

Follo distriktsrevisjon
Forvaltningsrevisjonsrapport

Spesialundervisning i
grunnskolen

Vestby kommune

Forord

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Vestby 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 april 2008 til juni 2008. Follo distriktsrevisjon vil benytte anledningen til å takke kommunens kontaktperson og øvrige ansatte i Vestby kommune som har bistått revisjonen i forbindelse med gjennomføringen av undersøkelsen.

Prosjektet er gjennomført av rådgiver Even Tveter og avdelingsleder Bjørn Tore Nedregård.



Steinar Neby
Revisjonssjef



Bjørn Tore Nedregård
Prosjektleder

07.07.2008

Innholdsfortegnelse

1	SAMMENDRAG	7
2	INNLEDNING	8
2.1	SPESIALUNDERVISNING – KJENNETEGN	8
2.2	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	8
2.3	BRUKTE FORKORTELSER I RAPPORTEN	8
3	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	9
3.1	FORMÅL	9
3.2	PROBLEMSTILLINGER	9
3.3	AVGRENSNINGER	9
4	METODER OG GJENNOMFØRING	10
4.1	GJENNOMFØRING	10
4.2	DATAENES PÅLITELIGHET OG GYLDIGHET	10
5	RESSURSER TIL SPESIALUNDERVISNING	12
5.1	ORGANISERING.....	12
5.2	RESSURSBRUK I FORHOLD TIL ANDRE KOMMUNER.	12
5.3	RESSURSBRUK I VESTBY KOMMUNE.....	13
5.4	RESSURSTILDELING	15
6	TILDELING OG OPPFØLGING AV SPESIALUNDERVISNING	16
6.1	REVISJONSKRITERIER	16
6.2	FAKTABESKRIVELSE.....	19
6.3	VURDERINGER.....	22
7	INFORMASJON OM AVGJØRELSE, BEGRUNNELSE OG KLAGEADGANG 25	
7.1	REVISJONSKRITERIER	25
7.2	FAKTABESKRIVELSE.....	25
7.3	VURDERINGER.....	26
8	KVALITETSSIKRING AV SPESIALUNDERVISNINGEN	27
8.1	REVISJONSKRITERIER	27
8.2	FAKTABESKRIVELSE.....	28
8.3	VURDERINGER.....	30
9	KONKLUSJON	32
10	ANBEFALINGER	33
11	RÅDMANNENS UTTALELSE	34
12	REVISJONENS KOMMENTARER TIL RÅDMANNENS UTTALELSE	35
13	LITTERATURLISTE	36

1 Sammendrag

Forvaltningsrevisjonsprosjektet om spesialundervisning i Vestby kommune er gjennomført i henhold til vedtak i kontrollutvalget i Vestby kommune, sak 40/07.

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

Vestby kommune hadde i 2006 og 2007, et høyere forbruk av timer til spesialundervisning pr elev enn sammenlignbare kommuner. Andelen av elever som mottok spesialundervisning var omtrent som gjennomsnittet for kommunene i Follo. Hølen skole og Garder skole var de av barneskolene som hadde høyest ressursforbruk pr elev i perioden. Av ungdomsskolene var det Grevlingen skole som hadde høyest forbruk.

Tildeling og oppfølging av spesialundervisning

Vestby kommune gjennomfører et grundig arbeid i forkant av at en elev henvises til PPT. PPT er rådgiver for skolene i denne fasen. Foreldrenes samtykke innhentes før eleven blir henvist til PPT.

PPT utarbeider en utredningsrapport om elevens vansker og behov, og avgir også en årlig sakkyndig uttalelse. Beslutningen om å iverksette spesialundervisning er et vedtak ihht Forvaltningsloven som fattes av rektor. Skolen rapporterer til kommune og foreldre gjennom halvårsrapporter. Revisjonen har funnet at dette arbeidet i stor grad blir gjort i samsvar med lovkravene.

Samtidig vil revisjonen påpeke at det er viktig å sørge for at foreldrene selv kan ta kontakt med PPT dersom de er bekymret for sitt barns utvikling, og at kommunen bør ha gode rutiner som sikrer at det blir informert om dette. Det er videre registrert at halvårsrapportene ikke alltid er tydelige ift om de mål som er satt for undervisningen, er nådd. Halvårsrapportene gjør heller ikke rede for om spesialundervisningen er gjennomført i det omfang som vedtaket sier. Revisjonen har også etterlyst en bedre formalisering av de rutinene som praktiseres.

Informasjon om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang

I alle de gjennomgåtte sakene inneholdt rektors vedtak opplysninger om avgjørelsen, begrunnelse og informasjon om klageadgang slik regelverket krever.

Kvalitetssikring av spesialundervisningen

Vestby kommune har rutiner på oppfølging av den enkelte elevs utvikling. Det foretas imidlertid ingen samlet vurdering på om kommunen overholder lovkravene ift spesialundervisning. Vestby kommunes system for å kartlegge og vurdere kvalitet på opplæringen gir ingen beskrivelse av hvordan kommunen skal sikre at elever med spesialundervisning får den opplæringen de har krav på.

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 utredning. Spesialundervisning representerer en utvidelse av Opplæringslovas generelle krav om at ”Opplæringa skal tilpassas elevene og føresetnadene hjå den enkelte eleven”² ved at spesialundervisning tildeles en enkelt elev gjennom et enkeltvedtak.

2.2 Bakgrunn for prosjektet

I kontrollutvalgsmøtet 27 august 2007, sak 40/07, ble det vedtatt å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjektet ”Spesialundervisning i grunnskolen” i Vestby kommune. Vedtaket om å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjektet 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 forbundet med høy risiko, og med høy konsekvens hvis tjenesten ikke fungerer i henhold til retningslinjene.

Tilsvarende prosjekter er også gjennomført for Oppegård, Ski og Enebakk kommuner.

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 elever i 1-10 klassetrinn i kommunens ordinære grunnskoletilbud.

4 Metoder og gjennomføring

4.1 Gjennomføring

Undersøkelsen bygger i hovedsak på følgende kilder:

- Maler utarbeidet av PPT i Vestby kommune.
- Data fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) og Statistisk sentralbyrå (SSB).
- Opplysninger hentet fra 23 elevmapper, av totalt 62 mapper.
- Intervjuer med skolesjef, leder for PPT, rektorer og inspektører ved to av barneskolene og en ungdomsskole i Vestby kommune.

Vestby kommune har 7 barneskoler og 2 ungdomsskoler. Det er gjennomgått elevmapper ved to tilfeldig uttrukne barneskoler og ved en ungdomsskole. Hovedfokus for mappегjennomgangen har vært de elevene hvor PPT har avgitt en sakkyndig utredning i forkant av skoleåret 2006/2007. Relativt få elever falt innenfor denne målgruppen. Ved den aktuelle ungdomsskolen var samtlige utredet på barneskolen eller barnehagen. For å sikre et tilstrekkelig datagrunnlag, har revisjonen derfor utvidet dette utvalget noe og også sett på oppfølgingen for enkelte mapper i skoleårene 2005/2006 og 2007/2008.

Tabellen nedenfor viser utvalg av elevmapper i forhold til totalt antall elever med spesialundervisning ved de utrukne skolene.

Tabell 1: Antall elevmapper i undersøkelsen

Skole	Antall	Utvalg
Skole 1	29	8
Skole 2	18	8
Skole 3	15	7
Totalt	62	23

4.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

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

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

Pålitelighet er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamling av data har vært, og at det ikke er skjedd systematiske feil underveis i innsamlingen. Alle elevmapper 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.

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 et tilstrekkelig antall elevmapper og sentrale dokumenter som er spesifisert i revisjonskriteriene. Det er også intervjuet ansvarlige

både sentralt i Vestby kommune og ved tre skoler om praktiseringen av rutinene. Informasjonen er derfor etterprøvd ved at den er undersøkt og belyst fra flere ulike hold.

5 Ressurser til spesialundervisning

5.1 Organisering

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.

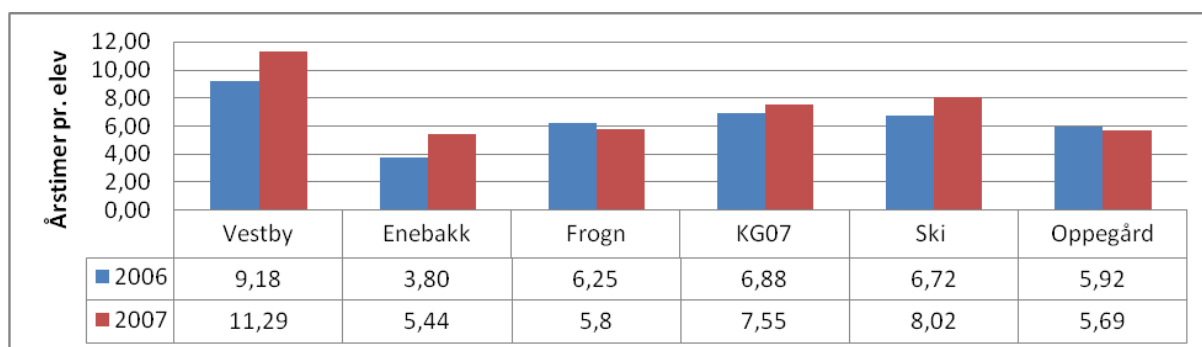
PPT er ansvarlig for å utarbeide sakkyndige vurderinger. PPT er organisasjonsmessig plassert under skolesjefen i Vestby kommune og rapporterer direkte til ham.

Rektorene fatter vedtak om å tildele spesialundervisning. Vedtaket skal gjøres på grunnlag av sakkyndige vurderinger fra PPT. Rektorene er organisasjonsmessig plassert under skolesjefen i Vestby kommune og rapporterer direkte til ham.

5.2 Ressursbruk i forhold til andre kommuner.

Tallene i tabellen under er hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB) for året 2006 og 2007.

Tabell 2: Årstimer spesialundervisning 2006 og 2007



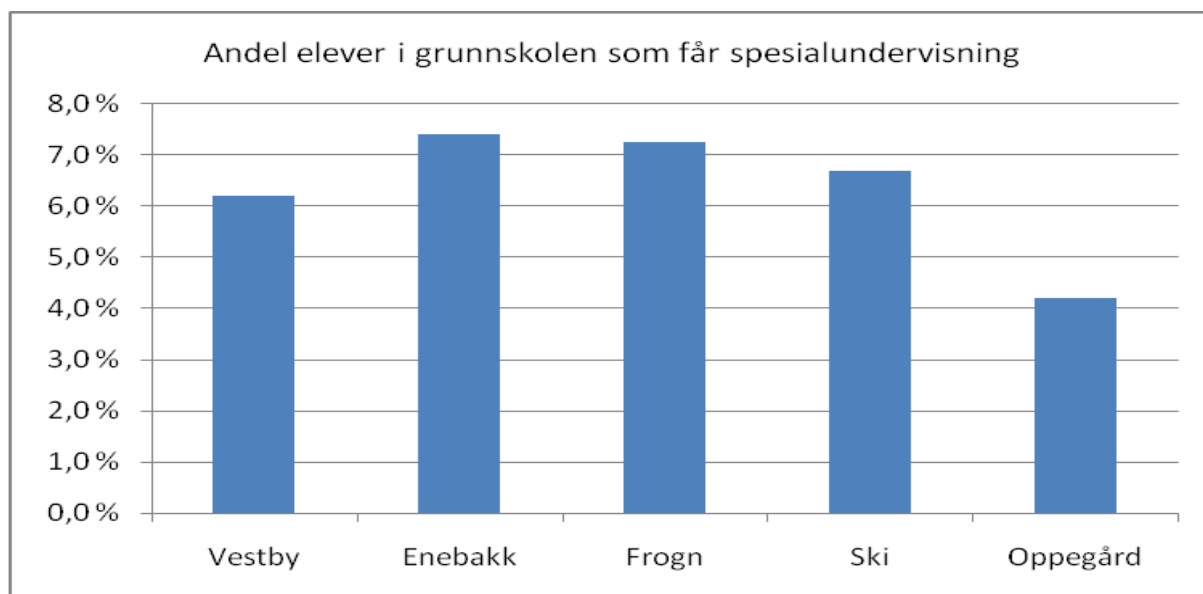
Tabellen viser totalt antall timer spesialundervisning i forhold til det totale elevantall. Tallene viser at Vestby kommune i 2006 og 2007 var registrert med betydelig flere timer til spesialundervisning enn de andre kommunene i Follo, og flere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 7. Sett i forhold til det totale elevantall, er f eks tildelingen i Vestby kommune i 2007, mer enn det dobbelte av tildelingen i Enebakk kommune.

Kommunen forklarer dette med at den har en betydelig andel elever med stort behov for spesialundervisning, og at disse får rettigheten innfridd.

Tabell 3: Andel elever som får spesialundervisning sett i forhold til totalt elevantall.

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

Kilde: SSB



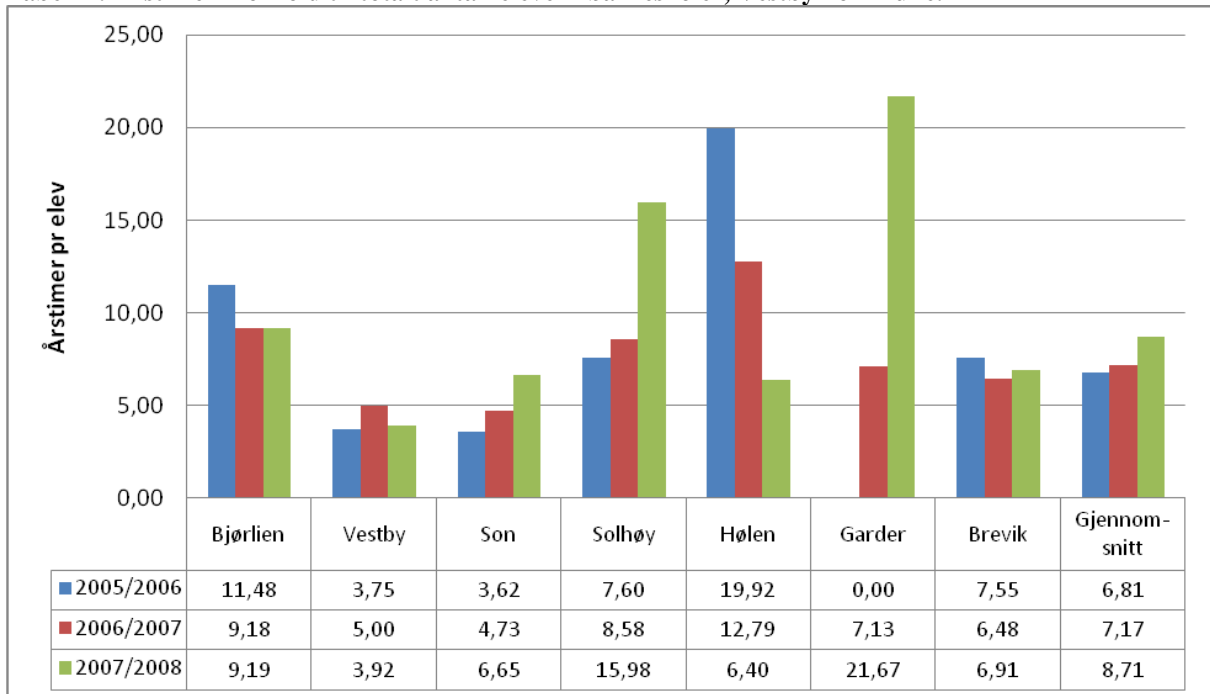
Oversikten viser at andelen elever i Vestby som har spesialundervisning, er noe lavere enn i Enebakk, Frogn og Ski kommuner, men høyere enn i Oppegård kommune. Samtidig tildeles det langt flere timer til de elevene som får spesialundervisning i Vestby kommune enn i de andre kommunene.

5.3 Ressursbruk i Vestby 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 2005/2006, 2006/2007 og 2007/2008. De rapporterte årstimene er delt på antall elever ved skolen. Tabellen viser det gjennomsnittlige ressursforbruket til spesialundervisning pr. elev totalt ved hver skole.

Tabell 4: Årstimer i forhold til totalt antall elever i barneskoler, Vestby kommune.

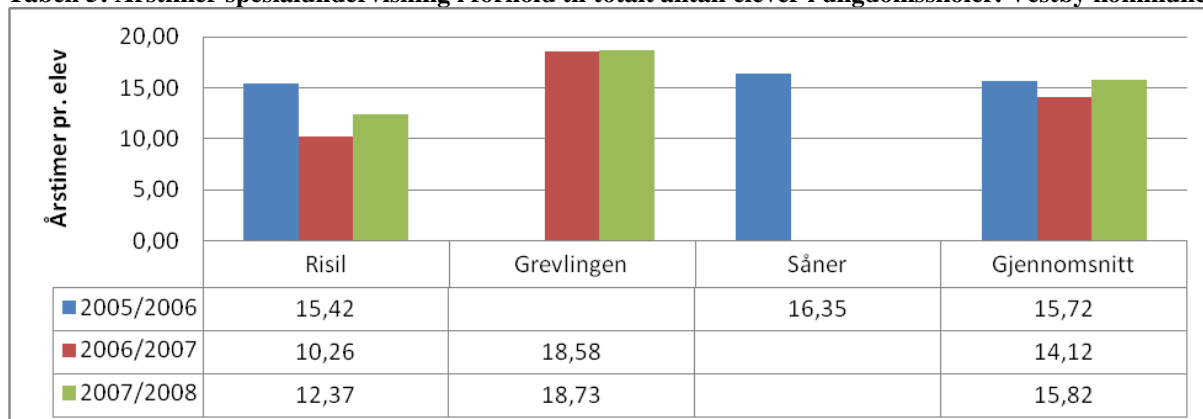


Kilde: GSI

Av tabellen ser man at for barneskolene i Vestby kommune var det Hølen skole (05/06 og 06/07) og Garder skole (07/08) som rapporterte flest timer til spesialundervisning pr. elev. Bjørlien skole kommer deretter. Vestby skole og Son skole ligger lavt i ressursforbruk.

Av gjennomsnittstallene ser vi at ressursforbruket til spesialundervisning pr elev på barnetrinnet, har hatt en svakt økende tendens gjennom perioden.

For skoleåret 2005/2006 var det i gjennomsnitt brukt 6,81 timer til spesialundervisning pr. elev, mens det for 2007/2008 var brukt 8,71 timer pr. elev. Totalt utgjorde dette en økning på om lag 2500 timer med spesialundervisning for alle skolene. Til sammenligning var Vestby kommunes totale volum av årstimer til spesialundervisning i 2007, 20192 timer. (Kilde: GSI)

Tabell 5: Årstimer spesialundervisning i forhold til totalt antall elever i ungdomsskoler. Vestby kommune

Kilde GSI

Av tabellen ser man at av ungdomsskolene i Vestby er det Såner (05/06) og Grevlingen (06-08) som har rapportert mest ressurser til spesialundervisning. Tabellen viser også at ressursforbruket på ungdomsskolen, er markant høyere pr elev totalt sett enn på barneskolen. Dette skyldes i hovedsak at andelen elever med spesialundervisning ved ungdomsskolene, er høyere enn for de undersøkte barneskolene.

5.4 Ressurstildeling

Skolene i Vestby 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. I denne rammen er det synliggjort en andel som skal dekke det registrerte behovet for spesialundervisning. Ressursene tildeles i form av årsverk, og er basert på skolens behov etter de tilrådninger som PPT har gitt om spesialundervisning. Ressurstildelingen skjer imidlertid etter diskusjon mellom skolesjefen og den enkelte skole. PPT har i denne sammenheng kun ansvar for faglige tilrådninger.

Hvis skolene får et økt behov pga nye vedtak om spesialundervisning som ikke er fanget opp gjennom budsjettrutinene, må skolene først gjøre en vurdering av om dette kan innpasses i den eksisterende rammen. To av skolene som er undersøkt fremholder at de har fått ekstratildelinger når de har dokumentert behov for dette, mens den ene skolen mener dette har vist seg vanskelig.

Når elever som har spesialundervisning flytter fra skolen, forblir ressursene ved skolen med mindre dette er særlig ressurskrevende elever. Begrunnelsen for dette er at midlene er bundet opp i ansettelser og gjennomføringsplaner ved skolen som det er vanskelig å endre innenfor skoleåret.

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 undersøkelser³ (Opplæringslova § 5-4). For at foreldrene skal kunne kreve at slike undersøkelser skal gjennomføres, er disse avhengige 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 læreplanene⁴.

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 vurdering 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.

³ 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.

⁴ 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 i læreplanen.

Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med den sakkyndige 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 vedtak⁵.

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 spesialundervisning

Hvis det blir fattet vedtak om å gi spesialundervisning, skal vedtaket både inneholde hvilket omfang spesialundervisningen bør ha, hvilket innhold opplæringen skal ha og den organisatoriske gjennomføringen av opplæringen.⁶

Opplæringstilbudet utformes i samarbeid med foreldrene og det skal legges stor vekt på deres syn⁷. Opplæringstilbudet skal konkretiseres i en individuell opplæringsplan (IOP) for eleven. Denne skal inneholde mål for opplæringen, innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen ellers skal drives⁸.

For å tilfredsstille kravene til at den individuelle opplæringsplanen skal utformes i samarbeid med foreldrene, må skolen kunne dokumentere denne medvirkningen⁹. Dette kan skje ved at skolen legger planen fram for foreldrene. Medvirkningen anses dokumentert når foreldrene har skrevet under på den individuelle opplæringsplanen.

⁵ Opplæringslova § 5-4, 2. ledd

⁶ Veiledning til Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring. Utdannings- og forskningsdepartementet 2004.

⁷ Opplæringslova § 5-4, 3. ledd

⁸ Opplæringslova § 5-5, 1. ledd

⁹ 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 kommunen¹⁰.

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 fylkesmannens¹¹ 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.

¹⁰ Opplæringslova § 5-5, 2. ledd

¹¹ 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

Vestby kommune har lagt ut informasjon på sine internettsider om at elever som ikke har utbytte av den ordinære opplæringen har rett til spesialundervisning. Det fremkommer også at henvisning til PPT kan skje fra eksempelvis skoler og barnehager, og at foreldre må gi sitt skriftlige samtykke til henvisningen. Foreldre kan også selv ta kontakt med PPT for bistand. Serviceerklæringen for skole opplyser også om retten til spesialundervisning.

Skolene opplyser at foresatte informeres ved oppstart ved skolen, om PPT og hva PPT kan tilby. PPT er også tilstede ved disse informasjonsmøtene i den grad de har kapasitet. Skolene på barnetrinnet opplyser også at de tar opp dette med foreldrene i konferansetimer i de tilfeller skolene mener at eleven kan ha behov for spesialundervisning. Revisjonen har også kontaktet Vestby skole, som har mange elever med minoritetsbakgrunn fra Vestby Asylmottak, for å undersøke hvordan skolen håndterer de språklige utfordringene i kommunikasjonen mot foreldrene til den gruppen. På spørsmål fra revisjonen, opplyser skolen at de har morsmållærere i de fleste aktuelle språk som bistår i å informere denne gruppen slik at de får samme informasjon som andre foreldre. I de tilfeller hvor skolen mangler språkkompetanse, benyttes tolk.

PPT har rutinemessige veiledningsmøter med den enkelte skole der tilrettelegging av undervisning blir diskutert. Det er innført et grundig førtilmeldingsarbeid¹² i skolene som skal gjennomføres før en evt henvisning til PPT. Dette gjennomføres etter standardiserte prosedyrer som viser kartlegging og tiltak for det enkelte barn som det søkes råd for. Veiledningssaker blir fulgt opp i 6-8 møter pr. år mellom PPT og hver enkelt skole. I denne fasen registrerer PPT saken anonymt. En evt henvisning til PPT for sakkyndig vurdering, skjer etter egen mal, med en pedagogisk rapport som vedlegg.

PPT opplyser at de har erfaring med at et grundig førtilmeldingsarbeid reduserer behovet for spesialundervisning. Det er dog ikke utarbeidet statistikk som underbygger forholdet. Jfr for øvrig pkt 5.3 som viser at det totale timetallet har økt de siste to årene.

¹² Fasen før en elev henvises til PPT for utredning.

Samtykke fra foreldrene

Begge foreldres samtykke skal følge henvisningen til PPT. I de tilfeller hvor en elev som har spesialundervisning er tilflyttet kommunen, må samtykke innhentes på nytt for at PPT i Vestby kan behandle saken. Samtykke er ansett gitt når foreldrene har gitt signatur på skolens henvisning til PPT og denne finnes i elevens mappe.

Elevene ved den aktuelle ungdomsskolen var alle utredet på barneskolen eller barnehage. Opplysningene om den enkelte elev ift initiativfasen, lå langt tilbake i tid, og er følgelig ikke relevant for å vurdere hvordan saken er håndtert på ungdomsskolen. Revisjonen har derfor unnlatt å vurdere hvordan slike saker håndteres på ungdomsskolen i denne fasen. Der hvor eleven var utredet på samme skole han/hun fortsatt var elev på, var henvisningen dokumentert med underskrift av foreldrene i samtlige av de undersøkte tilfellene.

Den sakkyndige vurderingen fra PPT.

Antatt tid fra henvisning til PPT til utredning starter, er ca tre mnd. Utredningen kan ta fra 1 til 8 uker. På bakgrunn av utredningen, utarbeider PPT en utredningsrapport. Rapporten skal inneholde PPTs undersøkelser i saken og forslag til tiltak, samt en konklusjon som tar standpunkt til rett til spesialundervisning. Utredningsrapporten sendes til henvisende instans, dvs. rektor, foresatte, hjelpetjenester eller barnehager.

PPT gir i tillegg hvert år en sakkyndig uttalelse som beskriver elevens styrker, behov og evt diagnoser, utvikling inneværende skoleår, vurdering av måloppnåelse, angivelse av evt nye hovedmål i IOP, anbefalt ressursomfang for spesialundervisningen neste skoleår og organisering. Den sakkyndige uttalelsen sendes skolesjefen med kopi til foresatte.

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, jfr tabellen nedenfor. Elevene ved ungdomsskolen er utelatt fra tabellen.

Tabell 6: Etterlevelse av krav til innholdet i sakkyndige vurderinger ved 2 barneskoler i Vestby kommune

	Skole 1	Skole 2	Sum
Er det redegjort for elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet?	6 av 8	7 av 7	13 av 15
Er elevens lærevansker og særlige forhold vurdert?	7 av 8	7 av 7	14 av 15
Er det vurdert om en kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet?	8 av 8	7 av 7	15 av 15
Er det redegjort for hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud?	7 av 8	7 av 7	14 av 15

Tabellen viser at innholdet i de sakkyndige vurderingene fra PPT i stor grad er i samsvar med forutsetningene i Opplæringslova. I de tilfeller det er registrert avvik fra kriteriene kommer barnet enten fra barnehage eller at selve utredningen ligger noe tilbake i tid.

Både den sakkyndige utredningen og den årlige sakkyndige uttalelsen, må leses i sammenheng for å få et samlet inntrykk av PPTs vurderinger ift kravene i Opplæringslova. De sakkyndige vurderingene gir i 13 av 15 tilfeller uttrykk for elevens utbytte av det ordinære undervisningstilbudet. Elevens lærevansker og særlige forhold er vurdert i nesten alle vurderingene. Vurdering av om en kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet, fremkommer i alle tilfellene. 14 av 15 av de sakkyndige vurderingene redegjorde også for hvilken opplæring som vil gi et forsvarlig opplæringstilbud.

De senere års utredninger fremstår som mer tydelige ift de kriterier som Opplæringslova gir, enn de utredninger som ligger noe lenger tilbake i tid.

Vedtaket

På bakgrunn av sakkyndig utredning, søker foreldre og skole til skolesjefen om spesialundervisning. IOP vedlegges søknaden. PPT utarbeider en sakkyndig uttalelse, og rektor fatter enkeltvedtak i saken i samsvar med den sakkyndige uttalelsen¹³. Rektor er også ansvarlig for at vedtakene etterleves.

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

Tabell 8: Etterlevelse av krav til innholdet i vedtak om tildeling av spesialundervisning ved 3 grunnskoler i Vestby kommune

	Skole 1	Skole 2	Skole 3	Sum
Er vedtaket i samsvar med PPTs anbefaling av timer/omfang?	Ja for 8 av 8	Ja for 7 av 8	Ja for 6 av 7	Ja for 21 av 23
Gir vedtaket opplysninger om hva som vil være opplæringens innhold?	Ja for 8 av 8	Ja for 7 av 8	Ja for 6 av 7	Ja for 21 av 23

Vestby kommune har utarbeidet en standardisert vedtaksmal som rektorene benytter. Oversikten viser at vedtakene i stor grad samsvarer med PPTs anbefaling. De registrerte avvikene skyldes ett tilfelle hvor vedtaket mangler i elevmappen, og ett tilfelle hvor spesialundervisning i inneværende år er igangsatt før formelt vedtak er fattet, men hvor formelt vedtak er fattet for neste skoleår.

Med hensyn til opplæringens innhold, har Vestby kommune innarbeidet en rutine hvor IOP er utarbeidet før vedtak fattes. Vedtaksbrevet henviser derfor til denne for informasjon om opplæringens innhold. En skole hadde også som innarbeidet rutine at den sakkyndige uttalelsen fulgte som vedlegg til vedtaksbrevet.

Undersøkelsen viser også at IOP forelå i 22 av 23 elevmapper. I disse tilfellene forelå også foreldrenes signatur på IOP.

6.2.2 Oppfølging av spesialundervisningen

¹³ Myndigheten til å fatte vedtak er delegert rektor i hht reglement for videre delegering fra skolesjefen datert 1. august 2004.

I følge regelverket skal det foreligge dokumentasjon for at det er utarbeidet halvårsrapporter for elever med vedtak om spesialundervisning. I halvårsrapportene skal det bli framgå en vurdering av elevens 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 fremgår i halvårsrapportene om målene nås og om halvårsrapportene gjør rede for om eleven har fått det antall timer spesialundervisning som vedtaket angir.

Revisjonen har funnet at det er utarbeidet halvårsrapporter for samtlige 23 elever som er undersøkt.

Når det gjelder den enkelte elevs utvikling og graden av måloppnåelse, viser undersøkelsen at samtlige halvårsrapporter ga skriftlige beskrivelser av den undervisningen og de resultatene eleven hadde oppnådd. Det kom imidlertid i flere tilfeller ikke tydelig fram om de målene som var satt opp i IOP var nådd eller om det aktuelle målet skulle videreføres.

Opplæringslova setter krav til at skolen hvert år skal utarbeide en skriftlig oversikt over den opplæringa eleven har fått. Halvårsrapportene gir imidlertid ikke informasjon om eleven i perioden har fått det timeantallet av spesialundervisning som vedtaket sier. Ved en skole er det dog beskrevet i halvårsrapportene når det er vesentlige avvik fra det vedtatte omfang.

Revisjonen har videre undersøkt om vedtak og halvårsrapporter sendes foreldre og kommunen, samt om disse journalføres ved utsendelse. Undersøkelsen viser at oversendelse av dokumenter ikke journalføres ved 2 av skolene. Skolene ga imidlertid uttrykk for at dette er noe som de følger nøye opp. I de standardformularer som brukes for enkeltvedtak og halvårsrapport, er det også påført at disse skal fordeles til foresatte og skolekontor. Revisjonen har ikke funnet at halvårsrapporter ikke er sendt.

Ved den tredje skolen journalføres alle forsendelser og kopieksemplaret i elevmappen påføres journalnr med henvisning til postjournal.

6.3 Vurderinger

Initiativfasen

Vestby kommune har lagt ut informasjon om PPT på sin hjemmeside. Skolene opplyser også om at de informerer om PPT på foreldremøter og i konferansetimer. Serviceerklæringen for skole opplyser også om retten til spesialundervisning.

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 Vestby kommune er proaktive ift dette, og etablerer felles retningslinjer for hvordan skolene skal informere foreldrene om deres mulighet til selv å henvende seg til PPT direkte.

Revisjonen finner det godtgjort at Vestby kommune har innført et grundig førtilmeldingsarbeid før en evt henvisning til PPT. Det er utarbeidet diverse skjemaer og maler til støtte for denne prosessen. Etter revisjonens mening vil det være en fordel om denne prosessen var forankret i en prosedyrebeskrivelse på kommunalt nivå som var formalisert. Hensikten med slike prosedyrebeskrivelser er bl a å sikre kvalitet i virksomhetsutøvelsen, forenkle saksgang og gi grunnlag for kontroll av virksomhetsområdet.

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.

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 Vestby 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 den har opptrådt i samsvar med fullmakter gitt av foreldrene når den drøfter elevens forhold med PPT.

Sakkyndig vurdering

Våre undersøkelser viser jfr. tabell 6 side 19 at de sakkyndige vurderinger fra PPT er avgitt i samsvar med § 5-3 i Opplæringslova der kravene til innholdet i de sakkyndige vurderinger framgår. Vi finner det også positivt at vurderingene fremstår som mer tydelige ift disse kravene i de senere år.

Vedtaket

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. Foreldrene signerer på IOP før det blir gjort vedtak (ref Opplæringslova § 5-4).

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.

I alle våre undersøkte saker har skolene utarbeidet halvårsrapport. I samtlige halvårsrapporter var det gitt beskrivelser av den undervisningen og de resultatene som eleven hadde oppnådd. Det kom imidlertid i flere 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 gjør det spesielt for foreldrene lettere å vurdere elevens utvikling. Det vil også på en bedre måte legge til rette for å 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. Skolen får også tildelt ressurser ut fra konkret behov for timer til spesialundervisning. Når skolen avgir rapportering gjennom halvårsrapportene er elementet med timer i liten grad fulgt opp, og rapportene henviser i stor grad bare til omfanget i vedtaket. 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. De undersøkte skolene har rutiner på halvårsrapportene blir oversendt. Kun en skole dokumenterer dette gjennom journalføring. Etter vår vurdering bør skolene 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 også halvårsrapportene til Skolesjefen. Etter vår vurdering oppfyller dette kravet i Opplæringslova om at rapportene skal sendes kommunen.

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 forvaltningsloven¹⁴ skal enkeltvedtak være skriftlig. Vedtaket skal begrunnes^{15 16} og begrunnelsen skal gis sammen med vedtaket. Begrunnelsen skal også vise til de reglene vedtaket bygger på¹⁷. Det skal også gis opplysninger om klageadgang, klagefrist og klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage samt om retten til å se sakens dokumenter¹⁸.

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

Med to unntak inneholdt alle de kontrollerte elevmappene vedtak om tildeling av spesialundervisning for angjeldende skoleår.

Alle vedtakene var utarbeidet skriftlig på den malen kommunen har fastsatt for slike underretninger, og de er sendt til foreldrene og skolekontoret i kommunen. Kun en av skolene hadde dokumentert dette i postjournal og med påført journalnr på vedtaksbrevet.

¹⁴ Forvaltningsloven § 23

¹⁵ Forvaltningsloven § 24, 1. ledd

¹⁶ Lov om arkiv § 6. Arkivansvaret. ”Offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er trygga som informasjonsskjelder for samtid og ettertid.”

¹⁷ Forvaltningsloven § 25, 1. ledd

¹⁸ Forvaltningsloven § 27

Vedtakene ga opplysninger om hvor mange årstimer eleven var tildelt med spesialundervisning, og at vedtaket kunne påklages innen 3 uker etter at vedtaket var mottatt. Vedtakene viser til søknad om spesialundervisning, sakkyndig utredning og tilrådning utført av PPT, individuell opplæringsplan og pedagogisk halvårsrapport som begrunnelse for vedtaket. En av skolene oversendte sakkyndig uttalelse fra PPT som vedlegg til vedtaksbrevet. Vedtakene inneholdt opplysninger om at vedtaket var knyttet til et bestemt skoleår. For innhold, omfang og organisering, ble det vist til den individuelle opplæringsplanen.

I et standardisert vedlegg til vedtakene, fremkom henvisninger til og sitater fra aktuelle bestemmelser i Opplæringslova, samt utfyllende informasjon om hvor klage skulle sendes og hvilke organer i kommunen og hos fylkesmannen som ville behandle den. Det opplyses at foresatte med visse unntak har anledning til å se sakens dokumenter jfr Fvl. § 18 og 19.

7.3 Vurderinger

Våre undersøkelser viser at skolene i Vestby kommune i sine vedtak om å tildele spesialundervisning, følger lovens krav. Vedtakene er skriftlige og begrunnet. De inneholder også opplysninger om fremsetting av eventuell klage og hvilke frister som gjelder.

8 Kvalitetssikring av spesialundervisningen

8.1 Revisjonskriterier

Kommunen skal ha et system for å følge opp at kravene i Opplæringslova overholdes. Dette framgår av Opplæringslova¹⁹ § 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 resultatane 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 aktiv bruk i organisasjonen. Kommunen står fritt til å utforme systemet ut fra sitt eget behov, så lenge systemet er forsvarlig. I Helgestads kommentarutgave til Opplæringslova²⁰ 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 i forhold til hvordan kommunen har etterlevd kravene til spesialundervisning i Opplæringslova.

I forskrift til Opplæringslova²¹, § 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

¹⁹ Lov 17.07.1998, nr 61. De aktuelle bestemmelsene trådte i kraft 1.09.2004.

²⁰ Helgeland, Universitetsforlaget, Oslo (2006:367)

²¹ 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 veileder²² 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

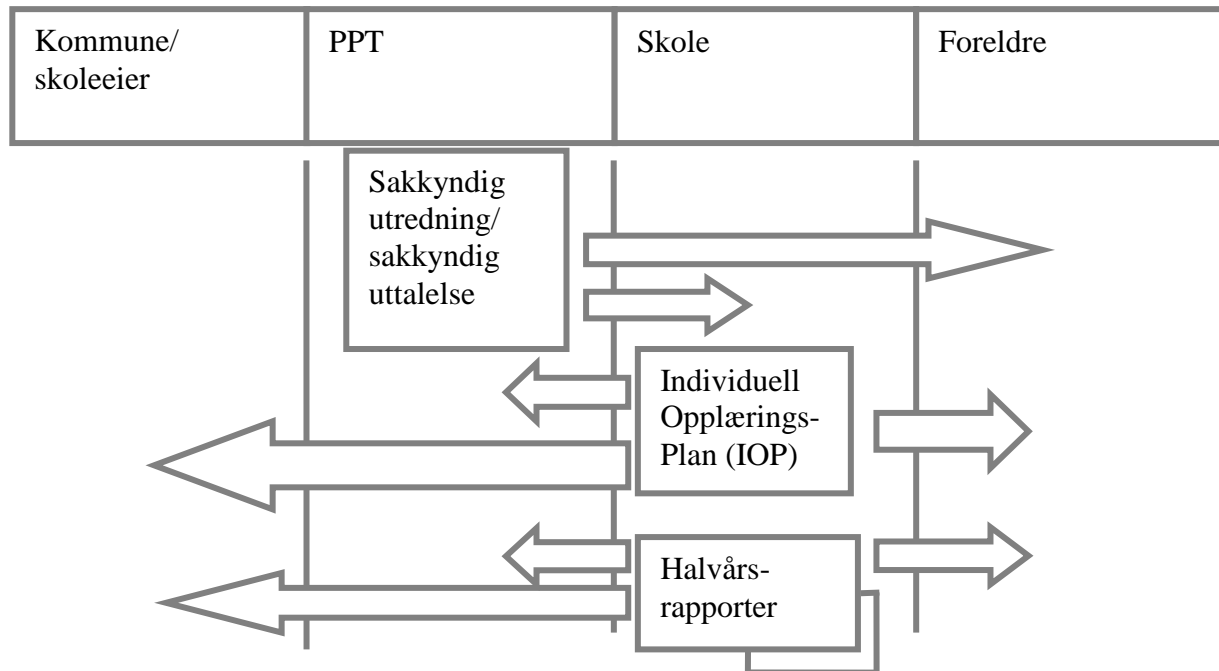
Revisjonen har undersøkt hvordan skolene har rapportert om spesialundervisningen.

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

- Sakkyndig utredning og uttalelse 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.

²² 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 Vestby kommune.



Illustrasjonen over viser bl a at halvårsrapportene blir sendt til elevens foreldre/eleven selv og til Skolesjefen. PPT får også kopi.

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.

Skolesjefen opplyser at PPT kontrollerer at de individuelle opplæringsplanene er i samsvar med den sakkyndige utredningen og uttalelsen. Dette gjøres gjennom kontroll av halvårsrapportene. Fokuset i evalueringen er rettet mot den enkelte elev, og det gjøres ingen sammenfattet vurdering på kommunenivå. Kommunen har imidlertid en politisk fastsatt maksimal grense på 5 % bortfall av spesialundervisning. Dette rapporteres hvert tertial fra den enkelte skole. Rapporteringen skjer som samlet statistikk, og går ikke på navn.

PPT opplyser at de får kopi av IOP og halvårsrapporter. Disse benyttes som grunnlag for oppfølgingsmøter og for utarbeidelse av årlig sakkyndig uttalelse. PPT har erfart at det er varierende kvalitet på IOP og halvårsrapporter, og har våren 2008 startet et arbeide for å oppdatere skolene i utforming av disse. PPT- leder avgir rapporter til skolesjef om enkeltsaker, men lite om overordnede felles mål.

Kommunen har utarbeidet beskrivelser av prosedyrer med tilhørende skjemaer. Beskrivelsene er ikke datert eller underskrevet, men er tilgjengelig på skolenes nettverk (Skoleportal). PPT har dessuten utarbeidet en rekke maler og skjemaer som skal sikre at Opplæringslovas krav blir ivaretatt. Ved skolene er det også utarbeidet interne rutinebeskrivelser.

To av skolene var ikke kjent med at kommunen hadde utarbeidet rutinebeskrivelse. Med hensyn til skjemaer og prosedyrer, ble det vist til at disse var fordelt i møter med kommunen. Et gjennomgående trekk ved rutinebeskrivelsene både på kommunenivå og ved den enkelte skole, er at disse fremstår som lite formaliserte ved at de i liten grad er datert og underskrevet, samt at det i liten grad fremgår hvilken autoritet dokumentene har. Skolene viser også til at kvalitetssikringen av spesialundervisningen ivaretas gjennom halvårsrapportene og rutinemessige møter med kommunen og PPT.

Det gjennomføres ingen sammenstilt rapportering fra halvårsrapportene til skolesjef/rådmann på gjennomføringen av spesialundervisningen. I kommunens årsberetning for 2007 fremgår det at avviket på spesialundervisning er 4,5 %. For øvrig rapporteres det ikke særskilt på området spesialundervisning.

I Vestby kommune/resultatområde skoles ”strategiplan 2008-2011 med plan for kompetanseutvikling Handlingsplan 2008-2009” er det beskrevet et *System for å kartlegge og vurdere kvaliteten på opplæringen i Vestby kommune*. Dette legger opp til virksomhetsbasert vurdering for å sikre god kvalitet på læringsmiljø og utbytte, gjennom elevundersøkelser, foreldreundersøkelser, lærerundersøkelser, elevsamtaler og utviklingssamtaler, samt gjennomføring av ulike prøver og tester. Dette er et generelt system for oppfølgingen av undervisningen og det inneholder ingen spesielle elementer som dreier seg om oppfølgingen av elever som får spesialundervisning. Skolesjefen er ansvarlig for at oppsummeringer og konklusjoner fra alle skolene blir samlet, bearbeidet og presentert på en måte som legger til rette for behandling i politiske utvalg.

Saksmappene for de som er elever ved den enkelte skole, er arkivert ved skolen. Ved en av skolene fant revisjonen at det var en meget god struktur på elevmapper, der hvert dokument var nummerert og listet i innholdsfortegnelsen. Relevante dokumenter var også stemplet og påført journalnr som henviser til postjournalbok. Ved de to andre skolene var innholdsfortegnelsene ufullstendige. Forsendelse av relevante dokumenter var heller ikke registrert i postjournalbok.

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 kan ikke se at spesialundervisning er spesielt nevnt i Vestby kommunes *System for å kartlegge og vurdere kvalitet på opplæringen i Vestby kommune*. Dette systemet gir derfor ingen beskrivelse av hvordan kommunen skal sikre at elever med spesialundervisning får den opplæringen de har krav på.

Revisjonen mener det er bra at kommunen har etablert en oppfølging ift det samlede bortfallet av spesialundervisning. Dette sier noe om i hvilken grad omfanget av spesialundervisning totalt sett er i samsvar med vedtak og ressurstildelinger. Den enkelte elev som mottar spesialundervisning, følges opp gjennom PPT, som også rapporterer enkeltsaker til skolesjef. Etter revisjonens vurdering bør kommunen også utarbeide en sammenfattet vurdering av om kommunen ivaretar kravene i loven.

Revisjonen har også registrert at kommunen har personell med stor innsikt innen feltet spesialundervisning, og at det er utviklet arbeidsprosesser og rutiner som skal sørge for at lovkrav blir ivaretatt. Disse arbeidsprosessene bør imidlertid sammenstilles i en formalisert beskrivelse som dekker området. Hensikten med en slik beskrivelse er å tydeliggjøre oppgaver, myndighet og ansvar på ulike nivåer, bidra til enkelhet og kvalitet i saksbehandlingen, sikre robusthet ift personellutskiftinger, samt gi grunnlag for kontroll og en større sikkerhet på overordnet nivå for at regelverket etterleves.

Revisjonen vil også peke på at det er viktig å ha ryddighet og oversikt i de dokumenter som vedrører den enkelte elev. Når det ikke føres oversikt over hva mappene skal inneholde, er det vanskelig å avdekke at den har mangler. Det bør derfor innføres en rutine hvor dokumentene i mappene nummereres og føres i innholdsfortegnelsen for den enkelte mappe. Likeledes bør formelle brev registreres i postjournal og hvert brev bør nummereres iht til dette.

9 Konklusjon

Generelt

Revisjonens hovedinntrykk er at Vestby kommune i stor grad ivaretar kravene i Opplæringslova med hensyn til oppfølging av den enkelte elev. Samtidig er det et potensiale for forbedringer gjennom ytterligere kvalitetssikring av arbeidsprosessene.

Ressursbruk til spesialundervisning

Vestby kommune ligger betydelig høyere enn de andre kommunene i Follo når det gjelder gjennomsnittlig ressursbruk pr elev totalt. Hølen og Garder skoler ligger høyest av barneskolene. For ungdomsskolene er ressursforbruket høyest på Grevlingen skole.

Tildeling og oppfølging av spesialundervisning

Det blir gitt informasjon om PPT og hva PPT kan tilby. På kommunalt nivå er det imidlertid ikke etablert føringer for hvordan dette skal gjøres, herunder også informasjon om at foreldrene selv kan ta kontakt med PPT.

Kommunen har etablert rutiner for et omfattende førtilmeldingsarbeid. Disse rutinene er imidlertid lite formalisert gjennom prosedyrebeskrivelser på kommunalt nivå hvor de inngår i et helhetlig system.

Samtykke fra foreldrene var innhentet i alle de undersøkte sakene. Vedtakene om å tildele spesialundervisning var i samsvar med de sakkyndige vurderingene fra PPT.

Halvårsrapporter var utarbeidet, men de viste ikke om elevene med spesialundervisning hadde fått det antall spesialundervisningstimer som det var fattet vedtak om. Det fremgikk ikke alltid om målene i IOP var nådd.

Informasjon om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang

Alle de gjennomgåtte vedtakene inneholdt opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og informasjon om klageadgang.

Kvalitetssikring av spesialundervisningen

Vestby kommune har etablert en oppfølging ift gjennomføringen av det totale antallet timer spesialundervisning. Den enkelte elev følges opp gjennom PPT. Det gjøres ingen sammenfattet vurdering av om kommunen følger lovkravene. Kommunen har heller ingen formalisert prosessbeskrivelse for området spesialundervisning.

Ikke alle skolene har dokumentert oversikt over saksdokumenter og forsendelser som gjelder den enkelte elev.

10 Anbefalinger

Revisjonen anbefaler at:

- Vestby kommune etablerer 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.
- Kommunen innskjerper rutiner om arkivering av sakspapirer i elevmappene, samt dokumenterer formelle forsendelser av sakspapirer i postjournal.
- Kommunen påser at halvårsrapportene konkluderer i forhold til om eleven har nådd de målene som er fastsatt i IOP.
- 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.
- Vestby kommune bør utvide sine rutiner vedrørende *System for å kartlegge og vurdere kvaliteten på opplæringen i Vestby kommune* til også å beskrive området spesialundervisning. Man må da ta utgangspunkt i opplysninger om målene i de individuelle opplæringsplanene er nådd i følge halvårsrapportene.
- Kommunen utarbeider formaliserte prosessbeskrivelser for området spesialundervisning, hvor eksisterende rutinebeskrivelser og skjemaer kan knyttes opp.

11 Rådmannens uttalelse



Vestby kommune Skole

Bjørn Tore Nedregård
Follo distriktsrevisjon
Parkaksen
1400 SKI

Arkivkode
A24

Deres ref.

Saksnr.
06/2023

Løpenr.
11644/08

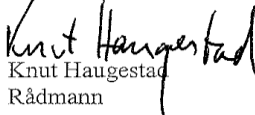
Dato
25 06 2008

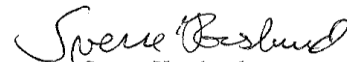
SVAR - SPESIALUNDERVISNING I GRUNNSKOLEN – HØRINGSUTKAST RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE

Rådmannen har ingen spesielle merknader knyttet til prosjektets hensikt, metoder og kilder. Rådmannen er tilfreds med at det ikke er avdekket avvik. Revisjonens anbefalinger i kapittel 10 kan gi grunnlag for kvalitetsheving i saksbehandlingen, og rådmannen vil følge disse anbefalinger.

Formalisert prosessbeskrivelse vil foreligge per 1. oktober 2008, og sendes skolene Skolesjef, økonomisjef og tre rektorer deltar i Effektiviseringsnettverk i regi av kommunenes sentralforbund, (KS), der temaet er: System for kvalitetsvurdering av virksomheten etter opplæringsloven § 13-10. Dette arbeidet avsluttes høsten 2008, med siste samling i november. Rutinebeskrivelse vil være ferdig utarbeidet i løpet av 2008

Med hilsen


Knut Haugestad
Rådmann


Sverre Korslund
skolesjef

Postadresse
Postboks 144
1541 Vestby

Besøksadresse
Rådhuset, Rådhusgt 1
1540 Vestby

Telefon
64 98 01 00
E-post: post@vestby.kommune.no

Telefax
64 98 0101

Bankgirokonto
1613.07 00342

Postgirokonto
0808 5349709
<http://www.vestby.kommune.no>

12 Revisjonens kommentarer til rådmannens uttalelse

Revisjonen viser til at rådmannen mener at revisjonens anbefalinger kan gi grunnlag for kvalitetsheving i saksbehandlingen.

Revisjonen ser det som positivt at rådmannen vil følge rapportens anbefalinger.

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 Vestby kommune

- *Maler for saksbehandling om spesialundervisning i Vestby*
- *Vestby kommune. Årsberetning og årsmelding 2007.*
- *Vestby kommune. Resultatområde skole. Strategiplan 2008-2011 med plan for kompetanseutvikling. Handlingsplan 2008 – 2009.*
- *Data Vestby kommune har registrert inn i GSI for skoleårene 2005/2006, 2006/2007 og 2007/2008.*

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*
- *Utdanningsdirektoratet. "Veileder til kravet om skoleeiers forsvarlige system"*