

**Follo distriktsrevisjon**  
**Forvaltningsrevisjonsrapport**

**Spesialundervisning i**  
**grunnskolen**

**Enebakk kommune**

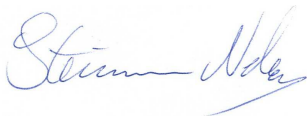
## Forord

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Enebakk 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:

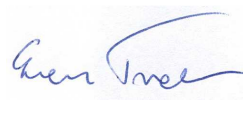
Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger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

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

Prosjektet er gjennomført av rådgiver Even Tveter.



Steinar Neby  
Revisjonssjef



Even Tveter  
Prosjektleder

06.06.2008

# Innholdsfortegnelse

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>1</b>  | <b>SAMMENDRAG</b> .....   | <b>4</b>  |
| <b>2</b>  | <b>INNLEDNING</b> .....   | <b>5</b>  |
| 2.1       | SPESIALUNDERVISNING – KJENNETEGN .....                          | 5         |
| 2.2       | BAKGRUNN FOR PROSJEKTET .....                                   | 5         |
| 2.3       | BRUKTE FORKORTELSER I RAPPORTEN .....                           | 5         |
| <b>3</b>  | <b>FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER</b> .....                        | <b>6</b>  |
| 3.1       | FORMÅL .....  | 6         |
| 3.2       | PROBLEMSTILLINGER .....   | 6         |
| 3.3       | AVGRENSNINGER .....   | 6         |
| <b>4</b>  | <b>METODER OG GJENNOMFØRING</b> .....                           | <b>7</b>  |
| 4.1       | GJENNOMFØRING .....   | 7         |
| 4.2       | DATAENES PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET .....                        | 7         |
| <b>5</b>  | <b>RESSURSER TIL SPESIALUNDERVISNING</b> .....                  | <b>8</b>  |
| 5.1       | ORGANISERING.....   | 8         |
| 5.2       | RESSURSBRUK I FORHOLD TIL ANDRE KOMMUNER .....                  | 8         |
| 5.3       | RESSURSTILDELING .....  | 10        |
| <b>6</b>  | <b>TILDELING OG OPPFØLGING AV SPESIALUNDERVISNING</b> .....     | <b>11</b> |
| 6.1       | REVISJONSKRITERIER .....  | 11        |
| 6.2       | FAKTABESKRIVELSE.....   | 14        |
| 6.1       | VURDERINGER.....  | 19        |
| <b>7</b>  | <b>INFORMASJON OM AVGJØRELSE, BEGRUNNELSE OG KLAGEADGANG</b> 22 |           |
| 7.1       | REVISJONSKRITERIER .....  | 22        |
| 7.2       | FAKTABESKRIVELSE.....   | 22        |
| 7.3       | VURDERINGER.....  | 23        |
| <b>8</b>  | <b>KVALITETSSIKRING AV SPESIALUNDERVISNINGEN</b> .....          | <b>24</b> |
| 8.1       | REVISJONSKRITERIER .....  | 24        |
| 8.2       | FAKTABESKRIVELSE.....   | 25        |
| 8.3       | VURDERINGER.....  | 27        |
| <b>9</b>  | <b>KONKLUSJON</b> .....   | <b>28</b> |
| <b>10</b> | <b>ANBEFALINGER</b> .....                                       | <b>29</b> |
| <b>11</b> | <b>RÅDMANNENS UTTALELSE</b> .....                               | <b>30</b> |
| <b>12</b> | <b>REVISJONENS KOMMENTARER TIL RÅDMANNENS UTTALELSE</b> .....   | <b>32</b> |
| <b>13</b> | <b>LITTERATURLISTE</b> .....                                    | <b>33</b> |

# 1 Sammendrag

Forvaltningsrevisjonsprosjektet om spesialundervisning i Enebakk kommune er gjennomført i henhold til vedtak i kontrollutvalget i Enebakk kommune, sak 27/07.

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

## Ressurser til spesialundervisning

Skolene i Enebakk kommune hadde for skoleåret 2007/2008 planlagt å bruke mindre timer til spesialundervisning pr elev pr år (5,44) enn sammenlignbare kommuner (7,55). I Enebakk kommune var andelen av elever som mottok spesialundervisning (7,4 %) noe høyere enn sammenlignbare kommuner. Enebakk og Mjær ungdomsskole var de skolene som hadde planlagt å bruke flest timer til spesialundervisning pr. elev.

## Tildeling og oppfølging av spesialundervisning

Undersøkelser viser at det i liten grad foreligger samtykkeerklæringer fra foreldre i elevmappene i de undersøkte sakene.

Undersøkelser viser at alle sakkyndige utredninger var i samsvar med regelverket. Rektors vedtak samsvarte med PPT sine anbefalinger av timer og innhold av spesialundervisning. Det var imidlertid tre tilfeller hvor PPT ikke hadde skrevet ferdig sakkyndig vurdering.

Det var utarbeidet halvårsrapporter for 1. og 2. halvår i alle saker som ble undersøkt, men det gikk ikke fram av disse i hvilket omfang som spesialundervisningen var gitt.

## Informasjon om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang

I alle de gjennomgåtte sakene inneholdt rektors vedtak opplysninger om avgjørelsen, begrunnelse og informasjon om klageadgang. Det manglet imidlertid informasjon om at foreldre har anledning til å se sakens dokumenter og fremgangsmåte for fremsetting av klage.

## Kvalitetssikring av spesialundervisningen

Kommunen skal ha et system for å sikre at elever med spesialundervisning får et opplæringstilbud i samsvar med loven. Revisjonen kan ikke se at Enebakk kommune har etablert et slikt kvalitetssikringssystem. Kommunens system for vurdering og kvalitetsutvikling inneholder ingen elementer av kvalitetsvurdering av spesialundervisningen i kommunen.

## 2 Innledning

### 2.1 Spesialundervisning – kjennetegn

”Elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet, har rett til spesialundervisning”<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>) 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.”<sup>3</sup> ved at spesialundervisning tildeles en enkelt elev gjennom et enkeltvedtak.

### 2.2 Bakgrunn for prosjektet

I kontrollutvalgsmøte 3. Sept 2007 sak nummer 27/07 ble det vedtatt å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjekt ”*Spesialundervisning i grunnskolen*” i Enebakk 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

FVL: Forvaltningsloven

---

<sup>1</sup> Opplæringslova § 5-1, 1. Ledd.

<sup>2</sup> PPT er en betegnelse på Pedagogisk- psykologisk tjeneste. Opplæringslova § 5-6 setter krav om at alle kommuner skal ha en slik tjeneste.

<sup>3</sup> 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 tildeles 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 1. – 10. klassetrinn i kommunens ordinære grunnskoetilbud.

## 4 Metoder og gjennomføring

### 4.1 Gjennomføring

Undersøkelsen bygger i hovedsak på følgende kilder:

- Maler utarbeidet av Pedagogisk - psykologisk tjeneste (PPT) i Enebakk kommune.
- Data fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI)
- Opplysninger hentet fra 22 elevmapper i de undersøkte skolene
- Intervjuer med skolesjef, leder av PP-tjenesten, rektorer og inspektører/ koordinatorene for spesialundervisning ved tre av grunnskolene i Enebakk kommune.

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

Enebakk kommune har 6 ordinære grunnskoler, herav 4 barneskoler og 2 ungdomsskoler. Det er gjennomgått elevmapper ved tre tilfeldig uttrukne barneskoler.

Det er gjennomgått mapper for elever hvor PPT har avgitt en sakkyndig vurdering, eller på bakgrunn av lister fra skolene over elever som har spesialundervisning.

### 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 Enebakk kommunes 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 ble sikret ved at revisjonen innhentet sentrale dokumenter som er spesifisert i revisjonskriteriene og intervjuet nøkkelpersoner blant de ansatte om praktiseringen av rutiner definert i revisjonskriteriene og beskrevet i kommunens egne dokumenter.

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 skolene 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 Enebakk kommune er oppgavene med tildeling av spesialundervisning lagt til den enkelte skole.

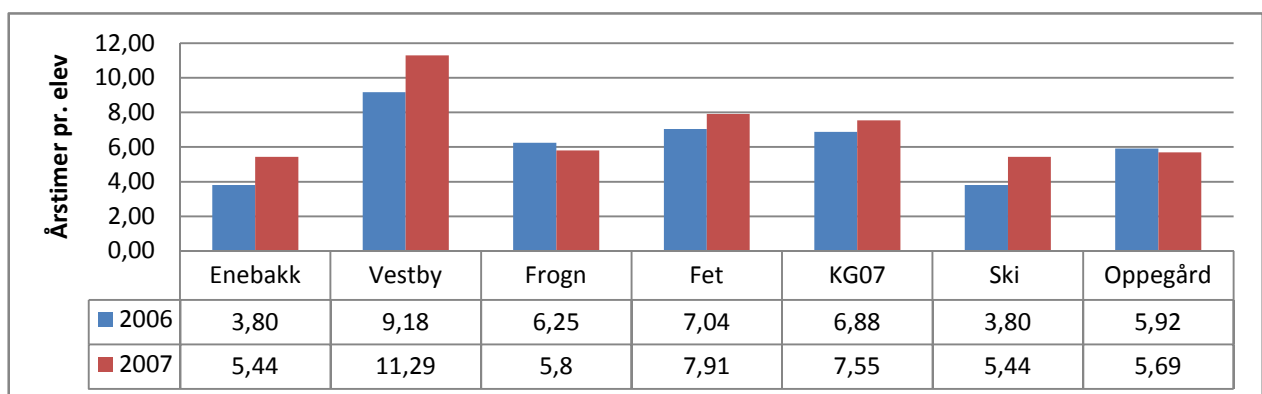
Skolene skal i hht. Opplæringslova på selvstendig grunnlag vurdere om elever kan ha behov for spesialundervisning. Når skolen finner grunnlag for at eleven bør utredes for å finne ut om en elev har rett til spesialundervisning, skal skolen innhente foreldrenes godkjenning av at slik utredning kan finne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

Skolene i Enebakk kommune er i budsjettet for det enkelte år tildelt en ressursramme som forutsettes å gi rom for den ordinære undervisningen samt den spesialundervisningen skolen skal tilby. Rammen til spesialundervisning er ikke skilt ut på noen måte men gis som en del av den ordinære tildelingen. Ressursene som er ment å dekke spesialundervisningen fordeles på bakgrunn av samtaler med rektorene på skolene og baserer seg på innmeldte og dokumenterte behov. Det er satt av en sentral pott som skal dekke uforutsette utgifter bl.a. ved tilflytting av nye elever. Midlene til dette deles ut etter søknad.

### 5.2 Ressursbruk i forhold til andre kommuner

Tallene i tabellen under er hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Det er innhentet en rapport som viser totalt antall timer planlagt til spesialundervisning pr. 1. oktober 2006<sup>4</sup> og 2007. Disse time tallene er delt på elevtallet som framgår av rapport fra SSB. Tabellen under viser de planlagte årstimer til spesialundervisning pr. elev i grunnskolen i kommunen.

**Tabell 1: Årstimer spesialundervisning 2006 og 2007**



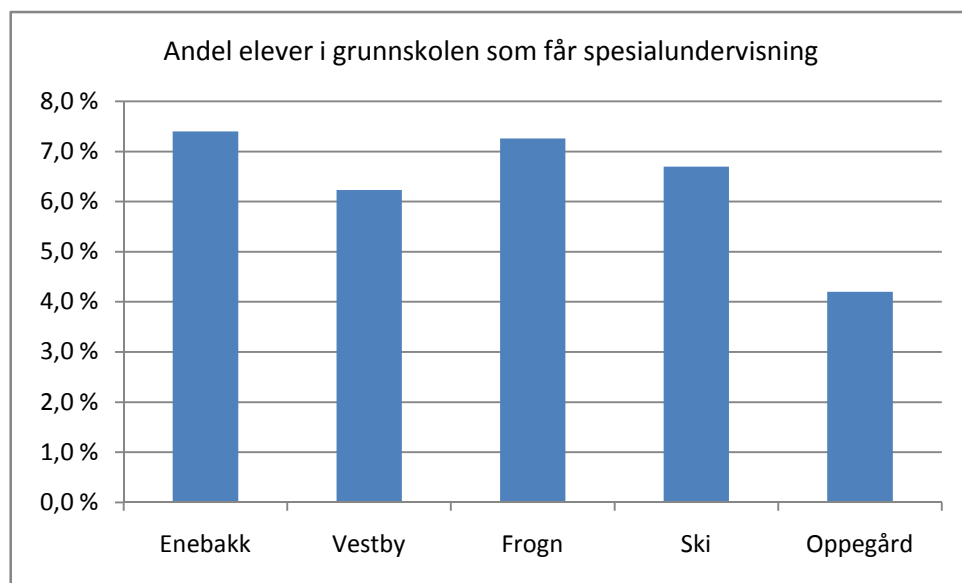
<sup>4</sup> For skoleåret 2006/2007 og 2007/2008



Tabellen viser at Enebakk kommune for 2006 og 2007 planla å bruke betydelig mindre til spesialundervisning enn Vestby kommune og gjennomsnittet for komunegruppe 7 som Enebakk er en del av. Enebakk planla å bruke omtrent det samme som Ski og Oppegård kommune gjorde i perioden

**Tabell 2: Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning 2007**

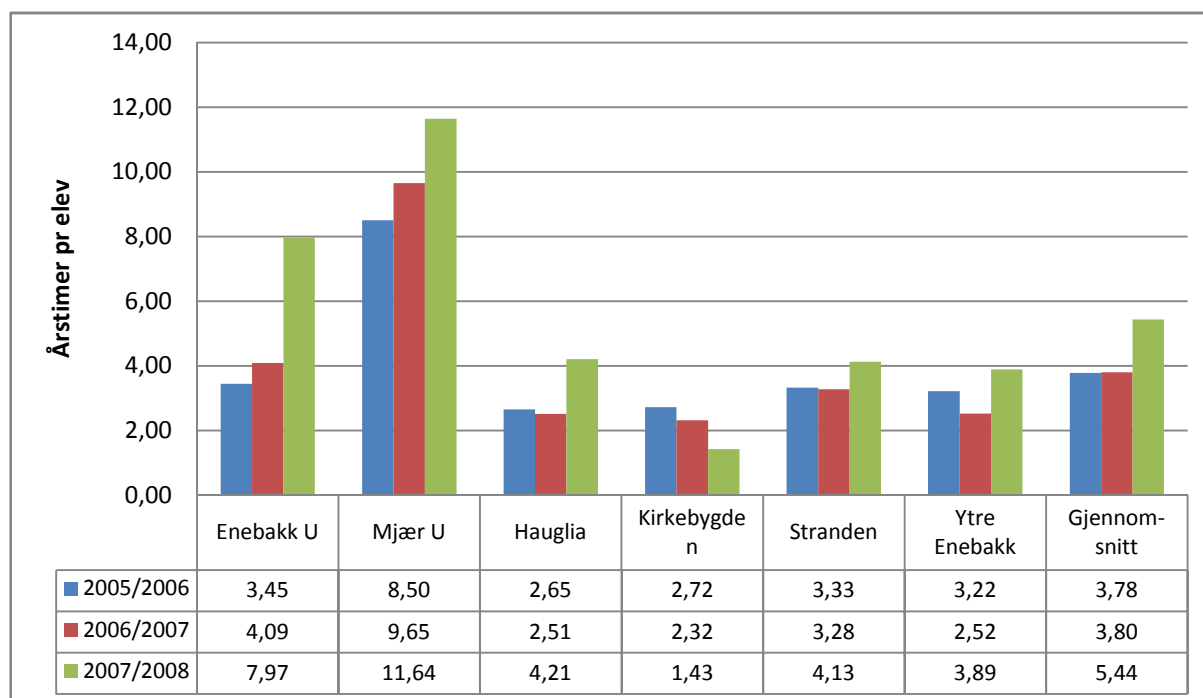
| Grunnskoleopplæring per 15. 03. 2008                             | Enebakk | Vestby | Frogn | Ski   | Oppegård |
|--|---------|--------|-------|-------|----------|
| Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning i prosent | 7,4 %   | 6,2%   | 7,3%  | 6,7 % | 4,2 %    |



Tabellen viser at Enebakk kommune sammen med Frogn er den kommunen hvor den største andelen elever får spesialundervisning. Oppegård kommune er den kommunen hvor relativt sett færrest elever får spesialundervisning.

Alle skolene rapporterer pr. oktober hvert år inn i grunnskolens informasjonssystem (GSI) omfattende opplysninger om skolen, deriblant totale årstimer og antall elever ved skolen.

Tallene i tabellene under er hentet fra GSI- rapporteringen for skoleårene 2005/2006 – 2007/2008. Det er tatt utgangspunkt i de data skolene har rapportert av totale årstimer som er satt av til spesialundervisning pr. 1. oktober for de respektive skoleårene. Årstimene er delt på det totale antall elever ved skolen. Resultatet viser den ressursen som skolen har planlagt å bruke til spesialundervisning pr. elev ved denne skolen.

**Tabell 3: Årstimer spesialundervisning i forhold til alle elever i grunnskoler. Enebakk kommune**

Kilde: GSI.

Av tabellen ser man at det er Mjær ungdomsskole som har avsatt flest timer til spesialundervisning pr. elev på skolen i perioden. Enebakk ungdomsskole hadde en stor økning av det planlagte timeantallet for 2007/2008. Kirkebygden skole er den skolen som har avsatt minst ressurser til spesialundervisning, og skolen har også hatt en nedgang i planlagt tid i perioden. Av tabellen kan man se at ungdomsskolene planla å benytte betydelig mer timer til spesialundervisning pr. elev enn det barneskolene gjorde i perioden.

### 5.3 Ressurstildeling

Skolene i Enebakk kommune er i budsjettet for det enkelte år tildelt en ressursramme som forutsettes å gi rom for den tilrettelagte undervisningen samt den spesialundervisningen skolen skal tilby. Rammen til spesialundervisning er ikke skilt ut på noen måte men gis som en del av den ordinære tildelingen. Ressursene som er ment å dekke spesialundervisningen fordeles på bakgrunn av samtaler med rektorene på skolene og baserer seg på de behovene som er innmeldt og dokumentert. Det er satt av en sentral pott som skal dekke uforutsette utgifter bl.a. ved tilflytting av nye elever. Midlene deles ut etter søknad. Dersom det ikke er tilleggsmidler til å dekke skolens søknad må de endrede behovene dekkes innefor de rammer man har, og omprioriteringer må foretas. En skole har opplyst at gruppestørrelsene ble for store slik at man måtte ta midler fra det styrkede tilbudet til gråsoneelever.

De intervjuede rektorene opplyser at det hadde vært en fordel om midlene til spesialundervisning hadde vært skilt ut som en egen del av budsjettet slik at det hadde gitt en mer forutsigbar finansiering.

## 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 undersøkelser<sup>5</sup> (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 læreplanene<sup>6</sup>.

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

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Geir Helgeland; opplæringslova, kommentarutgave. Universitetsforlaget, Oslo, side 188.

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.

PPT skal utarbeide en sakkyndig vurdering som konkluderer om eleven har behov for spesialundervisning eller ikke.

Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med den sakkyndig vurderingen og dette innebærer at sakkyndig vurdering også skal sendes til foreldrene fra PPT samtidig som den sendes til skolen. De har også rett til å uttale seg før det blir fattet vedtak<sup>7</sup>.

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 angi realistiske opplæringsmål for eleven.
- Det skal 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 spesialundervisning<sup>8</sup>. I Enebakk 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.<sup>9</sup>

Opplæringstilbudet utformes i samarbeid med foreldrene og det skal legges stor vekt på deres syn<sup>10</sup>. Opplæringstilbudet skal konkretiseres i en individuell opplæringsplan (IOP) for eleven. Denne skal inneholde mål for opplæringen, innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen ellers skal drives<sup>11</sup>.

For å tilfredsstille kravene til at den individuelle opplæringsplanen blir utformet i samarbeid med foreldrene, må skolen kunne dokumentere denne medvirkningen<sup>12</sup>. Dette kan skje ved at skolen legger planen fram for foreldrene. Medvirkningen anses dokumentert når foreldrene har skrevet under på den individuelle opplæringsplanen.

---

<sup>7</sup> Opplæringslova § 5-4, 2. ledd

<sup>8</sup> Opplæringslova § 5-3, 4. ledd

<sup>9</sup> Veiledning til Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring. Utdannings- og forskningsdepartementet 2004.

<sup>10</sup> Opplæringslova § 5-4, 3. ledd

<sup>11</sup> Opplæringslova § 5-5, 1. ledd

<sup>12</sup> Opplæringslova § 5-4, 3. ledd

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

- Rektors 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 kommunen (§ 5-5, 2. ledd).

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 tilfredsstilt 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 tatt opp spørsmålet med fylkesmannen i Oslo og Akershus om halvårsrapporten også bør angi om undervisningen er gitt i det omfanget som vedtaket lød på. Fra fylkesmannens<sup>13</sup> 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:

---

<sup>13</sup> Kontaktperson seniorrådgiver Rune Dahl 10.10.2007.

- Det skal foreligge dokumentasjon for at det er utarbeidet halvårsrapporter for elever med vedtak om spesialundervisning.
- 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 i halvårsrapportene:
  - En vurdering av elevenes utvikling i forhold til målene som er fastsatt i elevenes IOP.
  - En vurdering av hvorvidt det gis spesialundervisning i det omfanget som vedtaket lød på.

## 6.2 Faktabeskrivelse

### 6.2.1 Tildeling av spesialundervisningen

#### Initiativfasen

Enebakk kommune har lagt ut informasjon om PPT på kommunens hjemmeside. På hjemmesiden framgår det følgende:

- Formål
- Hvem får tjenesten
- Beskrivelse av PPT
- Hva tjenesten omfatter
- Hvem som kan ta kontakt

En av skolene har gitt informasjon om PPT i sin informasjonsavis som sendes til foresatte. I denne er det redegjort for PPT sitt arbeide, det er bl.a. også informert om at foresatte selv kan ta direkte kontakt med PPT. Den andre skolen har opplyst at PPT vanligvis har vært tilstede på første foreldremøte for 1. klasse for å informere om sin rolle. Dette ble imidlertid ikke gjort i inneværende skoleår. Den siste skolen har opplyst at den ikke har gitt noe informasjon om PPT utover informasjon om det tverrfaglige samarbeidet i kommunen som PPT er en del av.

Det avholdes faste møter i mellom skolene og PPT, det er for 2008 satt opp en møtekalender med møter om lag hver måned. PPT har hatt en del vakante stillinger og har derfor ikke klart å gjennomføre alle de faste møtetidene for tidligere år. Ved disse kontaktmøtene kan lærerne ved skolen drøfte bekymring for enkeltelever anonymt. På bakgrunn av disse møtene kan det avtales egne møter med PPT. Det er faste saksbehandlere for de respektive skolene. På bakgrunn av samtalene med PPT gjennomfører skolene en del tester av eleven, dette må godkjennes av foreldrene. På bakgrunn av de gjennomførte testene diskuteres det med PPT om henvisning bør gjennomføres. I de tilfellene hvor skolen foretar henvisning skal skolene utarbeide en pedagogisk vurdering som skal vedlegges henvisningen. Rektor er den som formeldt undertegner på henvisningen. På hver skole er det en koordinator som er kontaktperson mot PPT.

Enebakk PPT legger til grunn *håndbok for PP-tjenesten i Oslo og Akershus* i sitt arbeide. I forkant av henvisningen skal skolene ha utarbeidet en pedagogisk vurdering som skal følge

med henvisningen. Her skal det beskrives de vurderinger og tester som skolen har gjort i forkant av henvisning. PP-tjenestens sakkyndige vurdering deles i to deler. Først skal det foretas utredninger av eleven som konkluderer med om eleven har rett til spesialundervisning eller ikke. I denne skal det angis hvilke fag og emner eleven må ha spesialundervisning i og hvordan opplæringen må organiseres for at eleven skal få en likeverdig opplæring. Videre skal det framgå omfang og innhold av spesialundervisningen. Denne skal gi føringer for utarbeidelse av IOP. Etter at skolene har utarbeidet IOP lager PPT en sakkyndig tilråding, her tas det stilling til om den utarbeidede IOP dekker elevens behov for spesialundervisning, her framgår også omfang og organisering av spesialundervisningen. Den sakkyndige tilrådingen utarbeides hvert år av PPT. PPT har kjøpt eksterne tjenester ved behov i forbindelse med utredning. Det kjøpes slike tjenester etter faglige vurderinger og på bakgrunn av tilgjengelig kapasitet i PPT.

Skolene skal utarbeide IOP en gang pr år og da innen 15. oktober, men det skal være en løpende vurdering av innholdet. IOP utarbeides på fastsatt mal. PPT har gjennomført kurs med skolene i utarbeidelse av IOP og opplyser at den veileder kontinuerlig i dette arbeidet. PPT har også utarbeidet et skriv<sup>14</sup> med *rutiner i forbindelse med IOP og halvårsrapporter*, her framgår det hvilke frister som gjelder samt hvem som skal involveres i arbeidet med å utarbeide de forskjellige dokumentene.

#### Samtykke fra foreldrene

Begge foreldre skal i utgangspunktet gi samtykke til at PPT kan gjennomføre en sakkyndig vurdering, men dette kan avhenge av foreldreansvaret. Ved tilflytting fra annen kommune legges den henvisningen som ble gjort til den opprinnelige kommune til grunn. Det er laget et eget samtykkeskjema for overføring av informasjon i mellom skolene.

Tabell 5 viser om foreldrene har gitt 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 5: I hvilken grad har foreldre signert på henvisning?**

|            | Antall elevmapper | Antall henvisninger som er signert av foreldre | Antall henvisninger som ikke er signert av foreldre |                      |
|------------|-------------------|--|---|----------------------|
|            |                   |  | Antall med plausibel forklaring                     | Antall ikke forklart |
| Skole 1    | 8                 | 3  | 4   | 1                    |
| Skole 2    | 5                 | 3  | 2   |                      |
| Skole 3    | 9                 | 4  | 3   | 2                    |
| <b>Sum</b> | <b>22</b>         | <b>10</b>                                      | <b>9</b>  | <b>3</b>             |

Tabellen over viser at kopi av signerte henvisninger forelå i mappene i 10 av de 22 sakene som ble kontrollert. I tre av sakene har det ikke vært gitt forklaring på at foreldrenes samtykke ikke er dokumentert i elevmappen. For to av sakene var det ikke kopi av henvisningen i elevens mappe og det er uklart hvem som har henvist til PPT. For den tredje saken var det

<sup>14</sup> Datert 23. mai 2006

kopi av henvisningsskjema, men dette var ikke undertegnet av foreldre. En mulig årsak til dette ble opplyst å kunne være at kopien ble innhentet før foreldrene hadde undertegnet. Rektorene har opplyst til revisjonen at for de resterende 9 sakene hvor det ikke var dokumentasjon for samtykke, så hadde dette sammenheng med at elevene var tilflyttet fra andre skoler/barnehager dette skoleåret. Skolene var da kjent med at elevene hadde vedtak om spesialundervisning der de kom fra og har da lagt til grunn at denne henvisningen også har gyldighet for den skolen eleven flytter til.

#### Den sakkyndige vurderingen fra PPT

I følge regelverket<sup>15</sup> bør den sakkyndige vurderingen sendes foreldrene samtidig som den sendes skolen. Revisjonens undersøkelse viser at PPT bruker standard oppsett på oversendelse av de sakkyndige vurderingene. I samtlige oversendelser som revisjonen har sett på, framgår det 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 tabell 6 nedenfor.

**Tabell 6: Etterlevelse av krav til sakkyndig vurderinger i de gjennomgåtte mappene i forkant av skoleåret 2006/2007**

|  | Skole 1 | Skole 2 | Skole 3 | Sum      |
|--|---------|---------|---------|----------|
| Er det redegjort for elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet?                     | 3 av 8  | 3 av 5  | 4 av 9  | 10 av 22 |
| Er elevens lærevansker og særlige forhold vurdert?   | 3 av 8  | 3 av 5  | 3 av 9  | 9 av 22  |
| Er det vurdert om en kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet? | 3 av 8  | 3 av 5  | 2 av 9  | 8 av 22  |
| Er det redegjort for hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud?               | 2 av 8  | 3 av 5  | 2 av 9  | 7 av 22  |

#### Skole 1

Det er foretatt gjennomgang av 8 elevmapper. For tre av disse elevene ble den sakkyndige vurderingen laget mens barnet ennå gikk i barnehagen og det er følgelig ikke redegjort for forhold rundt opplæringen i skolen. For en av sakene konkluderte PPT med at eleven ikke hadde rett til spesialundervisning og det er i denne saken følgelig ikke redegjort for hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. I et tilfelle er det fattet vedtak om spesialundervisning uten at PPT har avgitt en sakkyndig vurdering. Det er opplyst fra PPT at denne eleven er utredet men at den sakkyndige utredningen ikke er skrevet ferdig. For de resterende elevene ble elevens lærervansker og særlige forhold vurdert. Dette gjaldt også spørsmålet om en kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet.

#### Skole 2

Det er foretatt en gjennomgang av 5 elevmapper. For tre av disse ble det i de sakkyndige vurderingene fra PPT vurdert elevens lærervansker og særlige forhold. Spørsmålet om en kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet ble også vurdert. For to

<sup>15</sup> se side 13



av elevene så har skolen lagt til grunn sakkyndige vurderinger utarbeidet av annen kommune. Dette er elever som er tilflyttet kommunen.

### Skole 3

Det er foretatt en gjennomgang av 9 elevmapper. For tre av disse ble det i de sakkyndige vurderingene fra PPT vurdert elevens lærervansker og særlige forhold. Spørsmålet om en kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet ble også vurdert. I en av sakene hadde PPT konkludert med at eleven ikke hadde rett til spesialundervisning og i denne saken ble det følgelig ikke redegjort for hvilken opplæring som ville gitt et forsvarlig opplæringstilbud. For to av sakene var det foretatt utredninger av eleven men ikke skrevet sakkyndige utredninger. For de to siste sakene så har skolen lagt til grunn vurderinger utarbeidet av annen kommune. Dette er elever som er tilflyttet kommunen.

PPT har i sin årsmelding opplyst at det er en ventetid på 4-6 måneder for behandling av saker. PPT skriver videre at” *ressurssituasjonen er anstrengt pga. økt omfang/ kompliserte saker. Arbeidsmengden er alarmerende*”.

### Vedtaket

Revisjonen har undersøkt om vedtaket om tildeling av spesialundervisning beskriver hvilket opplæringstilbud eleven skal få, jf tabell 7 nedenfor.

**Tabell 7: Etterlevelse av krav til innholdet i vedtak om tildeling av spesialundervisning i de gjennomgåtte mappene i forkant av skoleåret 2006/2007.**

|   | Skole 1 | Skole 2 | Skole 3 | Sum |
|---|---------|---------|---------|-----|
| Er vedtaket i samsvar med PPTs anbefaling av timeomfang?            | 7       | 4       | 8       | 19  |
| Gir vedtaket opplysninger om hva som vil være opplæringens innhold? | 7       | 4       | 8       | 19  |

Tabellen viser at det i alle sakene hvor det var fattet vedtak om å tildele spesialundervisning med en timeressurs, så var disse i samsvar med PPT sin anbefaling.

For skole 1 og 3 fattet rektor i ett tilfelle vedtak om at eleven ikke hadde rett til spesialundervisning. Dette var i samsvar med PPT sine anbefalinger. For skole 2 var det ett tilfelle hvor det er gitt spesialundervisning uten at rektor har fattet vedtak. Eleven kom tilflyttende fra annen kommune i skoleåret. PPT har heller ikke gjennomført sakkyndig vurdering av denne eleven.

I Enebakk kommune er rutinen at IOP skal være utarbeidet før rektor fatter vedtak om å tildele spesialundervisning. Det gikk fram av vedtakene at den individuelle opplæringsplanen var en del av rektors vedtak. Alle de individuelle opplæringsplanene som ble gjennomgått, ga opplysninger om spesialundervisningens innhold.

### 6.2.2 Oppfølging av spesialundervisningen

Regelverket setter krav til halvårsrapporteringen. Det skal 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 sett om det i halvårsrapportene framgår om målene nås, om halvårsrapportene gjør rede for om eleven har fått det antall timer spesialundervisning som rektors vedtaket angir og om elevene har fått undervisning i samsvar med vedtaket, jf nedenstående tabell:

**Tabell 8: Eksistens av halvårsrapporter og innhold i disse i de gjennomgåtte mappene for skoleåret 2006/2007.**

|            | Antall halvårsrapporter | Innholdet i halvårsrapportene |                                 |
|------------|-------------------------|-------------------------------|---------------------------------|
|            |                         | Grad av måloppnåelse          | Timeomfang i samsvar med vedtak |
| Skole 1    | 14 av 14                | 0 av 14                       | 0 av 14                         |
| Skole 2    | 10 av 10                | 8 av 10                       | 0 av 10                         |
| Skole 3    | 14 av 16                | 0 av 16                       | 0 av 16                         |
| <b>Sum</b> | <b>34 av 36</b>         | <b>8 av 36</b>                | <b>0 av 36</b>                  |

Undersøkelsen viser at det var utarbeidet halvårsrapporter for 1. og 2. halvår for alle undersøkte elever vedrørende skole 1 og 2. For skole 3 manglet det halvårsrapporter for en elev. Samtlige halvårsrapporter ga utfyllende skriftlig beskrivelse av den undervisningen og de resultatene eleven hadde oppnådd. Med unntak av halvårsrapportene for skole 2 kom det ikke konkret fram av halvårsrapportene om det var vurdert om de målene som var satt opp i IOP var nådd eller om de aktuelle målene skulle løpe videre.

Det er i halvårsrapportene ikke gitt informasjon om eleven i perioden har fått det timeantallet av spesialundervisning som vedtaket sier. Ingen av skolene har registrert de timene med spesialundervisning som ble gitt. Det er et sterkt timefokus på spesialundervisningen fra den sakkyndige utredningen/ tilrådingen fra PPT og rektors vedtak uten at dette kommer til uttrykk gjennom rapporteringen i halvårsrapporten. Skolen får også tildelt ressurser ut fra konkret behov for timer til spesialundervisning.

I følge regelverket skal det dokumenteres at halvårsrapportene er sendt både til kommunen og til foreldrene. Det forventes at det er avklart hvilket forvaltningsorgan som er kommunen i denne forbindelse. Revisjonens undersøkelse viser at skolene 1 og 3 har rutiner for å dokumentere at foreldre får kopi av halvårsrapporten enten gjennom at de har undertegnet på at den er mottatt eller at det er journalført at den er sendt. For skole 2 er det ikke slik rutine. Der var det i ett tilfelle dokumentert at halvårsrapport var sendt foreldre, men alle skolene har imidlertid opplyst at alle halvårsrapportene sendes foreldre. Halvårsrapportene sendes også til PPT.

## 6.1 Vurderinger

### Initiativfasen

Enebakk kommune har lagt ut informasjon om PPT på sin hjemmeside. En av de undersøkte skolene har gitt ut informasjon om PPT i sin informasjonsavis, de to andre skolene har for foregående skoleår ikke informert spesielt om PPT i forhold til at foreldre kan ta direkte 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 Enebakk 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. Våre undersøkelser, jfr tabell 5 side 16, viser at skolene i svært liten grad har fått samtykke fra foreldrene i forbindelse med skolens dialog med PPT. Skolene oppgir som begrunnelse for manglende samtykke at eleven enten kommer fra annen kommune eller fra barnehage og at samtykke formodes å være gitt tidligere. I tre tilfeller var det ikke kopi av henvisningen i elevens mappe og det er uklart hvem som har henvist. Kommunen har imidlertid opplyst at skolene alltid henter inn samtykke i forbindelse med at de henviser og at undertegnet samtykke skal finnes i PPT sine arkiver.

Follo distriktsrevisjon anser et slikt samtykke fra foreldrene som en tillatelse til at det er denne spesielle skolen som kan kommunisere med PPT om barnet. Selv om foreldrene senere har gitt et passivt samtykke til en skole i Enebakk 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, vil det gi et ryddig grunnlag for det videre samarbeidet med foreldrene, og skolen vil få dokumentasjon for at den har opptrådt i samsvar med fullmakter gitt av foreldrene når den drøfter elevens forhold med PPT.

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

### Sakkyndig vurdering

Våre undersøkelser viser, jfr. tabell 6 side 17, at i de tilfellene som PPT har skrevet sakkyndige vurderinger så er disse avgitt i samsvar med § 5-3 i Opplæringslova der kravene til innholdet i de sakkyndige vurderinger framgår. For tre saker har PPT foretatt utredninger uten at det er skrevet en sakkyndig vurdering. Det er viktig at PPT har rutiner og kapasitet til

å skrive sakkyndige utredningen ferdig innen rimelig tid slik at rektors vedtak kan fattes på bakgrunn av utredningen slik det framgår av lovens § 5-3.

### Vedtaket

Alle de gjennomgåtte vedtakene var i samsvar med PPT sine anbefalinger av timer og omfang av spesialundervisningen. Gjennom IOP framgikk spesialundervisningens innhold slik at regelverket på dette området anses oppfylt. I ett tilfelle var det gitt spesialundervisning uten at rektor hadde fattet vedtak. Eleven kom tilflyttende fra annen kommune og hadde vedtak om spesialundervisning i denne kommunen. Etter revisjonens oppfatning må rektor fatte eget vedtak selv om elever med vedtak i annen kommune kommer tilflyttende jfr §§ 5-1 og 5-3 i Opplæringsloven. Vedtaket i den opprinnelige kommunen kan altså ikke legges til grunn. Det vil måtte være den tilpassede opplæringen som skolen kan tilby som må vurderes opp mot retten til og behovet for spesialundervisning.

### Oppfølging av spesialundervisning

I følge Opplæringslova § 5-5 skal skolene utarbeide skriftlig oversikt hvert halvår over den opplæringa elever med spesialundervisning har fått. Måloppnåelsen skal også registreres i halvårsrapportene med utgangspunkt i den utarbeidede IOP.

Med unntak av ett tilfelle var det i våre undersøkte saker utarbeidet halvårsrapport for både 1. og 2. halvår. I samtlige halvårsrapporter var det gitt utfyllende beskrivelse av den undervisningen og de resultatene som eleven hadde oppnådd. Med unntak av skole 2 kom det imidlertid i de fleste tilfeller ikke eksplisitt fram om målet i IOP var nådd eller det skulle løpe videre. Etter vår vurdering bør det i alle halvårsrapporter angis klart om målet i IOP er nådd eller om det fortsatt skal gjelde for kommende halvår, eventuelt om det er deler av målet som fortsatt skal gjelde. Dette vil gjøre det lettere å vurdere elevens utvikling og også kunne foreta en samlet vurdering av måloppnåelsen for elevene med spesialundervisning.

Det er et sterkt timefokus på tildelingen av spesialundervisningen gjennom de sakkyndige utredningene og tilrådingene fra PPT som angir timeomfang. IOP og rektors vedtak angir også hvilket timeomfang den enkelte elev skal få med spesialundervisning. Når skolen avgir rapportering gjennom halvårsrapportene er elementet med timer helt borte. Dette gjør det umulig å følge opp at undervisningen faktisk er gitt i det omfanget som er ansett som behovet gjennom PPT sine utredninger og rektors vedtak. For at skolen skal kunne dokumentere at eleven har fått det omfanget av spesialundervisningstimer som rektors vedtak tilsier bør skolene etter revisjonens vurdering ha rutiner for å registrere de timene med spesialundervisningen som den enkelte elev får og rapportere dette i halvårsrapporten.

Opplæringslova § 5-5 sier videre at halvårsrapporten skal sendes til foreldrene og til kommunen. Av de undersøkte skolene hadde skole 1 og 3 rutiner for at det ble dokumentert at foreldre fikk kopi av halvårsrapporten. Dette skjedde enten gjennom journalføring eller at foreldrene undertegnet på halvårsrapporten. Skole 2 hadde ikke slik rutine. Etter vår vurdering bør skolen dokumentere at halvårsrapportene er sendt til foreldre, slik at det i ettertid ikke kan reises tvil om at foreldre har fått tilsendt slike rapporter. Skolene sender halvårsrapportene til PPT og ikke til annen kommunal instans, PPT er dermed ansett for å være kommunen. PPT er ikke noe forvaltningsorgan i denne sammenhengen og kan derfor ikke anses å være

kommunen i dette tilfellet. Etter vår oppfatning sender ikke skolene i Enebakk kommune halvårsrapportene til kommunen slik loven krever.

## 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 forvaltningsloven<sup>16</sup> skal enkeltvedtak være skriftlig. Vedtaket skal begrunnes<sup>17 18</sup> og begrunnelsen skal gis sammen med vedtaket. Begrunnelsen skal også vise til de reglene vedtaket bygger på<sup>19</sup>. Det skal også gis opplysninger om klageadgang, klagefrist og klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage samt om retten til å se sakens dokumenter<sup>20</sup>.

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.

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

De gjennomgåtte elevmappene inneholder vedtak om tildeling av spesialundervisning. Vedtakene er gitt skriftlig og de er sendt til foreldrene og PPT.

Vedtaket gir opplysninger om hvor mange årstimer eleven er tildelt med spesialundervisning og eventuelt assistenttimer og hvilken bestemmelse (§ 5-1) i opplæringsloven som hjemler at undervisningen foregår etter en individuell opplæringsplan. I underretningen opplyser rektor at vedtaket kan påklages innen 3 uker etter at vedtaket er mottatt, hvor klage skal sendes og hvilke organer i kommunen og hos fylkesmannen som vil behandle den. Det gis også informasjon om at kommunen kan omgjøre vedtaket som et ledd i en klagebehandling.

---

<sup>16</sup> Forvaltningsloven § 23

<sup>17</sup> Forvaltningsloven § 24, 1. ledd

<sup>18</sup> 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."

<sup>19</sup> Forvaltningsloven § 25, 1. ledd

<sup>20</sup> Forvaltningsloven § 27

Vedtakene inneholder opplysninger om vedtakets varighet samt hvordan spesialundervisningen vil bli organisert.

I underretningen begrunnes vedtakene med henvisning til den sakkyndige utredning fra PPT. Det opplyses imidlertid ikke om at foresatte har anledning til å se sakens dokumenter jf. Fvl. §§ 18 og 19. Det gis heller ikke en orientering om den nærmere framgangsmåten for å klage utover opplysninger om hvor klagen kan sendes jfr. Fvl. § 27

### **7.3 Vurderinger**

Våre undersøkelser viser at skolene i Enebakk kommune i sine vedtak om å tildele spesialundervisning i hovedsak følger lovens krav. Vedtakene er skriftlige og begrunnet. De inneholder også opplysninger om fremsetting av eventuell klage og hvilke frister som gjelder. Det er imidlertid ikke gitt opplysninger om at foresatte har anledning til å se sakens dokumenter jfr. Fvl §§ 18 og 19. Det ble heller ikke gitt orientering om fremgangsmåten for fremsetting av klage. Her kunne det bl.a. gis opplysninger om hva klagen formelt må inneholde for at den skal bli ansett som en reell klage. Av forvaltningslovens § 27 går det videre fram at dersom forholdene tilsier det skal det opplyses om adgangen til å søke fritt rettsråd og adgangen til å få tilkjent sakskostnader, dette er det heller ikke informert om.

## 8 Kvalitetssikring av spesialundervisningen

### 8.1 Revisjonskriterier

Kommunen skal ha et system for å følge opp at kravene i Opplæringslova overholdes. Dette framgår av Opplæringslova<sup>21</sup> § 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 Opplæringslova<sup>22</sup> 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 nivået for den enkelte elev for hvordan kommunen har etterlevd kravene til spesialundervisning i Opplæringslova.

I forskrift til opplæringslova<sup>23</sup>, § 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

<sup>21</sup> Lov 17.07.1998, nr 61. De aktuelle bestemmelsene trådte i kraft 1.09.2004.

<sup>22</sup> Helgeland, Universitetsforlaget, Oslo (2006:367)

<sup>23</sup> 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 veileder<sup>24</sup> 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.

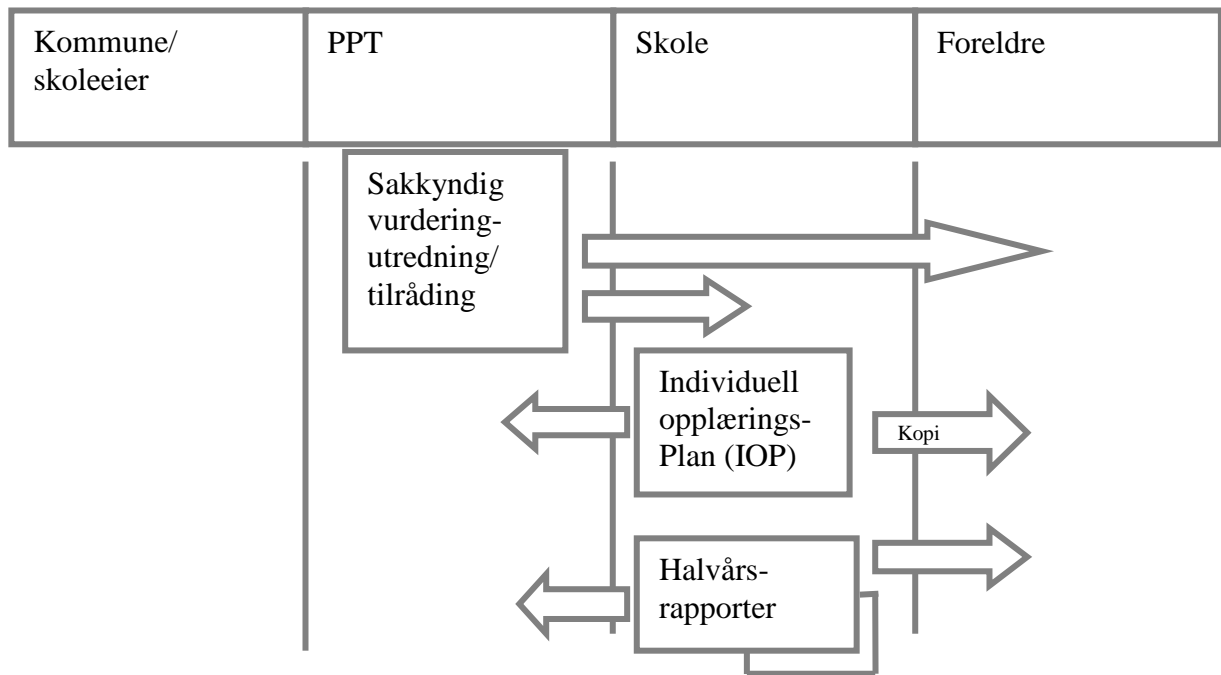
Illustrasjonen under viser hvordan dokumentflyten er for viktige dokumenter vedrørende elever med spesialundervisning:

- Sakkyndig vurdering - utredning/ tilråkning som beskriver behovene til elever med spesialundervisning
- Individuell opplæringsplan som beskriver hvilke mål disse elevene skal nå
- Halvårsrapport, en skriftlig oversikt over den opplæringa eleven har fått og en vurdering av utviklingen til eleven.

Oversikten nedenfor viser hvilket organ som utarbeider dokumentene og hvor dokumentene sendes i hht. rutinen som er etablert i Enebakk kommune.

---

<sup>24</sup> Udatert. Veilederen viser til Opplæringslovas § 13-10.



Funksjonen til dokumentene **Sakkyndig vurdering - utredning/ tilråding** og **Individuell opplæringsplan** er beskrevet foran i denne rapporten. Illustrasjonen over viser at **halvårsrapportene** blir sendt til elevens foreldre/ eleven selv og til PPT.

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 kommunen er inneforstått med.

De rektorene som er intervjuet om oppfølgingen av spesialundervisningen ved skolene, opplyser at skolene kommuniserer regelmessig med PPT gjennom møter som i utgangspunktet skal holdes hver måned. Det har imidlertid vært en del vakanse i PPT slik at dette ikke har blitt gjennomført hver måned. På disse møtene har skolens spesialpedagog for spesialundervisning og de lærerne som har ønsket å drøfte temaer med PPT sine representanter deltatt. PPT mottar gjennom møtene løpende informasjon om elevene med spesialundervisning.

PPT har opplyst at den rapporterer gjennom årsmeldingen. Det er ikke gitt noe informasjon om halvårsrapportene eller annen samlet informasjon om måloppnåelse av

spesialundervisningen i årsmeldingen. PPT oppgir at ventetiden for behandling av saker er mellom 4-6 måneder.

Enebakk kommune har utarbeidet et dokument *kommunalt system for styring og kvalitetssikring av grunnskoleopplæringen (§13.10)*, dokumentet er datert 08.03.2008. Det er opplyst at dette ikke er en innføring av nye rutiner på området, men bare en systematisering av rutiner og dokumenter. I forordet er det opplyst; ”*dette styrings- og kvalitetssikringssystemet er utarbeidet for å synliggjøre hvordan kommunen som skoleeier ivaretar de forpliktelser den er pålagt i Opplæringslovens §13.10 og Forskriftens § 2-1-*”

Dokumentet beskriver hvilke aktuelle styringsdokumenter med ansvarsfordeling som foreligger, årshjul med oppgaver og ansvar og vurdering av lovoppfyllelse – sjekklister. Dette er et generelt system for oppfølgingen av undervisningen og inneholder ingen elementer av vurdering av den spesialundervisningen som drives i Enebakk kommune. Kommunen har imidlertid opplyst at den er i ferd med å utarbeide rutinebeskrivelser i forhold til opplæringslovens § 5.

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 Enebakk kommune.

### 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 ivare tatt i Enebakk kommune.

Enebakk kommune har utarbeidet et dokument *kommunalt system for styring og kvalitetssikring av grunnskoleopplæringen (§ 13.10)*. Dette er et generelt system om oppfølgingen av undervisningen i Enebakk kommune og inneholder ikke en vurdering av spesialundervisningen i kommunen. Etter revisjonens vurdering bidrar dette til å vurdere i hvilken grad elevene som følger de ordinære lærerplanene når oppsatte mål. Målene til barn med spesialundervisning framgår av de individuelle opplæringsplanene. 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, men PPT har kun oppfølging av den enkelte elev og foretar ikke noen samlet evaluering og rapportering av spesialundervisningen.

Det er Enebakk kommune som er ansvarlig for at elevene får den undervisning det er fattet vedtak om og det er rådmannen som er øverste administrative leder i kommunen. Det er således rådmannen som må kunne innestå 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 Enebakk kommune i tilknytning til rapporteringen for skoleåret 2006/ 2007. Revisjonen ser det som positivt at kommunen er i gang med å utarbeide rutinebeskrivelser i forhold til opplæringslovens § 5.

## 9 Konklusjon

### Tildeling og oppfølging av spesialundervisning

- Revisjonen oppfatter i hovedsak at vedtak om å tildele spesialundervisning i grunnskolen i Enebakk kommune for skoleåret 2006/ 2007 skjedde på grunnlag av grundig saksbehandling og hvor de aktørene som skulle delta i denne beslutningsprosessen var involvert.
- Vedtakene om å tildele spesialundervisning var i samsvar med de sakkyndige vurderingene fra pedagogisk- psykologisk tjeneste (PPT). Det var imidlertid tre tilfeller hvor sakkyndig vurdering ikke var skrevet ferdig.
- Samtykke fra foreldre var i liten grad innhentet i forbindelse med skolenes dialog med PPT.
- Halvårsrapporter var utarbeidet, men de 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?

- Alle de gjennomgåtte vedtakene inneholdt opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og informasjon om klageadgang.
- Det var ikke innformert om at foresatte har anledning til å se sakens dokumenter eller orientering om fremgangsmåte for fremsetting av klagen

### Hvordan sikrer kommunen kvalitet og omfang på området spesialundervisning?

- Revisjonen kan ikke se at Enebakk 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.

## 10 Anbefalinger

Revisjonen anbefaler Enebakk 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.
- Sørge for at det blir skrevet sakkyndig vurdering innen rimelig tid for alle som er henvist.
- Etablere rutiner som sikrer at halvårsrapporter blir sendt til foreldre og kommunen og at dette kan dokumenteres for ettertiden.

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.
- Enebakk kommune bør utvide sine rutiner vedrørende kommunalt system for styring og kvalitetssikring av grunnskoleopplæringen (§ 13-10) til også å beskrive området spesialundervisning. Man må da ta utgangspunkt i opplysninger om målene i de individuelle opplæringsplanene er nådd i følge halvårsrapportene. Skolenes rapporter om dette bør gå til rådmannen.
- Rektors vedtak inneholder opplysninger i samsvar med forvaltningsloven.

## 11 Rådmannens uttalelse



**ENEBAKK KOMMUNE**  
Kultur, oppvekst og skoleavdelingen

Follo Distriktsrevisjon  
Postboks 3010  
1402 Ski

Att. Even Ivetter

*Unntatt off., jfr. Offl. §6.2*

|                                  |                    |                                   |                          |                            |
|----------------------------------|--------------------|-----------------------------------|--------------------------|----------------------------|
| <b>Deres dato:</b><br>22.05.2008 | <b>Deres ref.:</b> | <b>Vår ref.:</b><br>2008/202/GRKE | <b>Arkivkode:</b><br>216 | <b>Dato:</b><br>02.06.2008 |
|----------------------------------|--------------------|-----------------------------------|--------------------------|----------------------------|

### Høringsuttalelse. Forvaltningsrevisjon - spesialundervisning i grunnskolen.

Det vises til høringsutkast til forvaltningsrapport om spesialundervisning i grunnskolen, Enebakk kommune utarbeidet av Follo distriktsrevisjon.

Enebakk kommune oppfattet informasjonen om prosjektets hensikt i form av skriftlig prosjektbeskrivelse og informasjonsskriv, samt i oppstartsmøte som klar og presis, og har ingen merknader til prosjektets metode, kilder, data eller de revisjonskriterier som legges til grunn for rapportens konklusjoner.

Rådmannen oppfatter rapporten og dens vurderinger, konklusjon og tilrådinger som et godt dokument og et nyttig verktøy i arbeidet med å utvikle rutiner og kvalitetssikre spesialundervisningen i kommunen.

Med utgangspunkt i rapportens konklusjon og anbefalinger vil følgende tiltak bli iverksatt: Det vil bli utarbeidet rutinebeskrivelser for opplæringslovens § 5 for å sikre en enhetlig praksis innenfor følgende områder:

- Informasjon til foresatte om PPT generelt, og om foresattes mulighet til selv å ta kontakt med PPT.
- Innhenting av skriftlig samtykke fra foresatte for alle elever hvor det er aktuelt for skolen å kommunisere og/ eller samarbeide med PPT. Mal for samtykkeerklæring er allerede utarbeidet.
- Dokumentasjon på at kopi av IOP og halvårsrapporter er sendt foresatte
- Dokumentasjon på at halvårsrapporter er sendt kommunen.

Disse rutinebeskrivelser forventes å foreligge innen skolestart høsten 2008

|   |   |  |   |
|---|---|--|---|
| <b>Postadresse:</b><br>Prestegårdsveien 4<br>1912 Enebakk | <b>Besøksadresse:</b><br>Ignaveien 16<br>1912 Enebakk | <b>Organisasjonsnr.:</b> 964 949 581<br><b>Internett:</b> www.enebakk.kommune.no<br><b>E-post:</b> postmottak@enebakk.kommune.no | <b>Telefon:</b> 64 99 20 00<br><b>Telefaks:</b> 64 99 20 09 |
|---|---|--|---|



Mål for enkeltvedtak om tilleggsressurser til spesialundervisning vil bli omarbeidet slik at den inneholder:

- Starttidspunkt for spesialundervisningen.
- Informasjon om foresattes innsynsrett i sakens dokumenter.

Disse endringene forventes å være innarbeidet innen skolestart høsten 2008.

Framgangsmåte for framsetting av klage er allerede innarbeidet

I en kommune av Enebakks størrelse blir PPT sårbare for sykefravær og vakante stillinger. Det medfører at det i perioder kan bli noe lang behandlingstid.

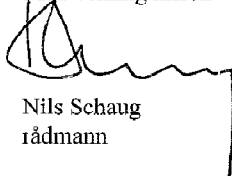
Rådmannen, i samarbeid med PPT, jobber imidlertid kontinuerlig for å sikre at sakkyndige vurderinger blir utarbeidet innen rimelig tid etter henvisning.

Rådmannen vil, i samarbeid med PPT, skolefaglig ansvarlig i kommuneadministrasjonen og skolene vurdere hvordan rapportering om elevens måloppnåelse i forhold til IOP kan komme tydeligere fram i halvårsrapporten, samt hvordan oppfølging og kvalitetssikring på kommunalt nivå skal ivaretas for å oppfylle lovens krav. Dette arbeidet forventes gjennomført i løpet av 2008.

Rådmannen vil også, i samarbeid med de samme instanser, og i samråd med øvrige Follo-kommuner og Fylkesmannen etablere en hensiktsmessig måte å rapportere på antall timer som er gjennomført/ eventuelt på avvik fra tildelte timer. Dette arbeidet forventes også gjennomført innen utgangen av 2008.

Nye rutinebeskrivelser, samt endringer i eksisterende rutinebeskrivelser og maler angående opplæringslovens § 5 vil bli innarbeidet i kommunens system for styring og kvalitetssikring av grunnskoleopplæringen (opplæringslovens §13-10).

Med vennlig hilsen



Nils Schaug  
rådmann



Per Sandvik  
kommunalsjef

## **12 Revisjonens kommentarer til rådmannens uttalelse**

Revisjonen registrerer at rådmannen oppfatter rapporten og dens vurderinger, konklusjoner og tilrådninger som et godt dokument og et nyttig verktøy i arbeidet med å utvikle rutiner og kvalitetssikre spesialundervisningen i kommunen.



## 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 Enebakk kommune

- *Maler for saksbehandling om spesialundervisning*
- *Skjemaer vedrørende spesialundervisning*
- *Ski kommune – Årsmelding 2006*
- *Data Enebakk kommune har registrert inn i GSI for skoleårene 2004/2005, 2005/2006 og 2006/2007*
- *Kommunalt system for styring og kvalitetssikring av grunnskoleopplæringen (§13-10)*

### Annet

- *Utdanningsdirektoratet. Kunnskapsløftet – fag og læreplaner. (2006 med seinere endringer): [www.udir.no/grep](http://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"*