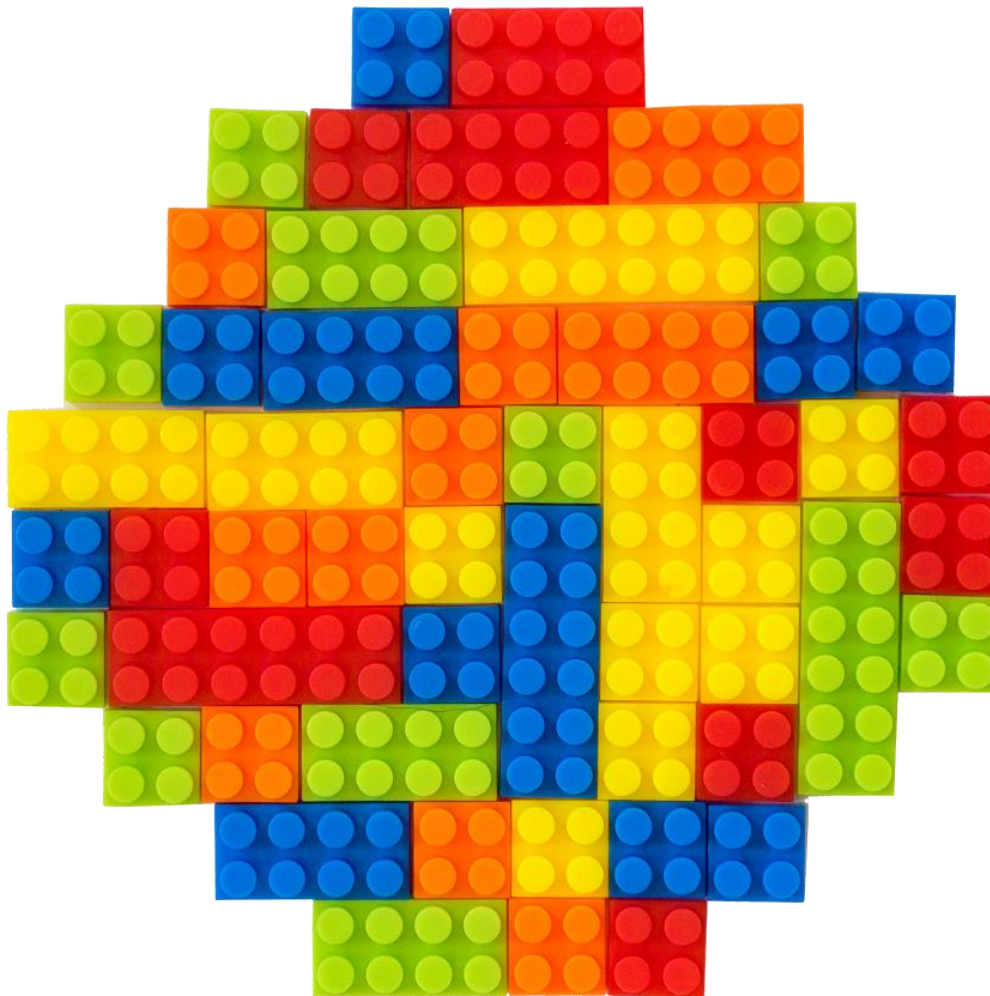




Forvaltningsrevisjon | Samnanger kommune

Tilpassa opplæring og spesialundervisning

November 2019

«Forvaltningsrevisjon av tilpassa
opplæring og spesialundervisning»

November 2019

Rapporten er utarbeidd for
Samnanger kommune av Deloitte
AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00
www.deloitte.no

Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av tilpassa opplæring og spesialundervisning i Samnanger kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Samnanger kommune i sak PS 7/19, 4. februar 2019. Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøkje i kva grad elevane ved grunnskulane i Samnanger kommune får ei opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader, og om det er etablert gode system for samarbeid mellom skulane og PPT. Vidare har det vore eit føremål å undersøke om det er etablert tilstrekkelege system og rutinar for å vurdere eventuelle behov for spesialundervisning og for å sikre at gjennomføringa av spesialundervisning blir planlagt og følgt opp i samsvar med vedtak og krav i regelverket.

Revisjonen har gjennomgått aktuell dokumentasjon frå kommunen, gjennomført seks intervju, samt gjennomført ei elektronisk spørjeundersøking retta mot lærarane ved dei to skulane i kommunen. Revisjonen har også gjort ein stikkprøvekontroll av seks saker som gjeld vedtak om spesialundervisning.

Undersøkinga viser at elevar i grunnskulane i Samnanger kommune i hovudsak får ei opplæring som er tilpassa deira behov og føresetnader, og at det er etablert føremålstenlege system for å ivareta gode overgangar både frå barnehage til barneskule og frå barneskule til ungdomsskule.

Vidare merkar revisjonen seg at det er etablert system for å sikre tidleg innsats på 1. til 4. trinn, og det er etablert faste arenaer for samhandling mellom skulane og PPT. Det er den seinare tida også retta merksemd mot viktigheita av systemretta arbeid frå PPT si side, noko revisjonen meiner er viktig med tanke på arbeidet med tilpassa opplæring og spesialundervisning i kommunen. Samtidig meiner revisjonen at det på fleire område er behov for å vidareutvikle og tydeleggjere system og rutinar for å sikre ein god praksis i samsvar med krav i regelverket. Mellom anna gjeld dette arbeidet med vurdering av om elevar har tilfredsstillande læringsutbytte og system som kan bidra til å redusere risikoen for at det blir personavhengig i kva grad det blir sett i verk tiltak innanfor ordinær opplæring. I tillegg blir det gjennom undersøkinga peikt på at både elevar med svake læreføresetnader, elevar med sterke læreføresetnader og elevar med vedtak om spesialundervisning i noko mindre grad enn andre elevar får tilpassa opplæring, og det blir peikt på nokre forhold ein opplever som hindringar med tanke på tilpassa opplæring. Revisjonen meiner det er viktig at kommunen vurderer kva tiltak som kan setjast i verk for å sikre at alle elevar får ei opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader.

Når det gjeld sakshandsaminga i samband med vurdering av behov for spesialundervisning, er det revisjonen si vurdering at dei system, rutinar og malar som føreligg per i dag ikkje i tilstrekkeleg grad legg til rette for at sakshandsaminga følgjer sentrale krav i regelverket. Samtidig merker revisjonen seg at det det siste halvanna året, etter at Samnanger kommune etablerte ei eiga PP-teneste, er sett i verk fleire tiltak som handlar om å endre rutinar og praksis, og det er utarbeidd eit utkast til spesialpedagogiske rutinar for grunnskule og vaksenopplæringa. Revisjonen meiner ei overordna retningsline som skildrar saksgang, ansvar, oppgåver, krav som er stilt, kva malar som skal nyttast mv., kan medverke til ei styrking av sakshandsamingsprosessen, og kan redusere risikoen for feil og manglar, og vil difor presisere viktigheita av at det arbeidet som er sett i gang blir prioritert og ferdigstilt. Også gjennomgangen av den faktiske sakshandsaminga viser at det er behov for å tydeleggjere saksgangen og krav til sakshandsaminga, samt utarbeide nye og reviderte retningsliner, rutinar og malar i denne samanheng. Undersøkinga viser at den faktiske sakshandsaminga på fleire punkt ikkje er i samsvar med krav i forvaltningslova og/eller opplæringslova, mellom anna når det gjeld saksbehandlingstid og krav til innhaldet i enkeltvedtaka som blir fatta. Revisjonen meiner også at kommunen ikkje har sikra at dei som har delegert mynde til å fatte enkeltvedtak har tilstrekkeleg forvaltningskompetanse. Det er revisjonen si vurdering at dei manglane som er avdekka bidrar til å svekke elevane sin rettstryggleik, og revisjonen vil difor presisere viktigheita av at det blir sett i verk tiltak for å sikre ein praksis som er i samsvar med regelverket.

Når det gjeld gjennomføring av spesialundervisning, har kommunen rutinar for å sikre at det blir utarbeidd både IOP og årsrapport for elevar som har vedtak om spesialundervisning. Også når det gjeld dette arbeidet viser likevel undersøkinga nokre forbedringsområde. Mellom anna meiner revisjonen at det grunna svakheitene ved enkeltvedtaka som er fatta, ikkje alltid er tydeleg om IOPen fullt ut byggjer på enkeltvedtaket, og ikkje gjev eleven nye eller andre rettar enn det som går fram av enkeltvedtaket. Vidare

er det ikkje tilfredsstillande at det kjem fram døme på at ein elev har hatt IOP og fått spesialundervisning utan at det er fatta enkeltvedtak om spesialundervisning for eleven. Det er i strid med opplæringslova å ta i bruk ein IOP før det føreligg eit gyldig enkeltvedtak om spesialundervisning for eleven. Revisjonen vil i tillegg peike på at manglar ved innhaldet i sakkunnige vurderingar og enkeltvedtak medfører at revisjonen vanskeleg kan vurdere om kommunen har tilgang på tilstrekkeleg kompetanse til å gjennomføre den opplæringa elevane har rett på ifølgje enkeltvedtak, og at det er vanskeleg å etterprøve om elevane i praksis får den spesialundervisninga dei har rett på ifølgje enkeltvedtak.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, kjem revisjonen med nokre tilrådingar til Samnanger kommune. Desse går fram av kapittel 7, *Konklusjon og tilrådingar*.

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	8
2. Om tenesteområdet	11
3. System og rutinar for tilpassa opplæring	13
4. Samhandling mellom skulane og PPT	32
5. Sakshandsaminga i samband med spesialundervisning	37
6. Gjennomføring av spesialundervisning	52
7. Konklusjon og tilrådingar	64
Vedlegg 1 : Høyringsuttale	66
Vedlegg 2 : Sentrale dokument og litteratur	67
Vedlegg 3 Sentrale dokument og litteratur	73

Detaljert innhaldsliste

Samandrag	3
1. Innleiing	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Føremål og problemstillingar	8
1.3 Avgrensing	9
1.4 Metode	9
1.5 Revisjonskriterium	10
2. Om tenesteområdet	11
2.1 Organisering av skulesektoren	11
2.2 Organisering og oppbygging av PPT	11
2.3 Spesialundervisning ved grunnskulane i Samnanger	12
3. System og rutinar for tilpassa opplæring	13
3.1 Problemstilling	13
3.2 Revisjonskriterium	13
3.3 Opplæring som er tilpassa dei einskilte elev sine evner og føresetnadar	15
3.4 Vurdering av om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa	19
3.5 Tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet	21
3.6 Tidleg innsats i skulen	23
3.7 Overgang frå barnehage til barneskule og barneskule til ungdomskule	26
4. Samhandling mellom skulane og PPT	32
4.1 Problemstilling	32
4.2 Revisjonskriterium	32
4.3 PPT sitt systemretta arbeid	32
4.4 Samhandling mellom skulane og PPT i individsaker	35
5. Sakshandsaminga i samband med spesialundervisning	37
5.1 Problemstilling	37
5.2 Revisjonskriterium	37
5.3 Retningslinjer og rutinar for å sikre at krav i regelverket blir etterlevd	39
5.4 Den faktiske sakshandsaminga	45
6. Gjennomføring av spesialundervisning	52
6.1 Problemstilling	52
6.2 Revisjonskriterium	52
6.3 Tilgang på naudsynt kompetanse for å gjennomføre spesialundervisning	53
6.4 Arbeidet med individuell opplæringsplan (IOP)	54
7. Konklusjon og tilrådingar	64
Vedlegg 1 : Høyringsuttale	66
Vedlegg 2 : Sentrale dokument og litteratur	67
Vedlegg 3 Sentrale dokument og litteratur	73

Figurar

Figur 1 Administrativ organisering av skulesektoren i Samnanger kommune	11
Figur 2: Spesialundervisning - KOSTRA	12
Figur 3 Lærarane si vurdering av eiga undervisning	15
Figur 4 Tilpassa opplæring til ulike grupper med elevar	16
Figur 5 Gruppestørrelse 2 ifølge KOSTRA	17
Figur 6 Døme på at mangelfull tilpassa opplæring har ført til vedtak om spesialundervisning	17
Figur 7: Vurdering av om eleven har tilfredsstillande læringsutbytte	19
Figur 8: Tilpassingar innanfor det ordinære opplæringstilbodet.....	22
Figur 9 I kva grad skulen klarer å fange opp elevar som står i fare for å bli hengande etter	24
Figur 10 Rask iverksetting av intensiv opplæring	25
Figur 11 I kva grad intensiv opplæring fører til betra progresjon.....	26
Figur 12 Praktisk bruk av rutinar for overgang frå barnehage til barneskule	28
Figur 13: Informasjon i samband med overgang frå barnehage til barneskule	28
Figur 14 Informasjon i samband med overgang frå barneskule til ungdomsskule	30
Figur 15 Praktisk bruk av rutinane for overgang frå barneskule til ungdomsskule	30
Figur 16 PPT sitt systemretta arbeid (N=17)	34
Figur 17 Malar og rettleiingsmateriell for utarbeiding av IOP	55
Figur 18 Innhaldet i IOPar	56
Figur 19 Samsvar mellom enkeltvedtak og IOP.....	57
Figur 20 Gjennomføring av spesialundervisning.....	59
Figur 21 Ikkje gjennomførte spesialundervisningstimar	60
Figur 22 Gjennomføring av tapte timar.....	61
Figur 23 Vurdering av måloppnåing og utvikling	63

1. Innleiing

1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av tilpassa opplæring og spesialundervisning i Samnanger kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Samnanger kommune i sak PS 7/19, 4. februar 2019.

1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med forvaltningsrevisjonen har vore å undersøkje i kva grad elevane ved grunnskulane i Samnanger kommune får ei opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader, og om det er etablert gode system for samarbeid mellom skulane og PPT. Vidare har det vore eit føremål å undersøke om det er etablert tilstrekkelege system og rutinar for å vurdere eventuelle behov for spesialundervisning og for å sikre at gjennomføringa av spesialundervisning blir planlagt og følgt opp i samsvar med vedtak og krav i regelverket.

Med bakgrunn i føremålet med prosjektet blei det formulert følgjande problemstillingar:

1. I kva grad er det etablert system og rutinar som bidrar til å sikre at elevar i grunnskulane i Samnanger kommune får ei opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader?

Under dette:

- a) I kva grad meiner undervisningspersonalet ved grunnskulane i Samnanger kommune at dei klarer å gi ei opplæring som er tilpassa dei einskilde elevane sine evner og føresetnader?
- b) I kva grad sikrar kommunen at det som del av undervegsvurderinga for den einskilde elev blir vurdert om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa?
- c) I kva grad blir det vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet i tilfelle der det er tvil om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa?
- d) I kva grad er det etablert system for å sikre at opplæringsloven sine krav til tidleg innsats på 1. til 4. trinn blir etterlevd?
- e) I kva grad har Samnanger kommune etablert føremålstenlege rutinar for overgangar (mellom barnehagar og barneskulen og mellom barneskulen og ungdomsskulen) som bidrar til å sikre god kontinuitet og best mogleg tilpassa opplæring også i overgangane?

2. I kva grad er det etablert føremålstenlege system og rutinar for samhandling mellom skulane og PPT?

Under dette:

- a) Er det etablert føremålstenlege system for å sikre at pedagogisk- psykologisk teneste (PPT) hjelper grunnskulane i Samnanger kommune i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov, jf. oppl. § 5-6?
- b) Er det etablert føremålstenlege system for samhandling mellom skulane og PPT i tilfelle der skolen meiner at ein elev ikkje har tilfredsstillande utbytte av ordinær opplæring?

3. I kva grad er sakshandsaminga i samband med vurdering av behov for spesialundervisning i samsvar med sentrale krav i opplæringslova og forvaltningslova?

Under dette:

- a) Er det etablert føremålstenlege retningslinjer og rutinar som sikrar at krav i regelverket blir etterlevd?
- b) I kva grad er den faktiske sakshandsaminga i samsvar med krav i regelverket når det gjeld til dømes saksutgreiing, samtykke, sakshandsamingstid, og innhald i enkeltvedtak?

4. Blir gjennomføring av spesialundervisning planlagt og fulgt opp på ein føremålstenleg måte og i samsvar med krav i regelverket?

Under dette:

- a) Har kommunen og skulane tilgang på naudsynt kompetanse for å følgje opp anbefalingar i sakkunnig vurdering og ev. kompetansekrav i enkeltvedtak?
- b) Blir det utarbeidd individuell opplæringsplan (IOP) for alle elevar som har enkeltvedtak om spesialundervisning?
- c) Er det etablert system for å sikre at spesialundervisning blir gjennomført i samsvar med det som går fram av enkeltvedtaket?
- d) Blir det årleg utarbeidd ei skriftleg oversikt over og vurdering av den spesialundervisninga som har blitt gitt til kvar einskild elev som har enkeltvedtak om spesialundervisning?

1.3 Avgrensing

Forvaltningsrevisjonen er avgrensa til å omhandle grunnskuleopplæring for elevar i opplæringspliktig alder, og omfattar difor ikkje vaksenopplæringa.

1.4 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikring har vore underlagt krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet februar til september 2019.

1.4.1 Dokumentanalyse

Rettsreglar har blitt gjennomgått og nytta som revisjonskriterium. Vidare har informasjon om kommunen, kommunale planar og rutinar, samt dokumentasjon på etterleving av interne rutinar, regelverk m.m. blitt samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon har blitt vurdert opp mot revisjonskriteria.

1.4.2 Intervju

Får å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervjuar utvalde personar frå Samnanger kommune. Vi har gjennomført eit intervju med rådmann og assisterande rådmann, og to intervju ved kvar skule. Ved kvar av skulane har vi intervjuar rektor og spesialpedagogisk koordinator. I tillegg har vi gjennomført eit gruppeintervju med tre lærarar ved kvar av skulane. Vi har òg intervjuar leiar for PPT Samnanger. Totalt er det gjennomført seks intervju med til saman 12 personar.

1.4.3 Spørjeundersøking

Revisjonen har utarbeidd og sendt ut ei elektronisk spørjeundersøking til alle lærarane ved dei to skulane i kommunen. Spørjeundersøkinga har mellom anna omfatta spørsmål til lærarane når det gjeld i kva grad dei i praksis klarer å tilpasse undervisninga til elevane sine ulike evner og føresetnader. Den har òg omfatta spørsmål knytt til tidleg innsats, utprøving av tiltak i ordinær undervisning og spørsmål knytt til den praktiske gjennomføringa av spesialundervisning. Nokre spørsmål har blitt spesifikt retta til kontaktlærarar, og nokre spørsmål blei berre retta til tilsette på høvesvis barneskulen eller ungdomsskulen. Spørjeundersøkinga blei gjennomført anonymt.

Spørjeundersøkinga blei sendt til 41 lærarar ved skulane i Samnanger kommune, 15 på ungdomsskulen og 26 på barneskulen. Til saman 26 lærarar svarte på undersøkinga, noko som utgjer ein svarprosent på 63

prosent.¹ Svarprosenten på spørjeundersøkinga fordeler seg forholdsvis jamt med tanke på talet på tilsette på barneskulen og ungdomskulen, men med ein noko høgre svarprosent på barneskulen.^{2 3}

Ved fråfall i ei spørjeundersøking kan det vere risiko for at fråfallet er systematisk. Dette kan til dømes førekome dersom personar som er sterkt involvert i temaet for undersøkinga i større grad svarar enn andre personar, noko som kan påverke resultata i undersøkinga. Dette medfører at resultata frå spørjeundersøkinga ikkje vil vere generaliserbare. Risikoen for at svara i undersøkinga ikkje er representative, aukar også når det totale talet respondentar er lågt.

Revisjonen har ikkje grunnlag for å seie sikkert om fråfallet i dette tilfellet er systematisk, men vil presisere at resultata frå undersøkinga ikkje er eigna for generalisering, grunna lågt tal respondentar og relativt høgt fråfall. Resultata gir likevel viktig informasjon i samband med forvaltningsrevisjonen, ved at 26 lærarar gjennom undersøkinga har gitt uttrykk for sine erfaringar og oppfatningar.

1.4.4 Stikkprøvekontroll

For å undersøke om Samnanger kommune etterlever krav i regelverket til sakshandsaminga i samband med spesialundervisning, har vi gjennomgått seks saksmapper for elevar som har fått vurdert om dei har behov for spesialundervisning, og eventuelt har fått vedtak om spesialundervisning. Vi har avgrensa stikkprøvene til elevar som har fått utarbeidd sakkunnig vurdering i løpet av dei to siste skuleåra, for å sikre at stikkprøvegjennomgangen gir eit oppdatert bilete av sakshandsamingspraksisen. I stikkprøvegjennomgangen har vi hatt fokus på sakshandsamingsprosessen og utforming av vedtak, samt utarbeiding av IOP og årsrapport for elevar med vedtak om spesialundervisning. Saksmappene blei valt ut slik at begge skulane i kommunen er omfatta av stikkprøvekontrollen.

1.4.5 Verifiseringsprosessar

Oppsummering av intervju har blitt sendt til dei intervjuar for verifisering, og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten. Referat frå gruppeintervju med lærarar er likevel ikkje verifisert, då det ikkje blir skilt mellom kven som seier kva i gruppeintervjua, og deltakarane kan ha ulike erfaringar og oppfatningar om dei tema som blir drøfta.

Datadelen av rapporten er sendt til rådmannen for verifisering, og faktafeil er retta opp i den endelege versjonen. Høyringsutkast av rapporten blei deretter sendt til rådmannen for uttale. Rådmannen sin høyringsuttale er lagt ved rapporten (vedlegg 1).

1.5 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonsobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteria i hovudsak henta frå opplæringslova og forvaltningslova. Kriteria er nærare presentert innleiingsvis under kvart tema og i vedlegg 2.

¹ Det blei sett i verk fleire tiltak for å auke svarprosenten, og svarfristen blei utsett fleire gonger. Det lukkast likevel ikkje å få ein høgre svarprosent.

² På ungdomsskulen var svarprosenten 60 %, medan 65 % av respondentane på barneskulen svarte på undersøkinga.

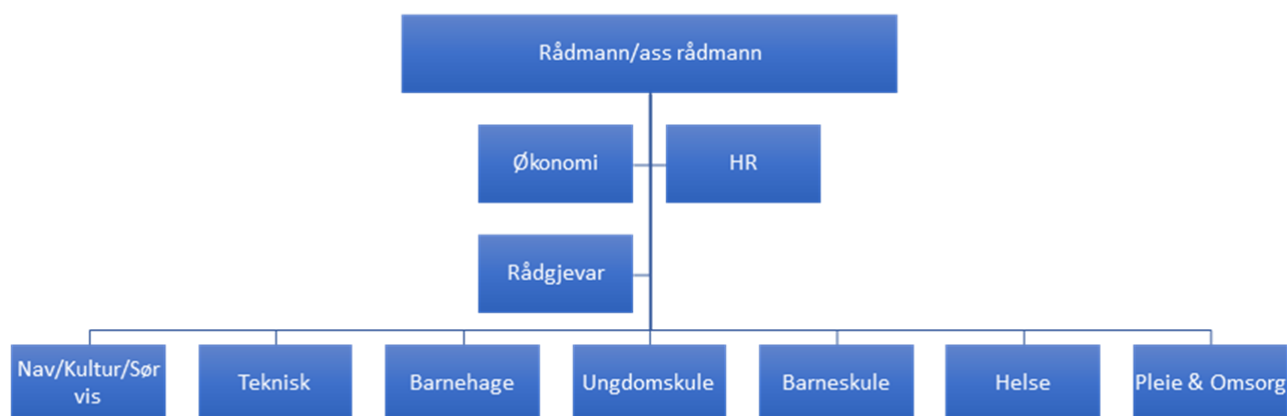
³ Når det gjeld ungdomsskulen blir det i samband med verifiseringa av rapportutkastet peika på at det kan vere at utkastet inkluderer fleire personar enn dei som faktisk var tilgjengelege for å svare på undersøkinga i e-postlista revisjonen fekk frå skulen. Det blir vist til at det var enkelte tilsette som anten var langtidssjukt eller i permisjon på tidspunktet spørjeundersøkinga blei gjennomført. Dette kan ha påverka svarprosenten på ungdomsskulen. Tal tilgjengelege pedagogar på gjennomføringstidspunktet blir opplyst å ha vore elleve, og dersom dette talet blir lagt til grunn er svarprosenten på ungdomsskulen om lag 82 prosent. Når det gjeld barneskulen blir det i samband med verifiseringa opplyst at også nokre vikarar og tilsette i permisjon inngjekk i e-postlista revisor fekk frå barneskulen, slik at det også ved barneskulen er sannsynleg at svarprosenten blei påverka av at det ikkje var alle respondentane som hadde grunnlag for å svare/var tilgjengeleg for å svare på tidspunktet undersøkinga blei gjennomført. Det blir opplyst at det i realiteten berre var 18 personar ved barneskulen som hadde høve til å svare på undersøkinga på aktuelt tidspunkt. Dersom dette talet blir lagt til grunn, er svarprosenten på barneskulen om lag 94 prosent.

2. Om tenesteområdet

2.1 Organisering av skulesektoren

Samnanger kommune er organisert etter ein to-nivå modell, og kvar av grunnskulane er sjølvstendige tenesteeiningar i linja under rådmannen. Kommunen har ein skulefagleg rådgjevar på kommunenivå. Den administrative organiseringa i kommunen går fram av figuren nedanfor.

Figur 1 Administrativ organisering av skulesektoren i Samnanger kommune



Det er to grunnskular i Samnanger kommune. Desse er:

- Samnanger barneskule (1.-7. trinn – om lag 213 elevar)
- Samnanger ungdomskule (8.-10. trinn – om lag 71 elevar)

Kvar av dei to skulane i kommunen utgjør ei tenesteeining, og det er rektor som er einingsleiar.

2.2 Organisering og oppbygging av PPT

Det har dei siste åra vore endringar i organiseringa av pedagogisk psykologisk teneste (PPT) i Samnanger. Fram til 31. desember 2017 kjøpte Samnanger kommune PP-tenester frå PPT i Vaksdal kommune. 1. juni 2018 oppretta Samnanger kommune eit eige PPT-kontor med éin tilsett i stillinga som PPT-leiar. I perioden mellom 31. desember 2017 og 1. juni 2018 låg det føre ein avtale mellom Samnanger kommune og Vaksdal kommune, der PP-tenesta i Vaksdal kunne leigast inn for avgrensa oppgåver og pågåande saker. Det blei ikkje tatt inn nye saker i PP-tenesta mellom 31. desember 2017 og 1. juni 2018.

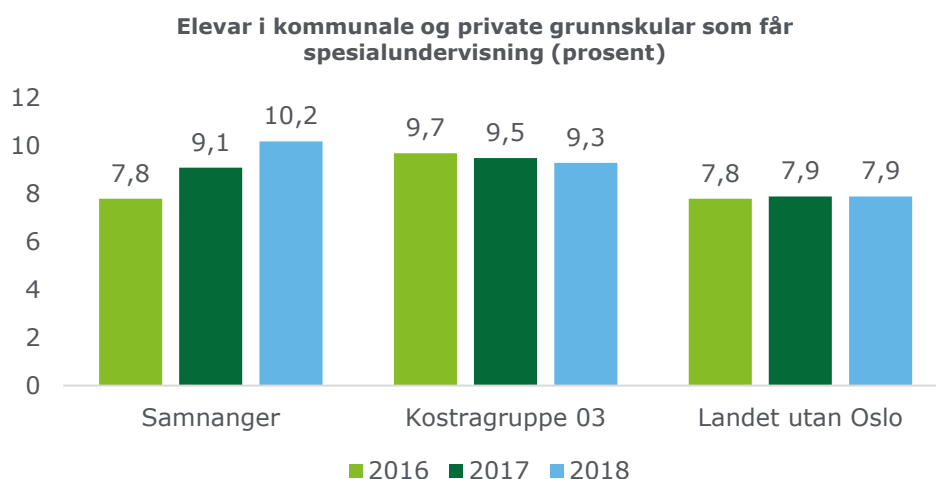
PPT Samnanger har etter opprettinga fått føringar frå kommunen om å delta i ulike samarbeidsnettverk, men har utover dette ikkje fått andre føringar enn å bygge opp ei funksjonell PP-teneste som stettar krav til både individarbeid og systemarbeid.⁴ I intervju med fagleiar for PPT går det fram at det våren 2019 blei lyst ut ei stilling til i Samnanger PPT. Det blir opplyst at kommunen i samband med utlysinga etterspør logpedkompetanse, ein kompetanse som kommunen i dag kjøper frå private aktørar. Kommunen har sett seg nøydde til å lyse ut stillinga på nytt. Ein har då utvida til å søkje etter personar med pedagog- og/eller psykologbakgrunn.

⁴ Samnanger PPT: «svar på spørsmål frå Deloitte, frå PPT Samnanger». Notat sendt til revisjonen 19.03.2019.

2.3 Spesialundervisning ved grunnskulane i Samnanger

Det går fram av tal frå KOSTRA⁵ at 10,2 prosent av elevane i grunnskulane i Samnanger fekk spesialundervisning i 2018. Det har vore ein auke frå 7,8 prosent i 2016 til 9,5 prosent i 2017 og 10,2 prosent i 2018. Som det går fram av figuren under, hadde Samnanger kommune i 2018 ein høgare prosentdel elevar med spesialundervisning enn gjennomsnittet for Kostragruppe 03 og Landet utan Oslo. Figuren viser også at tendensen er at prosentdelen elevar med spesialundervisning i høvesvis KOSTRA-gruppe 03 og landet utan Oslo har gått litt ned eller vore stabil dei siste tre åra, samtidig som det i same periode har vore ein auke i Samnanger kommune.

Figur 2: Spesialundervisning - KOSTRA



Det går fram av GSI-tala⁶ for Samnanger kommune for skuleåret 2018/2019 at det dette skuleåret var ein noko høgare prosentdel elevar på ungdomsskulen enn på barneskulen som fekk spesialundervisning.

⁵ KOSTRA – Kommune-stat-rapportering er eit nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal verksemd. <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>

⁶ GSI – Grunnskolens informasjonssystem er eit system for registrering av opplysningar om grunnskulen i Noreg. Data blir registrert årleg. <https://gsi.udir.no/>

3. System og rutinar for tilpassa opplæring

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad er det etablert system og rutinar som bidrar til å sikre at elevar i grunnskulane i Samnanger kommune får ei opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader?

Under dette:

- I kva grad meiner undervisningspersonalet ved grunnskulane i Samnanger kommune at dei klarer å gi ei opplæring som er tilpassa dei einskilde elevane sine evner og føresetnader?
- I kva grad sikrar kommunen at det som del av undervegsvurderinga for den einskilde elev blir vurdert om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa?
- I kva grad blir det vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet i tilfelle der det er tvil om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa?
- I kva grad er det etablert system for å sikre at opplæringsloven sine krav til tidleg innsats på 1. til 4. trinn blir etterlevd?
- I kva grad har Samnanger kommune etablert føremålstenlege rutinar for overgangar (mellom barnehagar og barneskulen og mellom barneskulen og ungdomsskulen) som bidrar til å sikre god kontinuitet og best mogleg tilpassa opplæring også i overgangane?

3.2 Revisjonskriterium

Tilpassa opplæring

Prinsippet om at opplæringa skal vere tilpassa den enkelte elev sine evner og føresetnader, er eitt av grunnprinsippa for undervisninga i det norske skulesystemet. Dette prinsippet er fastsett i § 1-3 i opplæringslova (oppl.), som slår fast følgjande:

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten.

Intensjonen i lova er at den tilpassa opplæringa skal gjennomførast innanfor den ordinære undervisningssituasjonen for fleirtalet av elevane. Den delen av elevmassen som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett på spesialundervisning. I opplæringslova § 5-1 første ledd går det fram at «Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.»

Det blir framheva mellom anna i forarbeida til opplæringslova at *alle elevar* har rett på tilpassa opplæring. I den samanheng blir det vist til problemstillingar tilknytt det å tilpasse opplæringa til alle innanfor ei elevgruppe med stor variasjonsbredde, samtidig som det gjerne ikkje er like problematisk å tilpasse opplæringa til ein såkalla «normalelev» (NOU 2003:16, s. 84). I St.meld. nr. 16 (2006-2007) *...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*, blir tilpassa opplæring skildra på følgjande måte:

Tilpasset opplæring er ikke et mål, men et virkemiddel for læring. Alle elever skal i arbeidet med fagene møte realistiske utfordringer og krav de kan strekke seg mot, og som de kan mestre på egen hånd eller sammen med andre. Elevene har ulike utgangspunkt og ulike behov i arbeidet med de nasjonalt fastsatte kompetansemålene.

Tilpasset opplæring kjennetegnes ved variasjon i bruk av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen. Tilpasset opplæring innebærer høy bevissthet i valg av virkemidler med sikte på å fremme den enkeltes og fellesskapets læring. (...). Spesialundervisning kan være nødvendig for å oppfylle plikten til å gi tilpasset opplæring.

I rettleiar frå Utdanningsdirektoratet blir det peikt på at det er viktig å finne ein rimeleg balanse mellom ei generell pedagogisk tilnærming og særskilte tiltak, slik at ein får ein fleksibel bruk av ressursane.

Tidleg innsats

I opplæringslova § 1-4 går følgjande krav om tidleg innsats fram:

På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørgje for at elevar som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventna progresjon blir nådd. Om omsynet til eleven sitt beste talar for det, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning.⁷

I førearbeida til lovkravet om tidleg innsats, blir det presisert at intensiv opplæring er ein del av den ordinære tilpassa opplæringa. Den intensive opplæringa er likevel kjenneteikna av kortvarig og målretta innsats frå skulen innan lesing, skriving og rekning for elevar som har behov for det. Det blir også presisert at elevane ikkje skal ha avvik frå kompetansemåla i læreplanverket, «(...) men skal setjast i stand til å følgje den alminnelege progresjonen i undervisninga.»⁸

Overgangar mellom barnehage og skule og barneskule og ungdomsskule

Gode overgangar både mellom barnehage og skule, og mellom ulike hovudtrinn i skulen er viktig for å sikre kontinuitet og leggje godt til rette for tilpassa opplæring. Følgjande går fram av opplæringslova § 13-5:

Skolen skal samarbeide med barnehagen om barna sin overgang frå barnehage til skole og skolefritidsordning. Samarbeidet skal bidra til at barna får ein trygg og god overgang.

Skoleeigaren har hovudansvaret for samarbeidet og skal utarbeide ein plan for overgangen frå barnehage til skole og skolefritidsordning

Tilsvarande krav om samarbeid er lovfesta også i barnehagelova § 2a.

I *Prinsipp for opplæringa*, som er ein del av Læreplanverket for Kunnskapsløftet⁹, står det følgjande:

Godt og systematisk samarbeid mellom barnehage og barnetrinn, barnetrinn og ungdomstrinn, ungdomstrinnet og vidaregåande opplæring skal medverke til å lette overgangen mellom dei ulike stega i opplæringsløpet.

Vurdering av læringsutbytte og tiltak innanfor ordinær undervisning

Av § 3-11 i forskrift til opplæringslova går det fram at eleven minst ein gang kvart halvår har rett til ein samtale med kontaktlæraren om si utvikling i forhold til kompetansemåla i faga, samt at «Læraren skal i undervegsvurderinga vurdere om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa, jf. opplæringslova § 5-1 og § 5-4.»

Av opplæringslova § 5-4 går følgjande fram:

Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades. Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.

Det går også fram av rettleiing knytt til felles nasjonalt tilsyn 2014-2017 at skulen må sørge for å ha ein innarbeidd framgangsmåte som sikrar at lærarane løpande vurderer om eleven får tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Vidare står det at:

Før det blir aktuelt å gi spesialundervisning til en elev som har vansker med å følge den ordinære opplæringen, må skolen vurdere om vanskene kan avhjelpes gjennom tilpasset opplæring. Dette innebærer at skolen må vurdere om eleven vil kunne få et tilfredsstillende utbytte ved at den for eksempel endrer vurderingspraksis og

⁷ Krav om tidleg innsats i opplæringslova blei endra med verknad frå 1. august 2018. Tidlegare ordlyd var: «På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørgje for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning.»

⁸ Kunnskapsdepartementet: Prop.52 L (2017–2018) Endringar i opplæringslova, friskolelova og folkehøgskolelova (plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til fleirfagleg samarbeid m.m.)

⁹ Læreplanverket for Kunnskapsløftet består av fleire delar som står i samanheng med kvarandre. Desse delane er fag- og timefordelinga, generell del av læreplanverket, prinsipp for opplæringa og læreplanar for fag. Læreplanverket har status som forskrift til opplæringslova, og skal styre innhaldet i opplæringa.

arbeidsmåter gjennom å gi andre arbeidsoppgaver eller bruke annet lærestoff og andre læremidler. Skolen må også vurdere om det må foretas endringer i læringsmiljøet som kan medføre at eleven får tilfredsstillende utbytte; for eksempel gjennom å variere organisering av og intensiteten i opplæringen.¹⁰

3.3 Opplæring som er tilpassa dei einskilde elev sine evner og føresetnader

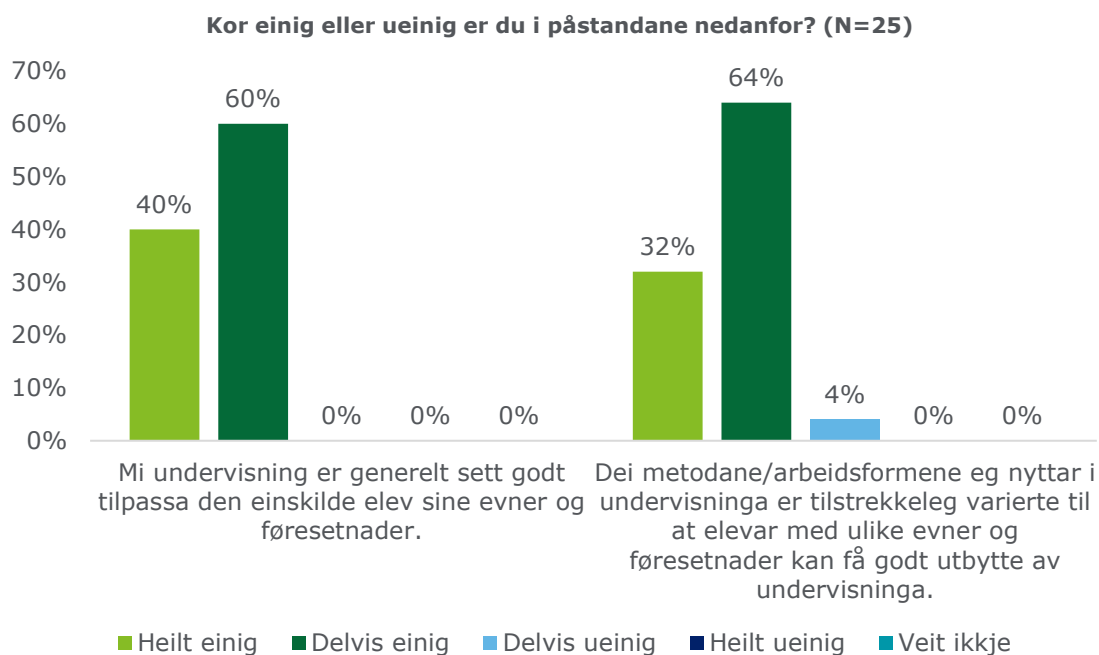
3.3.1 Datagrunnlag

I spørjeundersøkinga revisjonen sendte ut til lærarane blei det lagt inn fleire spørsmål knytt til tilpassa opplæring. Spørsmåla omhandla mellom anna undervisningsopplegg, tilpassa opplæring til ulike elevgrupper, lærarane sin kompetane og opplevde hindringar i høve til det å gje tilpassa opplæring.

Lærarane fekk i spørjeundersøkinga presentert påstanden «mi undervisning er generelt sett godt tilpassa den einskilde elev sine evner og føresetnader». Som figuren under viser er det 40 prosent av lærarane som er *heilt einig* i denne påstanden og 60 prosent som er *delvis einig* i påstanden.

På spørsmål om dei arbeidsformene lærarane nyttar i undervisninga er tilstrekkeleg varierte til at elevar med ulike evner og føresetnader kan få godt utbytte av undervisninga, svarer 32 prosent av lærarane som har svart på spørjeundersøkinga at dei er *heilt einig*, 64 prosent svarer at dei er *delvis einig* og fire prosent¹¹ svarer at dei er *delvis ueinig*.

Figur 3 Lærarane si vurdering av eiga undervisning



I intervju med lærarane og rektorane får revisjonen opplyst at skulane i Samnanger har hatt aller størst fokus på dei svake elevane, men at skulane den siste tida har hatt større fokus også på dei elevane som er fagleg sterke. I oversending av informasjon frå Samnanger ungdomskule, står det at «frå tid til annan har me elevar som treng større utfordringar enn kompetansemåla for 10. trinnet gjev. Dei vert gjeve tilbod om undervisning på eit høgare nivå. Dei får også tilbod om å ta eksamen. Dette vert teke opp i elevsamtale og utviklingssamtale».¹²

¹⁰ Utdanningsdirektoratet: <http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn/skolens-arbeid-med-elevenes-utbytte-av-opplaringen/>

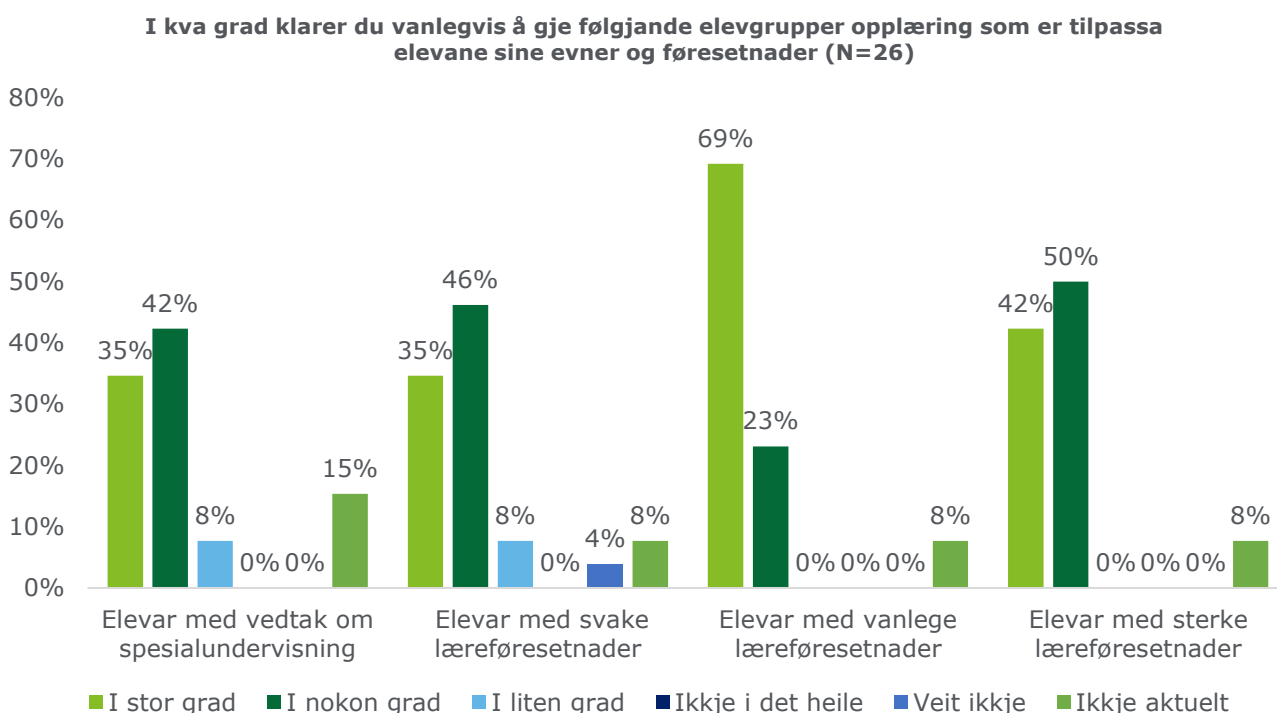
¹¹ Fire prosent tilsvare i dette tilfellet éin respondent.

¹² Brev til revisjonen. *Rutinar for tilpassa opplæring og undervegsvurdering*. Dokument for Samnanger ungdomskule. Ikkje datert. Sendt til revisjonen 19.03.2019.

Som figuren under viser, er det ulikt kor godt lærarane som har svart på spørjeundersøkinga opplever at dei klarer å tilpasse eiga opplæring til ulike grupper med elevar. Når det gjeld «elevar med sterke læreføresetnader» svarar 42 prosent av lærarane at dei *i stor grad* klarer å gje elevane ei opplæring som er tilpassa elevane sine evner og føresetnader, og 50 prosent svarar at dei klarer det *i nokon grad*.

Lærarane opplever i størst grad at dei klarer å tilpasse opplæringa til «elevar med vanlege læreføresetnader» (69 prosent svarer *i stor grad*). Det er «elevar med vedtak om spesialundervisning» og «elevar med svake læreføresetnader» lærarane opplever at dei i minst grad klarer å gje tilpassa opplæring. 35 prosent svarer *i stor grad* når det gjeld begge desse elevgruppene, medan åtte prosent svarer *i liten grad*.¹³

Figur 4 Tilpassa opplæring til ulike grupper med elevar



Lærarane fekk også spørsmål om kva som er dei viktigaste faktorane som må vere til stades for at dei skal klare å gje elevane tilpassa opplæring. Nok lærarar per elev, nok tid til å førebu undervisninga og god kjennskap til eleven blei trekt fram av flest respondentar. På spørsmål om kva som eventuelt er den største hindringa eller dei største hindringane for lærarane i høve til å gje elevane sine best mogleg tilpassa opplæring, svarte 69 prosent at det er for lita tid til kvar elev, 38 prosent svarte «romsituasjonen på skulen» og 31 prosent svarte «mangel på utstyr og materiell».¹⁴

Utdanningsdirektoratet sin kalkulator for berekning av lærartettleik (knytt opp mot GSI-tala) viser at 5.-7. trinn på Samnanger barneskule og Samnanger ungdomskule (8.-10 trinn) oppfylte norma for lærartettleik skuleåret 2018/19 (lærartettleiken var høvesvis 19,5 elevar per lærar og 15,7 elevar per lærar). Vidare viser tala at Samnanger barneskule ikkje oppfylte norma til lærartettleik på 1.-4 trinn for skuleåret 2018/2019. Her var det 19,3 elevar per lærar, og kommunen manglar ifølgje Utdanningsdirektoratet sin kalkulator for lærartettleik 1,6 årsverk for å oppfylle norma.¹⁵¹⁶ I samband med verifisering av datagrunnlaget i rapporten opplyser kommunen at det er ei teknisk feilføring i GSI som har medført at det framgår at lærarnorma ikkje er oppfylt. Det blir opplyst at Samnanger barneskule i realiteten hadde 1,2

¹³ Åtte prosent utgjer i dette tilfellet to respondentar.

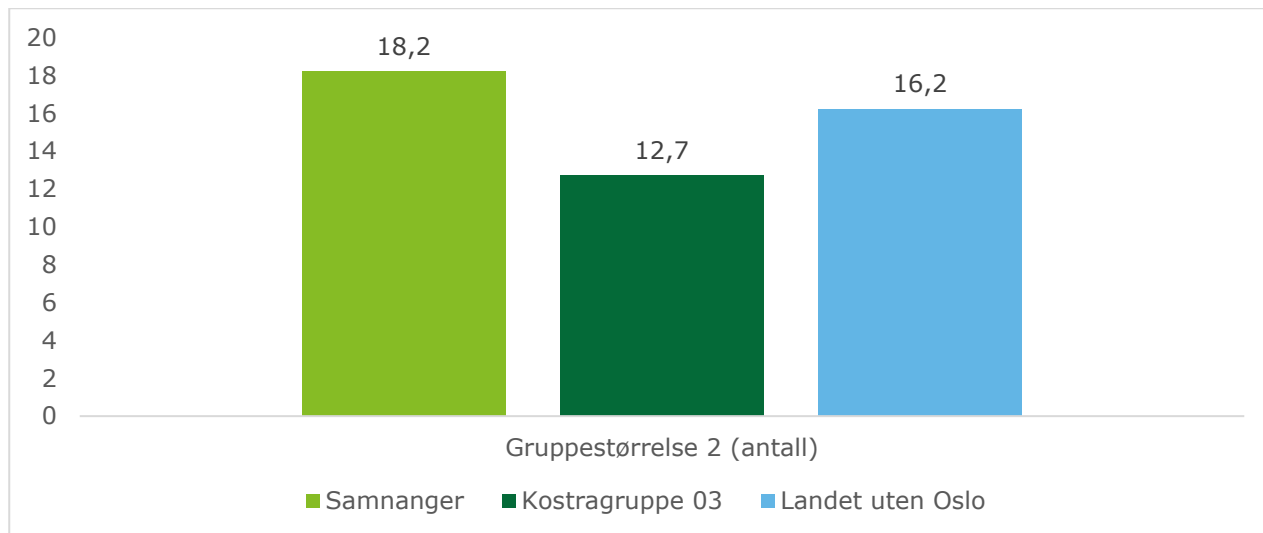
¹⁴ Kvar respondent kunne velje fleire svaralternativ dersom vedkomande meinte fleire av hindringane er aktuelle.

¹⁵ <https://gsi.udir.no/registrering/kalkulatorer/gruppestorrelse2/>

¹⁶ Opplæringsloven § 14A-1 seier at det frå 1. august 2019 skal vere ein lærar per 15 elevar på 1.-4. trinn, og ein lærar per 20 elevar på 5.-7. trinn og 8.-10. trinn. Skuleåret 2018/19 var kravet ein lærar per 16 elevar på 1.-4. trinn, og ein lærar per 21 elevar på 5.-7. trinn og 8.-10. trinn

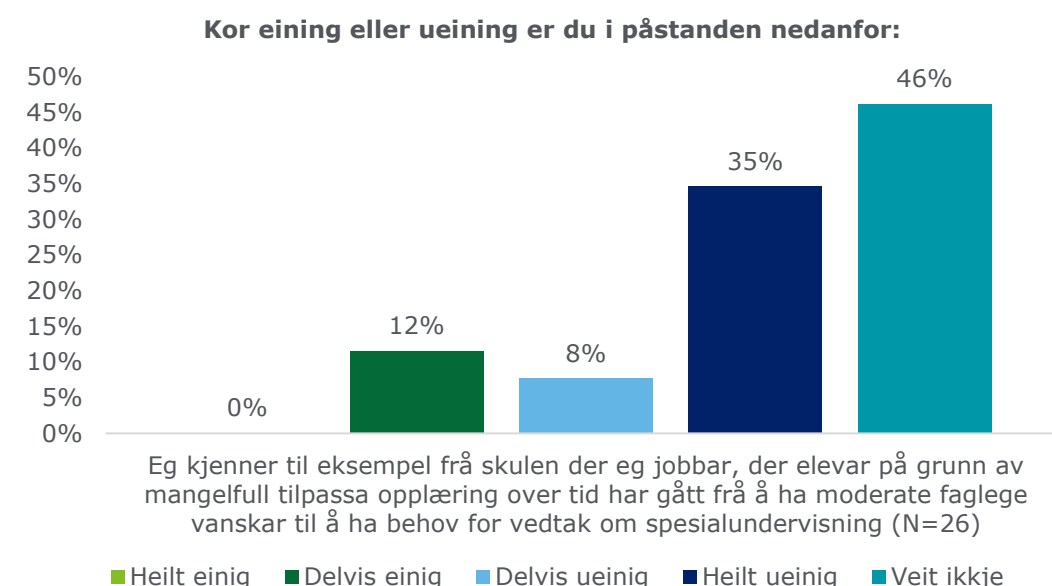
årsverk meir enn norma. Av KOSTRA-tala for 2018 går det fram at gjennomsnittleg gruppestørleik ved grunnskulane i Samnanger er ein del større enn gjennomsnittet i Kostragruppe 03, og også ein del større enn gjennomsnittet i landet utan Oslo. Dette går fram av figuren under.

Figur 5 Gruppestørrelse 2 ifølge KOSTRA¹⁷



I spørjeundersøkinga fekk lærarane vidare spørsmål om kor einige dei var i påstanden «eg kjenner til eksempel frå skulen der eg jobbar, der elevlar på grunn av mangelfull opplæring over tid har gått frå å ha moderate faglege vanskar til å ha behov for vedtak om spesialundervisning». Som figuren under viser svarer 12 prosent av dei tilsette som har svart på spørjeundersøkinga at dei er *delvis einige* i denne påstanden. Ingen er *heilt einige* i påstanden, medan 35 prosent er *heilt ueinige* og 8 prosent er *delvis ueinige*. 46 prosent av dei tilsette som har svart på spørjeundersøkinga svarar *veit ikkje* på dette spørsmålet.

Figur 6 Døme på at mangelfull tilpassa opplæring har ført til vedtak om spesialundervisning



¹⁷ Ifølgje KOSTRA gir *Gruppestørrelse 2* ein indikasjon på lærartettleik i ordinær undervisning, og er forholdet mellom elevtimar (tal elevlar multiplisert med tal undervisningstimar kvar elev har) og lærartimar (tal timar det blir undervist i løpet av eit år) minus timar til spesialundervisning og særskilt norskundervisning.

I intervju går det fram at dei tilsette på skulane nyttar konkrete verkemiddel for å tilpasse opplæringa. Desse verkemidla er mellom anna å avgrense lærestoffet for elevane, lage individtilpassa læringsplan, dele ut powerpoint frå undervisninga på førehand sånn at elevane kan førebu seg, og legge til rette for læring gjennom musikk, bilete, lyd og film. Dyslektikarar ved skulane brukar verktøyet «text-pilot».

På ungdomskulen blei digitale ressursar trekt fram som eit verkemiddel som gjer det lettare å tilpasse opplæringa, samt at det har blitt lettare å omorganisere elevane i grupper i ulike rom dersom det skulle vere behov for det etter at elevane fekk berbare PC-ar. Samnanger barneskule har nokre nettbrett dei brukar i samband med tilpassa opplæring, men det er utover dette ikkje tatt i bruk andre digitale verktøy for å i større grad kunne tilpasse opplæringa, blir det opplyst.

Vidare blir det uttrykt av fleire av personane som er intervjuat at det å tilpasse opplæringa til den enkelte elev sine evner og føresetnader er eit krevjande område for alle lærarar i heile Noreg. Det blei uttrykt at det krev meir tid og ressursar enn det undervisningspersonalet i det norske skulesystemet har tilgang til, og at dette også gjeld for Samnanger.

PPT i Samnanger opplever at det varierer i kor stor grad lærarane tilpassar opplæringa til den enkelte elev sine evner og føresetnader. Nokre lærarar strekk seg svært langt i å tilpasse opplæringa, medan andre underviser mot «normaleleven» utan noko særleg individuell tilpassing. Det blir peika på at det er behov for kompetanseheving rundt kva lærevanskar som krev spesialundervisning og kva som kunne vore løyst med tilpassa opplæring.

PPT peiker vidare på viktigheita av at skuleleiinga og skuleeigar er bevisst på dette arbeidet, då dette blir sett på som ei nødvendig kompetanseheving for lærarane. Det blir mellom anna peika på at det er naturleg og rett at ulike elevar i ein klasse har ulike leselekser utan at dette skal utløyse ekstra ressursar i form av spesialundervisning. PPT ønskjer gjennom systemarbeid å arbeide for å gi lærarane verktøy for å tilpasse undervisninga på ein god måte.

3.3.2 Vurdering

Undersøkinga viser at lærarane i Samnanger kommune i hovudsak opplever at dei klarer å gi elevane ei opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader, jf. opplæringslova § 1-3. Samtidig meiner revisjonen det er viktig å merke seg at eit fleirtal av lærarane har svart at dei er *delvis* einige i at deira undervisning generelt sett er godt tilpassa, medan ein noko mindre prosentdel er *heilt* einige. Revisjonen registrerer også at det er elevar med «vanlege» læreføresetnader lærarane opplever at dei best klarer å gi tilpassa opplæring. Både når det kjem til elevar med svake og sterke læreføresetnader, og elevar med spesialundervisning, seier den største prosentdelen av lærarane som har svart på undersøkinga, at dei berre i nokon grad klarer å gi elevane tilpassa opplæring. Det er også nokre få lærarar som svarer at dei i liten grad klarer å gi elevar med svake læreføresetnader og elevar med vedtak om spesialundervisning ei opplæring som er tilpassa elevane sine evner og føresetnader.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, stiller revisjonen spørsmål ved om Samnanger kommune i tilstrekkeleg grad klarer å sikre at *alle* elevar får ei opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader, jf. oppl. § 1-3. Revisjonen vil understreke at elevar med både sterke og svake læreføresetnader, og elevar som har vedtak om spesialundervisning, har rett på ei opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader.

Undersøkinga viser også kva som blir opplevd å vere dei største hindringane når det gjeld å gje elevane tilpassa opplæring, og kva faktorar lærarane meiner kan vere med og fremje ei godt tilpassa opplæring. Revisjonen meiner det er viktig at Samnanger kommune gjer nærare undersøkingar knytt til aktuelle hindringar for tilpassa opplæring, og går systematisk til verks for å vurdere i kva grad og korleis det er mogleg å leggje enno betre til rette for at lærarane skal kunne gi elevane tilpassa opplæring.

Det kjem fram i undersøkinga at feilrapportering i GSI har medført at GSI gir feil informasjon om korvidt Samnanger kommune oppfyller lærarnorma på barneskulen. Revisjonen vil presisere viktigheita av at kommunen sikrar at informasjon som blir rapportert til GSI er tilstrekkeleg kvalitetssikra, slik at ein reduserer risikoen for feilrapportering. Dette er viktig mellom anna fordi informasjonen som ligg i GSI blir nytta som viktig styringsinformasjon ikkje berre lokalt men også nasjonalt.

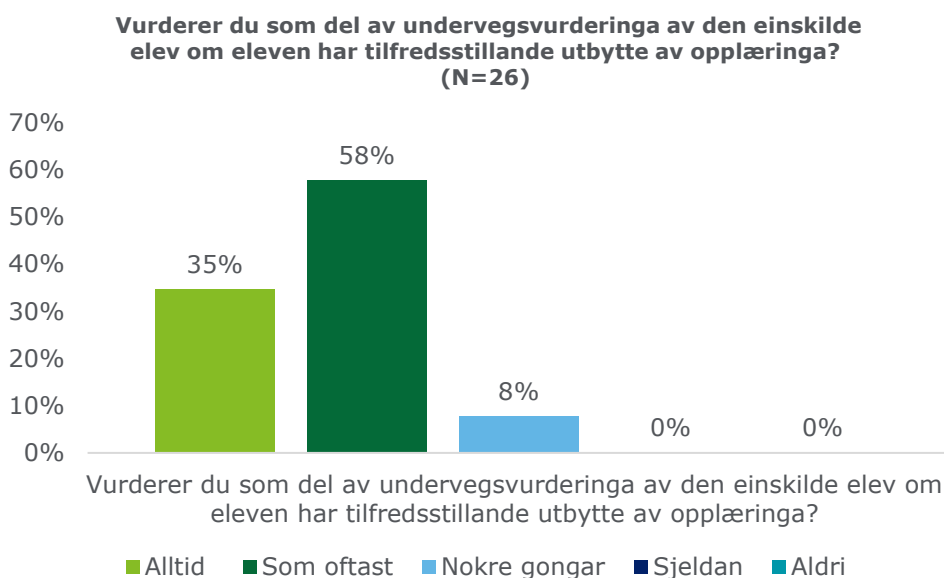
3.4 Vurdering av om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringa

3.4.1 Datagrunnlag

Det går ikkje eksplisitt fram av kommunale retningslinjer eller rutinar korleis kommunen sikrar at lærarane som del av undervegsvurderinga skal vurdere om den enkelte elev har *tilfredsstillende utbytte* av opplæringa, og det føreligg ikkje eigne system som skal sikre at denne konkrete vurderinga blir gjennomført. Det føreligg heller ikkje skriftlege retningslinjer eller rutinar som skildrar eit system for å sikre at den enkelte lærar tar stilling til dette spørsmålet i samband med undervegsvurderinga.

I spørjeundersøkinga fekk lærarane spørsmål om dei som del av undervegsvurderinga av den enkelte elev vurderer om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringa. Som det går fram av figuren under, svarar 35 prosent av lærarane at dei *alltid* vurderer om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringa som del av undervegsvurderinga, medan 58 prosent svarar at dei *som oftast* gjer det. Åtte prosent svarar *nokre gongar*. Svara fordeler seg noko ulikt på dei to skulane. På barneskulen er det berre 29 prosent som har svart *alltid*, medan det på ungdomsskulen er 42 prosent som har svart *alltid*.

Figur 7: Vurdering av om eleven har tilfredsstillende læringsutbytte



På vidare spørsmål om kva som er årsaka til at lærarane *ikkje alltid* som ein del av undervegsvurderinga vurderer om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringa (N=16)¹⁸, svarar 31 prosent av dei som har svart på spørsmålet at det skuldast at rutiane som er utarbeidd ikkje er tydelege nok, og 25 prosent svarar at vurdering av læringsutbytte blir nedprioritert eller blir opplevd som for tidkrevjande.

I Samnanger kommune sin strategiplan for sektor oppvekst og kultur 2016-2019, går det fram under «satsingsområde» at Samnanger barneskule «har auka sin samla kunnskap om vurdering og læring og utøver ein kollektiv vurderingspraksis til beste for eleven sin læring og kompetanseutvikling». Tiltaka for å oppnå dette er å «utgreie alternative måtar å organisere tradisjonelle lekser på» gjennom eit skulebasert kompetansehevingsprogram. For Samnanger ungdomskule er målsetninga «å bruka fleire og varierte former for vurderingsgrunnlag». Tiltaka for å oppnå dette er «framovermeldingar med tydelege og konkrete formuleringar slik at eleven kjenner att ord og omgrep på tvers av fag», «rask tilbakemelding på prøvar og innleveringar», «elevmedverknad» og «vidareutvikle VUK-ane».

Skulane i Samnanger har ei rekkje verktøy lærarane kan nytte i undervegsvurderinga. Frå Samnanger ungdomsskule blir det opplyst at undervegsvurderinga skal bli gjort kontinuerleg av pedagogane. Det går fram at viktige element i undervegsvurderinga er aktivitet i timane, framføring, LMT (læringsmåltest der lærar på slutten av veka testar om elevane har lært det som står som mål for veka), fagprøver,

¹⁸ Dette spørsmålet blei stilt til alle som ikkje svarte «alltid» på førre spørsmål i undersøkinga.

kartleggingsprøver, nasjonale prøver, sirkelsamtale, tentamen/skriveøker, eksamen, VUK (vurdering utan karakter), elevsamtale og utviklingssamtale, samt samarbeidsmøte ved behov. Lærarane sjekkar også av at vurderinga deira samsvarer med dei andre lærarane sine vurderingar, til dømes ved å lese oppgåvene til kvarandre sine elevar og drøfte om ein vurderer eleven likt. I notat til revisjonen¹⁹ går det fram at undervegsvurderinga på Samnanger barneskule blir utført på ulike måtar frå 1.-7. trinn, men at undervegsvurdering er satt saman av ulike tilbakemeldingar etter enkelttimar, at elevane gjennomfører eigenvurdering, ulike testar av måloppnåing ved vekeslutt, elevsamtalar og utviklingsamtalar. Alle pedagogane på barneskulen blir opplyst å ha tatt vidareutdanning innan *vurdering for læring*.

Både barneskulen og ungdomskulen i Samnanger har reiskapar og kartleggingsprøver som skulane kan nytte seg av for å måle læringsutbyttet gjennom året. I Samnanger ungdomskule sine rutinar²⁰ for tilpassa opplæring og undervegsvurdering er det nedfelt at «*dialogen med eleven står heile tida sentralt*». I intervju med rektorar og lærarar blir dette stadfesta. Det blir vist til at elevsamtalar, utviklingssamtalar og den daglege dialogen mellom lærar og elev blir nytta som grunnlag for å vurdere om elevane får tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Vidare har personalet på skulane klassemøte der dei drøftar utviklinga hjå den einskilde elev. Begge skulane i Samnanger har utarbeida eigne skjema til elev- og utviklingssamtaler.

Rektorane på skulane opplever at det er gode rutinar for å vurdere om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa, og at personalet raskt avdekkjer elevar som har utfordringar. Det blir likevel peikt på at ein kunne dradd nytte av meir tid til dialog mellom lærarane og assistentane.

I intervju med skuleeigar blir det opplyst om at det blir brukt mykje ressursar på elevane som har vedtak om spesialundervisning, men at dei er usikre på om skulane klarar å fange opp dei elevane som ligg i «gråsona» for å ikkje ha eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa dei får. I spørjeundersøkinga blei lærarane spurt om det er tydeleg for dei kva det vil seie at ein elev har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. På dette spørsmålet fordelte svara seg mellom 50 prosent som svarte *i stor grad* og 50 prosent som svarte *i nokon grad*. På dette spørsmålet fordeler svara seg noko ulikt på dei to skulane. Medan om lag 60 prosent av lærarane på barneskulen svarer *i nokon grad*, og om lag 40 prosent svarer *i stor grad*, er fordelinga på ungdomsskulen motsett. Der svarer om lag 67 prosent *i stor grad*, og 33 prosent *i nokon grad*.

PPT opplever at skulane har auka fokus på om elevar har tilfredsstillande utbytte av opplæringa, men at det per i dag ikkje eksisterer ei felles forståing for kva tilfredsstillande utbytte vil seie. Det varierer i kva grad ein stoppar opp og vurderer dette. PPT meiner at ein treng å styrke rutine på dette området. Det blir kommentert at PPT håper å jobbe systematisk med dette i tida framover, ynskjer å utarbeide gode rutinar gjennom samarbeid i ressursteam og på fellesmøta.

3.4.2 Vurdering

Det føreligg etter revisjonen si vurdering ikkje tilstrekkeleg tydelege retningslinjer eller rutinar som sikrar at det i samband med undervegsvurderinga alltid blir vurdert om den enkelte elev har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Sjølv om Samnanger kommune har betydeleg fokus på vurdering, og det blir lagt til rette for at den enkelte lærar skal ha eit godt grunnlag for å vurdere eleven sitt læringsutbytte, meiner revisjonen at dette i seg sjølv ikkje sikrar at det i samband med undervegsvurderinga blir tatt stilling til om eleven har *tilfredsstillande utbytte* av opplæringa. Undersøkinga viser også at halvparten av lærarane som har svart på undersøkinga berre i nokon grad opplever at det er tydeleg kva det vil seie at ein elev har tilfredsstillande utbytte av opplæringa, og det er ikkje alle lærarane som alltid vurderer dette som del av undervegsvurderinga.

Vurderinga av om ein elev har eit tilfredsstillande utbytte av den ordinære opplæringa er ei skjønsmessig vurdering, og kan difor opplevast som utfordrande for mange lærarar. Elevar som ikkje har tilfredsstillande utbytte av den ordinære opplæringa har rett på spesialundervisning. Revisjonen vil difor presisere viktigheita av å ha gode rutinar for å sikre at det som del av undervegsvurderinga blir gjort individuelle vurderingar av om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa, sidan det er desse vurderingar som ligg til grunn for eventuelle ytterlegare undersøkingar for å finne ut om eleven har behov for

¹⁹ Samnanger kommune. *Forvaltningsrevisjon - Tilpassa opplæring og spesialundervisning våren 2019*. Svar på dokumentførespurnad. Sendt til revisjonen 19.03.2019.

²⁰ Brev til revisjonen. *Rutinar for tilpassa opplæring og undervegsvurdering*. Dokument for Samnanger ungdomskule. Ikkje datert. Sendt til revisjonen 19.03.2019.

spesialundervisning. Revisjonen meiner det vil kunne styrke desse prosessane å etablere formelle rutinar som både stadfestar det vurderingsansvaret som lærarane har, og som sikrar at det er kontrollmekanismar som bidrar til at lærarane aktivt må ta stilling til i kva grad den enkelte elev har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Tydelegare system og rutinar vil kunne bidra til å redusere risikoen for ulik praksis og manglar i desse vurderingane, og til å sikre at elevar i «gråsona» eller med uttalte utfordringar når det gjeld det å ha tilfredsstillande utbytte av opplæringa, blir fanga opp så tidleg som mogleg. Revisjonen vil i den samanheng også vise til rettleiaren om spesialundervisning, der det er presisert at «Rektor har et selvstendig ansvar for at det blir vurdert om alle elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.»²¹ Sidan undersøkinga viser at det ikkje er alle lærarar som er trygge på kva det vil seie å ha tilfredsstillande utbytte av opplæringa, meiner revisjonen at det også kan vere behov for å rette ytterlegare merksemd mot dette temaet på skulane.

3.5 Tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet

3.5.1 Datagrunnlag

Revisjonen har fått opplyst i intervju at skulane før tilvising til PPT skal dokumentere interne kartleggingar og tiltak som har vore prøvd ut innanfor det ordinære opplæringstilbodet, men at krav til å vurdere og prøve ut tiltak på revisjonstidspunktet ikkje er nedfelt i ein gjeldande skriftleg rutine. På revisjonstidspunktet hadde PPT Samnanger utarbeidd eit forslag til rutine som mellom anna omhandlar prosessen med å vurdere behov for spesialundervisning, og krav om å prøve ut tiltak i den ordinære undervisninga først. Rutinen var på revisjonstidspunktet ikkje implementert på skulane.

I forslaget til rutinar som PPT har utarbeida blir følgjande presisert:

Det er først når skulen har oppfylt lova sine krav om tilpassa opplæring at PPT skal vurdere om den enkelte elev utover dette har behov for spesialundervisning. Skulen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbyte før det blir gjort sakkyndig vurdering, jfr. Opplæringslova §5-4.

Det blir i forslaget til rutine ikkje gjort nærare greie for kva typar tiltak det kan vere aktuelt å prøve ut.

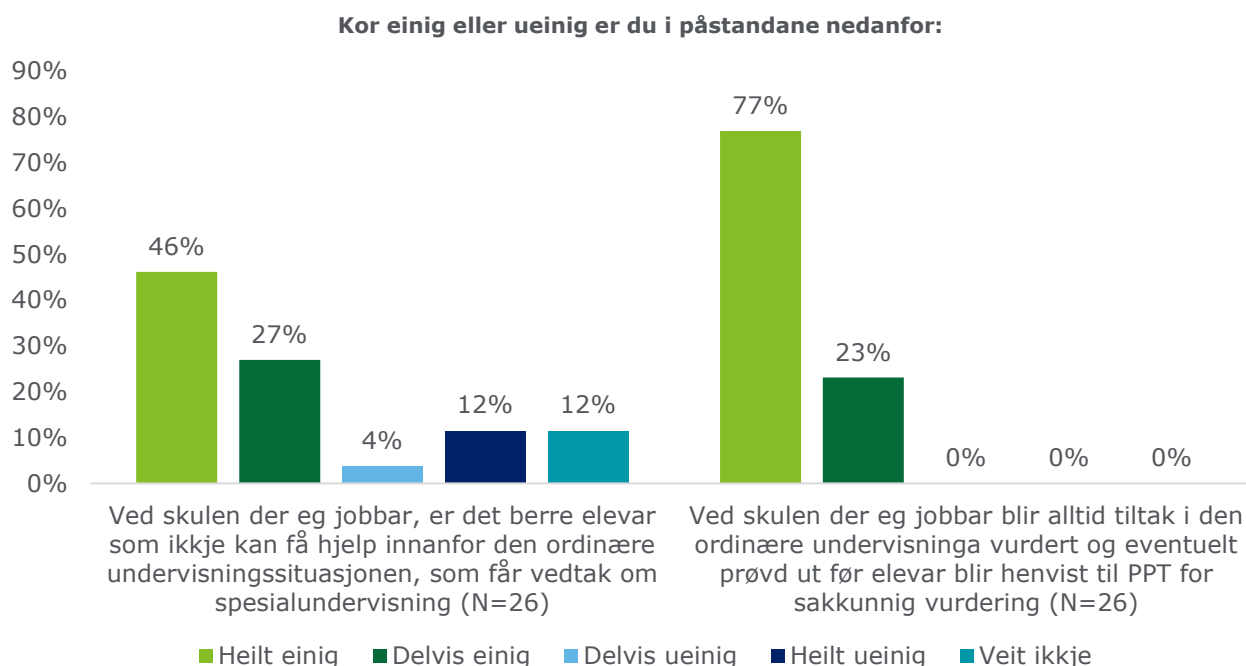
Revisjonen har fått forklart at skulane i Samnanger, grunna overgangen til ny PP-teneste 1. juni 2018 er i ein prosess med å etablere rutinar i samarbeid med PPT. Dette har ført til ein del justeringar i rutinar og praksis på skulane som endå ikkje er blitt presentert for personalet på skulen. I dei foreløpige skriftlege rutineane revisjonen har fått tilsendt frå Samnanger barneskule²² går det fram at «leiinga ved skulen og kontaktlærar undersøker om det er mogleg å gje eleven tilpassa opplæring innanfor eksisterande ramme. Denne undersøkinga må byggja på grundig kartlegging av eleven og dokumentasjon på elevarbeid».

I spørjeundersøkinga fekk lærarane presentert ulike påstandar knytt til tilpassa opplæring og spesialundervisning på skulen. Som figuren under viser, er 77 prosent av lærarane som har svart på spørjeundersøkinga *heilt einig* i at det alltid blir prøvd ut tiltak i den ordinære undervisninga før elevar blir tilvist til PPT for sakkunnig vurdering. 23 prosent svarar at dei er *delvis einig* i dette. Samtidig er det 46 prosent av lærarane som svarar at dei er *heilt einig* i at det berre er elevar som ikkje kan få hjelp innanfor den ordinære undervisningssituasjonen, som får vedtak om spesialundervisning. 12 prosent av lærarane svarar at dei er *heilt ueinige* i dette.

²¹ Utdanningsdirektoratet: Veilederen spesialundervisning. Sist endret 6.3.2017. Kap 4.4.

²² Samnanger barneskule. «*Dei ulike fasane*». Datert 19.03.2019. Revisjonen får opplyst at rutineane har blitt fortløpande oppdatert og justert det siste året, og at føreliggande versjon ikkje er presentert for personalet.

Figur 8: Tilpassingar innanfor det ordinære opplæringstilbodet



Frå PPT blir det opplyst at PPT-kontoret opplever variasjon når det gjeld i kva grad skulane prøver ut tiltak i ordinær opplæring før elevane blir tilvist til PPT, og at det er forskjellar mellom lærarane når det gjeld korleis det blir arbeidd med tiltak i ordinær undervisning. Det er òg stor variasjon mellom lærarane når det gjeld kor aktivt dei etterspør bistand i form av rettleiing og observasjon i klasserommet før ei eventuell tilvising.

I intervju blir det opplyst at det er dei spesialpedagogiske koordinatorane på skulane som først blir kontakta dersom kontaktlærar er i tvil om ein elev har tilfredstillande utbytte av opplæringa. Det er ofte dei spesialpedagogiske koordinatorane som «held igjen» kontaktlærarane når det gjeld å melde ein elev til PPT, fordi det ikkje er prøvd ut tilstrekkeleg med tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet. Skulane opplever òg at foreldre ynskjer tilmelding til PPT med ein gong, i staden for å prøve ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet. Dei spesialpedagogiske koordinatorane ved skulane har laga ei liste over tilgjengelige tiltak som kan/må prøvast før tilmelding til PPT og går gjennom denne med kontaktlærar eller aktuell lærar. Det går fram i intervju med lærarane og i rutineforslaget utarbeida av PPT, at eleven i utgangspunktet skal prøve tiltaket 4-6 veker før ein eventuelt søkjer om spesialundervisning, men i intervju med lærarane kom det fram at dei ofte prøver ut tiltaket i 8 veker.

I intervju med rektorane og lærarane går det fram at døme på tiltak som blir nytta ved skulane, kan vere variasjon i val av metode, lærestoff og organisering.

3.5.2 Vurdering

Rektorane og lærarane på skulane gir i stor grad uttrykk for at det blir prøvd ut tiltak i ordinær undervisning før ei eventuell tilvising til PPT for sakkunnig vurdering. Det går også fram at PPT stiller krav om at tiltak skal vere prøvd ut så fremt det ikkje er openbart unødvendig. Det synast å vere etablert ein praksis som langt på veg oppfyller krav i regelverket, men samtidig går det fram av undersøkinga at det til dels er personavhengig i kva grad tiltak i ordinær opplæring blir prøvd ut og følgt opp. Revisjonen vil presisere viktigheita av at det blir etablert system som reduserer risikoen for at desse prosessane er personavhengige. Utarbeiding av felles rutinar som skildrar krava i regelverket, og korleis ein skal arbeide i Samnanger kommune for å oppfylle desse krava, er etter revisjonen si vurdering eit viktig verktøy for å

bidra til gode prosessar i samsvar med krav i regelverket, og som bidrar til å oppfylle elevane sin rett til tilpassa opplæring.

Revisjonen vil også presisere viktigheita av at skuleeigar og skuleleiinga har fokus på å kartlegge og avdekke eventuelle utfordringar knytt til iverksetting av tiltak innanfor den ordinære opplæringa, og at kommunen sikrar at det ved behov blir sett inn rettleiande og kompetansehevande tiltak på skulane.

3.6 Tidleg innsats i skulen

3.6.1 Datagrunnlag

I *prosedyrar ved tilpassa opplæring*²³ går det fram at Samnanger barneskule, for å imøtekomme kravet om tidleg innsats skuleåret 2018/19, har etablert eit tilbod om intensiv opplæring i lesing, skriving og rekning til elevar på 1.-4. trinn. Dette er organisert som eit «stasjonskurs» i bolkar på 6 veker, og er organisert på følgjande måte: Kontaktlærar melder inn dei elevane som har behov for kurs, deretter blir elevane tatt ut i grupper i 6 veker med ekstra fokus på lesing, skriving eller rekning, i ei økt på om lag 20 minutt per dag. Det er elevar med same behov, som oftast på same klassetrinn, som er på same kurs. Det kan vere inntil fire kurs som går parallelt. Undervisninga blir gjennomført av ein ansvarleg lærar. I samband med dette tilbodet blir det nytta tre skjema: Meldeskjema om tidleg innsats, tilbod om tidleg innsats, tilbakemelding om tidleg innsats. Meldeskjema består mellom anna av eit avkryssingsfelt for kva eleven slit med i lesing/skriving og rekning. Vidare kan ein skrive inn utfyllande kommentarar og ei grunngjeving for at eleven skal få ein plass på stasjonsundervisninga.

Meldeskjema til stasjonsundervisninga blir fylt ut av kontaktlærar. Etter gjennomført intensiv stasjonsundervisning fyller læraren som gjennomfører denne undervisninga ut eit tilbakemeldingsskjema for den enkelte elev, der det mellom anna står korleis ein vidare skal følgje opp eleven i den ordinære klassen. Ved behov kan eleven meldast inn på nytt til stasjonsundervisning.

I intervju blir det gitt uttrykk for at den intensive stasjonsundervisninga har vore eit vellukka tiltak på barneskulen, og det blir vist til at tiltaket er tilpassa enkelteleven. Skulen har sett gode resultat, særleg når det kjem til elevar som har hatt problem med lesing. Samtidig blir det peika på at behovet for dette tilbodet er større enn tilbodet som eksisterer i dag. Det er ikkje mogleg for skulen å tilby eit slikt opplegg til elevane i ønska omfang, og tilbodet har ventelister.

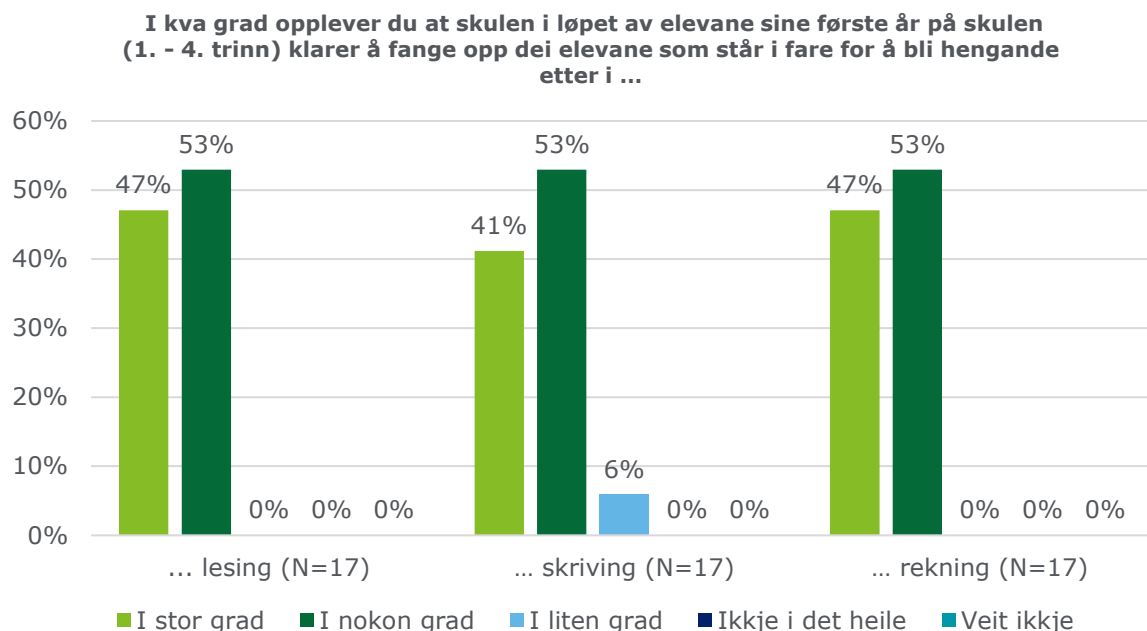
Frå PPT si side blir det gitt uttrykk for ei oppleving av at nokre lærarar tek kartleggingsresultat på alvor, drøftar resultat i ressursteam og straks set inn tiltak dersom det er behov for det. Til dømes var det ved eit høve svakt resultat for mange av elevane på ein nasjonal kartleggingsprøve i lesing, og dette blei følgt opp av læraren ved å setje i gong lesekurs for heile klassa. Dette blei gjort etter konkrete tips og råd frå PPT. PPT opplever likevel at det varierer i kva grad resultat etter kartleggingar blir analysert, og i kva grad det blir vurdert å setje i verk tiltak.

I spørjeundersøkinga blei lærarane som arbeider på barneskulen bedde om å svare på nokre spørsmål knytt til tidleg innsats. Mellom anna blei dei spurte om i kva grad dei opplever at skulen i løpet av elevane sine første år på skulen (1.-4. trinn) klarer å fange opp dei elevane som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving og rekning. Som det går fram av figuren under, er det ein litt større prosentdel som svarar *i nokon grad* enn *i stor grad*. Når det gjeld skriving er det også seks prosent som svarar at dette *i liten grad* blir gjort.²⁴

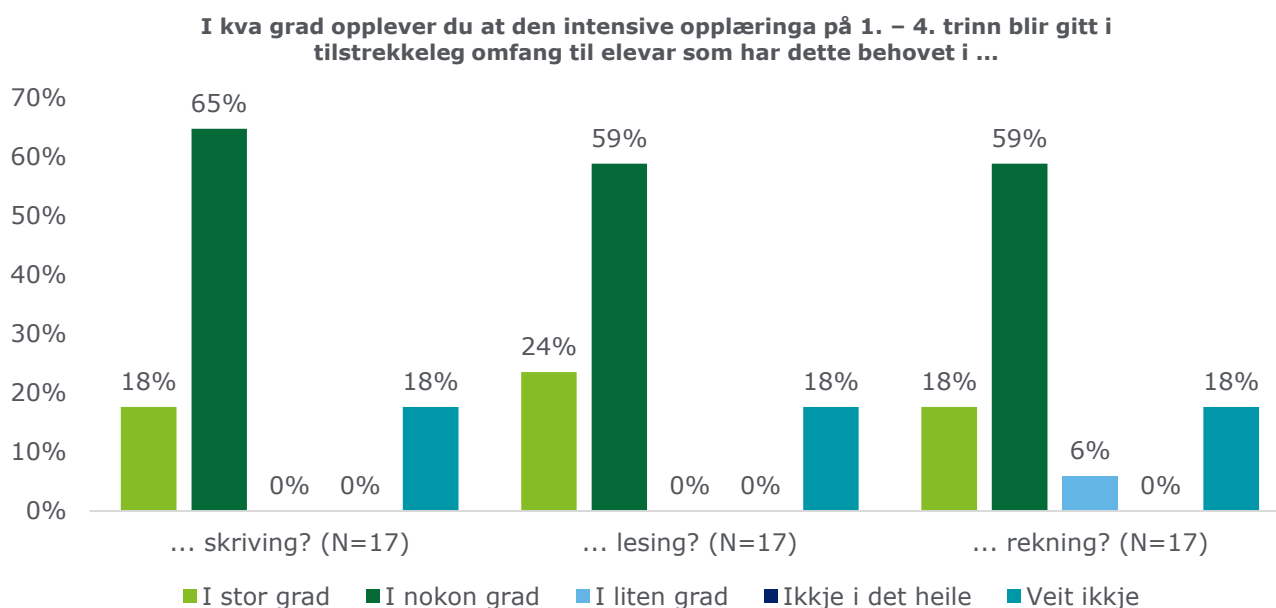
²³ Samnanger barneskule. *Prosedyrar ved tilpassa opplæring*. Ikkje datert. Sendt til revisjonen 19.03.2019.

²⁴ Seks prosent utgjør i dette tilfellet éin respondent.

Figur 9 I kva grad skulen klarer å fange opp elevar som står i fare for å bli hengande etter



Vidare blei lærarane på barneskulen bedde om å svare på i kva grad dei opplever at den intensive opplæringa på 1.-4. trinn blir gitt i tilstrekkeleg grad til elevar som har behov for dette. Som figuren under viser er det ein mykje høgare prosentdel av lærarane som svarer *i nokon grad* på dette spørsmålet, enn *i stor grad*. Svara er om lag likt fordelt på dei grunnleggjande ferdighetene skrivning, lesing og rekning, men med nokre unntak. Prosentdelen som svarer *i stor grad* er noko høgare på lesing enn på skrivning og rekning. I tillegg er det seks prosent²⁵ som svarer at tilbodet *i liten grad* blir gitt i tilstrekkeleg omfang når det gjeld rekning.²⁶



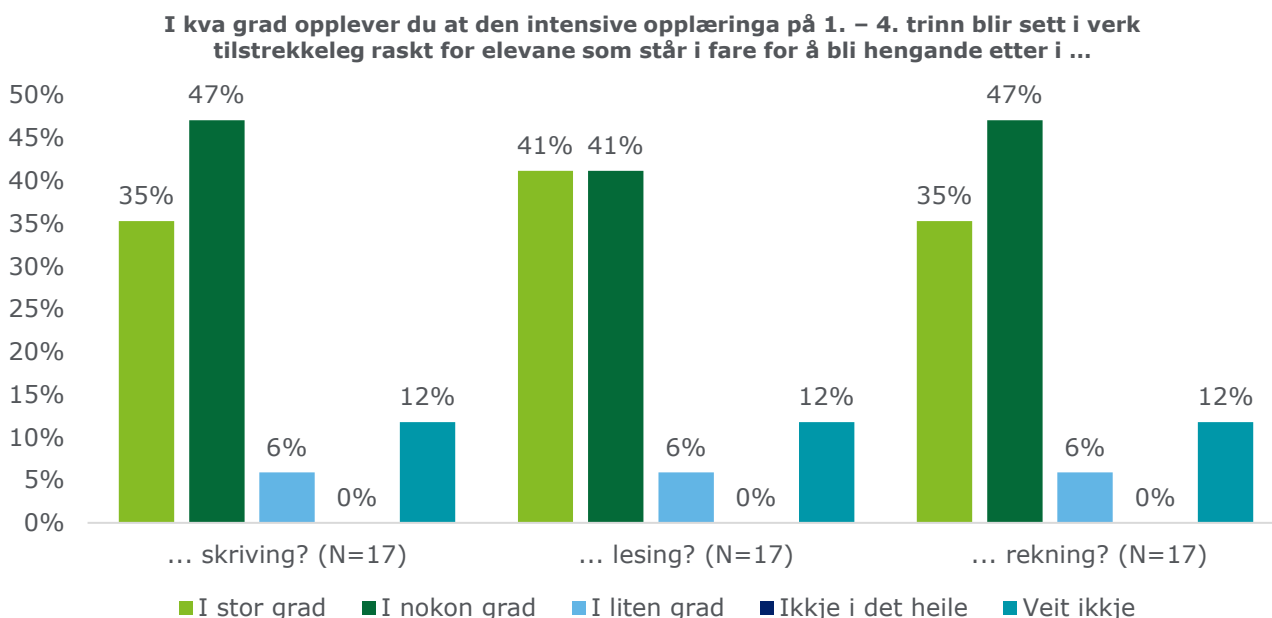
²⁵ Seks prosent utgjer i dette tilfellet éin respondent.

²⁶ Spørsmålet er stilt til alle pedagogisk tilsette på Samnanger barneskule. Årsaka til at nokre lærarar svarer «veit ikkje» kan vere at dei berre eller i hovudsak underviser på mellomtrinnet, og ikkje på småtrinnet (1.-4. trinn).

I strategiplan for sektor for oppvekst og kultur i Samnanger kommune 2016-2019 går det fram at eit overordna mål i kommunen skal vere «fokus på systemarbeid fremjar ei inkluderande opplæring, der tidlig innsats, tilpassa opplæring og integrering er sentralt»²⁷. Det blir opplyst i intervju at Samnanger kommune løyva ekstra midlar til barneskulen for å leggje til rette for tidleg innsats før dei nye krava til tidleg innsats tråtte i kraft. Vidare blir det frå skuleeigar si side kommentert at det er kommunisert til skulane at loveendringane frå 1.8.2018²⁸ ikkje vil medføre ytterlegare ressursar til barneskulen på noverande tidspunkt. Samtidig kjem det fram i intervju at skuleeigar ikkje er trygg på at barneskulen per i dag er gode nok på å setje i verk tiltak for elevane som heng etter i lesing, skriving og rekning. Dette er basert at skuleeigar har sett tilfelle der den tidlege innsatsen blei sett i verk for seint.

I spørjeundersøkinga blei lærarane spurt i kva grad dei opplever at den intensive opplæringa på 1.-4. trinn blir sett i verk tilstrekkeleg raskt for elevane som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving og/eller rekning. Som figuren under viser, er svarfordelinga om lag lik for lesing, skriving og rekning, men med ein litt større prosentdel som svarer *i stor grad* når det gjeld lesing. For både skriving, lesing og rekning er det seks prosent som svarer at den intensive opplæringa *i liten grad* blir sett i verk tilstrekkeleg raskt.²⁹³⁰

Figur 10 Rask iverksetting av intensiv opplæring



Vidare fekk lærarane gjennom spørjeundersøkinga spørsmål om i kva grad dei opplever at den intensive opplæringa på 1.-4. trinn fører til betre progresjon for elevane som har fått/får intensiv opplæring. Som det går fram av figuren under, opplever eit klart fleirtal av lærarane (71 prosent) at den intensive opplæringa i lesing *i stor grad* fører til betra progresjon. For skriving og rekning er det ein noko større prosentdel som svarer *i nokon grad*. Det er også ein del lærarar som svarer *veit ikkje*.³¹

²⁷ Samnanger kommune. *Strategiplan for sektor oppvekst og kultur – Samnanger kommune 2016-2019*. Vedteken i formannskapet 09.06.2016. Side 3.

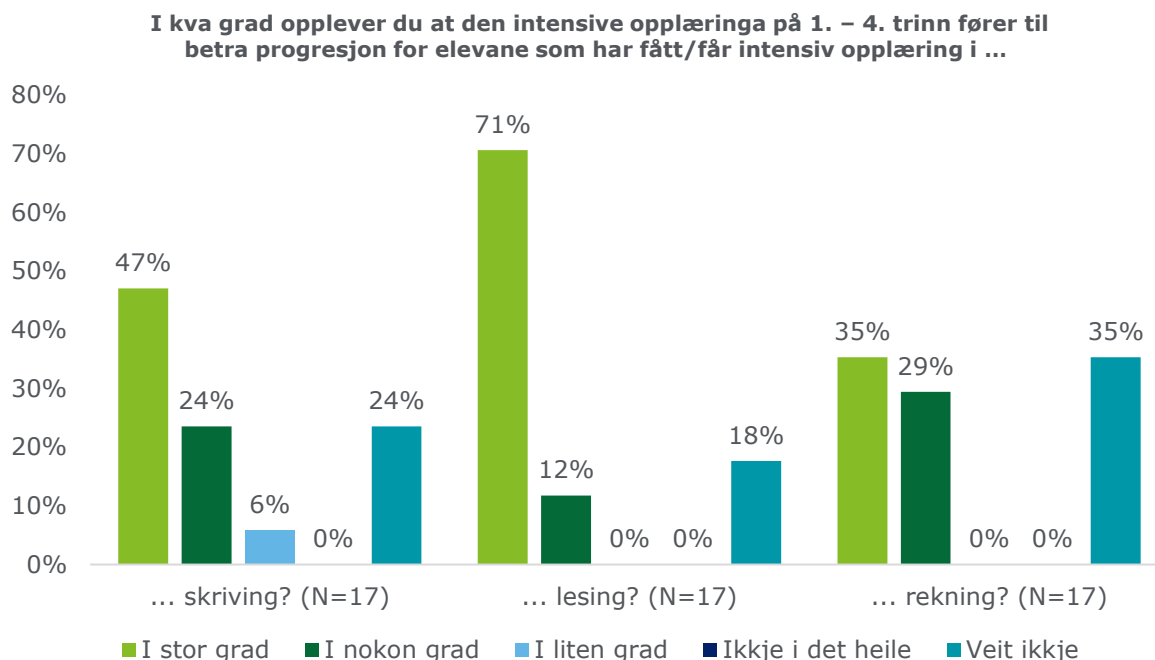
²⁸ Som innebar endringar i lovkrava til tidleg innsats.

²⁹ Seks prosent tilsvarar i dette tilfellet éin respondent.

³⁰ Spørsmålet er stilt til alle pedagogisk tilsette på Samnanger barneskule. Årsaka til at nokre lærarar svarer «veit ikkje» kan vere at dei berre eller i hovudsak underviser på mellomtrinnet, og ikkje på småtrinnet (1.-4. trinn).

³¹ Spørsmålet er stilt til alle pedagogisk tilsette på Samnanger barneskule. Årsaka til at nokre lærarar svarer «veit ikkje» kan vere at dei berre eller i hovudsak underviser på mellomtrinnet, og ikkje på småtrinnet (1.-4. trinn).

Figur 11 I kva grad intensiv opplæring fører til betra progresjon



PPT Samnanger har ikkje vore involvert i utforminga av «intensive tidleg – innsats – kurs», men er kjend med at tilbodet finst. Det kjem fram at PPT på sikt ynskjer å få meir informasjon om kursa og eventuelt bistå med rådgiving der det er behov for dette.

3.6.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det er etablert tiltak for å styrke den tidlege innsatsen for elevar på første til fjerde trinn ved Samnanger barneskule, i samsvar med krav om tidleg innsats i opplæringslova § 1-4. Tiltaka som er etablert synast etter revisjonen si vurdering å vere føremålstenlege, og det er positivt at det er etablert system for innmelding av behov og rapportering etter gjennomføring av intensive opplæringstiltak.

Samtidig viser undersøkinga at det ved barneskulen er ei oppleving av at behovet for intensiv opplæring er langt større enn det skulen klarer å dekkje gjennom etablerte tiltak, og at lærarane berre i nokon grad klarer å avdekke behov for tidleg innsats. Revisjonen vil presisere viktigheita av at Samnanger kommune sikrar at elevar på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventa progresjon blir nådd. Samtidig vil revisjonen peike på at dersom det er svært mange elevar på småtrinnet som står i fare for å bli hengande etter i dei grunnleggjande dugleikane, bør kommunen evaluere den ordinære opplæringa, og vurdere om det er behov for å setje i verk generelle tiltak for å betre opplæringa i grunnleggjande dugleikar på småtrinnet, og for å sikre at opplæringa i større grad blir tilpassa elevane sine evner og føresetnader. PPT vil kunne vere ein viktig samarbeidspart i samband med slike vurderingar, og revisjonen vil i den samanheng presisere viktigheita av det systemretta arbeidet som PPT ifølgje opplæringslova er forplikta til å bidra med overfor skulane (sjå også kapittel 4.3 i rapporten).

3.7 Overgang frå barnehage til barneskule og barneskule til ungdomskule

3.7.1 Datagrunnlag

I «overgangsrutiner i Samnanger kommune» går det fram at målet er «at overgangen mellom barnehage - barneskule og mellom barnetrinn – ungdomstrinn i Samnanger skal opplevast som føreseieleg og trygg for barna/elevane. Barna/elevane skal oppleve eit heilskapleg opplæringsløp».

I overgangsrutinen ligg det eigne årsskalendrar som fungerer som rutineskilddingar for overgangen frå barnehage til barneskule og frå barneskule til ungdomsskule. I intervju får revisjonen opplyst at årsskalendrane er utforma av skuleigar ved rådmannen i Samnanger kommune i samarbeid med rektorar og inspektørar ved skulane. Rutinane er detaljerte og skildrar kva aktivitet som skal skje månad for månad, kven som er ansvarleg for aktivitetane og eventuelle merknadar. I intervju med rådmann og assisterande rådmann går det fram at begge årsskalendrane nyleg har blitt reviderte og blitt ein del av rådmann sitt internkontrollsystem. Det blir også opplyst at overgangsplanane blir gjennomgått og evaluerte årleg i møte i pedagogisk forum i kommunen. Dette blir gjort på hausten, rundt oktober/november, blir det kommentert. I pedagogisk forum har ein då gått gjennom trinn for trinn og drøfta kva som fungerer og kva som eventuelt ikkje har fungert så godt i samband med overgangane det skuleåret.

3.7.1.1 Overgang frå barnehage til barneskule

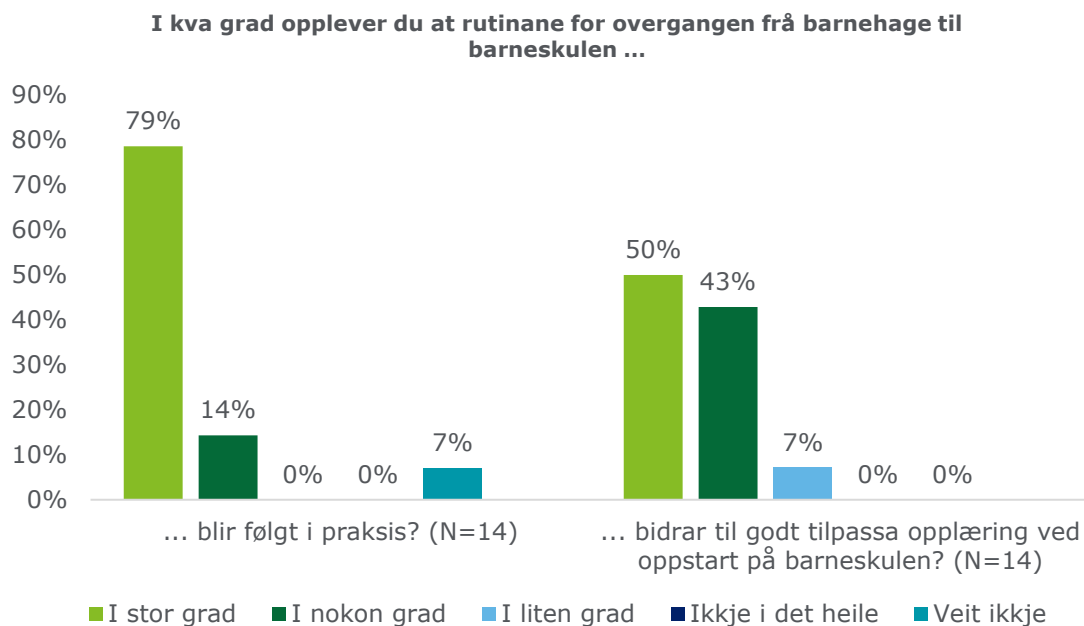
Kommunen sine overgangsrutinar for overgangen frå barnehage til barneskule er delt opp i informasjon om kva tid tiltaket for å sikre ein god overgang skal skje, kva er som er tiltaket, merknadar knytt til tiltaket og kven som har ansvar for tiltaket. Innhaldet skildrar fleire møtepunkt, både for dei framtidige skuleborna, dei tilsette i barnehagen og barneskulen og dei føresette. Mellom anna blir det arrangert skulebesøk, fellesmøte for foreldra i barnehagen, overføringssamtalar og tilbod om «bli-kjend» -samtale med kontaktlærar.

PPT Samnanger bistår i arbeidet med overgangar. For borna i barnehagen som er tilmeldt PPT har det blitt arrangert eit møte der både barnehage, barneskule, PPT og føresette deltek. Dette for å sikre ein god overgang mellom barnehage og barneskule for dei barna som kan trenge spesialundervisning. Føresette må samtykke til at barnehagen kan dele opplysningar med barneskulen før det blir gjennomført eit slikt møte. Desse møta inngår ikkje i kommunen sine overgangsrutinar frå barnehage til skule, men det blir opplyst at dei har vore gjennomførte tidlegare også. Det blir vist til at ein tidlegare har hatt praksis for at PPT utarbeider sakkunnig vurdering om behov for spesialundervisning for born tilmeldt PPT *før* dei starta på skulen, men PPT understrekar at ei slik sakkunnig vurdering kun kan vere midlertidig. Det må gjerast ny vurdering etter at borna faktisk er begynt på skulen, og PPT har satt frist for denne vurderinga til 15. november i 1.trinn. Vidare har PPT føreslått at ein innfører eit «stopp-punkt» frå småskulesteget til mellomsteget, der det òg må gjerast ei ny sakkunnig vurdering.

I intervju går det fram at rutinane for overgangen frå barnehage til barneskule er implementerte og blir følgt i praksis. I intervju med skuleeigar kom det fram at tilsette i barnehagen tidlegare har gitt uttrykk for at dei skulle ynskje at dei i endå større grad fekk følgje borna inn i skulekvardagen ved å få høve til å overlevere den kunnskapen dei har om kvart enkelt born over til skulen. Frå dei tilsette ved skulane blir det samtidig peika på at stor grad av informasjonsdeling om barn med behov for spesialundervisning kan ha den utilsikta konsekvensen at eleven blir «fanga i eit fast mønster», og ikkje får moglegheit til å starte med blanke ark, fordi skulen får «for mykje» informasjon.

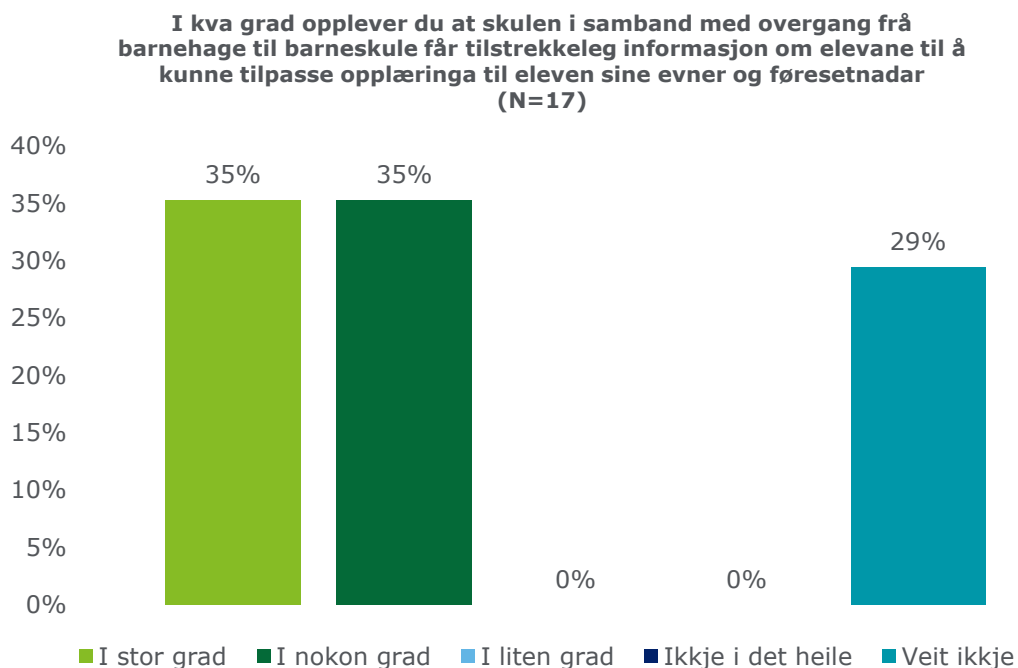
I spørjeundersøkinga fekk lærarane ved Samnanger barneskule spørsmål om det er utarbeida rutinar for overgangen mellom barnehage og barneskule. 82 prosent svarte *ja* og 18 prosent svarte *veit ikkje*. Lærarane som svarte *ja* fekk vidare spørsmål om i kva grad dei opplever at rutinane for overgangen frå barnehage til barneskule blir følgt i praksis, og om rutinane bidrar til godt tilpassa opplæring ved oppstart på barneskulen. Som det går fram av figuren under, svarer 79 prosent av lærarane som har svart på spørsmålet at dei *i stor grad* opplever at rutinane for overgangen frå barnehage til barneskulen blir følgt i praksis. Det er noko meir variasjon i svara når det gjeld i kva grad rutinane bidrar til godt tilpassa opplæring ved oppstart på barneskulen.

Figur 12 Praktisk bruk av rutinar for overgang frå barnehage til barneskule



Vidare fekk lærarane spørsmål om i kva grad dei opplever at skulen i samband med overgangen frå barnehage får tilstrekkeleg informasjon om elevane til å kunne tilpasse opplæringa til elevane sine evner og føresetnader. Som figuren under viser, er det 35 prosent som svarer *i stor grad* på dette spørsmålet, og ein tilsvarende stor prosentdel som svarer *i nokon grad*. 29 prosent svarer *veit ikkje*.³²

Figur 13: Informasjon i samband med overgang frå barnehage til barneskule



³² Spørsmålet er stilt til lærarar på barneskulen. Det er mogleg at ein del lærarar ikkje har erfaring med å undervise på første trinn, og at dette er årsaken til at mange svarer *veit ikkje*.

3.7.1.2 Overgang frå barneskule til ungdomskule

I årskalenderen for overgang mellom barneskule og ungdomskule går det fram kva tiltak som skal gjennomførast, kva månad og kven som er ansvarleg. Kalenderen omtalar mellom anna møte med lærarar frå 7. trinn og 8. trinn, at lærarane frå ungdomskulen vitjar 7. trinn for å informere om forventningar og fag på ungdomstrinnet, samt informere om valfag elevane må ta stilling til. Dersom kontaktlærar på 8. trinn ynskjer det, møter vedkommande kontaktlærar frå 7. trinn for å diskutere resultatane på kartleggingsprøver som alle elevane skal ha gjennomført på 7. trinn.

Årskalenderen omtalar ikkje eventuelle ekstra møte knytt til elevar som har hatt spesialundervisning på barneskulen, eller på anna vis blir vurdert å ha særskilde behov. Rektor ved ungdomsskulen opplyser likevel at det for elevar med ansvarsgruppe blir halde møte ut over dei treffpunkta som er omtala i årskalenderen. I desse møta deltek foreldre, av og til elev, kontaktlærar og spesialpedagogisk koordinator frå begge skulane, og i nokre høve assistent ved barneskule, PPT og/eller rektor ved ungdomskulen.

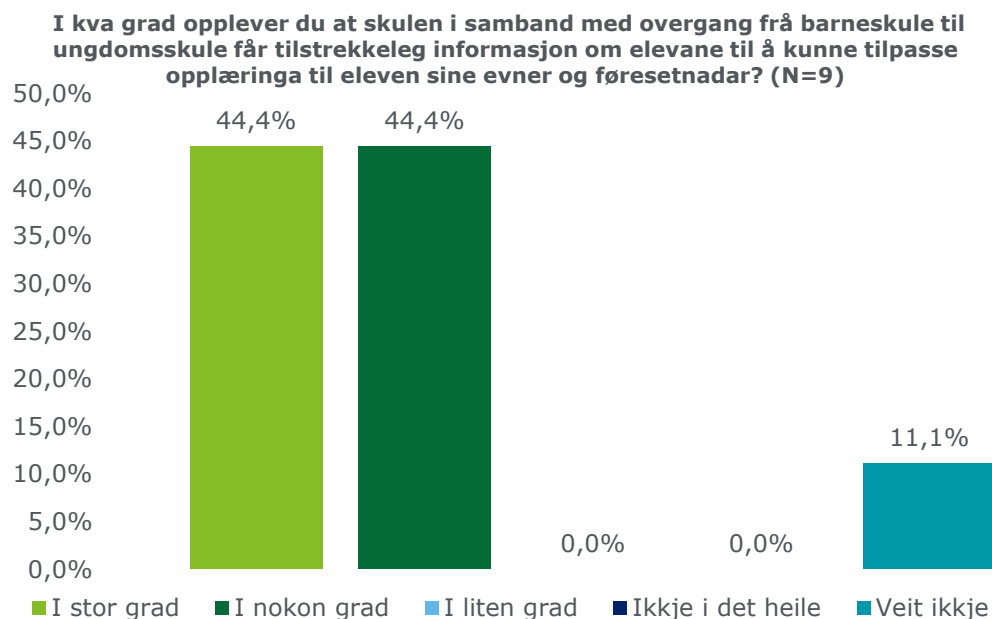
I intervju med PPT går det fram at PPT Samnanger ynskjer å vere med i overgangsmøte frå barneskule til ungdomsskule for dei elevane som har hatt spesialundervisning på barneskulen. Våren 2019 blei det arrangert ekstra møte i høve dette. Føremålet var å sjå grundig på tidlegare utgreiingar, sakkunnige vurderingar, vedtak og IOP-ar og at ein saman kunne diskutere god tilrettelegging på ungdomskulen. Møte i slik form er per i dag ikkje nedfelt i skriftlege rutinar, men i utkast til rutinar som er utarbeidd av PPT ligg det inne forslag om dette.

I intervju kjem det fram at rektorar og lærarar ved begge skular er nøgd med overgangsrutinane og meiner at dei fungere godt. Det blir også kommentert at for stor grad av informasjonsdeling kan ha den utilsikta konsekvensen at eleven ikkje får høve til å starte med blanke ark ved oppstart på ny skule, fordi skulen får all informasjon om vedkommande på førehand. I intervju går det fram at dette er ein balanse både leiinga og dei tilsette ved skulane er merksame på. Rutinar for utarbeiding av sakkunnig vurdering for elevar som har hatt spesialundervisning på barneskulen, og som skal byrje på ungdomsskulen, er omtala i kapittel 5.

I spørjeundersøkinga fekk lærarane ved ungdomskulen spørsmål om i kva grad dei opplever at skulen i samband med overgang frå barneskule til ungdomsskule får tilstrekkeleg informasjon om elevane til å kunne tilpasse opplæringa til eleven sine evner og føresetnader. Som det går fram av figuren under, er det like stor prosentdel som svarer *i stor grad* og *i nokon grad*.³³

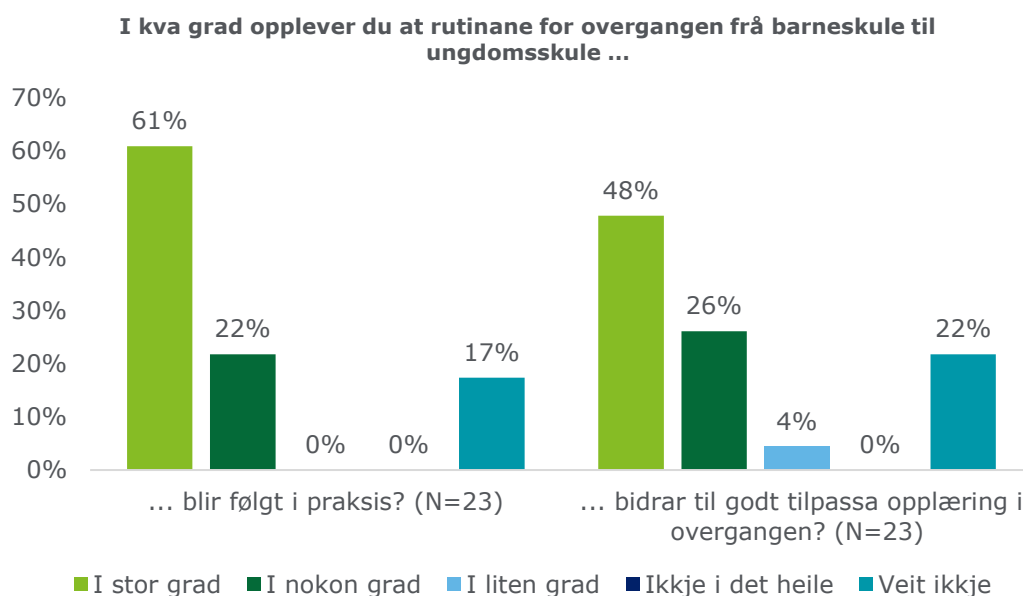
³³ Det er berre til saman ni personar som har svart på dette spørsmålet. Dette betyr at kvar person utgjør ein relativt stor prosentdel.

Figur 14 Informasjon i samband med overgang frå barneskule til ungdomsskule



Vidare fekk lærarane spørsmål om i kva grad dei opplever at rutineane for overgangen frå barneskule til ungdomsskule ble følgt i praksis og i kva grad rutineane bidrar til godt tilpassa opplæring i overgangen. Som det går fram av figuren under, opplever 61 prosent av lærarane at rutineane *i stor grad* blir følgt i praksis. Ein noko lågare prosentdel (48 prosent) opplever at rutineane *i stor grad* bidrar til godt tilpassa opplæring i overgangen.

Figur 15 Praktisk bruk av rutineane for overgang frå barneskule til ungdomsskule



3.7.2 Vurdering

Revisjonen vurderer det som positivt at det er utarbeidd kommunale rutinar både for overgang mellom barnehage og barneskule og frå barneskule til ungdomsskule. Det å følgje ein fast årskalender bidrar til føreseielegheit for partane, og tydeleg ansvarsdeling, og reduserer dermed risikoen for at samhandlinga i overgangen blir personavhengig. Revisjonen merkar seg at det er etablert ein praksis for ytterlegare møtepunkt når det gjeld ein del av elevane med spesialundervisning, og anbefaler at også denne praksisen blir nedfelt i årskalenderen for å sikre tydelege system og rutinar rundt overgangen. Utdanningsdirektoratet peiker både i rettleiar om overgangar³⁴ og rettleiar om spesialundervisning³⁵ på at overgangar kan vere sårbare, og at det er viktig at overgangane blir nøye planlagt og at dette skjer i god tid. Gode rutinar for overgangar for særleg sårbare elevar kan bidra til å gjere overgangane føreseielege og gode for barnet og familien. Revisjonen meiner det er viktig at Samnanger kommune, for å sikre gode overgangar for elevar som treng særleg tilrettelegging og som kan ha særlege behov for føreseielegheit og tryggleik i samband med overgangar, vurderer å fastsette ekstra møtepunkt i årskalenderen. Tydelege rutinar kan vere viktig både for å sikre at samarbeidet rundt overgangen begynner tilstrekkeleg tidleg, og for å redusere risikoen for manglande samarbeid og informasjon i overgangane.

Revisjonen merkar seg også at pedagogisk forum i kommunen årleg gjennomgår og evaluerer overgangane. Slike evalueringar av korleis overgangsrutinane fungerer i praksis er etter revisjonen si vurdering viktig, då ein på denne måten kan fange opp eventuelle forbettringsområde og med bakgrunn i det justere rutinane dersom det viser seg å vere behov for det. Revisjonen meiner at denne årlege evalueringa med fordel kan gå fram av overgangsrutinane, for å sikre at den blir nedfelt som ein del av rutinane, og redusere risikoen for at det blir personavhengig i kva grad ei slik evaluering blir gjennomført jamleg.

³⁴ Utdanningsdirektoratet: Overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning. Rettleiar. Sist endra 13.02.2015

³⁵ Utdanningsdirektoratet: Veilederen spesialundervisning. Rettleiar. Publisert juni 2014, sist endra 06.03.2017

4. Samhandling mellom skulane og PPT

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad er det etablert føremålstenlege system og rutinar for samhandling mellom skulane og PPT?

Under dette:

- Er det etablert føremålstenlege system for å sikre at pedagogisk- psykologisk teneste (PPT) hjelper grunnskulane i Samnanger kommune i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov, jf. oppl. § 5-6?
- Er det etablert føremålstenlege system for samhandling mellom skulane og PPT i tilfelle der skulen meiner at ein elev ikkje har tilfredsstillande utbytte av ordinær opplæring?

4.2 Revisjonskriterium

I opplæringslova § 5-3 blir det stilt krav om ei sakkunnig vurdering før det kan bli fatta vedtak om spesialundervisning:

Før kommunen (...) gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 (...) skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast (...).

Det er PPT som ifølgje opplæringslova § 5-6 skal sørge for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det.

I tillegg til det individretta arbeidet tilknytt sakkunnige vurderingar, skal skulane samarbeide med PPT på systemnivå. Av opplæringslova § 5-6 andre ledd går det fram at PPT «skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov». I St. meld. nr. 18 (2010-2011) blir det peikt på at PPT bør bruke meir tid på det systemretta arbeidet, dvs. å bistå skulane når det gjeld førebyggjande arbeid og kompetanse- og organisasjonsutvikling. Det blir i stortingsmeldinga lagt vekt på prioriteringa av systemarbeid. Dette er viktig fordi elevane sine særskilte behov ikkje nødvendigvis treng å vere tilknytt forhold ved eleven. Behova kan også skuldast skulen sine val rundt organisering av klassen og opplæringa, mangel på naudsynt kompetanse og forhold rundt klasseleiing. PPT bør difor på eit tidleg tidspunkt gi råd til skulen om løysingar og tiltak som gjer at eleven kan få eit tilfredsstillande utbytte innanfor den ordinære opplæringa, slik at det ikkje blir nødvendig å tilvise eleven til PPT og gjere enkeltvedtak.

4.3 PPT sitt systemretta arbeid

4.3.1 Datagrunnlag

PPT Samnanger har utarbeidd eit forslag til ein eigen mal for tilvising til PP-tenesta når det gjeld systemarbeid³⁶. I denne malen kan tilsette på skulen fylla ut om dei har behov for hjelp til oppfølging av læringsmiljø, lærarretteleiing eller anna. Vidare i dokumentasjon oversendt frå PP-tenesta til revisjonen, føreligg det ein mal for pedagogisk rapport som skulen skal legge ved tilvisinga. Denne ber om supplerande opplysningar der vedkommande som tilviser saka mellom anna skal skildre kva som har blitt gjort for å

³⁶ Samnanger kommune. Tilvising til PP-tenesta – systemarbeid.

positivt påverke læringsmiljøet, korleis tiltaka har fungert og korleis klassa fungerer sosialt og fagleg³⁷. I brev til revisjonen blir det opplyst at desse dokumenta er ein del av forslaget til rutinar som har blitt utarbeidd av PPT Samnanger, men som på revisjonstidspunktet ikkje var ferdigstilt og implementert. PPT opplyser i intervju om at det er viktig at både skulane og PPT er involvert i det vidare arbeidet med desse rutinane, for at alle skal vere einige om kva rutinar ein skal ta i bruk.

I intervju går det fram at PPT er involvert i ei læringsmiljøsak, med bakgrunn i ein førespurnad frå ei klasse. I arbeidet med denne systemsaka har PPT mellom anna gjennomført intervju med elevar og gjort observasjonar i klasserommet, samt hatt mange drøftingsmøte med lærarar og leiing. Lærarane får då rettleiing av PPT om læringsmiljø og klassemiljø. I dette arbeidet nyttar PPT modell for pedagogisk analyse – som er ein strategi for å få ei betre felles forståing og handtering av pedagogiske utfordringar i kvardagen i skular og barnehagar.³⁸

Det går fram av brev til revisjonen³⁹ at fagleiar for PPT Samnanger har vidareutdanning i læringsmiljø og gruppeleiing samt organisasjonsutvikling og endringsarbeid. I intervju går det fram at denne utdanninga er noko PPT-leiar brukar aktivt for å prøve å byggje opp system for kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling på skulane i Samnanger. Samtidig har ressursar i PPT så langt blitt brukt meir mot individsaker og tenesta opplever ofte utfordringar med å få tilstrekkeleg tid til systemarbeid. Ein del individsaker hadde blitt «lagt på vent» i overgangen til nytt PPT-kontor, og Samnanger PPT har prioritert å få desse utgreidd etter oppstart av det nye PPT-kontoret.

Det går vidare fram av brev til revisjonen at PPT i Samnanger kommune deltek i og arrangerer jamlege møte i ulike forum som skal bidra til kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling på skulane. Dette inkluderer:

- Oppvekstforum, som er ei tverretatleg samarbeidsgruppe som skal samarbeid om godt oppvekstmiljø i Samnanger kommune.
- Pedagogisk fagforum, som er eit fagforum for leiargruppa i skule og barnehage
- Ressursteam for barnehage og skule: Ressursteama skal vere eit rettleiings- og drøftingsforum for pedagogiske og spesialpedagogiske problemstillingar. Alle saker som skal tilvisast PPT skal først drøftast med PPT i ressursteama. Det er etablert ressursteam på begge skulane⁴⁰.

Ved opprettinga av eit PPT kontor i Samnanger, blei det gitt føringar frå kommuneleiinga om at PPT skal delta i desse ulike gruppene og foraa. Revisjonen får opplyst at PPT Samnanger elles fekk stor grad av fridom til å bygge opp ei funksjonell PP-teneste som stettar krava til systemarbeid.

Både lærarar og rektorar i Samnanger gir i intervju uttrykk for å vere positive til at Samnanger no har fått si eiga PP-teneste, og peiker på at PPT allereie har satt i gong tiltak for auke kompetansen blant dei tilsette på skulane. PPT har mellom anna bidrege med rettleiing rundt klasseleiing, og lærarane gir i intervju uttrykk for at dei oppfattar dette som eit viktig tiltak.

I spørjeundersøkinga fekk lærarane spørsmål om PPT sitt systemretta arbeid ved skulane i Samnanger. Som figuren under viser svarte 59 prosent av lærarane som har svart på spørjeundersøkinga at dei *i stor grad* opplever at det er etablert gode system og rutinar for samarbeidet mellom skulen og PPT når det gjeld systemretta arbeid. Seks prosent svarte *i liten grad* på same spørsmål⁴¹. Ein litt mindre prosentdel av lærarane som har svart på undersøkinga opplever at PPT har tilstrekkeleg kapasitet til å hjelpe skulen med systemretta arbeid i den grad det er ønskeleg: 35 prosent opplever dette *i stor grad*, medan 53 prosent opplever at PPT *i nokon grad* har tilstrekkeleg kapasitet. Det er også tolv prosent som meiner at PPT *i liten grad* har tilstrekkeleg kapasitet til systemarbeid⁴².

³⁷ Samnanger kommune. *Pedagogisk rapport frå skule – systemsak læringsmiljø*. Utkast. Ikkje datert. Sendt til revisjonen 19.03.2019.

³⁸ <https://laringsmiljosenteret.uis.no/prosjekter-og-programmer/lp-modellen/>

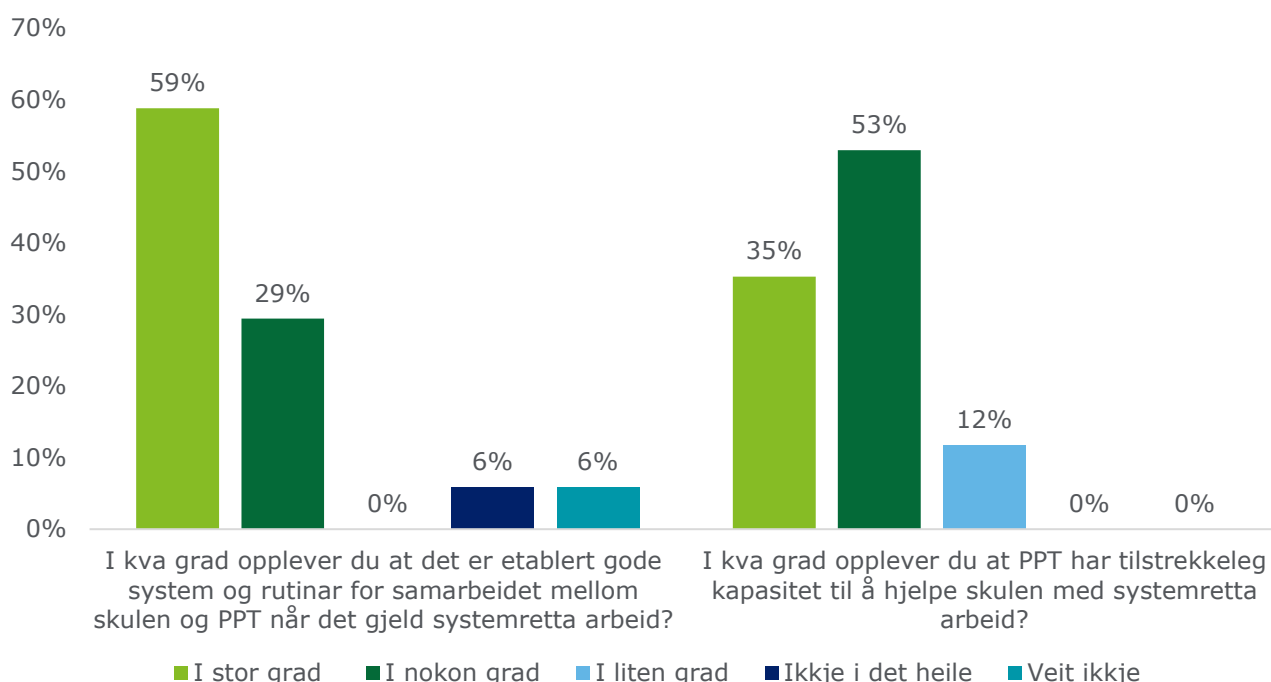
³⁹ Samnanger kommune. Forvaltningsrevisjon - Tilpassa opplæring og spesialundervisning våren 2019. Svar på dokumentførespurnad. Sendt til revisjonen 19.03.2019.

⁴⁰ På ressursteammøta deltek PPT, spesialpedagogisk koordinator og aktuell kontaktlærer. Helsesøster, rektor og/eller kommunepsykolog deltek i nokre av møta. Revisjonen får i intervju opplyst at dette varierer.

⁴¹ Seks prosent tilsvarar i dette tilfellet éin respondent

⁴² Tolv prosent tilsvarar i dette tilfellet to respondentar

Figur 16 PPT sitt systemretta arbeid (N=17)



Respondentane fekk høve til å komme med eventuelle kommentarar til PPT-kontoret sitt systemretta arbeid. Her går det mellom anna fram at lærarane opplever det som positivt at PPT-kontoret har hatt kurs og rettleiing på skulen. Vidare er respondentane positive til at PPT har besøkt alle klasseromma og at PPT-kontoret er raskare i sakshandsaminga og meir tilgjengeleg for skulane enn dei var før Samnanger fekk sitt eige PPT-kontor. Lærarane uttrykker vidare at dei opplever at det er mykje arbeid for eitt årsverk.

Vidare blir det opplyst at PPT har fått tilbakemelding frå leiing og pedagogisk personale ved skulane om at det er behov for at PPT besøker skulane og snakkar om tema som tilpassa opplæring og lesekurs/språkkurs på fellestida. På revisjonstidspunktet hadde ikkje dette blitt gjennomført mellom anna på grunn av sjukmeldingar. Det blir understreka i intervju at systemarbeid vil bli prioritert når PP-tenesta er ordentleg etablert. Samarbeidet mellom PPT og skulane er planlagt i ein årskalender for heile skuleåret. Her går det fram når PPT er tilgjengeleg på skulane, når det er ressursteam-møte og andre kurs og aktivitetar gjennom året. Denne kalenderen blei revidert og oppdatert våren 2019. Utover dette føreligg det ikkje vidare strategiar eller liknande som tydeleggjer i kva grad og eventuelt korleis PPT Samnanger kommune kan bistå kommunane med systemretta arbeid. I intervju med PPT går det fram at mange lærarar har bedt PPT om bistand når det gjeld tiltak i ordinær undervisning, men det er stor variasjon mellom lærarane når det gjeld kor aktivt dei etterspør bistand i form av rettleiing/råd og observasjon i klasseromma. I intervju med lærarane går det fram at lærarane oppfattar at PPT sin kompetanse blir brukt mykje på skulane i kommunen. Vidare går det fram at dei ikkje var misfornøgd med den tidlige PP-tenesta, men at PPT opplevast som meir tilgjengeleg for dei no og meir involvert i det spesialpedagogiske arbeidet på skulen.

I intervju revisjonen har gjennomført blir det også opplyst om at PPT Samnanger har tett kontakt med Statped og tek kontakt for rådgjeving og behov for anna kompetanse, og får råd mellom anna når det gjeld språkvanskar og matematikkvanskar. PPT har også tatt med seg lærarar og andre ressurspersonar frå skular i Samnanger på kurs hos Statped. På den måten blir det eit kompetanseløft for fleire, noko som blir opplyst å ha vore nyttig for dei involverte. PPT Samnanger har òg fått innvilga tenester hjå Statped i høve inkluderande læringsmiljø på Samnanger barneskule, eit samarbeid som starta opp i juni 2019. Vidare samarbeider PPT Samnanger med kommunepsykolog i dei sakane det er behov for det, særleg i ressursteam og kartlegging av kognitive evner. I desse sakene er det henta inn samtykke frå foreldre for å drøfte enkeltelevar. Vidare får revisjonen opplyst om at det er eit ynskje om å knyte fleire faggrupper

tettare til PP-tenesta i Samnanger etter kvart som den ny-etablerte tenesta blir endå meir etablert og fleire av rutinane er innarbeida.

4.3.2 Vurdering

Det er etter revisjonen si vurdering positivt at PPT i Samnanger den seinare tida har retta merksemd mot viktigheita av systemretta arbeid, og har utarbeidd utkast til rutinar og malar som kan nyttast i samband med førespurnader om systemretta bistand. Revisjonen vil presisere viktigheita av at rutinane blir ferdigstilte og implementerte. Også årskalenderen bidrar til å synleggjere og tydeleggjere rutinar for samhandling mellom skulane og PPT-tenesta, både når det gjeld systemarbeid og individarbeid. Revisjonen meiner det er viktig at kommunen sikrar at det blir sett av tilstrekkeleg med ressursar til at PPT kan prioritere arbeidet med organisasjonsutvikling og kompetanseheving på skulane, og på den måten bidra til at fleire elevar forhåpentlegvis kan få tilfredsstillande utbytte av den ordinære undervisninga. Mellom anna meiner revisjonen det kan vere viktig å involvere PPT i prosessar knytt til tidleg innsats, og vurderingar av korleis ein best kan unngå at elevar på første til fjerde trinn blir hengande etter i dei grunnleggjande dugleikane.

4.4. Samhandling mellom skulane og PPT i individualsaker

4.3.3 Datagrunnlag

I forslag til spesialpedagogiske rutinar, utarbeidd av PPT Samnanger⁴³, er det nedfelt «rutinar for arbeid med tilpassa opplæring og spesialundervisning/-hjelp» som skildrar korleis saksgangen i arbeidet med individualsaker skal gå. Her går det fram at når lærar/andre har registrert eit problem skal ein kartlegge og analysere resultat og drøfte saka med kollegaar/rektor/PPT eller andre, samt informere foreldre. Vidare skal det utarbeidast ein tiltaksplan og tiltaka skal prøvast ut i 4-8 veker, før ein skal evaluere tiltaka. Dersom resultatet er negativt skal ein drøfte saka med PPT i ressursteamet og med foreldra. Etter dette kan ein eventuelt tilvise eleven til PPT. Det er nedfelt i utkastet til rutinar at sakene alltid skal drøftast i ressursteamet først. I intervju går det fram at denne praksisen har blitt implementert, og at både lærarar, spesialpedagogiske koordinatorar og rektorane på skulane har stor nytte av drøftinga i ressursteamet.

Revisjonen har fått tilsendt «kalender for PPT sitt samarbeid med barnehagane og skulane» som viser PPT og skulane sine møtepunkt gjennom skuleåret 2018/19. Kalenderen skildrar når PPT er tilgjengeleg på dei enkelte barnehagane og skulane, samt faste møtepunkt. Her går det fram at PPT deltek fast i ressursteama til skulane i kommunen. Møta i ressursteama blir arrangert den første tysdagen i månaden på barneskulen og den første fredagen i månaden på ungdomskulen. Vidare går det fram at PPT Samnanger er på barneskulen på tysdagar kvar veke og på ungdomskulen onsdagar kvar veke. I følgje lærarane har dette bidrege til at dei oppfattar at PPT er tettare på sakene no enn då kommunen kjøpt PP-tenester frå ein anna kommune. I intervju med PPT går det fram at dialogen og kontakten mellom PPT Samnanger og skulane i kommunen i stor grad er bygd rundt PPT sine faste dagar på skulen, men også telefonkontakt og e-post blir brukt når behov oppstår.

Samnanger ungdomskule har utarbeidd dokumentet «organisering av spesialundervisning ved Samnanger ungdomskule», der oppgåvene til rektor, kontaktlærar, faglærar, sosiallærar, assistentar, IKT-pedagogisk programvareansvarleg og spesialpedagogisk koordinator går fram⁴⁴. I denne rutineskildringa går det fram at det er spesialpedagogisk koordinator på skulen som har hovudansvaret for kontakten mellom skulen og PPT. Faglærarane er ansvarlege for å lese sakkunnig uttale frå PPT for å tilpasse undervisninga for eleven med spesialundervisning i sine fag.

Samnanger barneskule har sendt over eit dokument til revisjonen der ein går gjennom dei ulike fasane frå ein byrjar å avklare behova til eleven til evalueringa av motteke spesialundervisning⁴⁵. Det er om lag ei A4

⁴³ Rutinane var på revisjonstidspunktet ikkje formelt ferdigstilte og implementerte.

⁴⁴ Organisering av spesialundervisning ved Samnanger ungdomsskule. Datert 06.08.2018.

⁴⁵ Dokumentet har arkivnummer SU-02, og er datert 19. mars 2019. Revisjonen får opplyst at dette dokumentet har blitt endra fleire gonger siste år, og at føreliggjande versjon ikkje har blitt gjort kjend for personalet ved skulen, og såleis ikkje er å sjå på som ein formell rutine.

side pr. fase og det går fram kven som er ansvarleg for kvart punkt. Det går mellom anna fram at det er kontaktlærar som skriv pedagogisk rapport som blir sendt til PPT ved tilmelding av elev til PPT og at det skal haldast eit møte når sakkunnig vurdering frå PPT føreligg for å orientere dei tilsette om innhaldet i uttalen. På dette møtet skal føresette, PPT, eleven sin kontaktlærar og representant for leiinga ved skulen vere til stades.

Både på Samnanger barneskule og Samnanger ungdomskule er det spesialpedagogisk koordinator som har hovudansvar for kontakta mellom PPT og skulane, men i tett dialog med rektor. Det går fram i intervju at det på begge skulane er spesialpedagogisk koordinator som blir kontakta om ein lærar mistenkjer at ein elev ikkje har tilfredstillande utbytte av ordinær opplæring. Lærarane får då rådgiving og hjelp for å finne passende tiltak innanfor ordinær opplæring. Lærar og spesialpedagogisk koordinator vurderer saman kva som kan vere passende tiltak. Det blir opplyst at det blir prøvd ut fleire ulike tiltak i ein periode mellom 4 til 8 veker. I intervju med PPT-leiar går det fram at PPT-kontoret har gitt råd til fleire lærarar som er usikre på kva tiltak som kan vere nyttige å prøve ut. Døme på denne type råd er knytt til gjennomføring av lesekurs, gjennomføring av språkverkstad, korleis ein skal møte utfordringar i høve oppmerksomheitsvanskar og korleis ein skal møte utfordringar i høve sosial kompetanse.

Dersom det viser seg at eleven ikkje har utbytte av ordinær opplæring etter utprøvinga av tiltak, blir saka drøfta i eit møte i ressursteamet. PPT opplyser i intervju at det no har blitt praksis at ein drøfter saka i ressursteammøtet før eventuell tilmelding til PPT. Aktuell kontaktlærar får moglegheit til å bli med på desse møta.

Verken PPT, rektorar eller lærarar som har blitt intervjuet kjenner til saker som har blitt meldt til PPT utan at sentrale personar ved skulen har vore klar over det. I intervju blir det opplyst om at det er ei målsetting for PP-tenesta at det ikkje skal vere saker i ressursteamet som PPT ikkje har blitt informert om i forkant av møtet. Ein er no i ferd med å nå denne målsetninga ved at tilsette ved skulane rådfører seg med PPT i fasen med utprøving av tiltak i den ordinære undervisninga. Vidare får revisjonen opplyst at det med ein gong PPT-kontoret blei oppretta ikkje var alle sakene som var innom ressursteamet før eleven blei tilmeldt til PPT, men i følge PPT-leiar har ein no klart å etablere ein praksis som sikrar dette. På den måten blir alle saker no diskutert i ressursteam før tilmelding.

I intervju framgår det at lærarane i Samnanger opplever at PPT responderer fort dersom dei tek kontakt eller treng hjelp eller rettleiing om klasseleiing, tilpassa opplæring eller andre tema.

4.3.4 Vurdering

Undersøkinga viser at det er ein etablert praksis for samarbeidet med PPT i individualsaker både på barneskulen og på ungdomsskulen, og at kommunen er i ferd med å etablere formelle rutinar for denne samhandlinga. Praksisen synast i dag langt på veg å vere i samsvar med forslaget til rutinar som er utarbeidd, med drøfting i ressursmøte og dialog både i fasen med utprøving av tiltak og når sakkunnig vurdering er utarbeidd. Det er etter revisjonen si vurdering positivt at ein har etablert ein praksis som dei ulike aktørane opplever fungerer godt. Revisjonen vil samtidig understreke viktigheita av at rutinane blir ferdigstilte og implementerte. Tydelege retningslinjer og rutinar for samhandlingar mellom skulen og PPT ved bekymring for ein elev sitt læringsutbytte, vil kunne bidra til gode og effektive prosessar og løysingar for den enkelte elev. Vidare vil slike retningslinjer og rutinar kunne bidra til å redusere risikoen for ulik praksis både innanfor og mellom skulane.

5. Sakshandsaminga i samband med spesialundervisning

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

I kva grad er sakshandsaminga i samband med vurdering av behov for spesialundervisning i samsvar med sentrale krav i opplæringslova og forvaltningslova?

Under dette:

- Er det etablert føremålstenlege retningslinjer og rutinar som sikrar at krav i regelverket blir etterlevd?
- I kva grad er den faktiske sakshandsaminga i samsvar med krav i regelverket når det gjeld til dømes saksutgreiing, samtykke, sakshandsamingstid, og innhald i enkeltvedtak?

5.2 Revisjonskriterium

Kapittel 5 i opplæringslova omhandlar spesialundervisning. Der går det fram at «elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning» (§ 5-1 første ledd).

Eleven sin rett til spesialundervisning etter opplæringslova er ein individuell rett. Dette inneber at skuleeigar ikkje kan avvise denne retten, når det er vurdert at ein elev ikkje kan få *tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet*. Vidare er det presisert i rettleiar om spesialundervisning frå Utdanningsdirektoratet at skuleeigar ikkje kan avgrense den særskilte tilrettelegginga med bakgrunn i manglande økonomiske ressursar.⁴⁶

Følgjande går fram av opplæringslova § 5-3 første ledd:

Før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast.

Vidare er det i § 5-3 andre ledd vist til minstekrava til kva den sakkunnige vurderinga skal greie ut og ta standpunkt til:

Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til

- eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet
- lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa
- realistiske opplæringsmål for eleven
- om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbodet
- kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod

Utdanningsdirektoratet har i rettleiar om spesialundervisning utdjupa desse krava. Det går mellom anna fram at «Den sakkyndige vurderingen må være så utførlig at skolen ikke er i tvil om hva PP-tjenesten egentlig tilrår, når enkeltvedtak om spesialundervisning skal gjøres.»⁴⁷ Vidare går følgjande fram om krav til sakkunnig vurdering:

⁴⁶ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Rettleiar til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Publisert juni 2014. Sist endra 06.03.2017.

⁴⁷ Ibid. Kapittel 6.

Innholdet bør derfor være så konkret som mulig. Den bør også inneholde konkrete tiltak som vil være til hjelp og bistand for eleven. Dette gjelder blant annet behovet for særskilt utstyr, særskilt tilrettelagte læremidler, læremiljø og kompetanse hos personalet.

Det er også viktig at den sakkyndige vurderingen sier noe om hva som skal være innholdet i timene, blant annet forholdet til Læreplanverket for Kunnskapsløftet og eventuelle avvik fra dette.

Den sakkunnige vurderinga skal både innehalde ei utgreiing og ei tilråding. Når PP-tenesta skal gi tilråding om kva opplæring som vil gi eit forsvarleg opplæringstilbod, er det ifølgje Utdanningsdirektoratet⁴⁸ sentralt at tilrådinga mellom anna inneheld tilrådd timetal, organisatorisk gjennomføring og tidsperiode den sakkunnige vurderinga gjeld for.

I opplæringslova § 5-3 fjerde ledd blir det stilt krav om at dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngjevinga for vedtaket mellom anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1. Ytterlegare krav til saksbehandlinga går fram av opplæringslova § 5-4. Mellom anna går følgjande fram av § 5-4 andre og tredje ledd:

Før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentast samtykke frå eleven eller frå foreldra til eleven. Med dei avgrensingane som følgjer av reglane om teieplikt og § 19 i forvaltningslova, har eleven eller foreldra til eleven rett til å gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før det blir gjort vedtak.

Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.

Det blir i rettleiaren om spesialundervisning peikt på at det er viktig at skuleeigar, skulane og PPT har god kjennskap til forvaltningsretten sine lovfesta reglar og ulovfesta prinsipp ved behandling av saker om spesialundervisning. Dette fordi eit vedtak om spesialundervisning er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova, og krav til saksbehandlinga som går fram av forvaltningslova må følgjast.

I forvaltningslova går følgjande fram av § 11a om saksbehandlingstid og førebels svar:

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

Samla sett går ei rekkje krav til saksbehandlinga fram av opplæringslova og forvaltningslova. Når det gjeld sistnemnde dreier det seg mellom anna om krav til saksførebuing (kapittel IV) og krav til grunngjeving (§§ 24 og 25). Det blir presisert i rettleiaren om spesialundervisning at det skal fattast vedtak også dersom det blir vurdert at eleven ikkje har behov for spesialundervisning. Dette er viktig av omsyn til klageretten og dermed eleven sin rettstryggleik. Det går fram i forvaltningslova § 16 at «Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist.» Førehandsvarslet skal gjere greie for kva saka gjeld og elles innehalde det som er påkravd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv.

Når det gjeld innhaldet i enkeltvedtaket, må enkeltvedtaket ta stilling til kva som er eit forsvarleg tilbod for eleven. Det er ikkje nok å berre konstatere ein rett på spesialundervisning. Krav til innhaldet i enkeltvedtaket er nærare utdjupa mellom anna i forarbeida til opplæringslova⁴⁹ og i Utdanningsdirektoratet sin rettleiar om spesialundervisning. I forarbeida til opplæringslova er det understreka at det må gå fram

⁴⁸ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Rettleiar til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Publisert juni 2014. Sist endra 06.03.2017.

⁴⁹ Ot.prp.nr. 46 (1997-1998).

klart og fullstendig kva for eit opplæringstilbod eleven skal ha. I rettleiaren om spesialundervisning er vidare følgjande presisert:

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, alternativ opplæringsarena)
- kompetanse (lærer, spesialpedagog, logoped, assistent mv.)⁵⁰

Kvar av punkta over er ytterlegare utdjupa i rettleiaren. Under organisering er det mellom anna vist til at «Dersom skolen har et to-lærersystem hvor spesialundervisningen blir fulgt opp av en ekstra lærer i klassen, må dette vises i enkeltvedtaket», og det går fram at bruk av eine-undervisning til elevar som ikkje har enkeltvedtak om dette, vil vere i strid med opplæringsloven.

Ein skule kan vurdere å ta større eller mindre delar av den sakkunnige vurderinga inn i enkeltvedtaket.

Enkeltvedtak kan klagast på jf. forvaltningslova § 28. Av § 27 går det fram at det i underretting om vedtak skal «gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr. § 19 til å se sakens dokumenter.»

5.3 Retningslinjer og rutinar for å sikre at krav i regelverket blir etterlevd

5.3.1 Datagrunnlag

PPT i Samnanger har utarbeidd eit utkast til spesialpedagogiske rutinar for grunnskulen og vaksenopplæringa i Samnanger kommune. Rutinen var på revisjonstidspunktet ikkje vedteke eller formelt implementert ved skulane. Vedlagt utkastet til rutinar er ein del malar som skal nyttast i prosessen med å vurdere behov for spesialundervisning og gjennomføre vedteke spesialundervisning. Mellom anna skjema for tilvising til PPT (eit skjema for individsaker og eit skjema for systemsaker) og pedagogisk rapport (også eit skjema for individsaker og eit skjema for systemsaker). Det er lagt opp til at også mal for IOP og årsrapport for elevar med vedtak om spesialundervisning skal ligge blant vedlegga, men dei var på revisjonstidspunktet ikkje lagt inn i utkastet til rutinar. Mal for sakkunnig vurdering eller enkeltvedtak ligg ikkje blant vedlegga.

Utkastet til rutinar inneheld eit «flytdiagram» som viser prosessen med å vurdere behov for spesialundervisning, og moglege vegar vidare. Rutinedokumentet er vidare delt inn i seks faser:

Fase 1: Førtilmelding

Fase 2: Tilmelding til PPT

Fase 3: Sakkunnig vurdering

Fase 4: Vedtaksfasen

Fase 5: IOP, planlegging og gjennomføring

Fase 6: IOP, Evaluering/Årsrapport

Hovudinnhaldet i kvar fase er kort skildra, og under «fase 1 – førtilmelding» går det mellom anna fram at skule og heim skal arbeide med tiltak og evaluere tiltaka. Pedagogisk rapport er vist til som eit viktig dokument i denne fasen. Under «fase 2 – Tilmelding til PPT» er det vist til vedlagt tilvisingsskjema som skulen skal nytte. Under «fase 3 – Sakkunnig vurdering» står det at PPT tar imot tilmeldingar kontinuerleg,

⁵⁰ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Rettleiar til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Publisert juni 2014. Sist endra 06.03.2017. Avsnitt 7.2

og at saksansvarleg skal sende ut brev om motteke tilmelding. Vidare går det fram at Samnanger har satt frist for sakkunnig vurdering til seks månader, frå motteke tilmelding.

Under «fase 4 – Vedtaksfasen» går følgjande fram:

Sakkunnig vurdering vert sett på som søknad om spesialundervisning. Etter at skulane har motteke sakkunnig vurdering skal rektor fatte enkeltvedtak innan 3 veker. Det skal fattast enkeltvedtak for både positive og negative sakkunnige vurderingar.

Det er også vist til at det er krav om særleg grunngjeving dersom vedtaket avvik frå sakkunnig vurdering, men det er ikkje vist spesifikt til kor dette kravet er heimla, eller andre krav til innhaldet i enkeltvedtaket. Generelt er det i utkastet til rutinar i liten grad vist til lovgrunnlag for dei krav og forventningar som er nedfelt i rutinedokumentet.

Vidare er det ein del av utkastet til rutinar som har overskrifta «Saksgangen – kort fortalt». Krav om at foreldra skal samtykke til at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering, og korleis slikt samtykke skal hentast inn, er ikkje skildra i utkastet til rutinar. Verken her eller under omtalen av fasane tidlegare i utkastet.

Utkastet til rutinar omtalar ulike moglege utfall av sakkunnig vurdering: at PPT konkluderer med at eleven har behov for spesialundervisning, eller at PPT konkluderer med at eleven ikkje har behov for spesialundervisning. Det går fram at det skal fattast vedtak i begge tilfelle, men rutinedokumentet inneheld ingen malar for vedtak om spesialundervisning, verken for innvilging av spesialundervisning eller avslag på spesialundervisning.

Når det gjeld saksbehandlingstid, går det fram av utkastet til rutinar at PPT etter motteke tilvising skal kalle inn foreldre til inntakssamtale innan tre veker, at sakkunnig vurdering skal føreligge innan seks månader, og at vedtak skal fattast innan tre veker etter at sakkunnig vurdering føreligg. Ut over dette er ikkje krav til saksbehandlingstid omtala i utkastet til rutinar, og det er ikkje vist til krav som går fram av forvaltningslova når det gjeld saksbehandlingstid og førebels svar, og korleis desse krava skal bli ivareteke i saksbehandlingsprosessen.

Det går fram at PPT før ferdigstillinga av den sakkunnige vurderinga skal gi tilbakemelding på utgreiinga til skule og foreldre, og at ein skal drøfte kva tilpassingar eleven har behov for. Det går ikkje fram om dette skal gjerast i form av å kalle inn til eit felles møte eller på anna vis. Det er i denne samanheng ikkje vist til eleven og foreldra sin rett til å gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga, og til å uttale seg før det blir gjort vedtak. Det går ikkje fram om det skal vere ytterlegare dialog med foreldra etter at sakkunnig vurdering føreligg, og før det blir fatta vedtak. Kapittelet «Saksgangen – kort fortalt» omtalar ikkje vedtaksfasen eller krav til enkeltvedtak. Heller ikkje krav til førehandsvarsel eller retningslinjer for korleis dette kravet skal ivaretakast er skildra i utkastet til rutinar.

PPT har ein mal for sakkunnig vurdering. Malen inneheld ei rekke overskrifter, slik at det er tydeleg at den sakkunnige vurderinga både skal omfatte ei utgreiing og ei tilråding, og at PPT skal skildre kva for opplæring som vil gi eleven eit forsvarleg opplæringstilbod. Malen inneheld ein del hjelpetekst og døme under ulike overskrifter. I malen går det fram at det skal fyllast inn perioden den sakkunnige vurderinga gjeld for⁵¹. PPT har også ei «mappe for inntak Samnanger PPT», som inneheld ei sjekkliste for internt bruk. Sjekklista inneheld punkt knytt til innkalling og gjennomføring av inntakssamtale, samt den vidare saksutgreiinga og utarbeiding av sakkunnig vurdering. Vidare inneheld mappa eit skriv med informasjon om inntakssamtale, der det går fram kva tema som er sentrale i samtalen, eit skriv med informasjon om saksgangen til foreldre/føresette, mal for journalopptak, og mal for innhenting av samtykke frå føresette til sakkunnig vurdering og samarbeid.

Ved oversending av dokumentasjon til revisjonen (mars 2019) har Samnanger barneskule lagt ved eit dokument der fem ulike fasar er skildra.⁵² Dette er dels dei same fasane som i utkastet til rutinar som er utarbeidd av PPT, men dei to første fasane i PPT sitt rutineutkast er her slått saman til «Fase 1 avklaring av behov». I dokumentet er ulike aktivitetar skildra i ein tabell, som også inneheld kolonner for «ansvar», «frist» og «gjort». Ansvarskolonna er fylt ut, til dømes ved at det står «Føresette, kont.lærar, ped.pers.» eller «Kont.lær.», medan dei to andre kolonnene står tomme. Revisjonen får opplyst frå leiinga ved skulen

⁵¹ PPT Samnanger «sakkunnig vurdering av behov for spesialundervisning» - sendt til revisjonen 19.09.2019.

⁵² Dokumentet har arkivnummer SU-02, og er datert 19. mars 2019.

at dokumentet skildrar skulen sine rutinar for saksgangen knytt til spesialundervisning, og har blitt endra fleire gonger det siste året. Versjonen revisjonen har motteke har, etter det som blir opplyst, ikkje blitt gjort kjent for personalet ved barneskulen, og er såleis ikkje implementert som ein formell rutine. Det blir vidare opplyst at kolonnene med «frist» og «gjort» er tenkt nytta som ei sjekkliste i den enkelte sak, men at dette systemet så langt ikkje er tatt i bruk. Skildringa av dei ulike fasane inneheld ein del av den same informasjonen som utkastet til rutinar frå PPT, men det er også ein del moment her som ikkje inngår i PPT sitt rutineutkast. Til dømes viser dokumentet frå barneskulen til at det er krav til samtykke frå føresette før utgreiing hos PPT, det er vist til at ein forsvarleg saksprosess føreset at skuleeigar/skulen kan dokumentere opplysningar, og at t.d. telefonsamtalar og møte skal vere skriftleg dokumentert. Det er også vist til at det skal haldast eit møte når sakkunnig vurdering frå PPT føreligg:

Når sakkunnig vurdering frå PPT føreligg, skal det haldast eit møte der føresette vert orientert om innhaldet i uttalen. På dette møtet skal føresette, PPT, eleven sin kontaktlærar og representant frå leiinga ved skulen vera til stades. Foreldra har rett til å uttale seg og det skal leggjast stor vekt på deira syn.

Det er vist til opplæringslova § 5-4, og innhaldet i paragrafen er gjeve att. Vidare går det fram av dokumentet frå barneskulen at når føresette skriv under på at eleven kan tilvisast PPT, «(...) vert denne underskrifta sett på som ei godkjenning for skulen til å kunna fatta eit enkeltvedtak i saka.»

Under «fase 3 – enkeltvedtak» i dokumentet frå barneskulen, er det vist til ein del krav til enkeltvedtaket. Mellom anna er det vist til at det skal vere særleg grunngjeve dersom vedtaket avvik frå den sakkunnige vurderinga, enkeltvedtaket skal vere skriftleg og grunngjeve og det er vist til at enkeltvedtaket klart skal vise kva opplæringstilbod eleven skal få, mellom anna gjennom tal timar til spesialundervisning og eventuelle assistenttimar.

Samnanger ungdomsskule viser ved oversending av dokumentasjon til revisjonen (mars 2019) til utkastet til rutinar som er utarbeidd av PPT. I tillegg har ungdomsskulen i eit notat skildra skulen sin praksis knytt til tilpassa opplæring og undervegsvurdering. Skulen har også sendt over eit dokument med tittelen «Saksgangen i samband med oppmelding til PPT Samnanger (per 16.08.18)», som inneheld mykje av den same informasjonen som eit skriv PPT har som heiter «Informasjon til foreldre/føresette», og som blir nytta ved inntakssamtale hos PPT. Dette synast å vere ein samanfatta versjon av informasjonen som står under «Saksgangen – kort fortalt» i utkastet til rutinar utarbeidd av PPT.

Ved begge skulane er det vist til same mal for pedagogisk rapport og tilvising til PPT som dei som ligg ved PPT sitt utkast til rutinar. Det blir opplyst at både tilvisingsskjema og mal for pedagogisk rapport blei laga etter opprettinga av eit nytt PPT kontor i Samnanger. I tilvisingsskjemaet er det eit eige felt for «samtykke til tilvisinga frå foreldre/føresette». Her går det fram at begge foreldra må underteikne dersom begge har foreldreansvar. Av skjemaet går det fram at det gjeld tilvising til PPT Samnanger, men det går ikkje fram at PPT blir bede om å utarbeide sakkunnig vurdering. Det går heller ikkje fram at det skal fattast eit enkeltvedtak etter at PPT har vurdert saka. Det er eit eige fritekstfelt i malen der den som fyller ut skjemaet skal skrive kva ein ønskjer at PP-tenesta skal gjere.

Skulane har også malar for vedtak om spesialundervisning, men det er ikkje same mal. Det føreligg ikkje eigen mal for vedtak om avslag på spesialundervisning, og heller ikkje mal for førehandsvarsel eller førebels svar jf. forvaltningslova §§ 16 og 11a.

Revisjonen får opplyst at malen for vedtak om spesialundervisning på Samnanger barneskule er utarbeidd av kommunen og ligg i sakshandsamingssystemet Websak. Her er det eigne felt for å fylle inn talet på årstimar eller timar i veka med spesialundervisning og årstimar eller timar i veka med assistent. I overskrifta er det lagt opp til at det skal stå kva skuleår vedtaket gjeld for. Det blir i malen referert til opplæringslova § 5-1. Vidare står det «Viser til sakkunnig uttale frå PPT????????». I eit felt under denne teksten skal ein fylle inn dato for sakkunnig vurdering frå PPT. Det går ikkje tydeleg fram om meir informasjon frå den sakkunnige vurderinga skal fyllast inn i vedtaket. Det står ingenting om krav til grunngjeving av vedtaket eller krav til skildring av innhaldet i spesialundervisninga ut over at det skal fyllast inn timetal. Fylkesmannen i Hordaland er oppgitt som klageinstans og det framgår at fristen for å klage er 3 veker. Det går fram at ei eventuell klage skal sendast til Samnanger kommune. Malen inneheld ikkje informasjon om retten til å sjå dokumenta i saka. Malen legg opp til at det er rektor som skal signere.

Samnanger ungdomskule nyttar som nemnd over ein annan vedtaksmal. Også i denne malen er det lagt opp til at det innleiingsvis skal stå kva skuleår vedtaket gjeld for. Vidare skal det stå tal årstimar med spesialundervisning som det er fatta vedtak om. I denne malen blir det under overskrifta «sakshandsaming» vist til opplæringslova §5-1, §5-3, §5-4 og §5-5, utan at innhaldet i nokre av paragrafane er referert. Lengre ned i malen, under overskrifta «grunnngjeving» er det vist til innhaldet i oppl. § 5-1, og det går fram at «Vedtaket er gjort etter Opplæringslova §5-1 og §5-5. Vedtaket samsvarer med den sakkunnige vurderinga frå PPT.» Vidare er det i malen utarbeida eit eige felt for saksutgreiing og eit eige felt for grunnngjeving av vedtaket, organisering og innhald i vedtaka, vurderingar og konsekvensar og klagerett. Det framgår at fristen for å klage er 3 veker, at klagen skal sendast til rektor og at Fylkesmannen i Hordaland er klageinstans. Det er også opplyst om retten til å sjå dokumenta i saka. Vidare er det vist til at ein har ein løpande rett til å klage, uavhengig av fristen på tre veker, «dersom gjennomføring av spesialundervisninga ikkje er i tråd med dette enkeltvedtaket.»

Det blir opplyst at tidlegare har det ikkje blitt fatta enkeltvedtak i saker der sakkunnig vurdering frå PPT konkluderer med at eleven ikkje har behov for spesialundervisning på Samnanger ungdomskule, men revisjonen får i intervju opplyst at praksisen på dette området blei endra skuleåret 2018-2019.

Revisjonen har fått opplyst at det i samband med overgang frå barneskule til ungdomskule har vore praksis at det blir skrive sakkunnig vurdering for ungdomskulen *før* eleven startar på ungdomskulen, og at denne vurderinga kan vare i alle tre åra. Frå PPT blir det peika på at dette ikkje er i samsvar med krav i opplæringslova, om at utbyte av ordnært opplæringstilbod på den skulen eleven går må vurderast i samband med ei eventuell tilråding om spesialundervisning. PPT Samnanger har føreslått å løyse dette ved å overføre IOP frå barneskulen til ungdomskulen, og at denne kan brukast i ei overgangsfase. PPT meiner vidare at lærarane på ungdomskulen bør skrive ein ny pedagogisk rapport for eleven etter oppstart på ungdomskulen, og at PPT deretter skal kunne utarbeide ny sakkunnig vurdering før 15. november. Dersom ei sakkunnig vurdering skal vare i fleire år, ynskjer PPT å innføre tydelegare «sjekkpunkt» etter kvart år for å vurdere om eleven får tilstrekkeleg utbyte av undervisninga.

Sjølve enkeltvedtaka om spesialundervisning i Samnanger kommune blir gjort i kommunen sitt sakshandsamingssystem, WebSak. Revisjonen har fått tilsendt dokumentasjon som viser det frå 01.04.2016 har vore rektorane på skulane som har vedtaksmynde til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning.⁵³

Revisjonen får opplyst at skuleeigar er i ein implemeneringsprosess der skulane i Samnanger skal kunne ta i bruk programmet «VISMA-flyt skole». Revisjonen får forklart at dette er ei skyløysing for skuleadministrasjon, retta mot lærarar, foreldre og elevar i grunnskulen. Skuleeigar meiner dette er eit godt verktøy for å sikre sakshandsaming i tråd med regelverket mellom anna fordi det vil stille krav til kommunikasjon og dokumentasjon i sakene. Modulen for IOP i dette programmet er også kjøpt inn. Skuleigar håper å ta dette programmet i bruk snarast – mest truleg i løpet av seinhausen 2019.

5.3.2 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at dei system, rutinar og malar som er etablert i Samnanger kommune ikkje i tilstrekkeleg grad legg til rette for at saksbehandlinga i samband med vurdering av behov for spesialundervisning følgjer sentrale krav i regelverket. Det føreligg i liten grad gjeldande retningslinjer og rutinar for saksbehandlinga, men det føreligg fleire malar som er i bruk, og eit utkast til nye rutinar. Revisjonen meiner det er behov for å vidareutvikle også utkastet til rutinar som føreligg, for at det på best mogleg vis skal leggje til rette for etterleving av krav i regelverket. Revisjonen meiner utkastet til rutinar er strukturert på ein føremålstenleg og lett tilgjengeleg måte, som gir god oversikt over saksbehandlingsprosessen. Revisjonen vil også framheve som positivt at det er utarbeidd eit flytdiagram som viser saksbehandlingsprosessen med ulike moglege utfall. Diagrammet gir etter revisjonen si vurdering ei visuell og enkelt forståeleg framstilling av saksgangen, noko som bidrar til å tydeleggjere sentrale oppgåver og ansvar, og vurderingar som må gjerast. Revisjonen meiner samtidig at dei rutinar som føreligg

⁵³ Samnanger kommune: Spesialundervisning – rutiner og fullmakter. Sak nr 024/16. Delegert sak.

på revisjonstidspunktet, inkludert utkastet utarbeidd av PPT, har ein del vesentlege manglar. Revisjonen vil trekke fram følgjande:

- Revisjonen meiner det er viktig at det i rutinar som skildrar ulike fasar og viktige oppgåver knytt til saksgangen, blir vist til dei spesifikke krav i regelverket som rutinane er meint å stette. Gjennom spesifikke referansar til krav i regelverket vil det gå tydeleg fram kva som er krav i lov og forskrift, og kva som ev. er kommunale retningslinjer ut over dei lovfesta krava, noko som kan vere viktig informasjon for å tydeleggjere viktigheita av å følge rutinane.
- Krav om innhenting av samtykke frå foreldre – både til at det blir gjort ei sakkunnig vurdering og til at det blir fatta vedtak om å setje i gang spesialundervisning – går per i dag ikkje tydeleg nok fram av rutinane. Revisjonen meiner at rutinane også bør innehalde ei nærare skildring av korleis desse krava skal ivaretakast, til dømes gjennom bruk av faste malar, faste møtepunkt mv. Det at foreldra samtykker til at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering gjennom å signere tilvisinga til PPT synast etter revisjonen si vurdering føremålstenleg, men det bør då tydeleggjerast i tilvisingsskjemaet at det er det samtykket gjeld. Det vil då ikkje vere nødvendig å innhente dette samtykket på nytt i samband med inntakssamtalen. Ulike rutinar og dokument omtalar kontakt mellom skule, PPT og foreldre på litt ulike vis og ulike tidspunkt; anten før eller etter ferdigstilling av sakkunnig vurdering. Revisjonen meiner denne prosessen bør klargjerast, og at det i den samanheng er viktig å sikre at dialogen med foreldre både ivaretek krav om samtykke til at det blir fatta vedtak om spesialundervisning, og ivaretek kravet til at eleven og foreldra skal få høve til å gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga, og uttale seg før vedtak blir fatta. Dokumentasjon av desse prosessane er også viktig, for å sikre at saksbehandlinga er etterprøvbar.
- Revisjonen vil presisere at det at foreldra signerer på tilvisingsskjemaet til PPT, og på det viset samtykker til at det blir gjort ei sakkunnig vurdering, ikkje automatisk kan reknast også som eit samtykke til at det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning. Dette fordi samtykket er gitt på eit tidleg tidspunkt i prosessen, og det på dette tidspunkt ikkje er avklart om eleven har behov for spesialundervisning og om det dermed vil bli gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning. Det går heller ikkje fram av teksten i tilvisingsskjemaet at foreldra ved å signere samtykker i at det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning. Revisjonen meiner difor at rutinane for innhenting av samtykke som går fram av eit dokument oversendt frå barneskulen, ikkje oppfyller krava i opplæringslova § 5-4 andre ledd.
- Det er ikkje omtala i føreliggande rutinar eller utkast til rutinar at eleven sjølv etter fylte 15 år har kompetanse til å samtykke til spesialundervisning. Dette følgjer av barnelova § 32 der det går fram at barn som er fylt 15 år, sjølv avgjer spørsmål om val av utdanning. I rettleiar om spesialundervisning viser Utdanningsdirektoratet til at frå eleven har fylt 15 år, er det tilstrekkeleg med eleven sitt samtykke i saker om spesialundervisning. Både barnekonvensjonen og barnelova gir også føringar for at eleven sjølv skal få uttale seg i eigen sak, og at eleven si meining skal tilleggjast stor vekt. Dette gjeld også før fylte 15 år. Revisjonen meiner det er viktig at Samnanger kommune sine rutinar og malar i større grad enn i dag legg til rette for å ivareta eleven sin rett til medverknad og eleven sin rett til å samtykke etter fylte 15 år.
- Kommunen har per i dag ikkje rutinar som sikrar at krav om førehandsvarsel om vedtak jf. forvaltningslova § 16 blir ivareteke i dialogen med foreldre. Det kan vere at lovkrav likevel er ivareteke i praksis, gjennom dialogen med foreldra, men det er revisjonen si vurdering at rutinane bør omtale korleis slikt førehandsvarsel blir sikra. Manglande rutinar aukar etter revisjonen si vurdering risikoen for at krav i regelverket ikkje blir tilfredsstillande ivareteke.
- Revisjonen stiller spørsmål ved dei krav til saksbehandlingstid som går fram av kommunen sitt utkast til rutinar: PPT skal kalle inn til inntakssamtale innan tre veker, sakkunnig vurdering skal føreligge innan seks månader frå tilvising, og vedtak skal fattast innan tre veker etter at sakkunnig vurdering føreligg. Revisjonen meiner at desse retningslinjene ikkje bidrar til å sikre at krava om at saka skal avgjerast utan ugrunna opphald, blir ivareteke. I rettleiar frå Utdanningsdirektoratet blir det peika på 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.»⁵⁴ Det at det er sett ein frist på seks månader for utarbeiding av sakkunnig vurdering, er difor ikkje tilfredsstillande, etter revisjonen si vurdering. Revisjonen vil vidare presisere at det er rektor som har vedtaksmynde, og at PPT i denne samanheng er eit saksførebuaende organ. PPT si saksbehandlingstid inngår difor i den totale saksbehandlingstida frå eit mogleg behov for spesialundervisning blir avdekket og til vedtak blir fatta. Revisjonen vil påpeike at formuleringa i utkast til rutinar der det går fram at sakkunnig vurdering er å rekne som ein søknad om spesialundervisning, er misvisande. Som nemnd over er PPT eit saksførebuaende organ, og den sakkunnige vurderinga er ein sentral del av saksutgreiinga jf. forvaltningslova § 17, der det mellom anna er stilt krav om at ei sak skal vere så godt opplyst som mogleg før vedtak blir fatta. Skulen må fatte vedtak på forsvarleg grunnlag, og den sakkunnige vurderinga er eit sentralt ledd i å sikre at slikt forsvarleg grunnlag føreligg. Det er ikkje krav om ein skriftleg søknad i saker som gjeld vurdering av behov for spesialundervisning, men Utdanningsdirektoratet viser i rettleiar om spesialundervisning til tidspunktet då PPT mottok henvendinga som utgangspunkt for berekning av saksbehandlingstid. Altså skal det gis eit førebels svar etter fvl. § 11a dersom enkeltvedtak ikkje kan fattast innan ein månad frå tilvising blei sendt til PPT. Som saksførebuaende organ inngår PPT si saksbehandlingstid i den totale saksbehandlingstida. Det er skulen, som forvaltningsorgan, som skal sende førebels svar til foreldra.

- Forvaltningslova sine krav til saksbehandlingstid bør omtalast i rutinane, slik at ein etablerer ein prosess som ivaretek lovkrava. Av forvaltningslova § 11a første ledd går det fram at forvaltningsorganet skal avgjere saka utan ugrunna opphald. I ei sak som gjeld enkeltvedtak, som er tilfelle med vedtak om spesialundervisning, skal det gis eit førebels svar dersom ein førespurnad ikkje kan svarast på i løpet av ein månad etter at den er motteke. Krav til førebels svar går fram av forvaltningslova § 11a andre ledd, og det bør gå fram av rutinane korleis dette kravet skal ivaretakast og kven det er sitt ansvar. Det bør også føreligge ein mal for førebels svar, for å bidra til å sikre at krav i regelverket blir etterlevd.
- Utdanningsdirektoratet presiserer i rettleiar om spesialundervisning at PPT ikkje har lov til å ha ventelister, då ventelister for å utarbeide ei sakkunnig vurdering vil vere i strid med lovkrav om at saka skal behandlast utan ugrunna opphald. Vidare peikar Utdanningsdirektoratet på at eleven sin rett til spesialundervisning ikkje skal trenerast på grunn av lang saksbehandlingstid hos PP-tenesta, og at økonomiske og kapasitetsmessige årsakar til at elevane ikkje blir utreda ikkje er gyldig grunn til at det tar lang tid å utarbeide sakkunnig vurdering. Dette inneber etter revisjonen si vurdering at perioden på eit halvt år (frå januar 2018 til juni 2018) der nye tilvisingar til PPT ikkje blei handsama, var eit alvorleg brot på elevane sine rettar, og i strid med reglane om forsvarleg saksbehandling og saksbehandlingstid i forvaltningslova. Tilsvarande gjeld dersom skulane denne perioden lot vere å sende nye tilvisingar til PPT, fordi ein var klar over at desse ikkje ville bli handsama før etter 1. juni.
- Sjølvve vedtaksfasen er i liten grad omtala i utkastet til nye kommunale rutinar. Dette inneber etter revisjonen si vurdering ein risiko for manglar i denne fasen. Det er gjennom enkeltvedtaket eleven sine rettar blir slått fast, og utforminga av vedtaket er dermed sentralt for å ivareta rettane og rettstryggleiken til den enkelte elev. I opplæringslova er det berre *ei* særskilt krav til utforminga av enkeltvedtaket. Dette kravet dreier seg om at det må vere særskilt grunngjeve dersom vedtaket avvik frå tilrådinga i den sakkunnige vurderinga (oppl. § 5-3 fjerde ledd). Dette kravet er omtalt i utkast til kommunale rutinar. I tillegg tydeleggjer rutinane at det skal fattast vedtak både ved innvilging av spesialundervisning og ved avslag på spesialundervisning. Det er positivt at dette er slått tydeleg fast, særleg med tanke på at det blir opplyst at det tidlegare ikkje var vanleg å fatte vedtak om avslag i kommunen. Vedtak om avslag i tilfelle der det blir konkludert med at eleven ikkje har behov for spesialundervisning, er særskilt viktig fordi det gir eleven og foreldra klagerett. Det at vedtak blir fatta også i desse tilfella, er difor sentralt for ivaretaking av rettstryggleiken.

⁵⁴ Utdanningsdirektoratet: Veilederen Spesialundervisning. Rettleiar til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Publisert juni 2014. Sist endra 06.03.2017. Avsnitt 6.5.

- Forvaltningslova stiller ei rekkje krav til innhaldet i vedtaka, og det er revisjonen si vurdering at desse krava i større grad bør refererast til i kommunale rutinar. Revisjonen stiller også spørsmål ved at det ikkje føreligg ein mal for vedtak om avslag. Utarbeiding av ein mal som inneheld noko standardtekst og gir føringar for kva tekst som bør inngå i eit enkeltvedtak, vil kunne bidra til å redusere risikoen for feil og manglar på dette området. Revisjonen stiller også spørsmål ved at barneskulen og ungdomsskulen har til dels svært ulike vedtaksmalar. Malen frå barneskulen er etter revisjonen si vurdering særst mangelfull, og manglar ei rekkje moment som er sentrale for å sikre at krav i regelverket blir etterlevd. Dette gjeld både skildring av innhaldet i spesialundervisninga (kva det er fatta vedtak om) og grunngjeving for vedtaket. Malen inneheld heller ikkje informasjon om retten til å sjå dokumenta i saka. I malen bør det gå tydeleg fram kva som er sentrale krav til innhaldet i vedtaket, og kva innhald vedtaket må ha for å vere forsvarleg. Revisjonen vil presisere viktigheita av at Samnanger kommune gjennomgår vedtaksmalane og sikrar at dei malar som blir nytta oppfyller minstekrava i lova og legg til rette for gode og tydelege vedtak. For å sikre at det er tydeleg kva malar som er gjeldande til ei kvar tid, og som skal nyttast, vil det etter revisjonen si vurdering vere føremålstenleg at også vedtaksmalar inngår som del av felles kommunale rutinar.
- Det er etter revisjonen si vurdering positivt at det er gjort ei endring av praksis når det gjeld utarbeiding av ny sakkunnig vurdering mellom anna ved overgang frå barneskule til ungdomsskule. Revisjonen vil likevel presisere at ein IOP er ei operasjonalisering av eit enkeltvedtak, og at ein IOP ikkje kan vidareførast til ny skule utan at det føreligg eit gyldig enkeltvedtak om spesialundervisning. Det er enkeltvedtaket som legg rammene for IOPen, og IOPen skal alltid byggje på enkeltvedtaket. Utdanningsdirektoratet presiserer i rettleiar om spesialundervisning også at det må vere samsvar i varigheita mellom enkeltvedtaket og IOP. Dette betyr at det ikkje er høve til å vidareføre IOP for ein avgrensa periode, utan at det også er fatta vedtak for same periode. Skulen har imidlertid høve til å fatte eit tidsavgrensa vedtak basert på den sakkunnige vurderinga frå barneskulen (og årsrapport som skildrar ev. endringar i behov), for ein kort periode medan skulen gjer ei ny vurdering av eleven sitt behov for spesialundervisning, og PPT eventuelt utarbeider ei ny sakkunnig vurdering. Behovet for spesialundervisning skal vurderast med bakgrunn i rammetilhøva på skulen der eleven går, og skulen si moglegheit til å tilpasse den ordinære opplæringa er sentral i vurderinga av behov for spesialundervisning. Det er difor viktig at det så snart som mogleg etter overgang til ungdomsskulen blir gjort ei vurdering av eleven sitt behov for spesialundervisning, og at PPT ev. utarbeider ei ny sakkunnig vurdering. Deretter kan det fattast vedtak om spesialundervisning for eleven.

Revisjonen vil også presisere viktigheita av at status for rutinar som blir utarbeidd er tydeleg, og at felles rutinar inneheld informasjon om kva tid dei sist blei oppdatert, slik at det ikkje kan vere tvil om kva som er gjeldande versjon av rutinen. Dette kan til dømes gjerast ved at alle skriftelge retningslinjer og rutinar inneheld informasjon om kva tid rutinen er utarbeidd, kven som har utarbeidd og godkjent rutinen, kva tid den sist blei revidert og kva som er neste revisjonstidspunkt. Dei rutinar revisjonen har motteke i samband med forvaltningsrevisjonen inneheld i svært liten grad slik informasjon.

5.4 Den faktiske sakshandsaminga

5.4.1 Datagrunnlag

5.4.1.1 Førehandsvarsel, samtykke og medverking

Frå skulane blir det opplyst at det alltid er dialog med foreldra før ein elev blir tilvist PPT for å få ei sakkunnig vurdering av eventuelle behov for spesialundervisning. Revisjonen får opplyst at det nesten aldri skjer at foreldre melder til PPT, utan at skulen er involvert. Vidare blir det opplyst at begge skulane i Samnanger får signatur frå foreldre på tilvisinga til PPT. Revisjonen får opplyst at det i ein del tilfelle også er dialog med eleven sine føresette og eleven sjølv både før og etter tilvising til PPT, utan at dette alltid blir dokumentert.

Stikkprøvekontrollen stadfestar at føresette vanlegvis signerer på tilvisinga til PPT. I fem av seks saker var det signatur frå foreldre på tilvisingsskjema. I den siste saka låg ikkje tilvisingsskjema i saka, og det var

difor ikkje mogleg å etterprøve om foreldre gjennom å signere skjemaet har samtykka til at det blir gjort ei sakkunnig vurdering.

Det føreligg ikkje skriftleg samtykke ut over signatur på tilvisingskjemaet i dei sakene som er gjennomgått. I nokre av sakene føreligg det dokumentasjon på at det har vore kontakt mellom heim og skule i tida frå sakkunnig vurdering føreligg og fram til vedtak blir fatta. I andre saker føreligg det ikkje dokumentasjon på kontakt mellom heim og skule i denne fasen. Det går i dei fleste sakene ikkje tydeleg fram om foreldra har blitt varsla om at det skal fattast enkeltvedtak om spesialundervisning, og at dei har samtykka til at vedtak blir fatta. I fleire av sakene føreligg det heller ikkje tydeleg dokumentasjon på at eleven eller foreldra har fått høve til å uttale seg før det blir gjort vedtak, ut over at foreldre har motteke kopi av den sakkunnige vurderinga.

I ei av dei kontrollerte sakene har eleven hatt spesialundervisning også skuleåret 2017/18.⁵⁵ Revisjonen har ikkje funne dokumentasjon i saksmappa som dokumenterer at det har blitt arrangert møte med foreldre i samband med evaluering av IOP/årsrapport før nytt vedtak blir fatta for neste skuleår. Det føreligg heller ikkje anna dokumentasjon på at foreldre har blitt varsla og fått høve til å uttale seg før nytt vedtak har blitt fatta.

5.4.1.2 Sakkunnig vurdering

Som det går fram av kapittel 2 i rapporten, kjøpte Samnanger kommune PP-tenester hjå Vaksdal PPT fram til 31.12.2017. Nytt PPT kontor i Samnanger blei oppretta 01.06.2018. I denne perioden på 5 månadar hadde Samnanger kommune ein avtale med Vaksdal kommune om at Samnanger kommune kunne leige inn PPT Vaksdal for avgrensa oppgåver. Nye saker blei ikkje sendt til PPT i tidsperioden frå 31. desember 2017 og fram til 1. juni 2018. Det blir opplyst at dette førte til etterslep av saker som er meldt til sakkunnig vurdering og PPT Samnanger viser til at eldre saker blei prioritert ved oppstart av PPT Samnanger i juni 2018. Det blir også opplyst at nokre av dei sakkunnige vurderingane var «forelda» då PPT-kontoret i Samnanger blei starta, og PP-tenesta måtte prioritere desse elevane i tillegg til handsaming av nye saker som var tilvist. I intervju blir det frå PPT Samnanger presisert at PPT Samnanger ynskjer at nye rutinar for sakkunnige vurderingar skal føre til at tenesta i mindre grad har etterslep av saker og at alle elevar får sakkunnige vurderingar innan 6 månadar.

I intervju med PP-tenesta blir det opplyst at grunna drøfting i ressursteam i førekant av ei tilvising, er PPT alltid kjend med nye tilvisingar på førehand.

I dei sakkunnige vurderingane som er gjennomgått i stikkprøvekontrollen, blir det vurdert om eleven kan nå måla i læreplanverket eller ikkje. Berre i ei av sakene er det tilrådd avvik frå kompetansemåla i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. I alle sakkunnige vurderingar der det blir tilrådd spesialundervisning blir det anbefalt organisering av undervisninga, men det er i nokre tilfelle høve til å velje mellom fleire tilrådde alternativ. Til dømes står det at undervisninga kan organiserast som «ein-til-ein-undervisning, i lita gruppe eller inne i klassa». I dei sakkunnige vurderingane som konkluderer med behov for spesialundervisning, blir det tydeleggjort kva fag spesialundervisninga skal omfatte. Det er i ulike delar av tilrådinga vist til ulike fag og ulike tema/ferdigheitar ein skal arbeide med, og det er til dels spesifisert kva organisering som er tilrådd for det enkelte fag.

Revisjonen har fått opplyst at PPT vanlegvis ikkje omtalar kompetanse i det heile i dei sakkunnige vurderingane. Det blir ikkje eksplisitt tilrådd bruk av til dømes pedagog eller spesialpedagog for å utføre spesialundervisning, og frå PPT blir det opplyst at det blir sett på som sjølv sagt at den som skal utføre spesialundervisninga minst skal vere pedagog, så lenge ikkje anna er sagt eksplisitt. Det blir vist til at PPT ikkje pleier å tilrå assistent som ein del av tilrådinga om spesialundervisning. Dette førekjem berre unntaksvis. Denne praksisen blir stadfesta i stikkprøvekontrollen. I dei sakkunnige vurderingane som revisjonen har gjennomgått, finn vi ingen døme på at det er tilrådd timar med spesifisert kompetanse som ein del av spesialundervisninga. Det blir uttrykt i intervju med rektor på ein av skulane at dette er hensiktsmessig fordi det ville vore umogleg å gjennomført spesialundervisninga i praksis dersom dei

⁵⁵ Dei øvrige kontrollerte sakene gjeld anten elevar som ikkje hadde hatt spesialundervisning før skuleåret 2018/19, eller elevar som etter sakkunnig vurdering har blitt vurdert å ikkje ha behov for spesialundervisning.

sakkunnige vurderingane legg føringar på kva type kompetanse som skal brukast i gjennomføringa av spesialundervisning.

I dei sakkunnige vurderingane som er gjennomgått som del av stikkprøvekontrollen, er det tilrådd timetal til spesialundervisning i årstimar. I dei fleste sakene går det eksplisitt fram at det er snakk om klokketimar (60 min.), medan det i ei stikkprøve blir referert til skuletime både i sakkunnig vurdering og i vedtaket, og det er ikkje presisert om det er 60 min. eller 45 min. som er meint.

5.4.1.3 Sakshandsamingstid og førebels svar

I notat frå Samnanger ungdomsskule til revisjonen blir det vist til tre tilvisingar til PPT i perioden frå juni 2018 og fram til notatet blei utarbeidd i mars 2019. Det blir opplyst at PPT i alle sakene nytta mellom 3 ½ og 5 månader på utarbeiding av sakkunnig vurdering (rekna frå tilvisingsdato). Ved barneskulen hadde ikkje rektor tilgang til saksbehandlingssystemet, og kunne difor ikkje hente ut informasjon om saksbehandlingstid, med eitt unntak. I den aktuelle saka opplyser barneskulen at det tok 13 månader frå tilvising til PPT (desember 2017) til sakkunnig vurdering var utarbeidd (januar 2019). Inntakssamtale hos PPT var ikkje før i august 2018. Oversikt frå PPT viser at PPT brukte meir enn seks månader på utarbeiding av sakkunnig vurdering i fleire nye saker tilvist frå og med juni 2018. I tre av seks saker tok det om lag ni månader frå tilvising til sakkunnig vurdering førelåg. I ei sak tok det sju månader, ei sak om lag fem månader og ei sak om lag tre månader. Av oversikta går det fram at til saman fem av ni ny saker⁵⁶ til PPT Samnanger skuleåret 2018/19 blei tilvist til PPT 1. juni 2018, same dag som Samnanger PPT starta opp. Ytterlegare ei sak blei tilvist i juni, utan at nøyaktig dato går fram.

I stikkprøvekontrollen har revisjon kontrollert seks saksmapper, med til saman sju tilvisingar til PPT. Av desse er tre av tilvisingane gjort før 01.06.2018 og fire er gjort etter 01.06.2018. Som det går fram av kapittel 5.3.1, har PPT Samnanger satt ein frist på 6 månadar for å utarbeide ei sakkunnig vurdering⁵⁷. I intervju blir det forklart at fristen på 6 månadar er meint som ei påminning om at alle saker bør vere ferdig utreda før det har gått ei halvt skuleår. Vidare blir det presisert at PPT Samnanger har fokus på at alle saker som blir tilvist PPT skal takast tak i med ein gong. Det skal vurderast om saker som kjem inn kan avgjerast med ein gong eller om ein må bruke tid på utgreiinga. Ein grundig utgreiingsprosess, som involverer andre instansar som BUP og Statped vil ta lengre tid, blir det kommentert.

Stikkprøvekontrollen som revisjonen har gjennomført, stadfestar at det i fleire tilfelle har tatt meir 6 månadar å få utarbeidd ei sakkunnig vurdering (rekna frå tilvisingsdato). Stikkprøvekontrollen viser at det har tatt mellom 3,5 månadar og 22 månadar frå tilvising til PPT til sakkunnig vurdering føreligg. I saka der den sakkunnige vurderinga tok 22 månadar er den sakkunnige vurderinga utarbeida av PPT Vaksdal som Samnanger kjøpe tenester av fram til 01.06.2018.

Tida frå sakkunnig vurdering til enkeltvedtak varierer mellom 2 veker og 5 månadar i stikkprøvene. To av vedtaka er datert til 09.04.2019, som er dagen før revisjonen gjennomførte stikkprøvekontrollen. Begge vedtaka gjeld innvilging av spesialundervisning. I den eine saka var sakkunnig vurdering datert 27.3.2019, i den andre saka var sakkunnig vurdering datert 12.11.2018. I samband med gjennomgang av sakene fekk revisjonen opplyst at rektor har vore fråverande noko tid, og at fungerande rektor ikkje har hatt tilgang til sakshandsamingssystemet før 09.04.2019. Det har difor ikkje blitt fatta vedtak om spesialundervisning for elevar som i denne perioden har fått sakkunnig vurdering. Revisjonen får opplyst at eleven som fekk sakkunnig vurdering i november 2018 har motteke spesialundervisning sjølv om vedtak ikkje var klart. Dette blir bekrefta i stikkprøvekontrollen, der ein såg at individuell opplæringsplan blei utarbeida for å gjelde frå 20.01.2019. Dette er om lag fire månadar før vedtaket blei fatta.

Samla sett ligg sakshandsamingstida i dei gjennomgåtte sakene, frå tilvising til PPT til vedtak er fatta, mellom 5 månadar og nesten to år.

Stikkprøvekontrollen viser at det i ei av dei kontrollerte sakene blei sendt eit brev til foreldra frå skulen ved rektor og spesialpedagogisk koordinator, der det går fram at saka ikkje blir handsama før eige PPT-kontor

⁵⁶ Tre på ungdomsskulen og seks på barneskulen.

⁵⁷ Samnanger kommune. *Spesialpedagogiske rutinar – grunnskule og vaksenopplæring - Saksbehandling*. Utkast. Ikkje datert. Send til revisjonen 19.03.2019. Side 5.

i Samnanger er klart 01.06.2018 og at prosessen vil halde fram då. Vidare går det fram at skulen vil prøve å legge til rette, fagleg og sosialt, for å ivareta eleven på ein god måte. Dette brevet blei sendt tre dagar før tilvisinga til PPT blei sendt, i april 2018. Det går ikkje fram kva tid ein kan vente svar i saka. I dei andre sakene i stikkprøvekontrollen er det ikkje sendt førebels svar etter forvaltningslova § 11a. I alle sakene revisjonen kontrollerte gjekk det meir enn ein månad frå tilvising til PPT til enkeltvedtak er fatta.

5.4.1.4 Vedtak om avslag på rett til spesialundervisning

I stikkprøvekontrollen er det døme på at det i sakkunnig vurdering blir konkludert med at eleven ikkje har behov for spesialundervisning. Dette er tilfelle i tre saker.⁵⁸ Det blir då tilrådd tiltak innanfor ordinær opplæring. I to av desse sakene låg det på tidspunkt for stikkprøvekontrollen ikkje føre vedtak om avslag på spesialundervisning. Dette gjeld for ei sak på barneskulen og ei sak på ungdomskulen. I saka på barneskulen er tilvisinga til PPT frå 2015 og den sakkunnige vurderinga er sendt til skulen 25.04.2016. Eleven har seinare blitt meldt opp på nytt og har i ny sakkunnig vurdering blitt vurdert til å ha behov for spesialundervisning. Det har då blitt gjort vedtak i saka om innvilging av spesialundervisning. I saka på ungdomskulen, der det ikkje låg føre vedtak om avslag, er den sakkunnige vurderinga sendt til skulen 01.03.2019. Stikkprøvekontrollen blei gjennomført 11. april 2019.

I den tredje saka var enkeltvedtak om avslag fatta 10. april 2019. Også i denne saka var sakkunnig vurdering datert 1. mars 2019. I vedtaket om avslag går det fram at eleven ikkje får tildelt timar med spesialundervisning då eleven har nytte av det ordinære opplæringstilbodet jamfør opplæringslova § 5-1. Det er opplyst om kva tilpassingar som vil bli gjort i den ordinære opplæringa. I vedtaket er det ikkje vist til den sakkunnige vurderinga. Vedtaket inneheld informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans og at klagen skal sendast til skulen, og om retten til å sjå dokumenta i saka.

5.4.1.5 Vedtak om spesialundervisning

I intervju med rektorane får revisjonen opplyst at det ikkje blir fatta vedtak om spesialundervisning utan at det ligg føre ei sakkunnig vurdering. Stikkprøvekontrollen stadfestar at det i alle kontrollerte saker ligg føre sakkunnig vurdering før det blir gjort vedtak om spesialundervisning.

Stikkprøvegjennomgangen viste at skulane nyttar ulike malar for enkeltvedtak om spesialundervisning. Ved ungdomsskulen var malen som er omtalt i kapittel 5.3.1 nytta. Ved barneskulen var to ulike malar nytta. I tilfella der malen frå barneskulen som er omtala i kapittel 5.3.1 såg ut til å ha blitt nytta, mangla likevel noko av standardteksten som inngår i malen.

Det blir opplyst i intervju at enkeltvedtaka på begge skulane i Samnanger alltid samsvarar med tilrådinga i den sakkunnige vurderinga. Dette blir bekrefta i stikkprøvekontrollen. I alle vedtaka der spesialundervisning blir innvilga, blir tekst frå den sakkunnige vurderinga som skildrar spesialundervisninga kopiert inn i enkeltvedtaket. Under dette skildring av fag eller område som spesialundervisninga skal fokusere på og i nokre tilfelle også organisering.

I nokre av enkeltvedtaka som gir rett på spesialundervisning står det at vedtaket er i tråd med sakkunnig vurdering, i andre er det meir generelt vist til den sakkunnige vurderinga frå PPT. Sjølv om enkeltvedtaka inneheld ikkje informasjon om kva kompetanse den eller dei som gjennomfører spesialundervisninga skal ha, og dette går som nemnd under avsnitt 5.4.1.2 heller ikkje fram av dei sakkunnige vurderingane. Ingen av dei kontrollerte enkeltvedtaka omtalar eventuelle behov for avvik frå kompetansemåla i læreplanen. Dette gjeld også vedtak i ei sak der PPT gjennom sakkunnig vurdering tilrår avvik frå kompetansemåla i fleire fag. Berre eit av enkeltvedtaka i stikkprøvene inneheld informasjon om organisering av spesialundervisninga, ut over ei generell henvising til at vedtaket byggjer på sakkunnig vurdering. I ei sak der PPT i si tilråding uttaler at spesialundervisninga kan organiserast som undervisning ein til ein, i små grupper eller ved tettare oppfølging i klassen, er til dømes ikkje organiseringa nærare spesifisert i enkeltvedtaket.

⁵⁸ Ei av desse sakene ligg noko tilbake i tid. Sakkunnig vurdering der det blei vurdert at eleven ikkje hadde behov for spesialundervisning er frå 2016. I dei to andre sakene er det i sakkunnige vurderingar frå 2019 vurdert at elevane ikkje har behov for spesialundervisning.

I alle vedtak revisjonen har kontrollert i stikkprøvene er det opplyst om tal timar med spesialundervisning som det er fatta vedtak om. I alle stikkprøvene revisjonen har gjennomgått er det oppgitt kor lang periode vedtaket gjeld for, som er eit skuleår om gangen.

Ved barneskulen blei vedtak i to av sakene fatta dagen før stikkprøvekontrollen. Dei to vedtaka manglar signatur. Rektor sitt namn står oppført som sakshandsamar, men i intervju blir det opplyst at det var fungerande rektor som hadde fatta enkeltvedtaka i rektor sitt fråvær. I ei av desse sakene var sakkunnig vurdering frå november 2018, og det var utarbeidd IOP og sett i gang spesialundervisning frå januar 2019.

Revisjonen kontrollerte til saman seks saksmapper, i fire av desse sakene er det fatta vedtak om innvilging av spesialundervisning. I to av sakene som gjeld innvilging av spesialundervisning er det ikkje opplyst om klagerett. Desse vedtaka blei fatta dagen før stikkprøvekontrollen blei gjennomført. I dei to andre sakene er det opplyst om rett til å klage, at klagefristen er 3 veker og at klageinstans er Fylkesmannen i Hordaland. I ei av sakene går det fram at klagen skal sendast til skulen, medan det i den andre saka blir oppgitt at klagen skal sendast til Samnanger kommune ved ei nærare angitt adresse.

I tre av dei fire vedtaka som gjeld innvilging av spesialundervisning, er det ikkje opplyst om retten til å sjå dokumenta i saka.

5.4.2 Vurdering

Undersøkinga viser at den faktiske sakshandsaminga på fleire punkt ikkje er i samsvar med krav til saksbehandlinga som går fram av forvaltningslova og/eller opplæringslova. Revisjonen vil presisere viktigheita av at Samnanger kommune gjennomgår sine sakshandsamingsrutinar og gjer naudsyste justeringar i desse for å sikre at regelverket blir etterlevd. Sjå også kapittel 5.3.2 for revisjonen sine merknader til dei sakshandsamingsrutinar som føreligg per i dag.

Revisjonen vil kommentere følgjande forhold knytt til den faktiske sakshandsaminga:

- Det er ikkje tilfredsstillande at ikkje alle enkeltvedtak om spesialundervisning inneheld informasjon om klagerett, klagefrist, klageorgan og den nærare framgangsmåten ved ei klage. Dette er ikkje i samsvar med krav til innhaldet i underretting om enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 27. Manglande informasjon om klagerett svekkar etter revisjonen si vurdering eleven sin rettstryggleik. Fleire vedtak inneheld heller ikkje informasjon om retten til å sjå dokumenta i saka, noko som også er eit brot på dei krav som går fram av forvaltningslova § 27.
- Det er ikkje tilfredsstillande at det i stikkprøvekontrollen kjem fram at det ikkje er fatta vedtak i ei sak der sakkunnig vurdering låg føre fleire månader tidlegare. Som forklaring blir det vist til at fungerande rektor ikkje har hatt tilgang til saksbehandlingssystemet. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje ei gyldig grunn til at ein elev ikkje har fått oppfylt sin rett til spesialundervisning. Det er skuleeigar sitt ansvar å sørge for at krav i lov og forskrift blir oppfylt, og at delegering av vedtaksmynde er forsvarleg. I rektor sitt fråvere har ikkje skuleeigar sikra at enkeltvedtak om spesialundervisning blei fatta i samsvar med krav i regelverket.
- I den same saka (sjå punktet over) blir det opplyst at eleven har fått spesialundervisning sjølv om det ikkje er fatta enkeltvedtak om dette. I IOP går det fram at delar av spesialundervisninga blir gitt som eineundervisning. Revisjonen vil presisere at det er i strid med opplæringslova å gi ein elev eineundervisning utan at det er fatta enkeltvedtak som gir skulen ein heimel for å ta eleven ut av klassen. Vidare er det krav om at ein IOP skal byggje på eit enkeltvedtak om spesialundervisning. Utdanningsdirektoratet viser i rettleiaren om spesialundervisning til at skulen ikkje kan begynne å nytte ein IOP før det føreligg eit vedtak om spesialundervisning, og at «Det er i strid med opplæringsloven å gi elever tilrettelagt opplæring eller avvik fra Læreplanverket utover det som følger av kravet om tilpasset opplæring utan at det er fattet eit enkeltvedtak.»⁵⁹

⁵⁹ Utdanningsdirektoratet: Veilederen Spesialundervisning. Rettleiar til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Publisert juni 2014. Sist endra 06.03.2017. Avsnitt 8.1.

- Det er ikkje tilfredsstillande at det i ei av dei kontrollerte sakene går fram at eleven bør ha avvik frå kompetansemåla i fleire fag, utan at dette går fram av enkeltvedtaket om spesialundervisning. I IOP-en i den aktuelle saka blir det stadfesta at eleven har avvik frå kompetansemål i samsvar med tilrådinga frå PPT. Utdanningsdirektoratet presiserer i rettleiaren om spesialundervisning at dersom det ikkje går fram av enkeltvedtaket at eleven skal ha avvik frå Læreplanverket for Kunnskapsløftet, kan heller ikkje dette fastsettast i IOP. Revisjonen vil presisere at avvik frå kompetansemål skal vere basert på den sakkunnige vurderinga, og fastsettast i enkeltvedtaket om spesialundervisning.
- I stikkprøvegjenomgangen er det eitt døme på eit brev som kan seiast å heilt eller delvis oppfylle krava til eit førebels svar etter fvl. § 11a. I øvrige kontrollerte saker er det ikkje sendt førebels svar, til tross for at ingen av dei kontrollerte sakene har blitt avgjort innan ein måned etter at PP-tenesta mottok tilvisinga. Kommunen sin praksis på dette området er ikkje i samsvar med forvaltningslova §11a om førebels svar. Utdanningsdirektoratet presiserer i rettleiaren om spesialundervisning at PPT skal gi melding til *skulen* dersom sakshandsamingstida blir lengre enn ein måned, og at det er *skulen* sitt ansvar å sende førebels svar til foreldre/elev.
- Når det gjeld sakshandsamingstida, meiner revisjonen at tida det tar å utarbeide sakkunnige vurderingar til dels framstår som urimeleg. Det er ikkje tilfredsstillande at det går fram at ei sak som har blitt tilvist PPT dagen før avtalen med Vaksdal PPT opphøyrde, ikkje har blitt vurdert før eit halvt år seinare. I tillegg viser stikkprøvekontrollen at det i eitt tilfelle har gått 22 månader frå tilvising til sakkunnig vurdering føreligg. Også i fleire av sakene som blei tilvist umiddelbart ved oppretting av ny PP-teneste i Samnanger, har det slik revisjonen ser det tatt uførehaldsmessig lang tid å få utarbeidd sakkunnig vurdering. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande. Utdanningsdirektoratet presiserer i rettleiaren om spesialundervisning at verken økonomiske eller kapasitetsmessige årsakar til at elevar ikkje blir utreda, er gyldig grunn for at det tar lang tid å utarbeide ei sakkunnig vurdering. Det er skuleeigar sitt ansvar å sørge for at elevane sine rettar blir oppfylte, under dette at det innan rimeleg tid blir gjort ei sakkunnig vurdering og at saksbehandlinga er forsvarleg.
- Revisjonen stiller spørsmål ved at seks av ni tilvisingar til PPT Samnanger for skuleåret 2018/19 blei gjort i juni 2018, same måned som PPT Samnanger blei oppretta. Fem av dei seks har 1. juni som tilvisingsdato, med andre ord same dato som ny PP-teneste blei oppretta. Dette indikerer etter revisjonen si vurdering at tilvisingar har blitt samla opp i påvente av ny PP-teneste, og at det ikkje har vore høve til å tilvise elevar fortløpande til PPT for å få ei sakkunnig vurdering av eleven sitt eventuelle behov for spesialundervisning. Dette samsvarer med informasjonen revisjonen har motteke, om at det ikkje blei tatt inn nye saker i PP-tenesta mellom 31. desember 2017 og 1. juni 2018. Igjen vil revisjonen vise til at eleven sin rett til spesialundervisning ikkje skal trenerast på grunn av lang saksbehandlingstid hos PP-tenesta, jf. rettleiar om spesialundervisning frå Utdanningsdirektoratet. Det er skuleeigar sitt ansvar å sørge for at elevane sine rettar blir oppfylte. Dette ansvaret har skuleeigar etter revisjonen si vurdering ikkje ivareteke på tilfredsstillande vis i den aktuelle perioden fram til 1. juni 2018.
- Det er etter revisjonen sin vurdering ikkje tilfredsstillande at det ikkje alltid blir fatta vedtak om avslag i tilfelle der sakkunnig vurdering konkluderer med at eleven ikkje har behov for spesialundervisning. Dette er ikkje i samsvar med krav til enkeltvedtak etter forvaltningslova. Manglande enkeltvedtak om avslag på rett til spesialundervisning svekkar elevane sin rettstryggleik, ved at det ikkje blir gitt ein formell klageåtgang. Kommunen må sikre at det alltid blir fatta enkeltvedtak når det er gjort ei sakkunnig vurdering, anten konklusjonen er at eleven har rett til spesialundervisning eller ikkje. Revisjonen merkar seg at det blir opplyst at praksis ved skulane er endra frå førre skuleår, og at det no blir fatta vedtak i alle tilfelle der det er utarbeidd ei sakkunnig vurdering. Dette ligg også i utkastet til rutinar som er utarbeidd av PPT.
- Fleire av enkeltvedtaka om spesialundervisning som er gjennomgått er etter revisjonen si vurdering mangelfulle. I alle vedtaka blir det vist til sakkunnig vurdering, og tekst frå sakkunnig vurdering er til dels tatt inn i enkeltvedtaka. For at vedtaket gjennom å vise til den sakkunnige vurderinga skal oppfylle krav i regelverket, er det ein føresetnad at den sakkunnige vurderinga oppfyller alle krav

til innhald, og er tilstrekkeleg tydeleg og detaljert både når det gjeld innhaldet i spesialundervisninga, organiseringa av spesialundervisninga og grunngjeving. Ingen av dei sakkunnige vurderingane omtalar kva kompetanse undervisningspersonalet må ha for å sikre at eleven får eit forsvarleg opplæringstilbod. Kompetanse er dermed ikkje omtala i enkeltvedtaka, og det er revisjonen si vurdering at dette medfører at det ikkje går tilstrekkeleg tydeleg fram kva det er fatta vedtak om. Verken vedtak eller sakkunnig vurdering oppfyller krav i regelverket på dette punktet. Utdanningsdirektoratet presiserer i rettleiar om spesialundervisning at enkeltvedtaket skal innehalde informasjon om kva kompetanse som er naudsynt for å gi eleven eit forsvarleg opplæringstilbod. Manglande skildring av kva kompetanse personalet må ha, svekkar eleven sin rettstryggleik ved at skulen får stor fridom til å organisere opplæringa rundt eleven med personale med ulik kompetanse.

- Når det gjeld organisering av spesialundervisninga, viser revisjonen til punktet over. I dei fleste vedtaka er det skildringa av organiseringa av spesialundervisninga i den sakkunnige vurderingane som blir lagt til grunn for enkeltvedtaket. I dei sakkunnige vurderingane blir organisering omtala, men det er til dels mogleg å velje mellom fleire alternativ, og tilrådinga gir skulen stor valfridom til for eksempel å organisere spesialundervisninga som «ein-til-ein-undervisning, i lita gruppe eller inne i klassa». Det er revisjonen si vurdering at verken dei sakkunnige vurderingane eller vedtaka er tilstrekkeleg tydelege når det gjeld korleis spesialundervisninga skal organiserast. Dei generelle skildringane gir for stor grad av fleksibilitet, og dermed også for liten grad av individualisering. Revisjonen viser i den samanheng til forarbeida til opplæringslova, der det går fram at vedtaket om spesialundervisning må vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva opplæringstilbod eleven skal ha.⁶⁰ Det er mogleg å klage på enkeltvedtaket, og når det ikkje går klart og tydeleg fram kva det er fatta vedtak om, blir eleven sin rettstryggleik svekka.

Basert på dei manglane revisjonen har avdekkja både i rutinar og malar (sjå kapittel 5.3.2) og i den faktiske saksbehandlinga, finn revisjonen grunn til å stille spørsmål ved om skuleeigar i tilstrekkeleg grad har sikra at delegering av mynde til å fatte enkeltvedtak er forsvarleg. For at delegeringa skal vere forsvarleg, må skuleeigar sikre at den som har fått delegert mynde til seg, har naudsynt kompetanse til å fatte enkeltvedtak. I Utdanningsdirektoratet si oppsummering av nasjonale tilsyn på opplæringsområdet i 2016 går det mellom anna fram at: *«et fellestrekk i funnene på barnehage- og opplæringsområdet i 2016 gjelder kommunenes forvaltningskompetanse og deres kompetanse til å fatte enkeltvedtak med riktig innhold. Rettssikkerheten til barn og unge blir svekket når grunnleggende krav til saksbehandling for enkeltvedtak ikke blir fulgt.»*⁶¹ Det er revisjonen si vurdering at dette er ei utfordring også i Samnanger kommune, som det er viktig at skuleeigar følgjer tett opp i tida framover.

⁶⁰ Revisjonen vil her også vise til tilsyn gjennomført av Fylkesmannen i Oslo og Akershus, der krav til innhaldet i enkeltvedtak og sakkunnige vurderingar er drøfta. Sjå: Fylkesmannen i Oslo og Akershus: Tilsynsrapport. Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging. Bærum kommune, Eikeli Skole. 7. mars 2018.

⁶¹ <https://www.udir.no/globalassets/filer/regelverk/tilsyn/tilsynsrapport-2016.pdf>

6. Gjennomføring av spesialundervisning

6.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovudproblemstilling med underproblemstillingar:

Blir gjennomføring av spesialundervisning planlagt og følgt opp på ein føremålstenleg måte og i samsvar med krav i regelverket?

Under dette:

- Har kommunen og skulane tilgang på naudsynt kompetanse for å følgje opp anbefalingar i sakkunnig vurdering og ev. kompetansekrav i enkeltvedtak?
- Blir det utarbeidd individuell opplæringsplan (IOP) for alle elevar som har enkeltvedtak om spesialundervisning?
- Er det etablert system for å sikre at spesialundervisning blir gjennomført i samsvar med det som går fram av enkeltvedtaket?
- Blir det årleg utarbeidd ei skriftleg oversikt over og vurdering av den spesialundervisninga som har blitt gitt til kvar einskild elev som har enkeltvedtak om spesialundervisning?

6.2 Revisjonskriterium

Når det blir fatta vedtak om spesialundervisning, gir enkeltvedtaket eleven rett til den opplæringa som er skildra i enkeltvedtaket. I opplæringslova § 5-5 første ledd går det fram at det for elev som får spesialundervisning, skal utarbeidast individuell opplæringsplan (IOP). Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast.

I rettleiar om spesialundervisning frå Utdanningsdirektoratet er det presisert at den individuelle opplæringsplanen skal bygge på enkeltvedtaket om spesialundervisning, og ikkje kan innehalde nye eller andre rettar for eleven enn dei som kjem fram av enkeltvedtaket. Det er også presisert i rettleiaren at skulen ikkje kan ta i bruk ein IOP overfor ein elev før det er fatta eit enkeltvedtak som gir eleven rett til spesialundervisning.⁶² Dette har samband med at det er i strid med opplæringslova å gi elevar tilrettelagt opplæring eller avvik frå Læreplanverket utover det som følgjer av kravet om tilpassa opplæring, utan at det er fatta eit enkeltvedtak der slik tilrettelegging og eventuelle avvik er skildra. IOPen skal utarbeidast så snart som mogleg når enkeltvedtaket er fatta, og det må vere samsvar i varigheita mellom enkeltvedtaket og IOP. Eventuelle justeringar i IOP må vere innanfor rammene i enkeltvedtaket, elles må det fattast eit nytt vedtak.

Når det gjeld personalet som skal gjennomføre spesialundervisninga, gjeld i utgangspunktet dei same krava til lærarkompetanse som for den ordinære opplæringa. Kompetansekrava går fram av opplæringslova §§ 10-1 og 10-2. I rettleiaren om spesialundervisning går det fram at skuleeigaren, i tillegg til dei formelle kompetansekrava, har ansvaret for at spesialundervisninga bidrar til at eleven får eit forsvarleg utbyte av opplæringa. Det er høve til å gjere nokre unntak frå dei formelle krava, noko som i så fall må fastsettest tydeleg i enkeltvedtaket om spesialundervisning. Dette kan til dømes dreie seg om bruk av logoped for å utføre delar av spesialundervisninga. Personar som ikkje er tilsett i ei undervisningsstilling må likevel motta naudsynt rettleiing for å hjelpe til i undervisninga. Dette inneber mellom anna at skulen ikkje kan nytte ein assistent som lærar. Vidare går følgjande fram av rettleiaren om spesialundervisning frå Utdanningsdirektoratet: «Det skal fremkomme uttrykkelig av enkeltvedtaket til eleven om tilbudet omfatter assistent. Det må vere foretatt en konkret vurdering av bruk av assistent, og om omfanget av dette vil vere et forsvarlig og adekvat tiltak.» Vedtaket skal bygge på den sakkunnige vurdering. I rettleiaren står

⁶² Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endra 6.3. 2017. Kapittel 8.1. Individuell opplæringsplan. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/>

det vidare at PPT i den sakkunnige vurderinga skal uttale seg om kva for ei opplæring som vil gi eit forsvarleg opplæringstilbod. I den samanheng vil den organisatoriske gjennomføringa vere viktig, og då bør det også omtalast dersom assistent kan brukast til delar av opplæringa.

Krav til årleg gjennomgang og vurdering av spesialundervisninga eleven har fått går fram av opplæringslova § 5-5 andre ledd:

Skolen skal ein gong i året utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Utviklinga til eleven skal vurderast ut frå måla som er sette i den individuelle opplæringsplanen til eleven. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.

Eleven si utvikling skal målast ut frå dei måla som er sett i eleven sin IOP. I rettleiaren frå UDIR blir det peika på ei rekkje problemstillingar skulen bør tenkje gjennom i samband med utarbeidinga av årsrapporten. Mellom anna om måla framleis er relevante, om det er behov for justeringar i organisering og arbeidsmåtar, om det framleis er behov for spesialundervisning, og korleis det vidare arbeidet bør leggjast opp.⁶³

6.3 Tilgang på naudsynt kompetanse for å gjennomføre spesialundervisning

6.3.1 Datagrunnlag

I intervju med rektorane i kommunen blir det opplyst om at kompetansen på skulane stort sett blir oppfatta som god nok, men at det ikkje alltid er pedagogar med vidareutdanning som gjennomfører spesialundervisning på skulane. Som det går fram av kapittel 5, går det ikkje fram verken av dei sakkunnige vurderingane eller enkeltvedtaka om spesialundervisning kva kompetanse den som skal gjennomføre spesialundervisninga skal ha. Rektor ved ungdomsskulen meiner at det ikkje vil vere mogleg å gjennomføre spesialundervisninga i praksis dersom dei sakkunnige vurderingane legg føringar på kva type kompetanse som skal brukast i gjennomføringa av spesialundervisninga. Det blir opplyst at skulen les ut av den sakkunnige vurderinga om det er krav om at det må vere ein pedagog eller om det kan vere ein assistent som gjennomfører spesialundervisninga.

I intervju med spesialpedagogisk koordinator og rektor på barneskulen går det fram at det i hovudsak blir nytta pedagogar med spesialpedagogisk utdanning til spesialundervisninga på skulen. Samtidig blir det frå lærarar ved skulen peika på at det i praksis ofte er kontaktlærar som rettleiar dei som gjennomfører spesialundervisninga, og ikkje motsett. Frå lærarane blir det kommentert at dei meiner at den som er ansvarleg for gjennomføring av spesialundervisninga i større grad burde ha ansvar for rettleiinga.

I brev til revisjonen opplyser rektor ved ungdomsskulen at skulen har fleire ulike faglærar som gjennomfører spesialundervisning, utan å ha formell kompetanse innanfor spesialpedagogikk. Skulen brukar pedagogar i norsk, engelsk og matematikk og assistentar i arbeidslivstrening og praktisk hjelp og tilrettelegging⁶⁴. Lærarar ved ungdomsskulen kommenterer i intervju at det ofte er faglærar eller kontaktlærar som gjennomfører spesialundervisninga. Frå rektor blir det opplyst om at det har blitt utlyst stilling med ynskje om kompetanse innanfor spesialpedagogikk, men at søkjarane ikkje har hatt både spesialpedagogikk og utdanning i dei faga skulen hadde behov for.

Det går fram av GSI-tala for skuleåret 2018/19 at det ved begge skulane i Samnanger kommune var elevar som fekk tildelt timar med assistent gjennom enkeltvedtaket om spesialundervisning. På ein av skulane gjeld dette om lag 75 prosent av alle elevane med spesialundervisning, medan om lag 65 prosent av elevane med spesialundervisning ved den andre skulen har timar med assistent. Nesten alle desse elevane

⁶³ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endra 6.3. 2017. Kapittel 9.1. Årsrapport. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/>

⁶⁴ Samnanger kommune. *Forvaltningsrevisjon – tilpassa opplæring og spesialundervisning*. Sendt til revisjonen 19.03.2019.

fekk tildelt minst 271 timar i året med assistent.⁶⁵ Når ein samanliknar tala med GSI-tal frå heile landet går det fram at 46 prosent av alle elevane i Noreg med spesialundervisning får tildelt timar med assistent. I samband med verifisering av datagrunnlaget i forvaltningsrevisjonsrapporten får revisjonen opplyst at den omfattande assistentbruken som går fram av GSI-tala for Samnanger kommune, skuldast feilrapportering frå kommunen si side. Det blir opplyst at kommunen i samband med rapporteringa ikkje har skilt mellom assistentbruk som del av spesialundervisninga og anna bruk av assistentar. Mellom anna blir det peika på at skulane nyttar assistentar i tilknytning til ein fast tilsynstime på grunn av at skulebussane ikkje går før ei stund etter at skuledagen er slutt, og at også denne assistentbruken har blitt inkludert i rapporteringa. Det blir kommentert at kommunen nyleg har blitt klar over feilrapporteringa, og at det blir arbeidd med å rette opp i dette i førekant av årets GSI-rapportering.

6.3.2 Vurdering

Som det går fram av kapittel 5 i rapporten, gir sakkunnige vurderingar og enkeltvedtak om spesialundervisning som blir fatta ved skulane i Samnanger kommune, i liten grad føringar for kva kompetanse som er naudsynt for at eleven skal få eit forsvarleg opplæringstilbod. Dette meiner revisjonen, som påpeika i kapittel 5.4.2, er ein mangel ved både dei sakkunnige vurderingane og enkeltvedtaka. Basert på dei manglande føringane gjennom sakkunnige vurderingar og enkeltvedtak, kan revisjonen vanskeleg vurdere om Samnanger kommune har tilgang på tilstrekkeleg kompetanse til å gjennomføre den opplæringa elevane har rett på ifølgje enkeltvedtak.

Når det gjeld bruk av assistentar i samband med spesialundervisninga, medfører feila i GSI-rapporteringa at det ikkje føreligg samla informasjon om denne assistentbruken. Revisjonen har dermed ikkje grunnlag for å uttale seg om i kva grad assistentbruken til dømes er over eller under det nasjonale snittet. Revisjonen vil uansett presisere viktigheita av at kommunen sikrar at assistent berre blir nytta i dei tilfella og i det omfang dette går spesifikt fram av enkeltvedtaket. Dette er sentralt for å sikre at elevane får eit forsvarleg opplæringstilbod.

Revisjonen vil også presisere viktigheita av at kommunen sikrar at det føreligg tilstrekkelige system for kvalitetssikring av GSI-rapporteringa, slik at feil i rapporteringa blir minimert. Dette er viktig for å sikre tilstrekkeleg kvalitet i GSI-tala, som mellom anna blir nytta som styringsinformasjon på nasjonalt nivå.

6.4 Arbeidet med individuell opplæringsplan (IOP)

6.4.1 Datagrunnlag

Grunnskulane i Samnanger nyttar på revisjonstidspunktet same mal for utarbeiding av IOP.^{66 67} Malen som blir nytta på ungdomskulen inneheld likevel i større grad rettleiing til dei som skal fylle den ut, enn malen på barneskulen. Malen består av felt der ein skal fylle ut opplysningar om eleven, som namn, skule, årstrinn og fødselsdato. Vidare skal ein skrive ei kort oppsummering av innhaldet i enkeltvedtaket. Deretter følgjer tre opne boksar, der ein skal fylle ut «fag/område der eleven har spesialundervisning», «organisering i det enkelte fag/område» og «omfang i det enkelte fag/område».

I forslag til «spesialpedagogiske rutinar i Samnanger kommune», utarbeida av PPT Samnanger, er det ikkje lagt inn ein mal for IOP. Revisjonen får i intervju informasjon om dette skuldast at PPT ynskjer at skulane sjølve skal komme med forslag til korleis dei ynskjer at malen for IOPane skal sjå ut fordi dette først og fremst er eit arbeidsverktøy for dei tilsette på skulane. I utkastet til rutinar er det kortfatta vist til at det skal utarbeidast IOP, og at PPT kan rettleie i prosessen om ønskjeleg. Det går fram at planen skal vise mål for og innhaldet i spesialundervisninga, og korleis den skal drivast. Krava er ikkje nærare utdjupa.

I intervju med rektorane og dei spesialpedagogiske koordinatorane på begge skulane går det fram at det er dei spesialpedagogiske koordinatorane på kvar skule som har ansvar for å sikre av alle elevane på skulane får utarbeida IOP. Vidare i intervju går det fram at det på begge skulane er praksis at kvar faglærer

⁶⁵ I GSI er det skilt mellom følgjande fire kategoriar: 1-75 timar med assistent per år, 76-190 timar med assistent per år, 191-270 timar med assistent per år, 271 timar eller meir med assistent per år.

⁶⁶ Samnanger barneskule «individuell opplæringsplan». Mal. Sendt til revisjon 19.03.2019

⁶⁷ Samnanger ungdomskule «individuell opplæringsplan». Mal. Sendt til revisjonen 19.03.2019

skriv den delen av IOPen som gjeld deira fag, før det blir samordna av spesialpedagogisk koordinator. Ut over dette er arbeidet med utarbeiding av IOP noko ulikt organisert på dei to skulane.

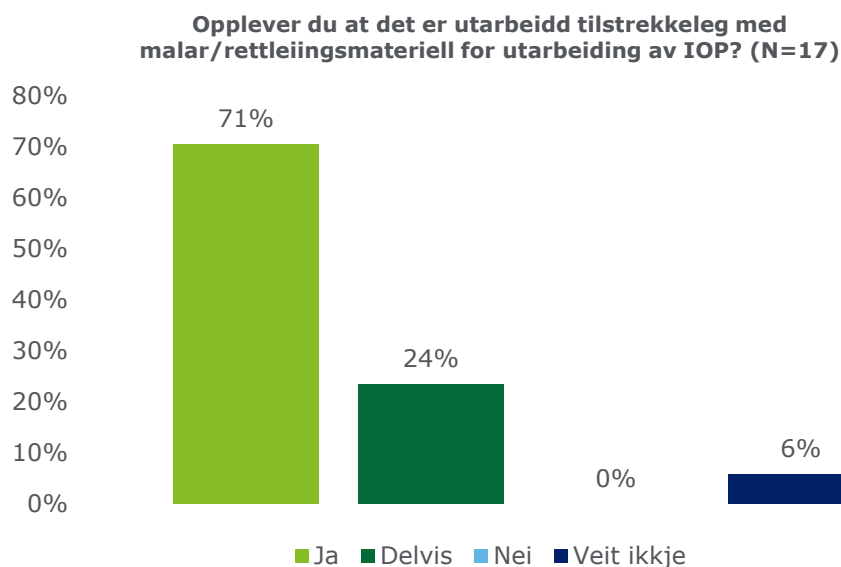
På ungdomskulen har spesialpedagogisk koordinator ei liste over alle elevar som har vedtak om spesialundervisning, der det blir følgt opp at det blir utarbeidd IOP for alle. Det er likevel faglærar for faget der det er vedtak om spesialundervisning som fyller ut IOPen for sitt fag etter rettleiing frå spesialpedagogisk koordinator. Revisjonen får forklart at det er faglærarane som gjennomfører spesialundervisninga. På Samnanger ungdomskule set ein inn to lærarar i dei timane der ein elev skal ha spesialundervisning. Då deler ein klassa i to grupper. Desse gruppene kan vere like store eller eleven med spesialundervisning er ein del av ei mindre gruppe. Dei to lærarane vil då samarbeide om spesialundervisninga og vil derfor òg saman fyller ut IOPen. Det er den spesialpedagogiske koordinatoren som samanfatar IOPen til slutt og som har det overordna ansvaret for prosessen. Det blir kommentert at elever på ungdomsskulen ofte sjølv ønskjer å få spesialundervisninga inne i klassen, heller enn å bli tatt ut i små grupper eller individuelt. Elevane kan tidvis oppleve det som stigmatiserande å bli tatt ut av klassen.

På barneskulen er det den eller dei som gjennomfører spesialundervisninga og spesialpedagogisk koordinator som saman utformar IOPane. Kontaktlærar har på førehand sendt inn sin læringsplan for semesteret til dei som har ansvar for spesialundervisninga. Kontaktlærar skal signere på IOPen og får høve til å gjere endringar før endeleg signering.

Stikkprøvekontrollen som blei gjennomført viser at det er utarbeidd IOP i alle dei kontrollerte sakene der eleven hadde enkeltvedtak om spesialundervisning skuleåret 2018/19. I alle tilfella er malen for IOP nytta.

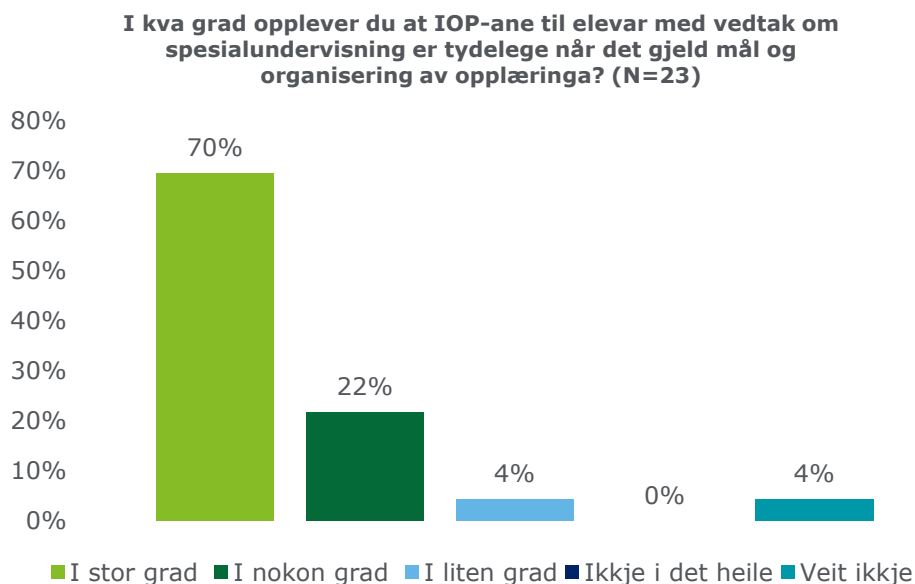
I spørjeundersøkinga fekk dei lærarane som svarte at dei hadde vore med å utarbeide ein IOP, spørsmål om dei opplevde at det er utarbeidd tilstrekkeleg med malar/rettleingsmateriell for utarbeiding av IOP. Som figuren under viser, var det ingen som svarte *nei* på dette spørsmålet. 71 prosent svarte *ja* og 24 prosent svarte *delvis*.

Figur 17 Malar og rettleingsmateriell for utarbeiding av IOP



I intervju med lærarane går det fram at ei utfordring med utarbeidinga av IOPane kan vere å gjere måla i planen målbare og konkrete nok. I spørjeundersøkinga går det fram at 70 prosent av lærarane som har svart på undersøkinga opplever at IOPane til elevar med vedtak om spesialundervisning *i stor grad* er tydelege når det gjeld mål og organisering av opplæringa. 22 prosent svarar *i nokon grad* på same spørsmål. Fire prosent (éin respondent) opplever *i liten grad* at IOPane er tydelege når det gjeld mål og organisering av opplæringa og fire prosent av lærarane (éin respondent) svarte at dei ikkje veit. Sjå figuren under.

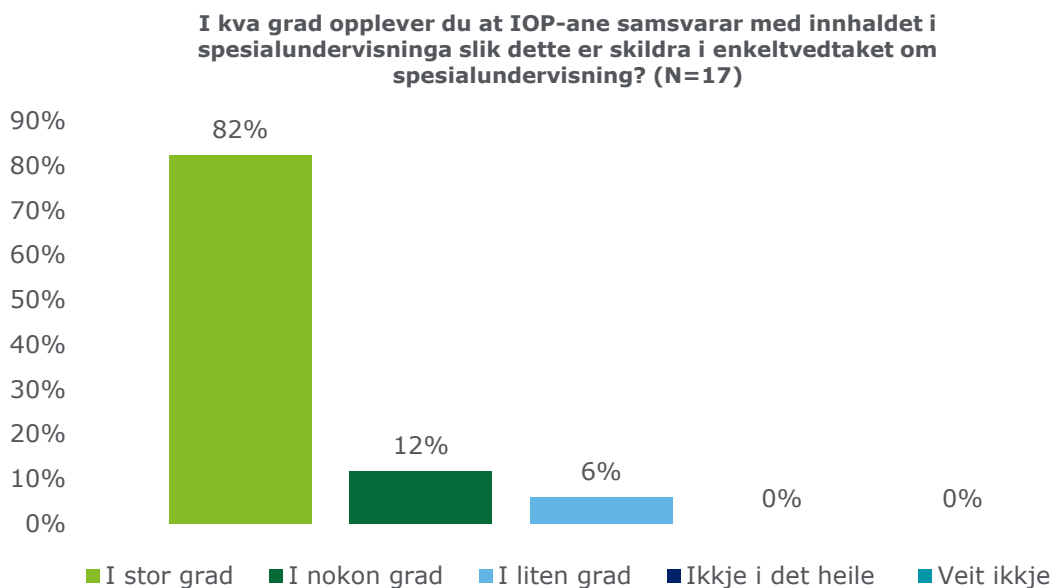
Figur 18 Innhaldet i IOPar



Som det går fram av kapittel 5.4, viser stikkprøvekontrollen at det varierer kor detaljert organiseringa av spesialundervisninga er skildra i sakkunnig vurdering og enkeltvedtak. I IOPane som inngår i stikkprøvekontrollen er det døme på at organiseringa av spesialundervisninga er konkret skildra. Det er likevel også fleire saker der det av IOPen går fram at spesialundervisninga skal gis i lita gruppe, einetimar og i klassen, utan at det er nærare skildra kor mange av timane som skal ha kva organisering, og i kva fag.

I spørjeundersøkinga fekk lærarane spørsmål om i kva grad dei opplever at IOPane samsvarer med innhaldet i spesialundervisninga slik som dette er skildra i enkeltvedtaket om spesialundervisning. Som figuren under viser, svarar 82 prosent av lærarane at dei i stor grad opplever at IOPane samsvarer med innhaldet i spesialundervisninga slike dette er skildra i enkeltvedtaket.

Figur 19 Samsvar mellom enkeltvedtak og IOP



Stikkprøvekontrollen stadfestar i hovudsak samsvar mellom IOP og enkeltvedtak i dei sakene der eleven gjennom enkeltvedtak har fått innvilga rett til spesialundervisning. Dette gjeld for to av stikkprøvene. I tillegg kjem det gjennom stikkprøvekontrollen fram at IOP i eitt tilfelle er utarbeidd om lag fire månader før vedtak om spesialundervisning blei fatta (sjå også kapittel 5.4.1 for nærare omtale av denne saka). I same sak går det fram av IOPen at eleven får spesialundervisning organisert som einetimar, i lita gruppe og i klassen, men det er ikkje vist til kor mange av timane som skal gjennomførast som høvesvis einetimar, i gruppe eller i klassen.

Det har i begge sakene der IOP har blitt utarbeidd etter at vedtak er fatta, gått om lag 14 dagar frå vedtaket om spesialundervisning er fatta til IOP er datert. Det er i desse sakene ikkje funne avvik frå vedtak når det gjeld timetal og fag, men det varierer kor tydeleg gjennomføringa av spesialundervisninga er skildra i IOP (jf. omtale av organiseringa av spesialundervisninga som er skildra over).

I ein av IOPane i sakene revisjonen har kontrollert blir det vist til at eleven skal ha avvik frå kompetansemåla i fleire fag, og det blir i den samanheng vist til tilråding i sakkunnig vurdering frå PPT. Avvika frå kompetansemåla er ikkje omtala i enkeltvedtaket om spesialundervisning.

6.4.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det blir utarbeidd IOP for alle elevar som har vedtak om spesialundervisning. Skulane har også etablert rutinar som skildrar ansvarsfordelinga i samband med utarbeiding av IOP, og revisjonen meiner det er positivt at kvar av skulane har ein person med særskild ansvar for å sjå til at IOPar blir utarbeidd og ved behov rettleie lærarane i dette arbeidet. Revisjonen merker seg at mykje ansvar for utarbeiding av IOP synast å vere lagt til faglærar, og vil presisere viktigheita av at dei som arbeider med eleven deltar i utarbeidinga av IOPen.

Revisjonen vil også presisere at IOP skal utarbeidast med bakgrunn i eit enkeltvedtak, og at det er i strid med opplæringslova å ta i bruk ein IOP før det føreligg eit gyldig enkeltvedtak om spesialundervisning. Revisjonen viser i den samanheng til vår vurdering i kapittel 5.4.2 i rapporten. Vidare vil revisjonen gjere merksam på at Utdanningsdirektoratet i rettleiaren om spesialundervisning påpeikar at «Dersom skolen har et to-lærersystem hvor spesialundervisningen blir fulgt opp av en ekstra lærer i klassen, må dette vises i enkeltvedtaket», og det går fram at bruk av eine-undervisning til elevar som ikkje har enkeltvedtak om dette, vil vere i strid med opplæringsloven.

I nokre tilfelle kan foreldra eller eleven sjølv ha synspunkt på kva organisering som vil vere den beste, og det kan vere tilfelle der det er elever som til dømes ikkje ønsker å bli tatt ut av klassen. Tilbodet om spesialundervisning skal ifølgje opplæringslova § 5-4 tredje ledd så langt råd er utformast i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira synspunkt. Det er dermed viktig at det blir tatt omsyn til slike eventuelle ønskje frå eleven sjølv, men revisjonen vil presisere viktigheita av at det føreligg dokumentasjon på den dialogen som har vore med eleven sjølv og eleven sine foreldre, og kva vurderingar som har blitt gjort med bakgrunn i innspela.

Revisjonen til vise til kapittel 5 i rapporten, der det blir peikt på manglar knytt til utforminga av enkeltvedtak om spesialundervisning. Revisjonen merker seg at manglar knytt til enkeltvedtaka også gjer det vanskelig å utarbeide tydlege IOPar, og at arbeidet med å sikre gode og tydelege sakkunnige vurderingar, enkeltvedtak og IOPar må sjåast i samanheng. Revisjonen vil difor igjen presisere viktigheita av at organiseringa av spesialundervisninga går tydeleg fram av enkeltvedtaket, slik at det er mogleg å etterprøve om eleven får den spesialundervisninga eleven har rett på. Dette er viktig for å ivareta den enkelte elev sin rettstryggleik.

6.5 System for å sikre at spesialundervisning blir gjennomført i samsvar med enkeltvedtak

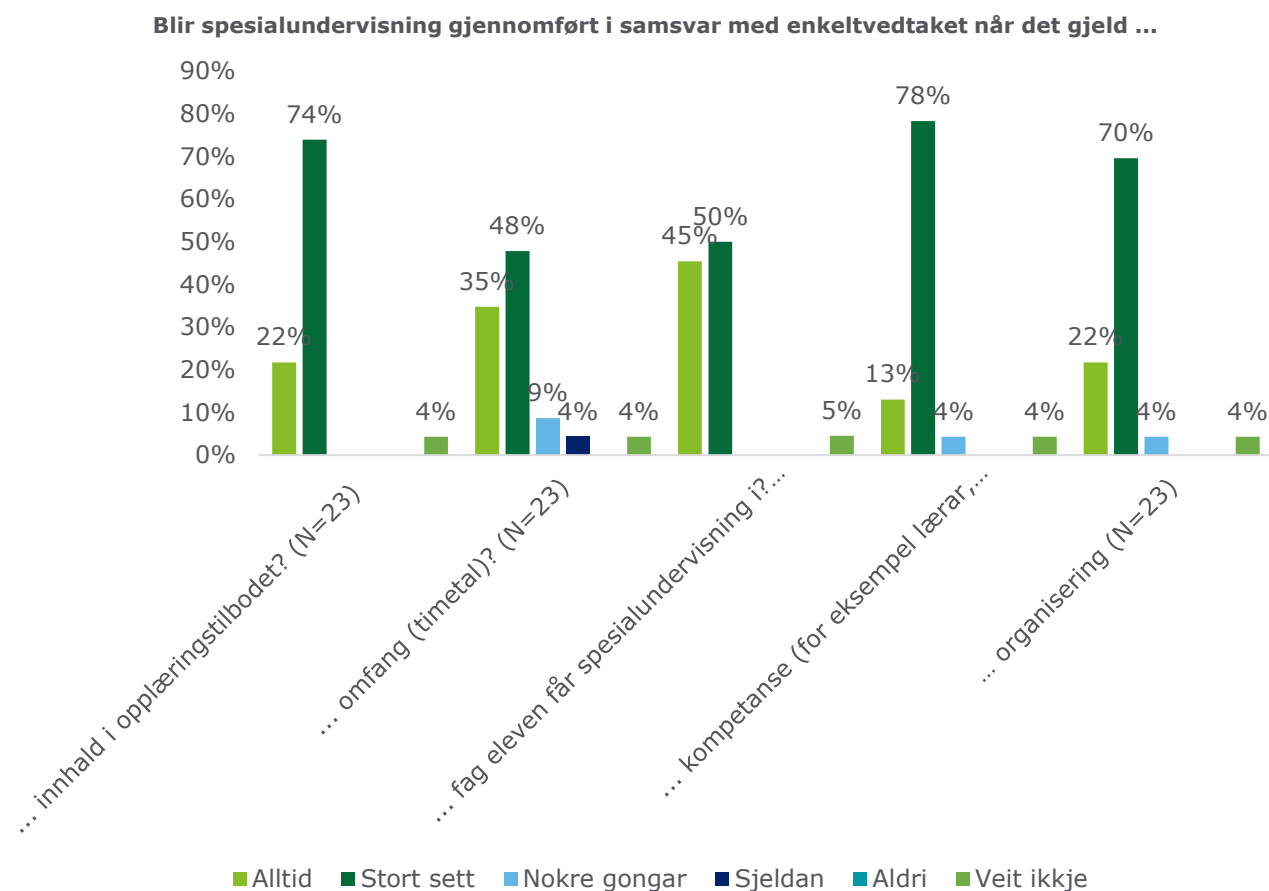
6.5.1 Datagrunnlag

I intervju blir det opplyst om at talet på timar spesialundervisning i enkeltvedtaket frå skulane alltid samsvarar med talet på timar anbefalt i den sakkunnige vurderinga til PPT.

I spørjeundersøkinga blei lærarane stilt ei rekkje spørsmål knytt til gjennomføringa av spesialundervisning ved skulane. Som det går fram av figuren under, svarer den største prosentdelen av lærarane som har svart på undersøkinga at det *stort sett* er samsvar mellom enkeltvedtak og gjennomføringa av spesialundervisninga. Kor stor prosentdel som svarer *alltid* og *stort sett* på dei ulike delspørsmåla, varierer likevel ein del. Når det gjeld kompetansen til personalet som utfører spesialundervisninga, er det berre 13 prosent av lærarane som svarer at det *alltid* er samsvar mellom enkeltvedtak og praksis, medan det er 22 prosent som svarer at det *alltid* er samsvar når det gjeld innhaldet i opplæringstilbodet og organiseringa.

Den detaljerte svarfordelinga går fram av figuren under.

Figur 20 Gjennomføring av spesialundervisning

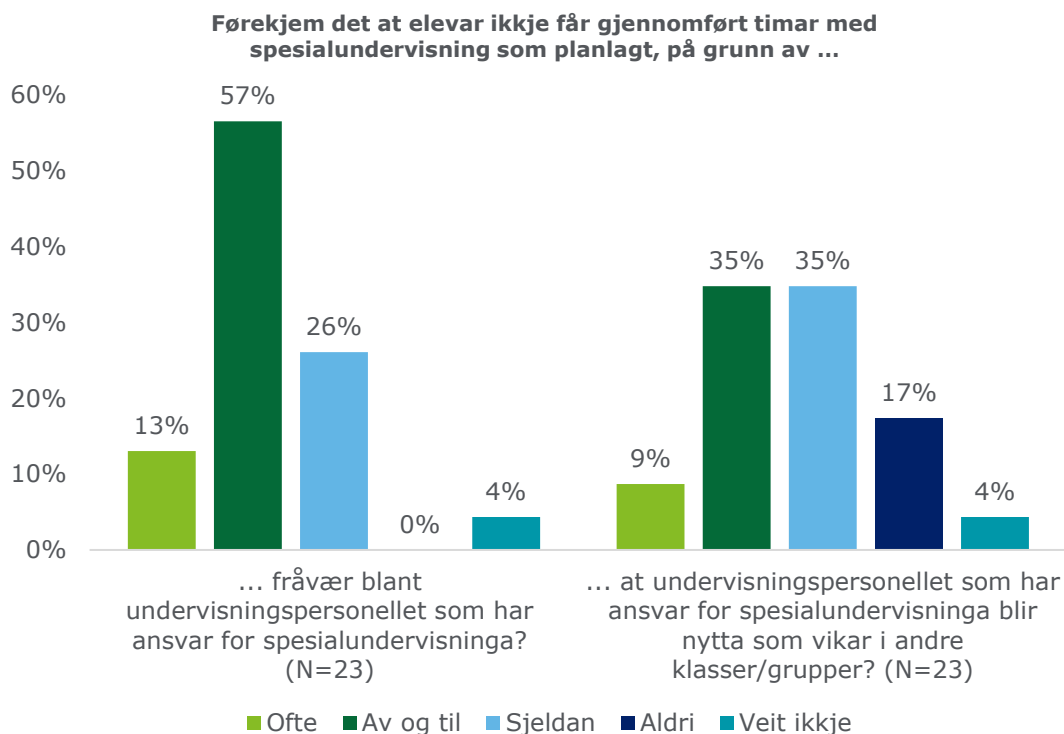


I intervju med rektorane på begge skulane i kommunen blir det opplyst at dersom den som er ansvarleg for spesialundervisninga blir sjukmeldt, så blir det sett inn ein vikar. I intervju med lærarane blir det samtidig opplyst om at dersom det blir sett inn ein vikar, er vedkommande ofte ufaglært. Vidare gir lærarane uttrykk for at spesialundervisning sjeldan blir gjennomført dersom ansvarleg person er sjuk, og at ein heller ikkje tek igjen «tapte» spesialundervisningstimar, noko som fører til sprik mellom det som står i elevmappa og det som faktisk blir gjennomført. I spørjeundersøkinga fekk lærarane i Samnanger spørsmål knytt til dette.

Som figuren under viser svarar over halvparten av lærarane som har svart på undersøkinga (57 prosent) at det førekjem *av og til* at elevar ikkje får gjennomført timar med spesialundervisning som planlagt på grunn av fråvær blant undervisningspersonalet som har ansvar for spesialundervisninga. Vidare er det tre personar (13 prosent) som har svart at det skjer *ofte* og seks personar (26 prosent) som har svart at det skjer *sjeldan*.

35 prosent av lærarane som har svart på undersøkinga, svarer at eleven *av og til* ikkje får gjennomført timar med spesialundervisning som planlagt på grunn av at undervisningspersonellet som har ansvar for spesialundervisninga bli nytta som vikar i andre klasser/grupper. Ein like stor prosentdel har svart at dette *sjeldan* skjer, medan ni prosent (to personar) svarer *ofte*. Detaljert svarfordeling går fram av figuren under.

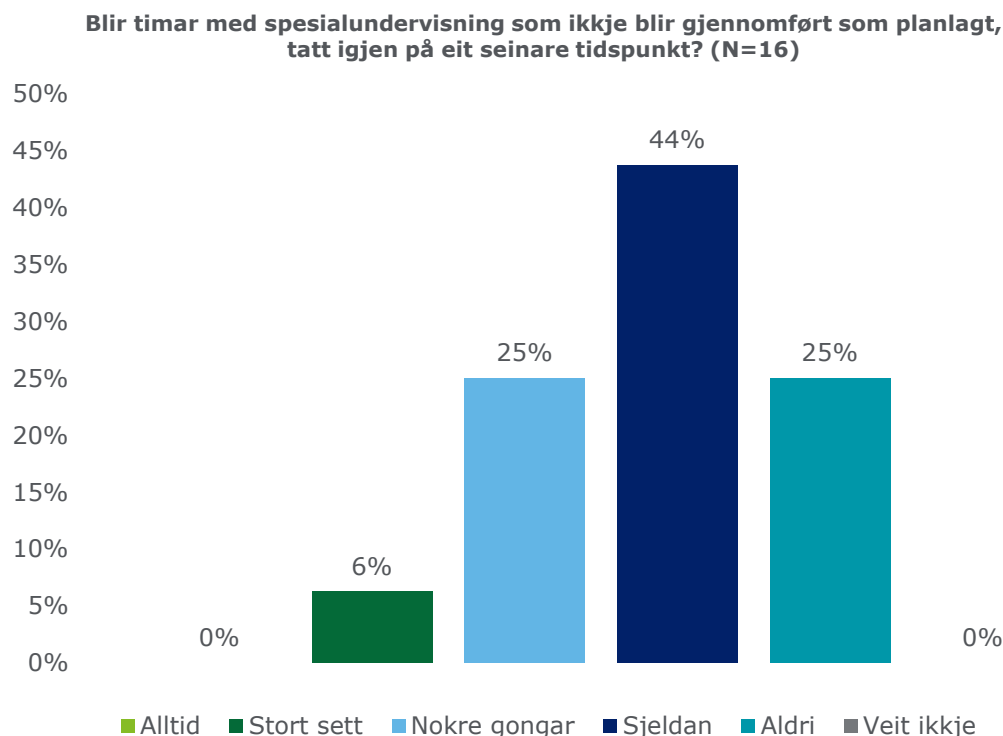
Figur 21 Ikkje gjennomførte spesialundervisningstimar



Dei som svarte *ofte* eller *av og til* på eit eller begge spørsmåla om elevar ikkje får gjennomført timar med spesialundervisning som planlagt (jf. figur 21), fekk òg oppfølgingsspørsmål knytt til om spesialundervisningstimar som ikkje blir gjennomført som planlagt, blir tatt igjen på eit seinare tidspunkt.

Som det går fram av figuren under, har flest respondentar (44 prosent) svart at desse timane *sjeldan* blir tatt igjen, medan 25 prosent (fire respondentar) har svart høvesvis at timane *nokre gongar* blir tatt igjen og at dei *aldri* blir tatt igjen. Ingen respondentar har svart at timane *alltid* blir tatt igjen.

Figur 22 Gjennomføring av tapte timar



6.5.1.1 Organisering av spesialundervisning ved skulane

Revisjonen har gjennom intervju fått opplyst at rektorane tilpassar timeplanen i byrjinga av kvart skuleår for å organisere spesialundervisninga på ein mest mogleg føremålstenleg måte. Dersom skulen ser at det er to elevar i ulike klasser som skal ha spesialundervisning i eit fag, prøver dei å legge det aktuelle faget i desse klassene samtidig, slik at desse elevane kan få spesialundervisning i gruppe saman. Alternativt blir to klasser delt i tre for å få mindre grupper, slik at alle er inkludert, men får tilpassa opplæring. Mykje av undervisninga på ungdomskulen opplysast å bli gjennomført i den ordinære klassen, men med eit tilpassa opplegg (sjå kapittel 6.4.1 for nærare omtale av organiseringa av spesialundervisninga på ungdomsskulen).

Revisjonen får vidare opplyst at dersom ein elev ikkje får spesialundervisning på ungdomskulen (til dømes grunna sjukdom hos pedagogen) deltek dei i den ordinære undervisninga i klassen, men skulen vil i desse tilfella sikre at eleven får utbytte av undervisninga. Eleven kan til dømes sjå ein film med klassen, men få andre spørsmål knytt til filmen etterpå. På denne måten unngår rektor i nokre tilfelle å måtte skaffe vikar for den som skulle ha gjennomført spesialundervisninga. Også på Samnanger barneskule blir spesialundervisninga sjeldan gjennomført som 1:1 undervisning. Dette er både på grunn av ressursmangel og at denne type undervisning blir fraråda av nyaste forskning, blir det opplyst.

I intervju med lærarane får revisjonen opplyst at fleire av lærarane opplever spesialundervisning som ein «salderingspost» for å fylle opp stillingane til dei tilsette. Vidare opplever lærarane det som utfordrande i skulekvardagen å vite kor mykje dei kan forvente av dei som har ansvaret for spesialundervisninga. I nokre tilfelle føler kontaktlærarane at dei må gjere ein uforholdsmessig stor del av førebuingssjobben for spesialundervisninga, og at dette tar mykje tid.

6.5.2 Vurdering

Som det går fram tidlegare i rapporten, er enkeltvedtaka om spesialundervisning ikkje alltid tydelege om kva eleven har rett på når det gjeld organiseringa av spesialundervisninga og kompetansen til personalet som skal gjennomføre spesialundervisninga. Dette gjer det vanskeleg å etterprøve om eleven får det tilbodet han eller ho har rett på ifølgje enkeltvedtak. Generelle eller manglande skildringar av organisering

og kompetanse gir etter revisjonen si vurdering for stor grad av fleksibilitet i gjennomføringa. Vi vil i den samanheng vise til dømes til ein tilsynsrapport frå Fylkesmannen i Oslo og Akershus, der det blir vist til at Fylkesmannen meiner det er av «(...) vesentlig betydning for eleven om spesialundervisningen gis som enetimer eller for eksempel som oppfølging i full klasse.»⁶⁸ Når ikkje enkeltvedtaka er tydelege, er det etter revisjonen si vurdering ein risiko for at det ikkje alltid er ei individuell vurdering av eleven sine behov, og kva tilbod som vil sikre eleven eit forsvarleg opplæringstilbod, som ligg til grunn for vald organisering og undervisningspersonellet sin kompetanse. Som påpeikt tidlegare i rapporten er det enkeltvedtaket føresette kan klage på, og det er difor viktig at enkeltvedtaket er klart og tydeleg slik at det er mogleg å etterprøve om eleven får det opplæringstilbodet som eleven har rett på. Dette er sentralt for å sikre eleven sin rettstryggleik.

Når det gjeld timar spesialundervisning, går dette etter det revisjonen er kjent med alltid fram av enkeltvedtaket. I undersøkinga kjem det samtidig fram ulike oppfatningar om i kva grad gjennomført timetal samsvarer med vedteke timetal. Revisjonen vil presisere viktigheita av at elevar med vedtak om spesialundervisning får det talet timar eleven har rett på, og at kommunen har system for å sikre dette. Vidare vil revisjonen presisere viktigheita av at innhaldet i spesialundervisninga eleven får er forsvarleg og i samsvar med enkeltvedtaket. Spesialundervisning er ein individuell rett, basert på ei sakkunnig vurdering og stadfesta gjennom eit enkeltvedtak. Det er ikkje tilfredsstillande dersom eleven ikkje får den opplæringa han eller ho har rett på, fordi skulen vel å ikkje hente inn vikar ved sjukdom. Utdanningsdirektoratet presiserer følgjande i rettleiaren om spesialundervisning: «Skolen skal planlegge og gjennomføre opplæringen til eleven slik at eleven får den spesialundervisningen han eller hun har krav på. Enkeltvedtak om spesialundervisning gir eleven en individuell rett til ekstra ressurs.» Vidare viser Utdanningsdirektoratet til at dersom eleven mister timar, skal dette takast igjen så langt det er pedagogisk forsvarleg. Opplæringstilbodet som eleven har rett på i medhald av enkeltvedtaket, er eit minstekrav for at eleven sitt opplæringstilbod skal vere forsvarleg. Dersom delar av dette tilbodet ikkje blir gjennomført, kan det medføre at opplæringa ikkje lengre er forsvarleg. Det er difor viktig at Samnanger kommune både sikrar at det går klart og tydeleg fram av enkeltvedtaket kva opplæring eleven har rett på, og at det er system for å sikre at opplæringa blir gitt i samsvar med enkeltvedtaket.

6.6 Årleg oversikt og vurdering av den spesialundervisning som har blitt gitt

6.6.1 Datagrunnlag

Samnanger kommune har ikkje utarbeidd ein felles mal for årsrapport for spesialundervisning. Dokumentasjonen som revisjonen har fått tilsendt viser at både barneskulen og ungdomsskulen har utarbeidd kvar sin mal. Malen for årsrapport på ungdomsskulen omfattar mellom anna eit felt der ein skal fylle inn oversikt over den opplæringa eleven har fått i norsk, engelsk, matematikk og evt. andre fag/område. Vidare følgjer eit felt for å vurdere eleven si utvikling i desse faga, både skriftleg og munnleg. Neste felt ber utfyllar om vurdering av arbeidsmetodar og organisering. Til slutt ber malen om at det må takast stilling til om skulen vurderer at eleven framleis har behov for spesialundervisning og om det er behov for ny tilvising til PP-tenesta for ny sakkunnig vurdering. Malen for årsrapport på barneskulen omfattar eit felt der ein skal fylle innhald, organisering og evaluering og eit felt der ein skal gi ei kort skildring av situasjonen. Her står det ein hjelpetekst som forklarar at ein skal skrive om sterke og svake sider med hovudvekt på det positive. Vidare står det eit tomt felt med overskrifta «konsekvensar».

Stikkprøvekontrollen omfatta i liten grad saker der eleven hadde hatt spesialundervisning i over eit år, og det skulle føreligge ein årsrapport. I den saka der dette var aktuelt, låg det føre årsrapport for eleven.

I intervju får revisjonen opplyst at på Samnanger barneskule er det i utgangspunktet kontaktlærarane og spesialpedagogane som fyller ut rapporten og som gjer ei vurdering av måloppnåinga til eleven, men at spesialpedagogisk koordinator er aktiv i å følgje opp dette. Det er ikkje utarbeidd rettleiing til malen, men det blir opplyst at alle som brukar den får hjelp etter behov. I intervju med lærarar og rektor på ungdomsskulen går det fram at faglærar skriv oppsummering for sitt fag. Spesialpedagogisk koordinator organiserer arbeidet og minner om frist for gjennomføring. PPT og heimen får kopi av årsrapporten. Rektor som einingsleiar får tilgang til årsrapporten, men ikkje sektorleiar i kommunen. Vidare går det fram at

⁶⁸ Fylkesmannen i Oslo og Akershus: Tilsynsrapport. Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging. Bærum kommune. Eikeli skole. 7. mars 2018.

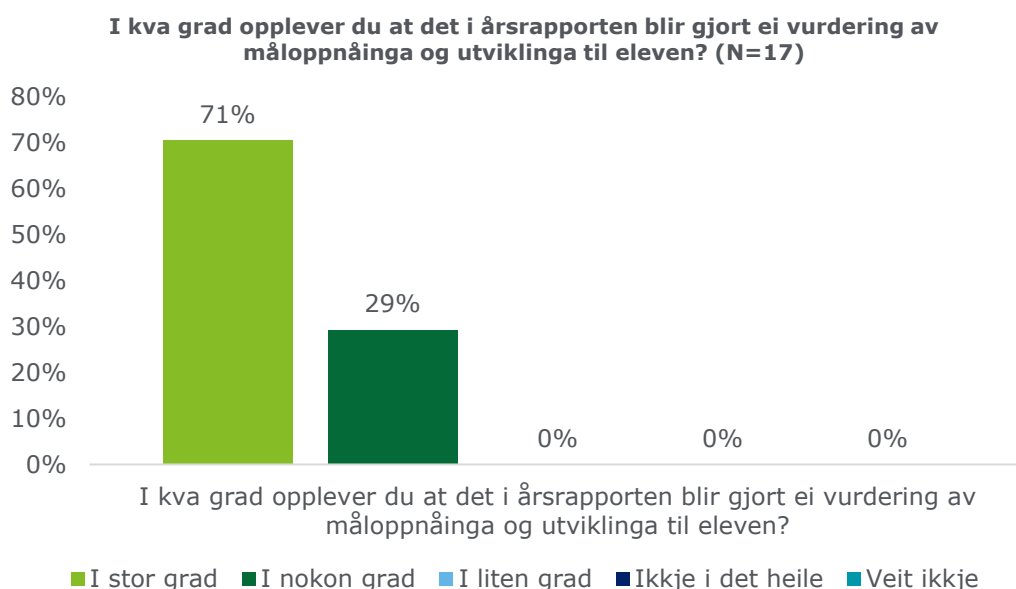
spesial-pedagogisk koordinator utarbeidar årsrapportar for dei munnlege faga med oversikt over kva tilpassingar som er gjort som til dømes bruk av lydbøker, munnlege prøver og tilpassa lekseplan. Dette gjeld elevar med vedtak om spesialundervisning, men òg andre med særskilte tilpassingar.

Vidare går det fram i intervju med PPT at ein har erfaring med at elevar har fått spesialundervisning i mange år utan at det er rutinar for å stoppe opp og vurdere om desse elevane framleis har behov for dette.

I spørjeundersøkinga fekk lærarane i Samnanger spørsmål knytt til om det blir utarbeidd ei årleg oversikt over og vurdering av den spesialundervisninga som har blitt gitt for elevar som har enkeltvedtak om spesialundervisning. 61 prosent svara *ja, alltid*, 17 prosent svara *stort sett* og 22 prosent svara at dei *ikkje veit*.

Vidare fekk lærarane spørsmål om i kva grad dei opplever at det er i årsrapporten blir gjort ei vurdering av måloppnåinga og utviklinga til eleven. Som figuren under viser opplever 71 prosent av lærarane at årsrapporten i *stor grad* blir gjort ei vurdering av måloppnåinga og utviklinga til eleven. 29 prosent opplever dette i *nokon grad*.

Figur 23 Vurdering av måloppnåing og utvikling



6.6.2 Vurdering

Undersøkinga viser at det årleg blir utarbeidd ei skriftleg oversikt og vurdering av den spesialundervisninga som har blitt gitt til kvar einskild elev som har enkeltvedtak om spesialundervisning. Revisjonen meiner det er viktig med tydelege retningslinjer, rutinar og malar, for å sikre eit godt arbeid med årsrapportane, og redusere risikoen for at arbeidet er personavhengig. Revisjonen vil i den samanheng kommentere at malen som er utarbeidd på ungdomsskulen i større grad inneheld tydelege føringar for kva informasjon årsrapporten skal innehalde, mellom anna gjennom overskrifter og rettleiingstekst, enn malen som er utarbeidd på barneskulen. Revisjonen meiner malen frå ungdomsskulen dermed står fram som mest føremålstenleg. I rutinar og malar går det fram at kopi av årsrapporten skal sendast til foreldra og til PPT. Revisjonen vil i den samanheng presisere at lovkravet er at årsrapporten skal sendast til eleven/foreldra og til kommunen. Revisjonen forstår at «kommunen» referer til representant for skuleeigar, ikkje til PPT. Det er difor viktig for at aktuelle rutinar blir gjennomgått, og at ein sikrar at kommunen mottok kopi av årsrapporten i samsvar med krav i oppl. § 5-5 andre ledd.

7. Konklusjon og tilrådingar

Undersøkinga viser at elevar i grunnskulane i Samnanger kommune i hovudsak får ei opplæring som er tilpassa deira behov og føresetnader, og at det er etablert føremålstenlege system for å ivareta gode overgangar både frå barnehage til barneskule og frå barneskule til ungdomsskule.

Vidare merkar revisjonen seg at det er etablert system for å sikre tidleg innsats på 1. til 4. trinn, og det er etablert faste arenaer for samhandling mellom skulane og PPT. Det er den seinare tida også retta merksemd mot viktigheita av systemretta arbeid frå PPT si side, noko revisjonen meiner er viktig med tanke på arbeidet med tilpassa opplæring og spesialundervisning i kommunen. Samtidig meiner revisjonen at det på fleire område er behov for å vidareutvikle og tydeleggjere system og rutinar for å sikre ein god praksis i samsvar med krav i regelverket. Mellom anna gjeld dette arbeidet med vurdering av om elevar har tilfredsstillande læringsutbytte og system som kan bidra til å redusere risikoen for at det blir personavhengig i kva grad det blir sett i verk tiltak innanfor ordinær opplæring. I tillegg blir det gjennom undersøkinga peikt på at både elevar med svake læreføresetnader, elevar med sterke læreføresetnader og elevar med vedtak om spesialundervisning i noko mindre grad enn andre elevar får tilpassa opplæring, og det blir peikt på nokre forhold ein opplever som hindringar med tanke på tilpassa opplæring. Revisjonen meiner det er viktig at kommunen vurderer kva tiltak som kan setjast i verk for å sikre at alle elevar får ei opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader.

Når det gjeld sakshandsaminga i samband med vurdering av behov for spesialundervisning, er det revisjonen si vurdering at dei system, rutinar og malar som føreligg per i dag ikkje i tilstrekkeleg grad legg til rette for at sakshandsaminga følgjer sentrale krav i regelverket. Samtidig merker revisjonen seg at det det siste halvanna året, etter at Samnanger kommune etablerte ei eiga PP-teneste, er sett i verk fleire tiltak som handlar om å endre rutinar og praksis, og det er utarbeidd eit utkast til spesialpedagogiske rutinar for grunnskule og vaksenopplæringa. Revisjonen meiner ei overordna retningsline som skildrar saksgang, ansvar, oppgåver, krav som er stilt, kva malar som skal nyttast mv., kan medverke til ei styrking av sakshandsamingsprosessen, og kan redusere risikoen for feil og manglar, og vil difor presisere viktigheita av at det arbeidet som er sett i gang blir prioritert og ferdigstilt. Også gjennomgangen av den faktiske sakshandsaminga viser at det er behov for å tydeleggjere saksgangen og krav til sakshandsaminga, samt utarbeide nye og reviderte retningsliner, rutinar og malar i denne samanheng. Undersøkinga viser at den faktiske sakshandsaminga på fleire punkt ikkje er i samsvar med krav i forvaltningslova og/eller opplæringslova, mellom anna når det gjeld saksbehandlingstid og krav til innhaldet i enkeltvedtaka som blir fatta. Revisjonen meiner også at kommunen ikkje har sikra at dei som har delegert mynde til å fatte enkeltvedtak har tilstrekkeleg forvaltningskompetanse. Det er revisjonen si vurdering at dei manglane som er avdekka bidrar til å svekke elevane sin rettstryggleik, og revisjonen vil difor presisere viktigheita av at det blir set i verk tiltak for å sikre ein praksis som er i samsvar med regelverket.

Når det gjeld gjennomføring av spesialundervisning, har kommunen rutinar for å sikre at det blir utarbeidd både IOP og årsrapport for elevar som har vedtak om spesialundervisning. Også når det gjeld dette arbeidet viser likevel undersøkinga nokre forbedringsområde. Mellom anna meiner revisjonen at det grunna svakheitene ved enkeltvedtaka som er fatta, ikkje alltid er tydeleg om IOPen fullt ut byggjer på enkeltvedtaket, og ikkje gjev eleven nye eller andre rettar enn det som går fram av enkeltvedtaket. Vidare er det ikkje tilfredsstillande at det kjem fram døme på at ein elev har hatt IOP og fått spesialundervisning utan at det er fatta enkeltvedtak om spesialundervisning for eleven. Det er i strid med opplæringslova å ta i bruk ein IOP før det føreligg eit gyldig enkeltvedtak om spesialundervisning for eleven. Revisjonen vil i tillegg peike på at manglar ved innhaldet i sakkunnige vurderingar og enkeltvedtak medfører at revisjonen vanskeleg kan vurdere om kommunen har tilgang på tilstrekkeleg kompetanse til å gjennomføre den opplæringa elevane har rett på ifølgje enkeltvedtak, og at det er vanskeleg å etterprøve om elevane i praksis får den spesialundervisninga dei har rett på ifølgje enkeltvedtak.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, vil revisjonen tilrå at Samnanger kommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Vurderer kva tiltak som bør setjast i verk for å sikre at også elevar med svakare og sterkare læreføresetnader enn gjennomsnittet får ei tilpassa opplæring.
2. Sikrar at elevar på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventa progresjon blir nådd.
3. Sikrar at prosessar knytt til utprøving av tiltak innanfor den ordinære undervisningssituasjonen i minst mogleg grad er personavhengige, til dømes gjennom rettleiande og kompetansehevande tiltak retta mot undervisningspersonalet.
4. Sikrar at skulane i kommunen har ein innarbeidd framgangsmåte for korleis lærarane som ein del av undervegsvurderinga systematisk og løpande skal vurdere om elevane har tilfredsstillande utbytte av opplæringa, samt vurderer å tydeleggjere dette kravet gjennom felles rutinar.
5. Gjennomgår og justerer rutinar og malar som skal nyttast i sakshandsaminga og i samband med gjennomføring og evaluering av spesialundervisning, slik at desse er i samsvar med regelverket og bidrar til å sikre at krav i regelverket blir etterlevd (jf. revisjonen sine vurderingar i 5.3.2).
6. Sikrar at sakshandsaminga i samband med vurdering av behov for spesialundervisning er i samsvar med krav i opplæringslova og forvaltningslova (jf. revisjonen sine vurderingar i kapittel 5.4.2).
7. Sikrar at alle elevar får gjennomført den spesialundervisninga dei har vedtak om, og at IOPar alltid byggjer på eit gyldig enkeltvedtak om spesialundervisning for eleven.
8. Sikrar korrekt GSI-rapportering.

Vedlegg 1: Høyringsuttale



SAMNANGER KOMMUNE
Rådmannskontoret

Deloitte
Deloitte AS

Vår referanse:
19/218/19/9044/4/CH

Arkivkode:
FE-024, TI-&58

Dykkar referanse:

Dato:
11.11.2019

Høringsuttale frå rådmann på tilpassa undervisning og spesialundervisning

Rådmannen takkar for forvaltningsrevisjonen som er gjennomført. Rådmannen er godt nøgd med den gjennomgang og det arbeidet som er gjort i denne revisjonen i 2019. Innhald, organisering og beskriving av tilpassa undervisning og spesialundervisning er i overstemmelse med rådmannens vurdering.

Som det kjem fram i rapporten er rådmannen oppteken av at grunnskulane i Samnanger kommune gjer elevane ei opplæring som er tilpassa deira behov og føresetnader. Me ser at me treng å videreutvikla våre rutinar og system for å sikre ein god praksis i samsvar med krava i regelverket.

I høytingsutkastet er det kome fram 8 anbefalingar til tiltak for å rette opp i vårt arbeide med tilpassa undervisning og spesialundervisning.

Rapportens konklusjonar og tilrådingar stemmer godt overens med rådmannens vurderingar og avslutningsvis påpeikar rådmannens ynskje om å fortsetja med å oppmoda til avviksregistrering og kultur for åpenheit i Samnanger kommune.

Rådmannen og administrasjonen takkar for godt og konstruktivt samarbeid under forvaltningsrevisjonen. Rapporten er eit nyttig verkty i det vidare arbeidet med tilpassa undervisning og spesialundervisning i Samnanger kommune.

Med helsing

Charlotte Hageberg
rådmann

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Adresse:
Tyssevegen 217,
5650 Tysse

Kontakt
Tlf: 56 58 74 00
postmottak@samnanger.kommune.no
www.samnanger.kommune.no

Sakshandsamar
Direktetelefon: 56 58 74 23
E-post:
charlotte.hageberg@samnanger.kommune.no

Kontonr.
3562 07 00035
Foretaksnr.
NO 964 968 985

Vedlegg 2: Sentrale dokument og litteratur

Tilpassa opplæring

Prinsippet om at opplæringa skal vere tilpassa den enkelte elev sine evner og føresetnader, er eitt av grunnprinsippa for undervisninga i det norske skulesystemet. Dette prinsippet er fastsett i § 1-3 i opplæringslova (oppl.), som slår fast følgjande:

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten.

Intensjonen i lova er at den tilpassa opplæringa skal gjennomførast innanfor den ordinære undervisningssituasjonen for fleirtalet av elevane. Den delen av elevmassen som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett på spesialundervisning. I opplæringslova § 5-1 første ledd går det fram at «Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.»

Det blir framheva mellom anna i forarbeida til opplæringslova at *alle elevar* har rett på tilpassa opplæring. I den samanheng blir det vist til problemstillingar tilknytt det å tilpasse opplæringa til alle innanfor ei elevgruppe med stor variasjonsbredde, samtidig som det gjerne ikkje er like problematisk å tilpasse opplæringa til ein såkalla «normalelev» (NOU 2003:16, s. 84). I St.meld. nr. 16 (2006-2007) *...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*, blir tilpassa opplæring skildra på følgjande måte:

Tilpasset opplæring er ikke et mål, men et virkemiddel for læring. Alle elever skal i arbeidet med fagene møte realistiske utfordringer og krav de kan strekke seg mot, og som de kan mestre på egen hånd eller sammen med andre. Elevene har ulike utgangspunkt og ulike behov i arbeidet med de nasjonalt fastsatte kompetansemålene.

Tilpasset opplæring kjennetegnes ved variasjon i bruk av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen. Tilpasset opplæring innebærer høy bevissthet i valg av virkemidler med sikte på å fremme den enkeltes og fellesskapets læring. (...). Spesialundervisning kan være nødvendig for å oppfylle plikten til å gi tilpasset opplæring.

I rettleiar frå Utdanningsdirektoratet blir det peikt på at det er viktig å finne ein rimeleg balanse mellom ei generell pedagogisk tilnærming og særskilte tiltak, slik at ein får ein fleksibel bruk av ressursane.

Tidleg innsats

I opplæringslova § 1-4 går følgjande krav om tidleg innsats fram:

På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørgje for at elevar som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventna progresjon blir nådd. Om omsynet til eleven sitt beste talar for det, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning.⁶⁹

I førearbeida til lovkravet om tidleg innsats, blir det presisert at intensiv opplæring er ein del av den ordinære tilpassa opplæringa. Den intensive opplæringa er likevel kjenneteikna av kortvarig og målretta innsats frå skulen innan lesing, skriving og rekning for elevar som har behov for det. Det blir også presisert at elevane ikkje skal ha avvik frå kompetansemåla i læreplanverket, «(...) men skal setjast i stand til å følgje den alminnelege progresjonen i undervisninga.»⁷⁰

⁶⁹ Krav om tidleg innsats i opplæringslova blei endra med verknad frå 1. august 2018. Tidlegare ordlyd var: «På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørgje for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning.»

⁷⁰ Kunnskapsdepartementet: Prop.52 L (2017–2018) Endringar i opplæringslova, friskolelova og folkehøgskolelova (plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til fleirfagleg samarbeid m.m.

Overgangar mellom barnehage og skule og barneskule og ungdomsskule

Gode overgangar både mellom barnehage og skule, og mellom ulike hovudtrinn i skulen er viktig for å sikre kontinuitet og leggje godt til rette for tilpassa opplæring. Følgjande går fram av opplæringslova § 13-5:

Skolen skal samarbeide med barnehagen om barna sin overgang frå barnehage til skole og skolefritidsordning. Samarbeidet skal bidra til at barna får ein trygg og god overgang.

Skoleeigaren har hovudansvaret for samarbeidet og skal utarbeide ein plan for overgangen frå barnehage til skole og skolefritidsordning

Tilsvarande krav om samarbeid er lovfesta også i barnehagelova § 2a.

I *Prinsipp for opplæringa*, som er ein del av Læreplanverket for Kunnskapsløftet⁷¹, står det følgjande:

Godt og systematisk samarbeid mellom barnehage og barnetrinn, barnetrinn og ungdomstrinn, ungdomstrinnet og vidaregåande opplæring skal medverke til å lette overgangen mellom dei ulike stega i opplæringsløpet.

Vurdering av læringsutbytte og tiltak innanfor ordinær undervisning

Av § 3-11 i forskrift til opplæringslova går det fram at eleven minst ein gang kvart halvår har rett til ein samtale med kontaktlæraren om si utvikling i forhold til kompetansemåla i faga, samt at «Læraren skal i undervegsvurderinga vurdere om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa, jf. opplæringslova § 5-1 og § 5-4.»

Av opplæringslova § 5-4 går følgjande fram:

Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades. Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.

Det går også fram av rettleiing knytt til felles nasjonalt tilsyn 2014-2017 at skulen må sørge for å ha ein innarbeidd framgangsmåte som sikrar at lærarane løpande vurderer om eleven får tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Vidare står det at:

Før det blir aktuelt å gi spesialundervisning til en elev som har vansker med å følge den ordinære opplæringen, må skolen vurdere om vanskene kan avhjelpes gjennom tilpasset opplæring. Dette innebærer at skolen må vurdere om eleven vil kunne få et tilfredsstillende utbytte ved at den for eksempel endrer vurderingspraksis og arbeidsmåter gjennom å gi andre arbeidsoppgaver eller bruke annet lærestoff og andre læremidler. Skolen må også vurdere om det må foretas endringer i læringsmiljøet som kan medføre at eleven får tilfredsstillende utbytte; for eksempel gjennom å variere organisering av og intensiteten i opplæringen.⁷²

Samhandling mellom skulane og PPT

I opplæringslova § 5-3 blir det stilt krav om ei sakkunnig vurdering før det kan bli fatta vedtak om spesialundervisning:

Før kommunen (...) gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 (...) skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast (...).

Det er PPT som ifølgje opplæringslova § 5-6 skal sørge for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det.

⁷¹ Læreplanverket for Kunnskapsløftet består av fleire delar som står i samanheng med kvarandre. Desse delane er fag- og timefordelinga, generell del av læreplanverket, prinsipp for opplæringa og læreplanar for fag. Læreplanverket har status som forskrift til opplæringslova, og skal styre innhaldet i opplæringa.

⁷² Utdanningsdirektoratet: <http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn/skolens-arbeid-med-elevenes-utbytte-av-opplaringen/>

I tillegg til det individretta arbeidet tilknytt sakkunnige vurderingar, skal skulane samarbeide med PPT på systemnivå. Av opplæringslova § 5-6 andre ledd går det fram at PPT «skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov». I St. meld. nr. 18 (2010-2011) blir det peikt på at PPT bør bruke meir tid på det systemretta arbeidet, dvs. å bistå skulane når det gjeld førebyggjande arbeid og kompetanse- og organisasjonsutvikling. Det blir i stortingsmeldinga lagt vekt på prioriteringa av systemarbeid. Dette er viktig fordi elevane sine særskilte behov ikkje nødvendigvis treng å vere tilknytt forhold ved eleven. Behova kan også skuldast skulen sine val rundt organisering av klassen og opplæringa, mangel på naudsynt kompetanse og forhold rundt klasseleiing. PPT bør difor på eit tidleg tidspunkt gi råd til skulen om løysingar og tiltak som gjer at eleven kan få eit tilfredsstillande utbytte innanfor den ordinære opplæringa, slik at det ikkje blir nødvendig å tilvise eleven til PPT og gjere enkeltvedtak.

Sakshandsamig i samband med spesialundervisning

Kapittel 5 i opplæringslova omhandlar spesialundervisning. Der går det fram at «elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning» (§ 5-1 første ledd).

Eleven sin rett til spesialundervisning etter opplæringslova er ein individuell rett. Dette inneber at skuleeigar ikkje kan avvise denne retten, når det er vurdert at ein elev ikkje kan få *tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet*. Vidare er det presisert i rettleiar om spesialundervisning frå Utdanningsdirektoratet at skuleeigar ikkje kan avgrense den særskilte tilrettelegginga med bakgrunn i manglande økonomiske ressursar.⁷³

Følgjande går fram av opplæringslova § 5-3 første ledd:

Før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast.

Vidare er det i § 5-3 andre ledd vist til minstekrava til kva den sakkunnige vurderinga skal greie ut og ta standpunkt til:

Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til

- eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet
- lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa
- realistiske opplæringsmål for eleven
- om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbodet
- kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod

Utdanningsdirektoratet har i rettleiar om spesialundervisning utdjupa desse krava. Det går mellom anna fram at «Den sakkyndige vurderingen må være så utførlig at skolen ikke er i tvil om hva PP-tjenesten egentlig tilrår, når enkeltvedtak om spesialundervisning skal gjøres.»⁷⁴ Vidare går følgjande fram om krav til sakkunnig vurdering:

Innholdet bør derfor være så konkret som mulig. Den bør også inneholde konkrete tiltak som vil være til hjelp og bistand for eleven. Dette gjelder blant annet behovet for særskilt utstyr, særskilt tilrettelagte læremidler, læremiljø og kompetanse hos personalet.

Det er også viktig at den sakkyndige vurderingen sier noe om hva som skal være innholdet i timene, blant annet forholdet til Læreplanverket for Kunnskapsløftet og eventuelle avvik fra dette.

⁷³ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Rettleiar til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Publisert juni 2014. Sist endra 06.03.2017.

⁷⁴ Ibid. Kapittel 6.

Den sakkunnige vurderinga skal både innehalde ei utgreiing og ei tilråding. Når PP-tenesta skal gi tilråding om kva opplæring som vil gi eit forsvarleg opplæringstilbod, er det ifølgje Utdanningsdirektoratet⁷⁵ sentralt at tilrådinga mellom anna inneheld tilrådd timetal, organisatorisk gjennomføring og tidsperiode den sakkunnige vurderinga gjeld for.

I opplæringslova § 5-3 fjerde ledd blir det stilt krav om at dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngjevinga for vedtaket mellom anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1. Ytterlegare krav til saksbehandlinga går fram av opplæringslova § 5-4. Mellom anna går følgjande fram av § 5-4 andre og tredje ledd:

Før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhenta samtykke frå eleven eller frå foreldra til eleven. Med dei avgrensingane som følgjer av reglane om teieplikt og § 19 i forvaltningslova, har eleven eller foreldra til eleven rett til å gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før det blir gjort vedtak.

Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.

Det blir i rettleiaren om spesialundervisning peikt på at det er viktig at skuleeigar, skulane og PPT har god kjennskap til forvaltningsretten sine lovfesta reglar og ulovfesta prinsipp ved behandling av saker om spesialundervisning. Dette fordi eit vedtak om spesialundervisning er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova, og krav til saksbehandlinga som går fram av forvaltningslova må følgjast.

I forvaltningslova går følgjande fram av § 11a om saksbehandlingstid og førebels svar:

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

Samla sett går ei rekkje krav til saksbehandlinga fram av opplæringslova og forvaltningslova. Når det gjeld sistnemnde dreier det seg mellom anna om krav til saksførebuing (kapittel IV) og krav til grunngjeving (§§ 24 og 25). Det blir presisert i rettleiaren om spesialundervisning at det skal fattast vedtak også dersom det blir vurdert at eleven ikkje har behov for spesialundervisning. Dette er viktig av omsyn til klageretten og dermed eleven sin rettstryggleik. Det går fram i forvaltningslova § 16 at «Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist.» Førehandsvarslet skal gjere greie for kva saka gjeld og elles innehalde det som er påkravd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv.

Når det gjeld innhaldet i enkeltvedtaket, må enkeltvedtaket ta stilling til kva som er eit forsvarleg tilbod for eleven. Det er ikkje nok å berre konstatere ein rett på spesialundervisning. Krav til innhaldet i enkeltvedtaket er nærare utdjupa mellom anna i forarbeida til opplæringslova⁷⁶ og i Utdanningsdirektoratet sin rettleiar om spesialundervisning. I forarbeida til opplæringslova er det understreka at det må gå fram klart og fullstendig kva for eit opplæringstilbod eleven skal ha. I rettleiaren om spesialundervisning er vidare følgjande presisert:

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)

⁷⁵ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Rettleiar til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Publisert juni 2014. Sist endra 06.03.2017.

⁷⁶ Ot.prp.nr. 46 (1997-1998).

- organisering (i klassen/gruppe, liten gruppe, eneundervisning, alternativ opplæringsarena)
- kompetanse (lærer, spesialpedagog, logoped, assistent mv.)⁷⁷

Kvar av punkta over er ytterlegare utdjupa i rettleiaren. Under organisering er det mellom anna vist til at «Dersom skolen har et to-lærersystem hvor spesialundervisningen blir fulgt opp av en ekstra lærer i klassen, må dette vises i enkeltvedtaket», og det går fram at bruk av eine-undervisning til elevar som ikkje har enkeltvedtak om dette, vil vere i strid med opplæringsloven.

Ein skule kan vurdere å ta større eller mindre delar av den sakkunnige vurderinga inn i enkeltvedtaket.

Enkeltvedtak kan klagast på jf. forvaltningslova § 28. Av § 27 går det fram at det i underretting om vedtak skal «gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr. § 19 til å se sakens dokumenter.»

Gjennomføring av spesialundervisning

Når det blir fatta vedtak om spesialundervisning, gir enkeltvedtaket eleven rett til den opplæringa som er skildra i enkeltvedtaket. I opplæringslova § 5-5 første ledd går det fram at det for elev som får spesialundervisning, skal utarbeidast individuell opplæringsplan (IOP). Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast.

I rettleiar om spesialundervisning frå Utdanningsdirektoratet er det presisert at den individuelle opplæringsplanen skal bygge på enkeltvedtaket om spesialundervisning, og ikkje kan innehalde nye eller andre rettar for eleven enn dei som kjem fram av enkeltvedtaket. Det er også presisert i rettleiaren at skulen ikkje kan ta i bruk ein IOP overfor ein elev før det er fatta eit enkeltvedtak som gir eleven rett til spesialundervisning.⁷⁸ Dette har samband med at det er i strid med opplæringslova å gi elevar tilrettelagt opplæring eller avvik frå Læreplanverket utover det som følgjer av kravet om tilpassa opplæring, utan at det er fatta eit enkeltvedtak der slik tilrettelegging og eventuelle avvik er skildra. IOPen skal utarbeidast så snart som mogleg når enkeltvedtaket er fatta, og det må vere samsvar i varigheita mellom enkeltvedtaket og IOP. Eventuelle justeringar i IOP må vere innanfor rammene i enkeltvedtaket, elles må det fattast eit nytt vedtak.

Når det gjeld personalet som skal gjennomføre spesialundervisninga, gjeld i utgangspunktet dei same krava til lærarkompetanse som for den ordinære opplæringa. Kompetansekrava går fram av opplæringslova §§ 10-1 og 10-2. I rettleiaren om spesialundervisning går det fram at skuleeigaren, i tillegg til dei formelle kompetansekrava, har ansvaret for at spesialundervisninga bidrar til at eleven får eit forsvarleg utbyte av opplæringa. Det er høve til å gjere nokre unntak frå dei formelle krava, noko som i så fall må fastsettast tydeleg i enkeltvedtaket om spesialundervisning. Dette kan til dømes dreie seg om bruk av logoped for å utføre delar av spesialundervisninga. Personar som ikkje er tilsett i ei undervisningsstilling må likevel motta naudsynt rettleiing for å hjelpe til i undervisninga. Dette inneber mellom anna at skulen ikkje kan nytte ein assistent som lærar. Vidare går følgjande fram av rettleiaren om spesialundervisning frå Utdanningsdirektoratet: «Det skal fremkomme uttrykkelig av enkeltvedtaket til eleven om tilbudet omfatter assistent. Det må vere foretatt ein konkret vurdering av bruk av assistent, og om omfanget av dette vil vere et forsvarleg og adekvat tiltak.» Vedtaket skal bygge på den sakkunnige vurderinga. I rettleiaren står det vidare at PPT i den sakkunnige vurderinga skal uttale seg om kva for ei opplæring som vil gi eit forsvarleg opplæringsstilbod. I den samband vil den organisatoriske gjennomføringa vere viktig, og då bør det også omtalast dersom assistent kan brukast til delar av opplæringa.

Krav til årleg gjennomgang og vurdering av spesialundervisninga eleven har fått går fram av opplæringslova § 5-5 andre ledd:

⁷⁷ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Rettleiar til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Publisert juni 2014. Sist endra 06.03.2017. Avsnitt 7.2

⁷⁸ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endra 6.3. 2017. Kapittel 8.1. Individuell opplæringsplan. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/>

Skolen skal ein gong i året utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Utviklinga til eleven skal vurderast ut frå måla som er sette i den individuelle opplæringsplanen til eleven. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.

Eleven si utvikling skal målast ut frå dei måla som er sett i eleven sin IOP. I rettleiaren frå UDIR blir det peika på ei rekkje problemstillingar skulen bør tenkje gjennom i samband med utarbeidinga av årsrapporten. Mellom anna om måla framleis er relevante, om det er behov for justeringar i organisering og arbeidsmåtar, om det framleis er behov for spesialundervisning, og korleis det vidare arbeidet bør leggjast opp.⁷⁹

Skuleeigar sitt ansvar

Ansaret til skuleeigar for å følgje opp skulane og sikre at krav i regelverket blir oppfylt, går fram av opplæringslova § 13-10:

Kommunen (...) har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllast.

Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultata frå desse vurderingane (...).

⁷⁹ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endra 6.3. 2017. Kapittel 9.1. Årsrapport. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/>

Vedlegg 3 Sentrale dokument og litteratur

Lov og forskrift

Justis- og beredskapsdepartementet. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10.

Kunnskapsdepartementet. Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova). LOV-1998-07-17-61.

Kunnskapsdepartementet. Forskrift til opplæringslova. FOR-2006-06-23-724

Forarbeid, rundskriv, rettleiarar mv.

Kunnskapsdepartementet: Prop.52 L (2017–2018). *Endringar i opplæringslova, friskolelova og folkehøgskolelova (plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til fleirfagleg samarbeid m.m.)*. Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Publisert 23. mars 2018.

Kunnskapsdepartementet. *Ot.prp. nr. 46 (1997-1998). Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. 03.04.1998.

Utdanningsdirektoratet. *Veileder Spesialundervisning*. Sist endra 06.03.2017. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/spesialundervisning/>

Utdanningsdirektoratet. *Skolens arbeid med elevens utbytte av opplæringen*. Artikkel knytt til felles nasjonalt tilsyn. Sist endra 04.04.2016. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn/skolens-arbeid-med-elevenes-utbytte-av-opplaringen/>

Utdanningsdirektoratet. *Overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning*. Rettleiing. Sist endra 13.02.2015. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/overganger-spesialpedagogisk-hjelp-spesialundervisning/>

Utdanningsdirektoratet. «Alle barn har rett til...» Fylkesmennenes tilsyn med barnehage- og opplæringsområdet i 2016. <https://www.udir.no/globalassets/filer/regelverk/tilsyn/tilsynsrapport-2016.pdf>

Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Tilsynsrapport – forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging. Bærum kommune. Eikeli skole. 07.03.2018

Dokumentasjon frå Samnanger kommune

Samnanger kommune. Organisasjonskart

Samnanger PPT. «Svar på spørsmål frå Deloitte, frå PPT Samnanger». Notat sendt til revisjonen 19.03.2019.

Samnanger kommune. *Brev til revisjonen. Rutinar for tilpassa opplæring og undervegsvurdering*. Dokument frå Samnange ungdomskule. Utan dato.

Samnanger kommune. *Forvaltningsrevisjon – tilpassa opplæring og spesialundervisning våren 2019. Svar på dokumentførespurnad*. Utan dato.

Samnanger kommune. *Dei ulike fasane*. Dokument frå Samnanger barneskule. Datert 19.03.2019.

Samnanger kommune. *Prosedyrar ved tilpassa opplæring*. Dokument frå Samnanger barneskule. Ikkje datert.

Samnanger kommune. *Strategiplan for sektor oppvekst og kultur – Samnanger kommune 2016-2019*. Vedtekten 09.06.2016.

Samnanger kommune. *Pedagogisk rapport frå skule – systemsak læringsmiljø*. Utkast. Ikkje datert.

PPT Samnanger. *Sakkunnig vurdering av behov for spesialundervisning*. Mal. Ikkje datert.

Samnanger kommune. *Spesialundervisning – rutiner og fullmakter*. Sak nr. 024/16. Delegert sak. Gyldig frå 01.04.2016.

Samnanger kommune. *Spesialpedagogiske rutinar – grunnskule og vaksenopplæring – saksbehandling*. Utkast. Ikkje datert.

Samnanger kommune. Samnanger barneskule. «*Individuell opplæringsplan*». Mal. Ikkje datert.

Samnanger kommune. Samnanger ungdomskule. «*Individuell opplæringsplan*». Mal. Ikkje datert.

Andre kjelder

GSI – Grunnskolens informasjonssystem. Tilgjengelig frå: <https://gsi.udir.no/>. Sist publisert 13.12.2018.

KOSTRA – Kommune-stat-rapportering. Tilgjengelig frå: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>. Sist oppdatert 15.11.2018.

Læringsmiljøsenteret. <https://laringsmiljosenteret.uis.no/forskning-og-prosjekter/tidligere-prosjekter/lp-modellen/>. Publisert 03.10.2013.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NWE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's approximately 286,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.