

Follo distriktsrevisjon
Forvaltningsrevisjonsrapport

Spesialundervisning i
grunnskolen

Oppegård kommune

Forord

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oppegård kommune etter KommuneLoven av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i lovens § 77 nr. 4 som har følgende ordlyd:

Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Prosjektet er gjennomført i perioden august 2007 til mars 2008. Follo distriktsrevisjon vil benytte anledningen til å takke kommunens kontaktperson Signy Harlem og øvrige ansatte i Oppegård kommune som har bistått revisjonen i forbindelse med gjennomføringen av undersøkelsen.

Prosjektet er gjennomført av avdelingsleder Arne Bodin og rådgiver Even Tveter.



Steinar Neby
Revisjonssjef



Arne Bodin
Prosjektleder

22.04.2008

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG	5
2	INNLEDNING	6
2.1	SPESIALUNDERVISNING – KJENNETEGN.....	6
2.2	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	6
2.3	BRUKTE FORKORTELSER I RAPPORTEN	6
3	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	6
3.1	FORMÅL	7
3.2	PROBLEMSTILLINGER	7
3.3	AVGRENSNINGER	7
4	METODER OG GJENNOMFØRING	7
4.1	GJENNOMFØRING	8
4.2	DATAENES PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET	8
5	RESSURSER TIL SPESIALUNDERVISNING	9
5.1	ORGANISERING.....	10
5.2	RESSURSBRUK I FORHOLD TIL ANDRE KOMMUNER.	10
5.3	RESSURSBRUK I OPPEGÅRD KOMMUNE	11
5.4	RESSURSTILDELING	13
6	TILDELING OG OPPFØLGING AV SPESIALUNDERVISNING.	15
6.1	REVISJONSKRITERIER	15
6.2	FAKTABESKRIVELSE.....	18
6.3	VURDERINGER.....	22
7	INFORMASJON OM AVGJØRELSE, BEGRUNNELSE OG KLAGEADGANG 25	
7.1	REVISJONSKRITERIER	26
7.2	FAKTABESKRIVELSE.....	26
7.3	VURDERINGER.....	27
8	KVALITETSSIKRING AV SPESIALUNDERVISNINGEN	28
8.1	REVISJONSKRITERIER	29
8.2	FAKTABESKRIVELSE.....	30
8.3	VURDERINGER.....	33
9	KONKLUSJON	34
10	ANBEFALINGER	35
11	RÅDMANNENS UTTALELSE	37
12	REVISJONENS KOMMENTARER TIL RÅDMANNENS UTTALELSE	39
13	LITTERATURLISTE	39

1 Sammendrag

Forvaltningsrevisjonsprosjektet om spesialundervisning i grunnskolen er gjennomført i henhold til vedtak i kontrollutvalget i Oppegård kommune 14. juni 2007.

Målet med undersøkelsen har vært å kartlegge kommunens bruk av midler til spesialundervisning og vurdere om kommunen etterlever sentrale deler av regelverket på dette området. Follo distriktsrevisjon har gjennom dokumentanalyser, intervjuer og saksmappegjennomgang undersøkt praksis i Oppegård kommune på tre områder. De undersøkte områdene er:

- Tildeling og oppfølging av spesialundervisning
- Informasjon om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang
- Kvalitetssikring av spesialundervisning

Undersøkelsen viser at grunnskolene i Oppegård kommune ikke har en ensartet praksis for hvordan foreldrene skal informeres om PP-tjenestens tilbud. Skolene har heller ikke alltid sikret at de har innhentet skriftlig samtykke fra foreldre til barn som er henvist til PP-tjenesten fra andre instanser enn skolen selv. Det var videre registrert at ikke alle mapper for elever med spesialundervisning inneholdt individuelle opplæringsplaner og halvårsrapporter.

Halvårsrapportene som brukes i Oppegård kommune gir ikke opplysninger om hvor mange timer spesialundervisning eleven har mottatt i perioden og heller ikke hvordan timene er fordelt som enetimer, gruppetimer eller assistenttimer. Dette innebærer at halvårsrapportene ikke opplyser om vedtakets forutsetninger er oppfylt. Det ble videre registrert at skolene ikke konsekvent brukte siste versjon av de malene som de var forutsatt å bruke når det ble skrevet halvårsrapporter. Skolene opplyste at de hadde rutiner for å sende halvårsrapporter til foreldrene og til kommunen ved PP-tjenesten, men dette var ikke ført i noen journal og det forelå heller ikke dokumentasjon for at disse var sendt.

Når det gjelder skolenes informasjon til foreldrene om vedtaket om å tildele spesialundervisning, viser undersøkelsen at vedtakene som var fattet i forkant av skoleåret 2006/2007 ikke hadde tilstrekkelig begrunnelse i dokumentene og i informasjonen til foreldrene. Oppegård kommune har endret rutinene på dette området med virkning fra skoleåret 2007/2008 for å ivareta slike hensyn. De endrede rutinene innebærer vesentlige forbedringer og revisjonen har bare mindre anbefalinger om tillegg til disse.

Når det gjelder kvalitetssikringen av spesialundervisningen i Oppegård kommune, viser undersøkelsen at Oppegård kommune hadde en kvalitetssikringsrutine som baserte seg på at skolene rapporterte om arbeidet på spesialundervisningsområdet til PP-tjenesten mens kommunens ledelse på nivået over rektor ikke fikk informasjon om skolenes resultater på dette området. Revisjonen anser dette som et brudd på Opplæringslovas bestemmelser om at halvårsrapporter skal sendes til kommunen siden PP-tjenesten ikke er overordnet organ i forhold til skolene. Oppegård kommune har imidlertid vedtatt et system for styring og kvalitetsutvikling for å tilfredsstille kravene om dette i Opplæringsloven. Det framgår av kommunens planer at spesialundervisningen vil være et fokusert område i dette systemet i 2008.

2 Innledning

2.1 Spesialundervisning – kjennetegn.

”Elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning”¹. For at kommunen skal kunne fatte vedtak om å tildele en elev spesialundervisning, må foreldrene først samtykke i at barnet blir henvist til pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og denne må utarbeide en sakkyndig vurdering. Spesialundervisning representerer en utvidelse av Opplæringslovas generelle krav om at ”Opplæringa skal tilpassast elevene og føresetnadene hjå den enkelte eleven..”² ved at spesialundervisning tildeles en enkelt elev gjennom et enkeltvedtak.

2.2 Bakgrunn for prosjektet

I kontrollutvalgsmøte 14. juni 2007, saksnummer 26/07, ble det vedtatt å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjektet ”*Spesialundervisning i grunnskolen*” i Oppedal kommune. Vedtaket om å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjekter er basert på plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2006-2008. I den overordnede analysen som ble gjennomført i 2005 ble spesialundervisning vurdert å være et område hvor det kan være høy risiko og høy konsekvens hvis tjenesten ikke fungerer i henhold til retningslinjene.

2.3 Brukte forkortelser i rapporten

I rapporten er disse forkortelsene brukt på flere steder:

PPT: Pedagogisk psykologisk tjeneste

IOP: Individuell opplæringsplan (for elever som mottar spesialundervisning)

GSI: Grunnskolens informasjonssystem

SSB: Statistisk sentralbyrå

¹ Opplæringslova § 5-1, 1. Ledd.

² Opplæringslova § 1-2, 5. Ledd.

3 Formål og problemstillinger

3.1 Formål

Formålet med prosjektet er å kartlegge kommunens bruk av midler til spesialundervisning og vurdere om kommunen etterlever sentrale deler av regelverket på dette området.

3.2 Problemstillinger

Basert på den overordnede analysen og formålet for prosjektet har revisjonen definert følgende problemstillinger:

- I. **I hvilken grad skjer tildeling og oppfølging av spesialundervisning i samsvar med regelverket?**
- II. **Inneholder vedtakene opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang?**
- III. **Hvordan sikrer kommunen kvalitet og omfang på området spesialundervisning?**

3.3 Avgrensninger

Prosjektet er avgrenset til kommunens ordinære grunnskoletilbud.

4 Metoder og gjennomføring

4.1 Gjennomføring

Undersøkelsen bygger i hovedsak på følgende kilder:

- Maler utarbeidet av PPT i Oppegård kommune.
- Data fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI).
- Opplysninger hentet fra 17 elevmapper i to undersøkte skoler på barnetrinnet.
- Intervjuer med kommunalsjef, leder for PPT, rektorer og inspektører ved to av barneskolene og en ungdomsskole i Oppegård kommune.

Revisjonen har i tillegg hatt samtale med representanter for fylkesmannen i Oslo og Akershus, utdanningsavdelingen.

Det er gjennomgått elevmapper ved to tilfeldig uttrukne barneskoler i Oppegård kommune. Fra hver av skolene har revisjonen valgt ut mappene for de elevene som PPT hadde gitt sakkyndig vurdering på i forkant av skoleåret 2006/2007.

I tillegg til de to barneskolene var også en ungdomsskole trukket ut. Ved denne skolen var det bare en elev som var innenfor målgruppen for undersøkelsen. Siden det var så få elever ved denne skolen som tilfredsstilte våre utvalgs-kriterier, ble det ikke gjennomgått elevmapper på ungdomstrinnet i prosjektet. Det er vurdert slik at formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet ble ivaretatt gjennom undersøkelsene som er foretatt på barnetrinnet.

Tabellen nedenfor viser totalt antall elevmapper for elever som hadde vært gjenstand for sakkyndig vurdering i forkant av skoleåret 2006/2007 ved de to uttrukne barneskolene av totalt 6.

Tabell 1: Antall elevmapper i undersøkelsen

Skole	Populasjon	Utvalg
Skole 1	7	7
Skole 2	10	10

4.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Undersøkelsen bygger i første rekke på opplysninger fra gjennomgang av dokumenter og intervjuer med ulike personer som har sentrale roller i forhold til spesialundervisning i Oppegård kommunes administrasjon, PPT og ved de skolene som er undersøkt. Informasjon som er fremkommet er referert og bekreftet av de som er intervjuet.

Kvalitetssikring av datagrunnlaget omfatter en vurdering av pålitelighet (reliabilitet) og gyldighet (validitet).

Gyldighet brukes gjerne som et uttrykk for om vi har målt det vi ønsker å måle. Gyldigheten er sikret ved at revisjonen har innhentet og gjennomgått sentrale dokumenter som er spesifisert i revisjonskriteriene. Det er også intervjuet ansvarlige både sentralt i Oppegård kommune og ved to skoler for å sikre at praktiseringen av de fastsatte rutinene blir riktig beskrevet. PPT er også intervjuet om deres rolle av samme grunn.

Pålitelighet er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamling av data har vært, og at det ikke er skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen. Alle dokumenter som er gjennomgått er mottatt fra de aktuelle stedene og dataene er gjennomgått og bekreftet i etterfølgende samtaler. Det er skrevet referater fra intervjuer og disse er bekreftet av de intervjuede i ettertid. Intervjuene har båret preg av refleksjon og åpenhet.

5 Ressurser til spesialundervisning

5.1 Organisering

I Oppegård kommune er oppgavene med vurdering og myndighet til å fatte vedtak om å tildele spesialundervisning lagt til rektor ved den enkelte skole. Rektorene er organisasjonsmessig plassert under rådmannen i Oppegård kommune og rapporterer direkte til rådmann/kommunalsjef.

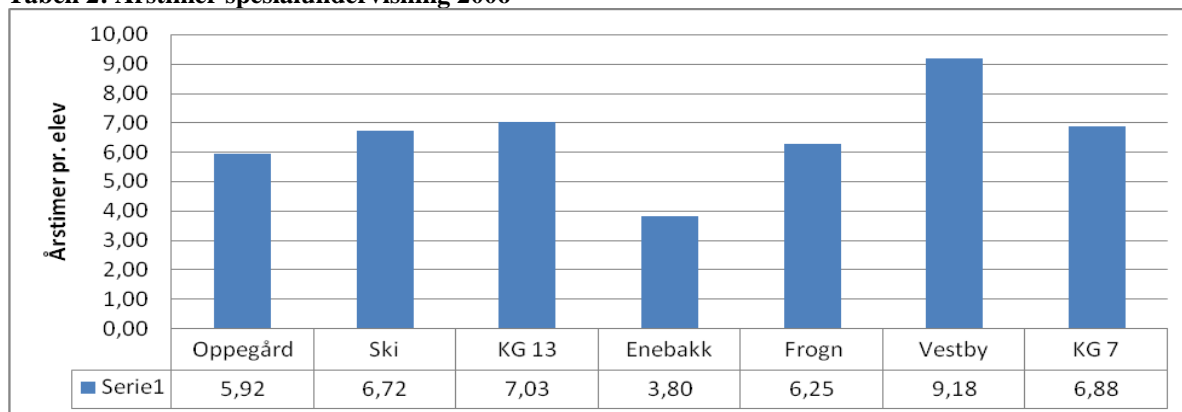
Skolene skal i hht Opplæringslova på selvstendig grunnlag vurdere om elever kan ha behov for spesialundervisning. Når skolen finner grunnlag for at eleven bør utredes for å finne ut om han /hun har rett til spesialundervisning, skal skolen innhente foreldrenes godkjenning av at slik utredning finner sted og henvise eleven til kommunens PPT for at de skal gi en sakkyndig vurdering. Rektorene er delegert myndighet til å fatte vedtak i saker om å tildele spesialundervisning³. Vedtaket skal gjøres på grunnlag av en sakkyndig vurdering fra PPT.

PPT er ansvarlig for å utarbeide sakkyndige vurderinger i forkant av at rektor kan fatte vedtak om å tildele spesialundervisning. PPT er organisasjonsmessig plassert under rådmannen i Oppegård kommune og rapporterer direkte til rådmann/kommunalsjef.

5.2 Ressursbruk i forhold til andre kommuner.

Tallene i tabellen under er hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB) for året 2006 som er det siste året det er publisert tall for.

Tabell 2: Årstimer spesialundervisning 2006



Tabellen viser at Oppegård kommune i 2006 hadde færre timer til spesialundervisning enn Ski kommune og mindre enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13 som Oppegård og Ski er en del av. De andre kommunene i tabellen er plassert i kommunegruppe 7.

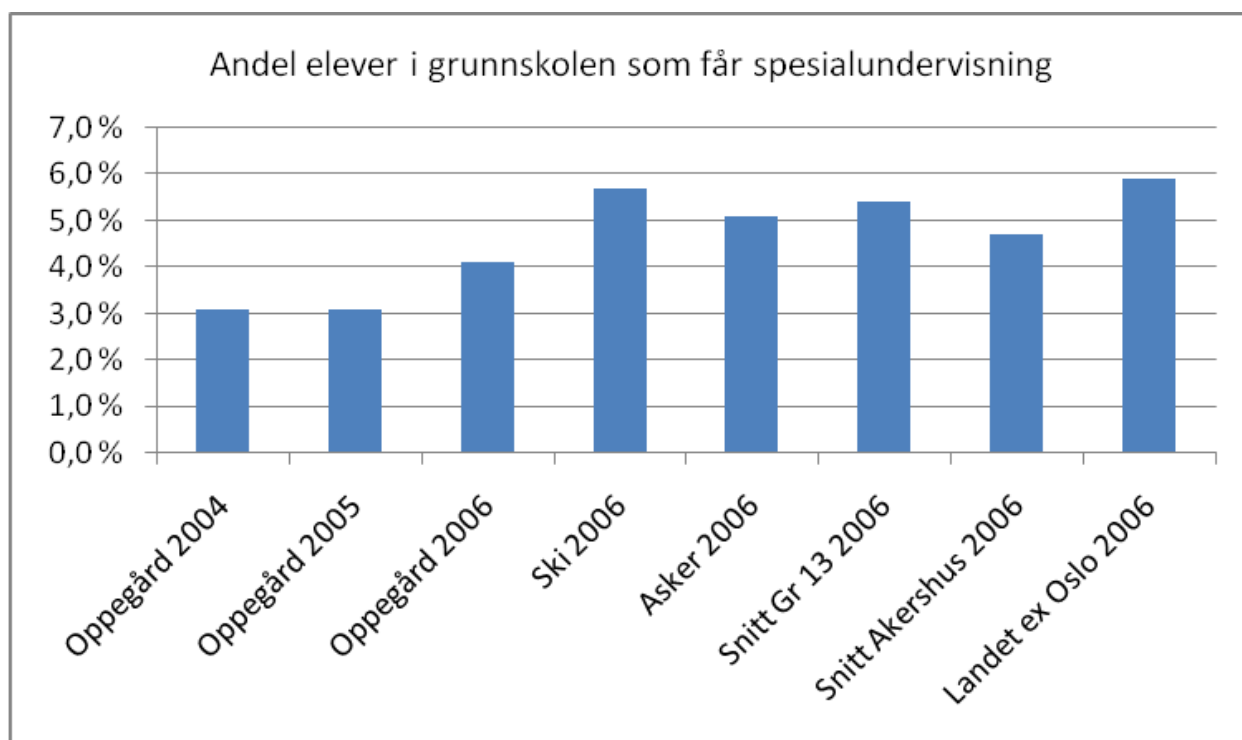
Oppegård kommune har selv opplyst at: ”Prosentandelen av elever som får spesialundervisning viser over flere år resultatet av en bevisst strategi som .. har vært å gi et best mulig tilbud innenfor tilpasset opplæring. Effekten av dette har vært at enkeltvedtak om

³ Myndigheten til å fatte vedtak er delegert rektor i hht administrativt delegasjonsreglement for Oppegård kommune datert 16. februar 2006, § 4.19.

spesialundervisning etter §5, har blitt holdt på et relativt stabilt og lavt nivå sammenlignet med andre kommuner. ” (jf. Tabellen nedenfor)⁴

Tabell 3: Andel elever som får spesialundervisning.

Grunnskoleopplæring Per 15. 03. 2007	Oppegård 2004	Oppegård 2005	Oppegård 2006	Ski 2006	Asker 2006	Snitt Gr13 2006	Snitt Akers- hus 2006	Landet ekskl Oslo 2006
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning	3,1 %	3,1 %	4,1 %	5,7 %	5,1 %	5,4 %	4,7 %	5,9 %



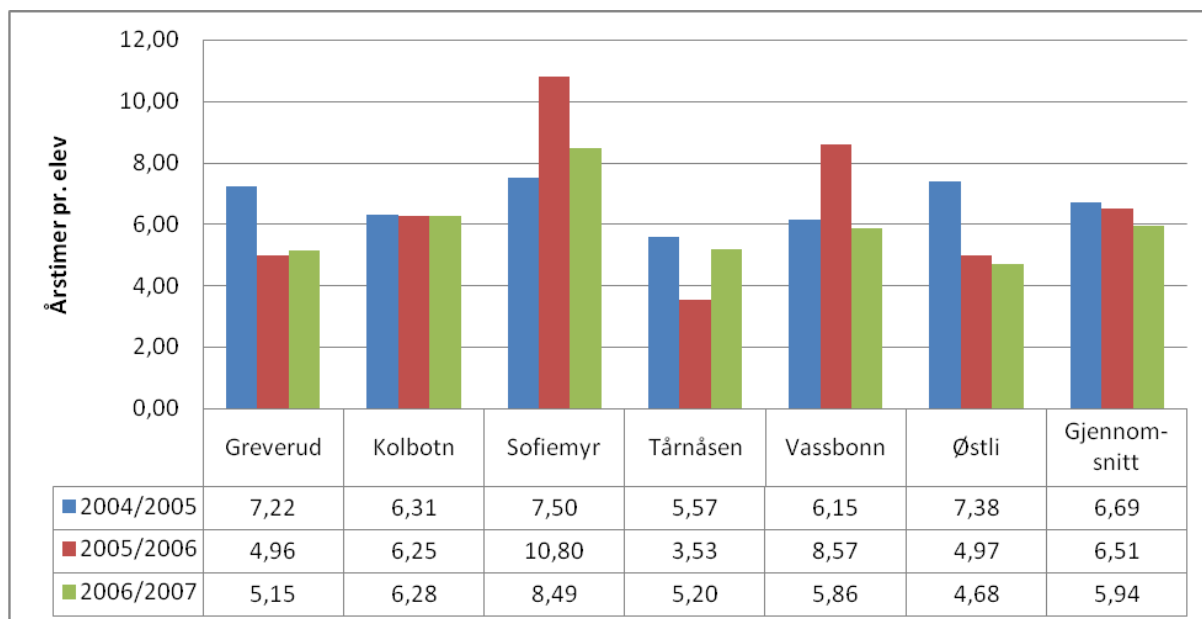
5.3 Ressursbruk i Oppegård kommune

Alle skolene rapporterer hvert år inn i grunnskolens informasjonssystem (GSI) omfattende opplysninger om skolen, deriblant totale årstimer og antall elever ved skolen. Registreringen for skoleåret skjer i GSI pr 1. oktober i inneværende skoleår. Registreringen er således en oppgave over forutsatte antall lærertimer til spesialundervisning i inneværende skoleår.

Tallene i tabellene under er hentet fra GSI-rapporteringen for skoleårene 2004/2005, 2005/2006 og 2006/2007. De rapporterte årstimene er delt på antall elever ved skolen. Tabellen viser da den ressursen skolen rapporterte til spesialundervisning pr. elev totalt ved denne skolen.

⁴ Brev fra rådmannen i Oppegård kommune til Follo distriktsrevisjon datert 20.08.2007. Tabellen er også gjengitt i Oppegård kommunes årsberetning for 2006.

Tabell 4: Årstimer spesialundervisning i forhold til alle elever i barneskoler. Oppegård kommune



Kilde: GSI

Av tabellen ser man at for barneskolene i Oppegård kommune var det Sofiemyr skole⁵ som i alle tre perioder rapporterte flest timer til spesialundervisning pr. elev. Vassbonn og Kolbotn skole kommer deretter.

Sofiemyr skole er en ordinær barneskole som har det i gitte tidspunkt hatt mange elever med store behov. Lærere fra Sofiemyråsen skole⁶ har i mange tilfeller stått for spesialundervisningen for elever på Sofiemyr skole med bakgrunn i at PPT har anbefalt dette. I slike tilfeller blir antall årstimer til spesialundervisningen registrert i GSI under den enkelte skole, selv om kostnadene til disse lærernes lønn blir belastet Sofiemyråsen skole. Sofiemyr skole har vært overrepresentert blant de skolene som Sofiemyråsen skole har avgitt spesialundervisningstimer til. Sofiemyråsen skole har også gitt spesialundervisningstimer til Vassbonn skole i noe omfang. Sofiemyr skole har også konvertert ordinære timer til spesialundervisning for å kunne dekke sine behov til spesialundervisning.⁷

Tårnåsen skole har brukt minst ressurser til spesialundervisning i perioden.

Av gjennomsnittstallene ser vi at spesialundervisningsressursen på barnetrinnet har hatt en fallende tendens gjennom hele perioden.

For skoleåret 2004/2005 var det i gjennomsnitt brukt 6,69 timer til spesialundervisning pr. elev mens det for 2006/2007 var brukt 5,94 timer pr. elev. Totalt utgjorde dette en nedgang på om lag 1800 timer med spesialundervisning for alle skolene. Til sammenligning opplyser SSB at Oppegård kommunes totale volum av årstimer til spesialundervisning i 2007 var 19461 timer⁸.

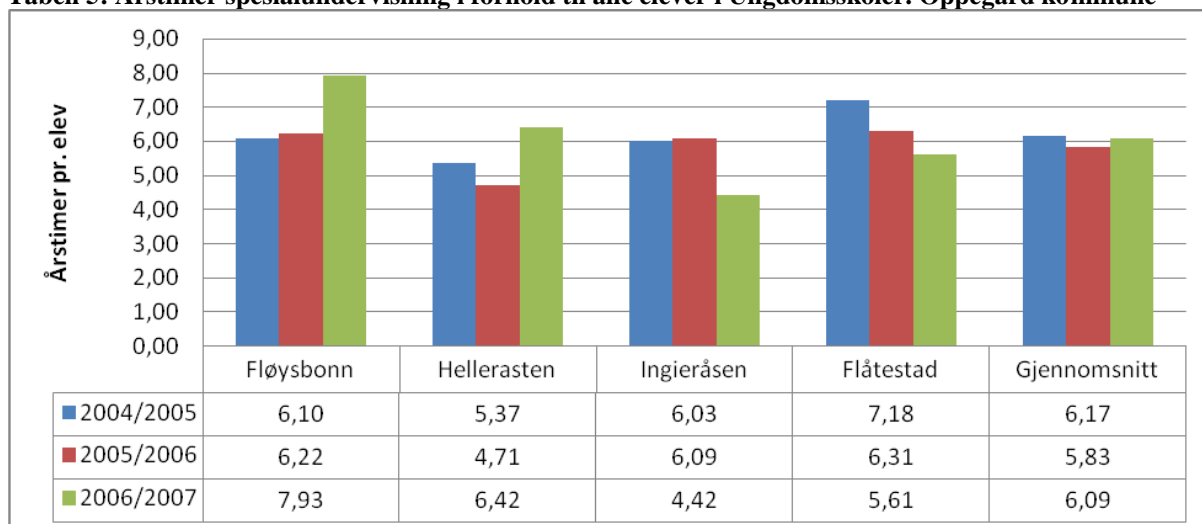
⁵ Sofiemyrtoppen skole, avdeling Sofiemyr.

⁷ Opplysninger gitt av Siri Worren ved Sofiemyr skole og Gro Gjermundsen ved Sofiemyråsen skole.

⁷ Opplysninger gitt av Siri Worren ved Sofiemyr skole og Gro Gjermundsen ved Sofiemyråsen skole.

⁸ SSB. Tabell 04684, grunnskoleopplæring nivå 3.

Tabell 5: Årstimer spesialundervisning i forhold til alle elever i Ungdomsskoler. Oppedgård kommune



Kilde GSI

Av tabellen ser man at av ungdomsskolene i Oppedgård er det Sofiemyrtoppen skole avdeling Fløysbonn som gjennomgående i perioden har rapportert mest ressurser til spesialundervisning, mens Ingieråsen og Hellerasten har rapportert minst ressurser til dette. For de tre skoleårene har det bare vært mindre endringer i gjennomsnitt antall timer pr. elev.

5.4 Ressurstildeling

Skolene i Oppedgård kommune er i budsjettet for det enkelte år tildelt en ressursramme som forutsettes å gi rom for så vel den spesialundervisningen og den tilrettelagte undervisningen skolen skal tilby. Kommunalsjefen opplyser at i helt særskilte tilfeller hvor eleven har svært omfattende behov (elever som går på Sofiemyrtoppen avdeling Sofiemyråsen eller i Vassbonngruppen) og at hele opplæringstilbudet er å betrakte som spesialundervisning, kan kommunen gi ekstra ressurser ut over det som ligger i den enkelte skoles ramme.⁹ Når et vedtak om ressurser til spesialundervisning til en elev i spesialgruppe er fattet, følger ressursene eleven.¹⁰

Hver av skolene i Oppedgård får en økonomisk ramme til spesialundervisning på 0,22 undervisningstimer pr. skoleuke og elev. Dette er ment å dekke skolens utgifter til spesialundervisning. I de tilfeller hvor eleven etter PPT's anbefaling har så omfattende behov at hele opplæringstilbudet er å betrakte som spesialundervisning, kan rådmannen gi ekstra ressurser ut over det som ligger i den enkelte skoles ramme. I tillegg opplyser rådmannen at det er avsatt en sentral pott til spesialundervisning for elever som går på skoler i andre kommuner eller er plassert i institusjoner. Denne potten kan også brukes internt i kommunen for å styrke spesialundervisningstilbudet.¹¹

Spesialundervisning ytes (avhengig av den sakkyndig vurdering og vedtaket) svært sjelden som enetimer. Når flere elever med rett til spesialundervisning samles i en gruppe, kan skolens ressursramme rekke til å gi alle elevene spesialundervisning i samsvar med de vedtak som er fattet. I den utstrekning det finnes udisponerte ressurser etter at vedtak er fattet, kan

⁹ Sak 26/06 til utvalg for kultur og oppvekst.

¹⁰ Sak 26/06 til utvalg for kultur og oppvekst

¹¹ Opplyst av rådmannen i brev datert 20.08.2007.

disse ressursene brukes til å styrke skolens innsats for å gi alle elever best mulig tilpasset opplæring.

Ledelsen ved de skolene som er intervjuet, har opplyst at den tiden som ikke er bundet opp i spesialundervisning er benyttet til å styrke den tilpassede opplæringen ved skolen. Dette kan skje på flere måter:

- enten gjennom at elever med spesialundervisning undervises i grupper sammen med andre elever
- eller at det etableres grupper for flere elever med lese- og skrivevansker
- eller at elever med andre behov har fått styrket sitt undervisningstilbud.

På samme måte opplyser rektorene at mange av elevene som mottar spesialundervisning har best utbytte av undervisning som gis i grupper sammen med andre elever. Rådmannen opplyser at elever med spesialundervisning ofte undervises i gruppe fordi det gir positive synergieffekter da elever lærer av hverandre og i en sosial setting. Dette er også mindre stigmatiserende.

6 Tildeling og oppfølging av spesialundervisning.

6.1 Revisjonskriterier

Opplæringslovas kapittel 5 stiller krav til saksbehandlingen for tildeling og oppfølging av spesialundervisning.

6.1.1 Tildeling av spesialundervisningen

Initiativfasen

Initiativet til at en elev skal få spesialundervisning kan enten komme fra skolen eller fra foreldrene. Skolen har et selvstendig ansvar for å vurdere om en elev har behov for spesialundervisning. Foreldrene kan også på eget initiativ kreve at det settes i gang undersøkelser¹² (Opplæringslova § 5-4.). For at foreldrene skal kunne kreve at slike undersøkelser skal gjennomføres, er disse avhengig av at kommunen og skolene i kommunen aktivt informerer foreldrene om at de har slike rettigheter. Dette kan kommunen gjøre gjennom informasjon direkte til foreldrene eller ved informasjon på andre måter, men det er sentralt at foreldrene får slik informasjon for at retten de har etter Opplæringslova skal ha et reelt innhold.

Sakkyndig vurdering

Opplæringslovas § 5-3 setter krav om at det må foreligge en sakkyndig vurdering før kommunen kan fatte vedtak om å gi spesialundervisning. I § 5-3, 2. ledd heter det: ”Den sakkyndig vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til

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

For at det skal kunne sies å være fastsatt realistiske opplæringsmål for eleven, legges det til grunn at de realistiske opplæringsmålene skal si noe om forholdet til de alminnelige læreplanene¹³.

Etter Opplæringslovas § 5-6, 2. ledd er det kommunens PPT som skal sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering. For at PPT skal kunne gjøre en sakkyndig vurdering, må eleven eller foreldrene til eleven ha samtykket i dette. Dette samtykket er dels uttrykk for at foreldrene aksepterer at skolen sender forespørselen om å foreta sakkyndig utredning til PPT, men det er også aksept for at denne skolen drøfter forhold vedrørende denne navngitte eleven med PPT som en ekstern instans. Dette samtykket må derfor gis skriftlig og dokumentasjon for at slikt samtykke er gitt må finnes på skolen. Når foreldrene og skolen er enige om at de ønsker å få en sakkyndig vurdering fra PPT, sender skolen en henvisning dit.

¹² Lov om barn og foreldre, Lov 08.04.1981 nr 7, § 32 bestemmer at ”Barn som er fylt 15 år, avgjer sjølv spørsmål om val av utdanning ...” Når vi i framstillingen bruker betegnelsen ”foreldre”, dekker dette også retten elever som er fylt 15 år, har.

¹³ Geir Helgeland; opplæringslova, kommentarutgave. Universitetsforlaget, Oslo, side 188.

PPT skal utarbeide en sakkyndig vurdering som konkluderer om eleven har rett til spesialundervisning. Hvis eleven – etter vurdering fra PPT – ikke har rett til spesialundervisning, kan dette likevel innebære at skolen vil måtte sette inn tiltak for at eleven skal få bedre tilpasset opplæring for å nå målene læreplanen.

Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med den sakkyndig vurderingen og dette innebærer at sakkyndig vurdering også bør sendes til foreldrene fra PPT samtidig som den sendes til skolen. De har også rett til å uttale seg før det blir fattet vedtak¹⁴.

Revisjonen har lagt følgende kriterier til grunn for kommunens saksbehandling i forbindelse med den sakkyndige vurderingen:

- Foreldrene skal være informert om at de har rett til å kreve igangsatt undersøkelser om barnet deres har rett til spesialundervisning.
- Når rektor har bedt om en sakkyndig vurdering fra PPT, skal det foreligge skriftlig samtykke fra foreldrene i elevens mappe.
- Sakkyndig vurdering skal ligge til grunn for rektors vedtak om spesialundervisning.
- Den sakkyndige vurderingen skal greie ut og ta standpunkt til realistiske opplæringsmål for eleven.
- Det bør foreligge dokumentasjon som viser at den sakkyndige vurderingen er sendt foreldrene samtidig som den er sendt skolen.

Krav til vedtaket

Etter at det er utarbeidet en sakkyndig vurdering, skal skolen behandle spørsmålet om spesialundervisning. Opplæringslova legger til grunn at kommunens vedtak skal være i samsvar med det PPT anbefaler. Hvis kommunens vedtak avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal begrunnelsen for vedtaket vise hvorfor kommunen mener at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller elevens rett til spesialundervisning¹⁵. I Oppegård kommune er rektor delegert myndighet til å fatte slike vedtak. Rektor er også ansvarlig for at vedtakene etterleves.

Hvis det blir fattet vedtak om å gi spesialundervisning, skal vedtaket både inneholde hvilket omfang spesialundervisningen bør ha og hvilket innhold opplæringen skal ha og den organisatoriske gjennomføringen av opplæringen.¹⁶

Opplæringstilbudet utformes i samarbeid med foreldrene og det skal legges stor vekt på deres syn¹⁷. Opplæringstilbudet skal konkretiseres i en individuell opplæringsplan (IOP) for eleven. Denne skal inneholde mål for opplæringen, innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen ellers skal drives¹⁸.

For å tilfredsstille kravene til at den individuelle opplæringsplanen skal utformes i samarbeid med foreldrene, må skolen kunne dokumentere denne medvirkningen¹⁹. Dette kan skje ved at skolen legger planen fram for foreldrene. Medvirkningen anses dokumentert når foreldrene har skrevet under på den individuelle opplæringsplanen.

¹⁴ Opplæringslova § 5-4, 2. ledd

¹⁵ Opplæringslova § 5-3, 4. ledd

¹⁶ Veiledning til Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring. Utdannings- og forskningsdepartementet 2004.

¹⁷ Opplæringslova § 5-4, 3. ledd

¹⁸ Opplæringslova § 5-5, 1. ledd

¹⁹ Opplæringslova § 5-4, 3. ledd

Revisjonen har lagt følgende kriterier til grunn for kommunens saksbehandling i forbindelse med vedtaksbehandlingen:

- Kommunens vedtak om omfanget av spesialundervisning bør være i samsvar med PPTs anbefaling. Eventuelle avvik må begrunnes.
- Vedtaket bør gi informasjon om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha.
- Det skal foreligge IOP som beskriver mål for opplæringen, opplæringens innhold samt hvordan opplæringen skal skje.
- Det skal foreligge dokumentasjon for at foreldrene har medvirket i utformingen av IOP.

6.1.2 Oppfølging av spesialundervisningen

Det går fram av Opplæringslova at skolen skal utarbeide en skriftlig oversikt hvert halvår over den opplæringa elever med spesialundervisning har fått og hvilken utvikling eleven har hatt. Denne oversikten skal sendes til eleven eller til foreldrene til eleven og til kommunen²⁰.

Dette kravet innebærer at skolen må kunne dokumentere at skriftlig rapport er sendt hvert halvår. Dette kan skje ved at oversendelsen av denne er journalført i skolens postjournal eller at det framgår av skolens eksemplar av halvårsrapporten at den er sendt til foreldrene ved at den som har forestått forsendelsen har signert for at den er ekspedert. Det er også et krav i loven at rapporten skal sendes til kommunen og tilsvarende dokumentasjonskrav bør være tilfredsstillt også for denne ekspederingen. Siden Opplæringslova krever at halvårsrapportene skal sendes til kommunen, må hver kommune selv definere hvilket forvaltningsorgan som er kommunen i relasjon til lovens bestemmelser.

I den individuelle opplæringsplanen er det utformet mål for eleven. Med utgangspunkt i at mål er fastsatt, er det også grunnlag for å vente at måloppnåelsen registreres i halvårsrapporten.

Vedtaket om å gi spesialundervisning omfatter at det skal gis spesialundervisning av spesifisert omfang. Dette uttrykkes med et angitt timetall for skoleåret. Siden spesialundervisningen kan få et mer begrenset omfang enn det som ble vedtatt (ubesatte stillinger, sykefravær eller annet), har revisjonen spurt fylkesmannen i Oslo og Akershus om halvårsrapporten også bør angi om undervisningen er gitt i det omfanget som vedtaket lød på. Fra fylkesmannens²¹ side opplyses det at rapporteringen også bør omfatte det antall timer spesialundervisning som er levert til eleven.

Rapporten skal også gi en oversikt over hva undervisningens innhold har vært, hvordan elevens utvikling har vært og om de oppsatte målene er nådd.

Revisjonen har valgt følgende kriterier for kommunens saksbehandling for oppfølging av spesialundervisning:

- Det skal foreligge dokumentasjon for at det er utarbeidet halvårsrapporter for elever med vedtak om spesialundervisning.

²⁰ Opplæringslova § 5-5, 2. ledd

²¹ Kontaktperson seniorrådgiver Rune Dahl 10.10.2007.

- Det skal foreligge dokumentasjon for at halvårsrapportene er sendt både til kommunen og til foreldrene. Det forventes at det er avklart hvilket forvaltningsorgan som er kommunen i denne forbindelse.
- Det skal framgå av halvårsrapportene:
 - En vurdering av elevenes utvikling i forhold til målene som er fastsatt i elevenes IOP.
 - En vurdering av hvorvidt det er gitt spesialundervisning i det timeomfanget som vedtaket lød på.

6.2 Faktabeskrivelse

6.2.1 Tildeling av spesialundervisningen

Initiativfasen

Oppegård kommune har lagt ut informasjon på sine internettsider om at foresatte kan ta direkte kontakt med PPT hvis de er bekymret for sitt barns utvikling. Unge over 15 år, som har behov for hjelp, kan også henvende seg direkte til PPT.

Rektorene ved den ene av de to skolene hvor revisjonen har gjort undersøkelser opplyser at skolen lar PPT selv presentere seg for foreldrene til de nye første trinn på foreldremøter etter skolestart. De opplyser også at foreldrene på alle andre klassetrinnene varsles skriftlig hvert halvår om hvem som er kontaktpersoner for PPT ved skolen. Leder i PPT opplyser at de ikke er tilstede på foreldremøtene uten at de er blitt invitert. Tidligere har PPT på oppfordring vært til stede på foreldremøtene for å informere om tjenesten. De siste årene har PPT kun vært til stede når de har blitt invitert.

Rektor ved den andre skolen opplyser at de ikke informerer generelt om PPT og deres tjenester til alle foreldrene. De informerer om PPT i foreldresamtaler der vedkommende elev - etter skolens vurdering - kan ha behov for å etablere kontakt med PPT.

PPT i Oppegård har internt fordelt faste kontaktpersoner på hver av grunnskolene i kommunen slik at hver skole blir oppsøkt av PPT ca hver 14. dag. Ved disse besøkene har lærerne ved skolen mulighet til å drøfte bekymring for enkeltelever anonymt. Informasjonen skolen skaffer seg gjennom slike drøftinger bruker læreren i kontakt med foreldre og internt ved skole for å vurdere om det er behov for å henvise eleven til PPT for nærmere utredning med sikte på å avklare om eleven har rett til spesialundervisning.

Samtykke fra foreldrene

Den sakkyndige vurderingen kan bare gjennomføres hvis foreldrene har samtykket til at PPT ut i fra henvisning gjennomfører en sakkyndig vurdering. PPT opplyser at dette kravet er tilfredsstillt før de gjennomfører sakkyndig vurdering. Hvis foreldre med ulik bostedsadresse ikke er enige om barnet skal henvises til slik undersøkelse, opplyser PPT at skolen kan søke bistand hos barnevernet for å få hjelp til å etablere en felles forståelse hos foreldrene for at slik undersøkelse kan være viktig for barnet.

Tabellen nedenfor viser om foreldrene har gitt skolen samtykke til at barnet henvises til PPT. Samtykke er ansett gitt når foreldrene har gitt signatur på skolens henvisning til PPT og denne finnes i elevens mappe.

Tabell 6: I hvilken grad har foreldre signert på henvisning?

		Antall henvisninger som ikke er signert av foreldre.		
	Antall henvisninger	Antall henvisninger som er signert av foreldre	Andel forklart	Andel ikke forklart
Skole 1	7	2	3	2
Skole 2	10	5	4	1
Sum	17	7	7	3

Undersøkelsen viser at henvisning signert av foreldre ikke forelå i 10 av 17 undersøkte tilfeller. Tre av disse tilfellene er ikke forklart fra skolens side. Rektorene for skolene har opplyst til revisjonen at i 7 av tilfellene hvor signering fra foreldre mangler, har dette sammenheng med at elevene var tilflyttet fra andre skoler/barnehager dette skoleåret og at skolen var kjent med at elevene hadde vedtak om spesialundervisning der de kom fra. Skolen elevene flytter til får ikke automatisk overført elevdata fra den gamle skolen/barnehagen siden de har arkivansvar for disse dataene. Skolene i Oppegård kommune har da basert seg på at foreldrene har gitt samtykke til at den tidligere skolen/barnehagen har henvist barnet til PPT og at denne henvisningen også har gyldighet for den skolen eleven har flyttet til. Rektor og rådgiver ved de undersøkte skolene i Oppegård har opplyst til revisjonen at de i slike tilfeller har vært i kontakt med foreldrene til barnet etter tilflytting til skolen. Foreldrene har ikke hatt innvendinger mot at Oppegård kommunes skoler har videreført arbeidet med barnet uten ny henvisning fra skolen til PPT i Oppegård. Denne aksepten er imidlertid ikke dokumentert i noen av de undersøkte arkivmappene på elever som mottar spesialundervisning ved de undersøkte skolene.

Den sakkyndige vurderingen fra PPT.

I følge regelverket bør den sakkyndige vurderingen sendes foreldrene samtidig som den sendes skolen. Revisjonens undersøkelse viser at PPT i Oppegård bruker standard oppsett på oversendelse av de sakkyndige vurderingene. I samtlige oversendelser som revisjonen har sett på, framgår at kopi av vurderingen er sendt foreldrene samtidig med oversendelsen til skolen.

Innholdet i de sakkyndige vurderingene reguleres av **Opplæringslovas** § 5–3. Revisjonen har gjennomgått mappene i utvalget for å se om de mest sentrale kravene i bestemmelsen ivaretas, jf tabellen nedenfor.

Tabell 7: Etterlevelse av krav til innholdet i sakkyndige vurderinger i forkant av skoleåret 2006/ 2007 ved 2 barneskoler i Oppedgård kommune

	Skole 1	Skole 2	Sum
Er det redegjort for elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet	6 av 7	10 av 10	16 av 17
Er elevens lærevansker og særlige forhold vurdert	7 av 7	10 av 10	17 av 17
Er det vurdert om en kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet?	7 av 7	10 av 10	17 av 17
Er det redegjort for hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud	7 av 7	10 av 10	17 av 17

Undersøkelsen viser for skoleåret 2006/2007 at:

- Det er redegjort for elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet i 16 av 17 tilfeller
- Elevens lærevansker og særlige forhold er vurdert i samtlige 17 tilfeller
- Om elevens vansker kan avhjelpes innenfor ordinært opplæringstilbud er vurdert i samtlige 17 tilfeller.
- Det er redegjort for hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud i samtlige 17 tilfeller.

Regelverket setter videre krav om at det skal fastsettes realistiske opplæringsmål for eleven. I dette ligger at målene skal si noe om forholdet til de alminnelige lærerplanene. Revisjonen har undersøkt om det er fastsatt realistiske opplæringsmål for elevene i de sakkyndige utredningene og om disse er relatert til de alminnelige lærerplanene.

Undersøkelsen viste at de sakkyndige vurderingene i forkant av skoleåret 2006/2007 omtalte realistiske opplæringsmål for elevene, men disse var i liten grad knyttet til de alminnelige læreplanene. Opplæringsmålene var i stor grad knyttet til innlæring av andre ferdigheter enn de som beskrives i læreplanene.

Revisjonen har fått oversendt maler for utarbeidelse av sakkyndig vurderinger. Malen som var i bruk for skoleåret 2006/2007 gir ikke føringer for at den sakkyndige utredningen skal angi realistiske opplæringsmål knyttet til faglige læreplanene for elevens alderstrinn. På området "Anbefaling av opplæringsmål og organisering" gir malen føringer for at målene kan beskrive det faglige området uten at det er spesifisert mer hvordan dette skal utdypes.

Revisjonen registrerer imidlertid at Oppedgård kommune har utarbeidet nye maler som gjelder fra skoleåret 2007/2008. Her forutsettes at relasjonen til lærerplanene skal vurderes når PPT gir sin sakkyndige vurdering. Det framgår i disse malene at utredningen skal vise om eleven kan nå aldersadekvate kompetansekrav i grunnleggende ferdigheter i lesing, uttrykke seg skriftlig, muntlig, regne og bruke digitale verktøy. I tillegg skal de angi om eleven vil kunne nå læringsmål i skolefagene. Alternativt skal utredningen beskrive om eleven trenger tilpassede kompetansemål på disse områdene.

Vedtaket

Revisjonen har undersøkt om vedtaket om tildeling av spesialundervisning beskriver hvilket opplæringstilbud eleven skal få, jf tabellen nedenfor.

Tabell 8: Etterlevelse av krav til innholdet i vedtak om tildeling av spesialundervisning i forkant av skoleåret 2006/ 2007 ved 2 barneskoler i Oppedgård kommune

	Skole 1	Skole 2	Sum
Er vedtaket i samsvar med PPTs anbefaling av time/omfang?	Ja for 7 av 7	Ja for 10 av 10	Ja for 17 av 17
Gir vedtaket opplysninger om hva som vil være opplæringens innhold?	0 av 7	0 av 10	0 av 17

Oversikten i tabellen viser at rektorene i alle sakene fattet vedtak om å tildele spesialundervisning med en timeressurs som var i samsvar med anbefaling fra PPT.

Tabellen viser videre at rektorenes vedtak ikke ga opplysninger om hva som ville være opplæringens innhold. I forkant av skoleåret 2006/2007 var rutinen at rektor fattet vedtak på grunnlag av den sakkyndige vurderingen før det var utarbeidet noen IOP.

Vedtaksmalen som var i bruk i forkant av skoleåret 2006/2007 la opp til at vedtaket skulle beskrive hvilket omfang spesialundervisningen skulle ha, men ikke noe om hva som ville være innholdet i spesialundervisningen. Innholdet ble først beskrevet i IOP som skolen utarbeidet og rektor godkjente etter at vedtaket om å tildele spesialundervisning var fattet.

Fra skoleåret 2007/2008 er det fastsatt nye retningslinjer for hvordan vedtak skal fattes. Saksgangen etter at det er gitt sakkyndig utredning fra PPT f.o.m. 2007/2008 blir slik:

1. Skolen utarbeider individuell opplæringsplan i samarbeid med foreldrene.
2. PPT får oversendt IOP for å kontrollere at denne vil være i samsvar med de føringene som er gitt i den sakkyndige vurderingen fra PPT med påfølgende godkjenning.
3. Rektor fattet deretter vedtak om å tildele spesialundervisning til eleven. Vedtaket begrunnes med den fastsatte IOP og sakkyndige vurdering fra PPT. Vedtaket spesifiserer antall spesialundervisningstimer eleven skal få i skoleåret fordelt på tolærer/gruppetimer, enetimer og assistenttimer.

Revisjonen har undersøkt om elevenes IOP foreligger i elevmappene og om disse er godkjent av foreldrene gjennom signatur. Undersøkelsen viser at IOP forelå i 15 av 17 elevmapper. I de tilfellene IOP fantes i elevens mappe, forelå også foreldrenes signatur på IOP.

6.2.2 Oppfølging av spesialundervisningen

Regelverket setter krav til halvårsrapporteringen. I følge regelverket skal det foreligge dokumentasjon for at det er utarbeidet halvårsrapporter for elever med vedtak om spesialundervisning. I halvårsrapportene skal det bl.a. framgå en vurdering av elevenes utvikling i forhold til målene som er fastsatt i IOP og hvorvidt det gis spesialundervisning i det omfanget som vedtaket lød på.

Revisjonen har undersøkt i hvilken grad det foreligger halvårsrapporter. Det er også vurdert om det i halvårsrapportene framgår om målene nås og om halvårsrapportene gjør rede for om eleven har fått det antall timer spesialundervisning som vedtaket angir.

Tabell 9: Eksistens av halvårsrapporter og innhold i disse ved 2 barneskoler i Oppegård kommune i skoleåret 2006/2007.

	Antall halvårsrapporter	
	Høst 2006	Vår 2007
Skole 1	4 av 7	6 av 6
Skole 2	9 av 10	9 av 10
Sum	13 av 17	15 av 16

Undersøkelsen viser at:

- halvårsrapporter forelå i 13 av 17 tilfeller høsten 2006
- halvårsrapporter forelå i 15 av 16 tilfeller våren 2007

Til sammen forelå 28 av 33 halvårsrapporter. Revisjonen har fått opplyst at manglende utarbeidelse av halvårsrapporter skyldes i 2 av tilfellene at elevene var flyttet fra en annen kommune det samme halvåret som rapporteringen manglet. For de resterende 3 tilfellene er fravær av halvårsrapporter i mappene ikke forklart.

Med utgangspunkt i de til sammen 28 halvårsrapporter som faktisk forelå, har revisjonen undersøkt om det framgår grad av måloppnåelse. Undersøkelsen viste at:

- Beskrivelse av måloppnåelse framkom i samtlige 28 tilfeller

Opplæringslova setter krav til at skolen hvert år skal utarbeide en skriftlig oversikt over den opplæringa eleven har fått. Revisjonen har registrert at antall timer blir angitt i vedtakene om å tildele spesialundervisning. Det er derfor undersøkt om eleven har fått antall timer spesialundervisning i samsvar med vedtaket. Undersøkelsen viser at:

- Det manglet beskrivelse av om eleven har fått det antall timer som vedtaket lød på i samtlige 28 tilfeller.

Rådmannen har til revisjonen opplyst at det er utarbeidet mal for halvårsrapportering. Revisjonen har imidlertid funnet at halvårsrapportene er skrevet med utgangspunkt i flere ulike maler. Revisjonen registrerer videre at malene legger opp til en rapportering på iverksatte tiltak og hvordan spesialundervisningen gjennomføres, men ikke rapportering på timeomfang.

Revisjonen har videre undersøkt om halvårsrapporter sendes foreldre og PPT, samt om disse journalføres ved utsendelse. Undersøkelsen viser at oversendelse av rapporter ikke journalføres ved skolene. Det kvitteres heller ikke på annen måte at de er sendt. Skolene opplyser imidlertid at det er etablert rutiner for arbeidsdeling som avklarer hvem som er ansvarlig for å utarbeide halvårsrapporter og distribuere disse til foreldre og PPT.

6.3 Vurderinger

Informasjon om muligheten til å henvende seg direkte til PPT.

Foreldrene til barna i grunnskolen i Oppegård får i ulik grad informasjon om at de selv kan henvende seg til PPT. Oppegård kommune har informasjon på sine egne hjemmesider om at foreldre selv kan henvende seg til PPT. De skolene som ble undersøkt, hadde ulik praksis på å informere foreldrene om dette. Den ene skolen informerte aktivt i skriftlig materiale til alle foreldrene om kontaklinformasjon til PPT, mens den andre skolen opplyste at de kun

informerte foreldre som etter skolens vurdering kunne tenkes å ha behov for å knytte en slik kontakt.

Det er vesentlig at foreldrene er trygge på at skolen følger opp deres barn. Ved at skolen aktivt informerer foreldrene om at de selv kan kontakte PPT, vil foreldrene bli kjent med sine rettigheter på området og ha forutsetninger for selv å ta initiativ ovenfor PPT hvis de føler behov for det. Dette vil innebære en sikkerhet for barna og foreldrene i tilfelle skolen skulle overse barnas behov for ekstra tiltak i form av spesialundervisning eller andre støttetiltak. Det vil derfor være en styrke om Oppegård kommune etablerer felles retningslinjer for hvordan skolene skal informere foreldrene om deres mulighet til selv å henvende seg til PPT direkte.

Samtykke fra foreldrene.

Skolen skal innhente foreldrenes samtykke på henvisningen før PPT foretar utredning av barnet når det er skolen som henviser. Denne erklæringen gir skolen anledning til å drøfte elevens forhold med PPT og gir PPT anledning til å foreta sin utredning. De skolene som er undersøkt, opplyser at de har innhentet slikt samtykke når det er skolen selv som har tatt initiativ til slik utredning. I 10 elevmapper var det imidlertid ikke dokumentasjon for at slikt samtykke forelå. I sju av disse tilfellene forklarte skolen mangelen på samtykkeerklæring med at elevene hadde spesialundervisning på det stedet de flyttet fra da de kom til Oppegård kommune. Foreldrene kunne dermed forutsettes å ha gitt slikt samtykke på et tidligere tidspunkt. Tre tilfeller av manglende dokumentasjon på samtykke var ikke forklart.

Follo distriktsrevisjon ser slikt samtykke fra foreldrene som et samtykke til at det er denne spesielle skolen som har innhentet samtykket til å kommunisere med PPT om barnet. Selv om foreldrene senere har gitt et passivt samtykke til en skole i Oppegård kommune ved at de ikke har motsatt seg at skolen kommuniserer med PPT om deres barn, innebærer dette ikke at slikt samtykke er tilstrekkelig dokumentert. Hvis skolen rutinemessig innhenter samtykkeerklæringer fra foreldrene til slike barn, vil det gi et ryddig grunnlag for det videre samarbeidet med foreldrene og skolen vil få dokumentasjon for at de har opptrådt i samsvar med fullmakter gitt av foreldrene når de drøfter elevens forhold med PPT.

En slik rutine vil videre bidra til å sikre at det blir en norm om at samtykke skal finnes for alle barn som har vedtak om spesialundervisning.

Sakkyndige vurderinger.

De sakkyndige vurderingene skal gi informasjon om hva som er realistiske opplæringsmål for eleven. Alle vurderinger i forkant av skoleåret 2006/ 2007 inneholdt opplysninger om realistiske opplæringsmål, men de var i liten grad knyttet til de alminnelige læreplanene på elevens alderstrinn. Oppegård kommune endret imidlertid malene for slike utredninger med virkning for skoleåret 2007/ 2008. Disse malene har etter dette fått et innhold som vil tilfredsstille kravene til at de realistiske opplæringsmålene skal knyttes til de alminnelige læreplanene. Dagens rutiner synes derfor å fange opp kravene i nasjonalt regelverket. Revisjonen har imidlertid ikke kontrollert etterlevelsen av disse rutinene i denne undersøkelsen.

Det ligger sakkyndig vurdering fra PPT til grunn for alle de kontrollerte vedtakene om å tildele spesialundervisning. Det går videre fram av oversendelsene fra PPT at det var sendt gjenpart av den sakkyndige uttalelsen til foreldrene. På disse områdene synes Oppegård kommunes rutiner og praksis å være i samsvar med kravene i Opplæringslova.

Vedtak om spesialundervisning.

Rektorenes vedtak om å tildele spesialundervisning for skoleåret 2006/ 2007 var i alle kontrollerte tilfeller i samsvar med antall timer som var anbefalt fra PPT. Vedtakene ga imidlertid ikke opplysninger om hva som ville være innholdet i opplæringen. Dette har sammenheng med at innholdet først kom til uttrykk i den individuelle opplæringsplanen og denne ble utarbeidet først etter at vedtaket forelå. Oppegård kommune fastsatte endrede rutiner på dette området med virkning fra skoleåret 2007/2008. De nye rutinene på dette området innebærer at vedtaket først fattes etter at den individuelle opplæringsplanen er utarbeidet av skolen og godkjent av PPT. I de nye rutinene er den individuelle opplæringsplanen en del av vedtaket om å tildele elevene spesialundervisning. Dermed vil vedtaket inneholde beskrivelse av spesialundervisningens innhold i samsvar med regelverket.

Revisjonen ser positivt på at Oppegård kommune har utarbeidet nye maler fra og med skoleåret 2007/2008 som synes å samsvare med regelverket i forhold til å fastsette realistiske mål for elever med spesialundervisning og hvor målene skal relateres til de alminnelige læreplanene. Revisjonen forutsetter at nye maler nå er implementert og at disse brukes når sakkyndige vurderinger utarbeides.

Individuelle opplæringsplaner.

I 15 av de 17 undersøkte elevmappene fantes individuelle opplæringsplaner for elevene med spesialundervisning. Siden to av mappene manglet slike planer, kan det være behov for å et sterkere fokus på å sikre at elevmappene til spesialundervisningselevne skal inneholde slike planer.

Foreldrene hadde signert på de opplæringsplanene som forelå. Dette synes å bekrefte at foreldrene har hatt mulighet til å påvirke innholdet i disse planene og at kommunens rutiner fungerer tilfredsstillende på dette området.

Halvårsrapporter.

Det skulle finnes to halvårsrapporter pr barn med spesialundervisning for skoleåret 2006/ 2007. Det forelå rapporter i elevmappene i 28 av 33 tilfeller. I to tilfeller hvor det manglet halvårsrapporter ble dette forklart med at skolen ikke hadde grunnlag for å skrive rapport da elevene var tilflyttet fra annen kommune i løpet av det aktuelle halvåret.

Det manglet fem halvårsrapporter i de kontrollerte mappene. Kun to av disse var tilfredsstillende forklart og det kan derfor være behov for et sterkere fokus på at slike rapporter skal finnes i elevmappene. Kontrollen fra de øvrige mappene viser ellers at skolene har etablert rutiner for å utarbeide halvårsrapporter for elevene med spesialundervisning. Det varierte imidlertid hvilke mal som var brukt for å utarbeide halvårsrapporten. Dette kan tyde på at den enkelte lærer i stor grad selv har fått velge hvordan arbeidet og resultatene skal framstilles. Dette fører i neste omgang til at det sentrale arbeidet som er gjort i Oppegård kommune for å revidere maler for å bringe kommunens arbeid i samsvar med sentrale bestemmelser i lov og forskrift, kan få begrenset nytteeffekt. Det vil være sentralt at endringer i kommunens rutiner følges opp med opplæring for berørte lærere for å sikre at rutinene blir tatt i bruk umiddelbart av alle som er berørt for å oppnå de ønskede forbedringene.

Rådmannen, kommunalsjefen og rektorene opplyste at rutinene forutsetter at halvårsrapportene skal sendes både til foreldrene og til PPT, men kontrollene viste at det ikke forelå dokumentasjon for at dette hadde skjedd. Dette innebærer at skolene ikke kan dokumentere at foreldre har fått de rapportene de rettmessig har krav på. Det kan være

vesentlig for kommunen at det finnes dokumentasjon for at foreldrene har fått tilsendt slike rapporter i eventuelle tvister om elevene har fått den opplæringen de har krav på og om foreldrene har fått slik dokumentasjon som Opplæringslova fastsetter.

Halvårsrapportene hadde ikke opplysninger om elevene hadde fått spesialundervisning i det timeomfanget som vedtaket om å tildele spesialundervisning beskrev. Det framstår som en mangel i og med at Opplæringslova forutsetter at "skolen skal kvart halvår utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått"²².

²² Opplæringslova § 5-5, 2. Ledd.

7 Informasjon om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang

7.1 Revisjonskriterier

Forvaltningsloven gjelder for vedtak om spesialundervisning foruten at Arkivloven også har bestemmelser som har betydning på området.

Etter forvaltningsloven²³ skal enkeltvedtak være skriftlig. Vedtaket skal begrunnes^{24 25} og begrunnelsen skal gis sammen med vedtaket. Begrunnelsen skal også vise til de reglene vedtaket bygger på²⁶. Det skal også gis opplysninger om klageadgang, klagefrist og klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage samt om retten til å se sakens dokumenter²⁷.

Vedtaket om å tildele spesialundervisning er i sin natur tidsbegrenset og det bør derfor framgå av vedtaket når det skal iverksettes og hvor lang varighet vedtaket har. Det kan også være hensiktsmessig at vedtaket inneholder opplysninger om hva som må være oppfylt for at vedtaket skal fornyes.

På basis av dette har vi valgt følgende revisjonskriterier for vurdering av vedtak:

- Vedtak skal være skriftlig.
- Vedtak skal inneholde
 - Begrunnelse med henvisning til reglene som vedtaket bygger på.
 - Opplysninger om klageadgang, klagefrist og klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage samt om retten til å se sakens dokumenter.
 - Tidspunkt for iverksetting av vedtaket.

7.2 Faktabeskrivelse

Alle de kontrollerte elevmappene inneholder vedtak om tildeling av spesialundervisning for skoleåret 2006/2007. Alle vedtakene var utarbeidet skriftlig på den malen som var fastsatt for slike underretninger og de ble sendt til foreldrene og PPT. Vedtakene ga opplysninger om hvor mange årstimer eleven var tildelt med spesialundervisning og hvilken bestemmelse²⁸ som hjemlet at undervisningen skulle foregå etter en individuell opplæringsplan. I underretningen opplyste rektor at vedtaket kunne påklages innen 3 uker etter at vedtaket var mottatt, hvor klage skulle sendes og hvilke organer i kommunen og hos fylkesmannen som ville behandle den. Det ble også gitt informasjon om at rådmannen kunne omgjøre vedtaket

²³ Forvaltningsloven § 23

²⁴ Forvaltningsloven § 24, 1. ledd

²⁵ Lov om arkiv § 6. Arkivansvaret. "Offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er trygga som informasjonskjelder for samtid og ettertid."

²⁶ Forvaltningsloven § 25, 1. ledd

²⁷ Forvaltningsloven § 27

²⁸ Opplæringslova § 5-5

som et ledd i en klagebehandling. Vedtakene inneholdt opplysninger om at vedtaket var knyttet til et bestemt skoleår.

Underretningene i de kontrollerte mappene inneholdt ikke i begrunnelse og det ble ikke gitt orientering om den nærmere framgangsmåten for å klage eller informasjon om at kommunen kunne bistå parten med å sette fram klage. Det ble ikke opplyst om at foreldrene som parter hadde rett til innsyn i sakens dokumenter eller gitt opplysninger om hva som måtte være tilfredsstilt for at vedtaket skal fornyes.

I de rutinene som ble tatt i bruk fra skoleåret 2007/ 2008, er malen for underretning om vedtak om å tildele spesialundervisning endret. I den nye malen oppgis hjemmel for rektors vedtak og det henvises til den sakkyndige vurderingen som er gjort av eleven samt IOP som begrunnelse for vedtaket. Vedtaksbrevet viser til et vedlegg hvor det gis informasjon om klagerett og klagefrist. Vedlegget inneholder opplysninger om framgangsmåten ved klage og opplysninger om rett til innsyn i sakens dokumenter.

De nye malene inneholder ikke opplysninger om når vedtaket skal iverksettes og hvor lang varighet det har eller hva som må være tilfredsstilt for at vedtaket skal fornyes.

7.3 Vurderinger

Rektorene fulgte oppsettet i Oppegård kommunes maler da de sendte ut informasjon om avgjørelse, begrunnelse og informasjon om klageadgang i tilknytning til vedtak om å tildele spesialundervisning i forkant av skoleåret 2006/2007.

Vedtakene ble formidlet skriftlig og det ble opplyst om klageadgang, klagefrist og klageinstans samt at vedtaket gjaldt for et bestemt skoleår. Det var imidlertid en vesentlig mangel at vedtakene ikke var begrunnet og at foreldrene eller barnet ikke fikk informasjon om hvordan de skulle gå fram hvis de ønsket å klage på vedtaket. Med så begrenset informasjon var det vanskelig for foreldrene å klage på et vedtak om spesialundervisning for skoleåret 2006/ 2007.

Revisjonen gjør oppmerksom på at det i en begrunnelse skal fremgå hvorfor vedkommende oppfyller vilkårene for tjenester, og hvorfor skolen mener at de tjenester som tilbys vil dekke det nødvendige behov på en forsvarlig måte. En slik forklaring vil hjelpe den som får svaret til å vurdere om han eller hun bør klage på vedtaket. Begrunnelsen kan gi holdepunkter i forhold til hva det bør argumenteres med, og eventuell hvilken informasjon som bør framskaffes dersom man ønsker å få saken prøvd på nytt.

Den rutineendringen som ble gjennomført i forkant av skoleåret 2007/ 2008, representerer en klar forbedring i forhold til den praksis som er beskrevet ovenfor for det foregående året. I hht til disse rutinene skal skolen - etter at den sakkyndige vurderingen foreligger - utarbeide individuell opplæringsplan i samråd med foreldrene før rektor fatter vedtak. Planen skal forelegges PPT til godkjenning for å sikre at den ivaretar de hensynene som PPT la vekt på i sin utredning. Den nye rutinen forutsetter at både den sakkyndige vurderingen og den godkjente IOP utgjør skolens begrunnelse for vedtaket om å gi eleven spesialundervisning. Når en slik prosedyre følges, vil Forvaltningslovens krav til begrunnelse for vedtaket være godt tilfredsstilt. Informasjonsarket om klagerett og klagefrist med mer tilfredsstiller også

sentrale krav i Forvaltningsloven samtidig som kravene til dokumentasjon i Arkivloven vil være tilfredsstilt.

Med bakgrunn i at de nye malene ikke inneholder opplysninger om når vedtaket skal iverksettes og hvor lang varighet det har eller hva som må være tilfredsstilt for at vedtaket skal fornyes, bør rådmannen vurdere å innarbeide slike elementer i vedtaksmalen.

8 Kvalitetssikring av spesialundervisningen

8.1 Revisjonskriterier

Kommunen skal ha et system for å følge opp at kravene i Opplæringslova overholdes. Dette framgår av Opplæringslova²⁹ § 13-10 annet ledd. Her står:

Kommunen/ fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/ fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd.

Bestemmelsen innebærer at kommunen skal, som skoleeier og som ansvarlig for grunnskoleopplæringen, ha et forsvarlig system for vurdering og oppfølging av kravene i Opplæringslova. Dette systemet må være bygd opp etter planmessige prinsipper slik at det kan beskrives, at det er kjent og i aktivt bruk i organisasjonen. Kommunen står fritt til å utforme systemet ut fra sitt eget behov, så lenge systemet er forsvarlig. I Helgestads kommentarutgave til Opplæringslova³⁰ står det i kommentaren til § 13-10 at:

”Systemet må være i stand til å avdekke lovbrudd og sørge for at tiltak blir satt i verk slik at feilen rettes opp. For at systemet skal være forsvarlig, må det sikre en jevnlig vurdering av virksomhetens forhold til lov og forskrifter”.

Skolene skal utarbeide halvårsrapporter for elever som får spesialundervisning. I Opplæringslovas § 5-5, 2. ledd er det fastsatt:

Skolen skal kvart halvår utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.

Halvårsrapportene kan brukes som dokumentasjon på nivå for den enkelte elev for hvordan kommunen har etterlevd kravene til spesialundervisning i Opplæringslova.

I forskrift til opplæringslova³¹, § 2-1. Verksemdsbasert vurdering er det gitt følgende bestemmelse:

Skolen og lærebedrifta skal jamleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Skoleeigaren har ansvar for å sjå til at vurderinga blir gjennomført etter føresetnadene.

I dette ligger at et forsvarlig system er et system som er egnet til å avdekke eventuelle forhold som er i strid med lov eller forskrift, og som sikrer at det blir satt i verk tiltak der det er nødvendig. Et forsvarlig system forutsetter jevnlig resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir fulgt. Systemet må ha kjent struktur, være forutsigbart og vise kontinuitet over

²⁹ Lov 17.07.1998, nr 61. De aktuelle bestemmelsene trådte i kraft 1.09.2004.

³⁰ Helgeland, Universitetsforlaget, Oslo (2006:367)

³¹ Fastsatt 2006.06.23. Gjeldende fra 1.08.2006.

tid, gi grunnlagsdata for å trekke sikre konklusjoner og ivareta krav til samlet vurdering og oppfølging på sentralt kommunalt nivå.

I KS og Utdanningsdirektoratets veileder³² om kravet til skoleeiers ”forsvarlige system” gis en beskrivelse av sentrale elementer som bør inngå i et forsvarlig system for vurdering av om kravene i regelverket blir oppfylt, herunder:

- Rutiner for å sikre informasjonsflyt i virksomheten for rapportering og tilbakemelding
- Beskrivelse av rutiner eller andre tiltak som er egnet for å bekrefte god tilstand og/eller avdekke og forebygge manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter.
- Beskrivelse av rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget, samt rutiner for oppfølging av ulike kvalitetsvurderinger.

Revisjonen har lagt følgende revisjonskriterier til grunn for å vurdere kommunens kvalitetssikring av spesialundervisningen:

- Det skal foreligge dokumentasjon for at kommunen har etablert et system for å sikre at elever med spesialundervisning får opplæringstilbud i samsvar med bestemmelsene i opplæringsloven.
- Systemet må sikre at vurderinger om kommunens etterlevelse av bestemmelsene gjøres på et overordnet kommunalt forvaltningsnivå.
 - Det bør foreligge skriftlige rutiner for arbeidet med evaluering av læringsutbyttet for gruppen av elever med spesialundervisning, både ved den enkelte skole og i kommunen samlet, som er implementert i virksomheten.
 - Det skal foreligge dokumentasjon for at kommunen jevnlig foretar vurdering av skolene i forhold til regelverket.

8.2 Faktabeskrivelse

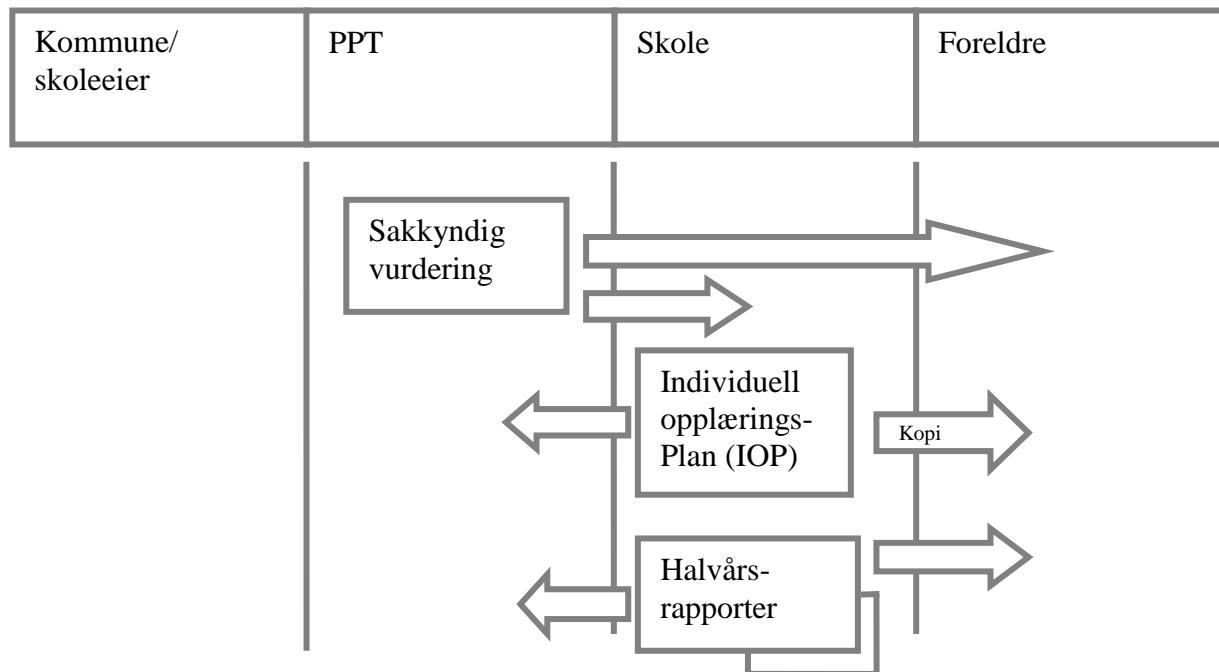
Revisjonen har undersøkt hvordan skolene har rapportert om spesialundervisningen for skoleåret 2006/2007.

Illustrasjonen på neste side viser dokumentflyten for viktige dokumenter vedrørende elever med spesialundervisning:

- Sakkyndig vurdering som beskriver behovene til elever med spesialundervisning
- Individuell opplæringsplan som beskriver hvilke mål disse elevene skal nå
- Halvårsrapport. Dette skal være en skriftlig oversikt over den opplæringa eleven har fått og ei vurdering av utviklinga til eleven.

³² Udatert. Veilederen viser til Opplæringslovas § 13-10.

Oversikten nedenfor viser hvilket organ som utarbeider dokumentene og hvor dokumentene sendes i hht. rutinene som er etablert i Oppegård kommune fra skoleåret 2007/2008.³³



Funksjonen til dokumentene **Sakkyndig vurdering** og **Individuell opplæringsplan** er beskrevet foran i denne rapporten. Illustrasjonen over viser at **halvårsrapportene** blir sendt til elevens foreldre/ eleven selv og til PPT. Rektor ved en av skolene har til revisjonen opplyst at de anser PPT å være kontrollinstans i forhold til elever med spesialundervisning. Opplæringslova har bestemmelser om at halvårsrapportene skal sendes til kommunen. Revisjonen legger til grunn at dette kravet er satt for at et kommunalt nivå over den enkelte skole skal se rapportene. Dette vil sette kommunens ledelse i stand til å vurdere om elevene som får spesialundervisning har et tilbud som er i samsvar med kravene i Opplæringslova. Ledernivået over skolene får imidlertid ikke noe eksemplar av halvårsrapportene og dette er søkt illustrert ovenfor ved at halvårsrapportene ikke sendes til kommune/ skoleeier. Det at halvårsrapportene ikke sendes til dette nivået er basert på at dette er en rutine som så vel skole, PPT og kommunalsjef er inneforstått med.

Rådmannen/kommunalsjefen opplyser at Oppegård kommune anser PPT som det organet som representerer kommunen i denne forbindelse. Samtidig ble det opplyst at PPT er ansett som et rådgivende og veiledende organ med fokus rettet mot skolene. Revisjonen kan ikke se at PPT er gitt noen tilsyns- eller kontrolloppgave i Oppegård kommunes delegasjonsreglement.

³³ Rutinen for undersøkelsesåret 2006/2007 avvek fra det som er beskrevet her. Rapporten vurderer rutinene i undersøkelsesåret 2006/2007 i rapportens kapittel 7.

PPT opplyser selv at halvårsrapportene leses og brukes (av dem) i forbindelse med:

- Den årlige vurderingen av innholdet i og omfanget av spesialundervisningen (IOP)
- Nye sakkyndige vurderinger
- Evt. veiledning til skolen
- Foreldresamarbeid

På spørsmål om PPT er en informasjonskilde for rådmannen når Oppegård kommune skal evaluere om kommunen tilfredsstillere kravene i opplæringslova, svarer PPT at det ikke foretas rapportering fra dem til rådmannen utover årsrapporten. PPT rapporterer til kommunalsjef i form av muntlige redegjørelser om etterlevelsen av Opplæringslova samt møter i forbindelse med fordeling av assistentressurs.

Rektor ved en av skolene opplyser at de anser PPT som kommunens kontrollinstans i forhold til elever med spesialundervisning.

I Opplæringslova er PPTs oppgaver beskrevet slik: ”Tjenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov”³⁴

Rådmannen/kommunalsjefen opplyser at Oppegård kommune ikke har foretatt noen særskilt samlet evaluering for elever med individuell opplæringsplan (IOP). Kommunen har en samlet evaluering av **alle** elever i forhold til måloppnåelse gjennom kartleggingsprøver, nasjonale prøver, eksamen etc. Elever med spesialundervisning har individuelle tiltak for å kunne nå sine individuelle mål i et eller flere fag. Elever med individuell opplæringsplan evalueres ut i fra sin IOP regelmessig. I tillegg vurderes de ut fra de samme prøvene/kartleggingstestene som alle andre elever i Oppegård. Dette handler om elever med svært ulike vansker (som for eksempel dysleksi, atferdsvansker, generelle og spesifikke lærervansker, fysiske funksjonshemninger, autisme, hjerneskade). Det tilbudet elevene får vil variere ut i fra barnets funksjonsnivå. Oppegård kommune har derfor ikke funnet det hensiktsmessig å lage en samlet evaluering av resultatene for denne sammensatte elevgruppen.

Rektorene revisjonen har intervjuet har opplyst at de ikke rapporterer opplysninger om spesialundervisning i den balanserte målstyringen.

Rådmannen/kommunalsjefen har opplyst at det ikke er lagt opp til at hver skole skal utarbeide totaloversikter som viser i hvor stor grad gruppen av elever med spesialundervisning har nådd målene som er satt i IOPene.

Revisjonen har gjennomgått årsberetningen for året 2006. Der inngår det styringsindikatorer for brukere som følger ordinære opplæringsplaner. Det er imidlertid ingen styringsindikator for elever med spesialundervisning. Nevnte gruppe elever har samme styringsindikator som alle andre elever. Kommunen skriver videre i sitt brev at det rapporteres inn til GSI og KOSTRA og til politisk nivå ved behov for å gå nærmere inn på enkeltområder. I årsberetningen gis det opplysninger om andel av elever i grunnskolen som får spesialundervisning i prosent. I målekartet er det ikke satt mål i tilknytning til spesialundervisning, men det rapporteres at det er en bevisst strategi å gi best mulig tilbud innenfor tilpasset opplæring og at effekten av dette har vært at enkeltvedtak om spesialundervisning har blitt holdt på et stabilt nivå som er lavere enn sammenligningskommunene.

³⁴ Oppl. § 5-6, 2. ledd

Nye rutiner fra 2008

Kommunalsjefen har opplyst at Oppegård kommune har vedtatt et system for styring og kvalitetsutvikling for å møte kravene som er satt i Opplæringslova § 13-10. Systemet ble vedtatt av rådmannen og kommunens ledernetverk den 9. januar 2008. Det er opplyst at arbeidet med å utarbeide systemet har pågått siden januar 2007.

Systemdokumentasjonens Kap. 3 Verktøy til å vurdere kvaliteten på opplæringen, beskriver at:

- Skolene utarbeider årlige virksomhetsplaner
- Virksomhetsplanene legges fram til informasjon for politisk utvalg mars/april
- Virksomhetsbasert vurdering skjer årlig på alle skolene
- Ett område har kommunalt fokus hvert år. Det velges spesifikke fokus det skal rettes oppmerksomhet under hvert område. I tillegg kan skolene selv vurdere andre områder.
- Fellesområdet introduseres på adm. ledernetverk ved årets start og oppsummering /erfaringsdeling på ledernetverk i desember samme år.

Det går fram av systemdokumentasjonen at Oppegård kommune har bestemt at spesialundervisning skal være det felles fokusområdet i 2008. For årene 2009 til 2011 er det angitt mulige andre fokusområder. Det er ikke fastsatt hvilket år spesialundervisning på nytt kan tenkes å ville være fokusert. Systemet er vedtatt i 2008 og det er ikke datagrunnlag for å kontrollere hvordan dette systemet har fungert i Oppegård kommunes organisasjon. Den praktiske implementeringen vil også være i en oppstartperiode i 2008 og evalueringer av dette fra et revisjonssynspunkt vil derfor først være hensiktsmessig å utføre senere.

8.3 Vurderinger

Opplæringslova krever at kommunen skal ha et system for å sikre at elever med spesialundervisning får et opplæringstilbud i samsvar med loven. Revisjonen har undersøkt hvordan dette er ivaretatt i Oppegård kommune.

Oppegård kommune viser til at elevene måles gjennom kartlegginger og evalueringer i form av nasjonale prøver og andre prøver. Etter revisjonens vurdering bidrar disse måleredskapene til å vurdere i hvilken grad elevene som følger de ordinære lærerplanene når oppsatte mål. Målene til barn med spesialundervisning framgår av de individuelle planene. Disse er fastsatt av rektor ved den enkelte skole. De ressursene som stilles til disposisjon for elevenes undervisning stilles til disposisjon fra den samme rektor og evalueringene av om eleven har nådd sine opplæringsmål gjøres også innenfor den samme rektors organisasjon. PPT er inne som en tung, uavhengig aktør i disse prosessene. Etter revisjonens vurdering kan imidlertid ikke PPT anses som en kontrollinstans da deres rolle er av veiledende karakter.

Det er Oppegård kommune som er ansvarlig for at elevene får den undervisning det er fattet vedtak om og det er rådmannen som er det administrative nivået over rektor. Det er således rådmannen som må kunne innta for at elevene faktisk har fått den opplæringen de har krav på etter opplæringsloven. Dette innebærer at skolen må rapportere til rådmannen om spesialundervisningen og dette må skje i et fastlagt system som innebærer en form for skriftlighet. Slik rapportering kan ikke revisjonen se er på plass i Oppegård kommune i tilknytning til rapporteringen for skoleåret 2006/ 2007.

Revisjonen ser det som positivt at Oppegård kommune har vedtatt et system for styring og kvalitetsutvikling i forhold til å møte kravene i Opplæringsloven. Det registreres at spesialundervisning er et fokusområde i 2008. Revisjonen har forventninger om at en

gjennomgang av området vil bidra til å utvikle rutiner for fortløpende å sikre at barn med spesialundervisning får den undervisningen de har krav på etter lov og vedtak.

9 Konklusjon.

Tildeling og oppfølging av spesialundervisning

- Revisjonen oppfatter at vedtak om å tildele spesialundervisning i grunnskolen i Opegård kommune for skoleåret 2006/ 2007 skjedde på grunnlag av grundig saksbehandling som involverte de aktørene som skulle delta i denne beslutningsprosessen. Vedtakene om å tildele spesialundervisning var i samsvar med de sakkyndige vurderingene fra pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT).
- De sakkyndige vurderingene i forkant av skoleåret 2006/ 2007 anga i liten grad individuelle opplæringsmål relatert til læreplanens forutsetninger for elevene. Det er imidlertid iverksatt endrede rutiner fra skoleåret 2007/ 2008 som legger opp til å ivareta dette hensynet.
- Halvårsrapportene viste ikke om elevene med spesialundervisning hadde fått det antall spesialundervisningstimer som det var fattet vedtak om.

Inneholder vedtakene opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang?

- De som ble berørt av vedtakene om å sette i verk spesialundervisning, fikk skriftlig informasjon om vedtakene. Vedtakene om å tildele spesialundervisning for skoleåret 2006/ 2007 var imidlertid ikke begrunnet i samsvar med Forvaltningslovens krav. Underretningene om vedtaket hadde heller ikke informasjon og veiledning om hvordan klage kunne fremsettes.
- Fra skoleåret 2007/ 2008 er det er imidlertid satt i verk nye rutiner som i stor grad vil dekke de hensynene som ikke var tilfredsstillende ivaretatt på dette området i skoleåret 2006/ 2007.

Hvordan sikrer kommunen kvalitet og omfang på området spesialundervisning?

- Revisjonen kan ikke se at Opegård kommune har etablert rutiner for skriftlig rapportering fra skolene til sentralt nivå i kommunen som viser om elevene med spesialundervisning når målene i sine individuelle opplæringsplaner.
- Opegård kommune er i ferd med å etablere et system for styring og kvalitetsutvikling i henhold til Opplæringslova § 13 – 10 som også er ment å ivareta hensynet til elever som mottar spesialundervisning. Dette systemet er imidlertid ennå ikke ferdig utformet.

10 Anbefalinger

Revisjonen anbefaler Oppegård kommune å gå gjennom etablerte rutiner med sikte på å:

- Etablere en ensartet praksis ved alle skolene som innebærer at foreldrene får informasjon om at de kan ta direkte kontakt med PPT hvis de er bekymret for sitt barns utvikling.
- Etablere en praksis for at også nytilflyttede foreldre med spesialundervisningsbarn gir skolen skriftlig samtykke til å kommunisere om barnet med PPT.
- Innskjerpe rutiner om at elevmappene til barn med spesialundervisning skal inneholde individuelle opplæringsplaner og halvårsrapporter. Bruk av innholdsfortegnelse og nummererte dokumenter i mappene kan være et instrument i denne forbindelse.
- Etablere rutiner som sikrer at halvårsrapporter blir sendt til foreldre og kommunen og at dette kan dokumenteres for ettertiden.
- Innarbeide opplysninger om tidspunkt for oppstart av spesialundervisning i malen for vedtak om å tildele spesialundervisning.

Revisjonen anbefaler videre at:

- Skolene etablerer rutiner for å registrere hvilken spesialundervisning elevene faktisk får. Halvårsrapportene bør gi opplysninger om dette sammen med opplysninger om hvilken spesialundervisning vedtaket forutsetter.
- Det systemet Oppegård kommune skal etablere for styring og kvalitetsutvikling etter Opplæringslovas § 13-10, bør på området spesialundervisning ta utgangspunkt i opplysninger om målene i de individuelle opplæringsplanene er nådd i følge halvårsrapportene. Skolenes rapporter om dette bør gå til rådmannen.

11 Rådmannens uttalelse

Oppedal
kommune

RÅDMANNEN

22 APR. 2008

Follo Distriktsrevisjon
Postboks 9010

1402 SKI

Vår ref.:

Saksbeh.: HBM

Saksnr.: 07/1910-12

Deres ref.:

Ark.:

216 A24

Dato:

18.04.2008

HØRINGSUTTALELSE – FORVALTNINGSREVISJON – SPESIALUNDERVISNING I GRUNNSKOLEN

Det vises til e-post fra Follo distriktsrevisjon, datert 15.04.08, med vedlagte høringsutkast til forvaltningsrevisjonsrapport vedr. "Spesialundervisning i grunnskolen". Det vises videre til øvrig korrespondanse i sakens anledning.

Oppedal kommune oppfatter informasjonen om "Forvaltningsrevisjon – Spesialundervisning i grunnskolen" som tilstrekkelig klar. Dette gjelder både i form av tilsendt prosjektbeskrivelse og innholdet i oppstartsmøtet den 16.08.07. I den tilsendte prosjektbeskrivelsen og i oppstartsmøtet ble det en gjennomgang av prosjektets metode og informasjon om hvordan forvaltningsprosjektet skulle gjennomføres.

Det ble i prosjektbeskrivelsen og oppstartsmøtet orientert om kilder for revisjonskriterier. Hvilke revisjonskriterier som ble avledet fra kildene ble fremlagt for rådmannen i første utkast til faktagrunnlag den 06.03.08. De valgte kriteriene anses som et godt grunnlag for å dokumentere avvik/svakheter.

Når det gjelder revisjonens merknader, så er det slik som revisjonen sier, iverksatt endrede rutiner fra og med skoleåret 2007/2008, slik at anmerkningene anses med dette delvis å være ivarettatt. Her kan nevnes anmerkninger knyttet til innholdet i de sakkyndige vurderingene om individuelle opplæringsmål relatert til læreplanens forutsetninger for elevene. Videre er det iverksatt endrede rutiner fra skoleåret 2007/2008 vedr. vedtakenes innhold, begrunnelse og klageadgang, slik at revisjonens merknader anses i stor grad å være hensyntatt på dette området.

Rådmannen vil innskjerpe rutinene slik at elevmappene til alle barn med spesialundervisning inneholder individuelle opplæringsplaner, halvårsrapporter og skriftlig samtykke fra foreldre/foresatte til å kommunisere med PPT. I tillegg vil det innarbeides endringer i malen for vedtak slik at starttidspunkt for spesialundervisning kommer tydelig frem. Det vil også innarbeides rutiner som sikrer at alle halvårsrapportene sendes både foreldre og kommunen og at dette i ettertid kan dokumenteres. De omtalte endringer vil bli innarbeidet snarest mulig og senest innen skolestart i august 2008.

Postadr.:
Postboks 510
1411 KolbotnBesøksadr.:
Rådhuset
Kolbotnveien 30Telefon:
66 81 90 90Telefaks:
66 81 92 70Bankgiro:
1614 48 20170E-post: postmottak@oppedal.kommune.no
Internettadr.: <http://www.oppedal.kommune.no>

Oppegård kommune

side 2

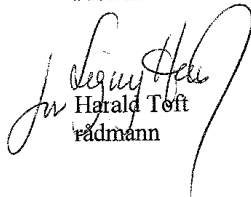
I løpet av 2008 vil rådmannen se nærmere på dagens praksis på skolene vedr. å gi informasjon til foreldre om at de kan ta direkte kontakt med PPT, hvis de er bekymret for sitt barns utvikling. Det vil bli etablert en ensartet praksis på skolene som sikrer at foreldre får slik informasjon i tillegg til den informasjon som allerede fremgår på kommunens hjemmesider.

Rådmannen vil også i samarbeid med skolene og PPT vurdere nærmere hvordan rapportering om elevenes måloppnåelse fra skolene til sentralt nivå skal gjennomføres hensiktsmessig og effektivt for å oppfylle lovens krav. Tilfredsstillende rutiner for dette forventes iverksatt i løpet av 2008.

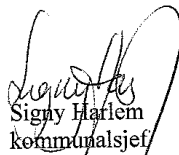
I Oppegård kommune har det i halvårsrapportene vært satt fokus på måloppnåelse og det har ikke vært vanlig praksis å rapportere på avvik i antall timer til spesialundervisning. Rådmannen vil i samarbeid med skolene og PPT og i samråd med Fylkemannen etablere en hensiktsmessig måte å rapportere på antall timer, eventuelt rapportere på avvik i antall timer. Ny rutine som tilfredsstiller kravet i opplæringslovens § 5-5 søkes utarbeidet snarest mulig og forventes implementert innen utgangen av 2008.

Rådmannen oppfatter rapporten som god og ikke minst nyttig for å kunne videreutvikle systemer og rutiner på området spesialundervisning. Rådmannen vil bruke rapporten til å sette fokus på området spesialundervisning og bruke dokumentet i kompetanseutviklingen av administrasjonen, skolene og PPT. Som omtalt fra revisjonen er det i Oppegård kommune etablert et system for styring og kvalitetsutvikling i henhold til opplæringslovens § 13-10. Dette styringssystemet vil bli supplert på området spesialundervisning med ovennevnte nye rutiner.

Med hilsen



Harald Tøft
rådmann



Signy Hørem
kommunalsjef

12 Revisjonens kommentarer til rådmannens uttalelse

Revisjonen viser til at rådmannen oppfatter rapporten som god og ikke minst nyttig for å kunne videreutvikle systemer og rutiner på området spesialundervisning.

Revisjonen ser det som positivt at rådmannen vil sette i verk tiltak for å følge opp rapportens anbefalinger i løpet av året 2008 og at den vil bli brukt i kompetanseutviklingen av administrasjonen, skolene og PPT.

13 Litteraturliste

Lov

- *Forvaltningsloven, lov 1967-02-10*
- *Opplæringslova, lov 1998-07-17 nr 61*
- *Arkivloven, lov 1992-12-04 nr 126*

Forskrift

- *Forskrift til opplæringslova, FOR-2006-06-23-724*

Veileder

- *Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring. Utdannings- og forskningsdepartementet (2004): Regelverk, prosedyrer og prosesser.*

Dokumenter innhentet fra Oppegård kommune

- *Maler for saksbehandling om spesialundervisning i Oppegård*
- *Oppegård kommune. Årsberetning 2006.*
- *Oppegård kommune. Handlingsprogram 2007 - 2010*
- *Data Oppegård kommune har registrert inn i GSI for skoleårene 2004/2005, 2005/2006 og 2006/2007*

Annet

- *Utdanningsdirektoratet. Kunnskapsløftet – fag og læreplaner. (2006 med seinere endringer): www.udir.no/grep (lest 26.09.2007)*
- *Geir Helgeland 2006. Opplæringslova. Oslo. Universitetsforlaget.*
- *GSI-informasjon*
- *Fylkesmannen i Nordland. Rapport etter tilsyn med Narvik kommune 11.04.2007.*
- *Utdanningsdirektoratet. "Veileder til kravet om skoleeiers forsvarlige system"*