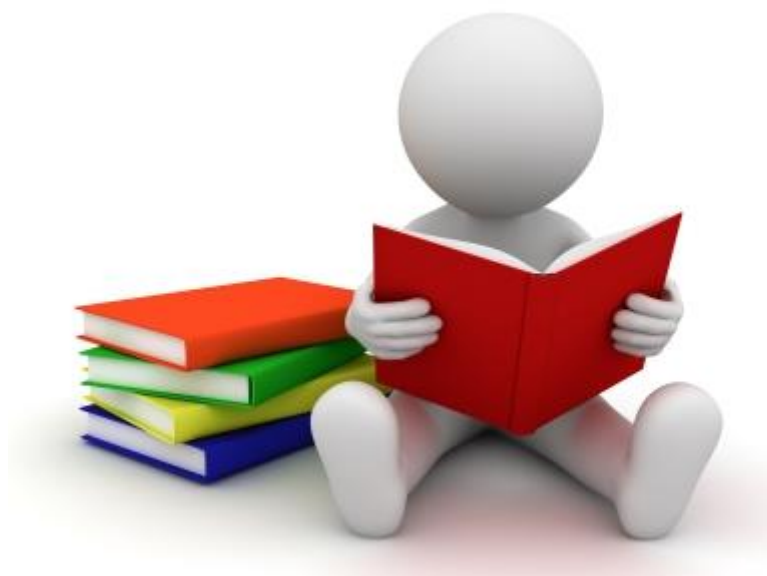


Forvaltningsrevisjon 2018

Utarbeidet av Hedmark Revisjon IKS  
på oppdrag fra kontrollutvalget i Kongsvinger  
kommune

# Spesialundervisning i Kongsvinger kommune

RAPPORT – 29. november 2018



## 1 Forord

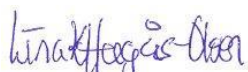
Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet: Spesialundervisning i Kongsvinger kommune. En foreløpig rapport har vært sendt til rådmann for uttalelse. Det er gjort endringer i rapporten i henhold til kommentarene fra kommunens administrasjon, utover dette har ikke rådmann kommentarer til rapporten. Rapporten, som utgjør prosjektets sluttprodukt, avleveres herved til revisjonens oppdragsgiver, kontrollutvalget i Kongsvinger kommune.

Karoline Hovstad har vært utøvende revisor for prosjektet og har ført rapporten i pennen. Lina Kristin Høgås-Olsen har vært oppdragsansvarlig revisor for prosjektet og har kvalitetssikret arbeidet.

Prosjektets datainnsamling er gjennomført høsten 2018. Innledningsvis vil man finne et sammendrag av rapporten som oppsummerer kontrollutvalgets bestilling, måten prosjektet er gjennomført på og revisors konklusjoner og anbefalinger.

Hedmark Revisjon IKS ønsker å takke kommunens administrasjon for nødvendig tilrettelegging og bistand i prosjektforløpet. Samtidig vil vi takke kontrollutvalget i Kongsvinger kommune for oppdraget.

Kongsvinger, 29. november 2018



Lina Kristin Høgås-Olsen

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Karoline Hovstad

Utøvende forvaltningsrevisor

## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>FORORD</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>SAMMENDRAG</b>	<b>5</b>
2.1	ANBEFALINGER	6
<b>3</b>	<b>BAKGRUNN FOR PROSJEKTET</b>	<b>7</b>
3.1	BESTILLING	7
3.2	BEGREPSAVKLARINGER OG FORKLARING PÅ SAKSGANG VED UTREDNING AV SPESIALUNDERVISNING	7
3.2.1	KORT OM SAKSGANGEN KNYTTET TIL SPESIALUNDERVISNING	10
3.2.2	SPESIALUNDERVISNING OG TILPASSET OPPLÆRING	11
3.2.3	SPESIALPEDAGOGISK HJELP I BARNEHAGEN	12
3.2.4	SKOLER OG BARNEHAGER I KONGSVINGER KOMMUNE	13
3.2.5	SPESIALUNDERVISNING I KONGSVINGER KOMMUNE - KOSTRA-DATA	14
3.2.6	SPESIALUNDERVISNING OG SPESIALPEDAGOGISK HJELP I KONGSVINGER KOMMUNE – TALL FRA KOMMUNEN	14
<b>4</b>	<b>FORMÅL OG AVGRENSING</b>	<b>17</b>
<b>5</b>	<b>AKTUALITET</b>	<b>17</b>
<b>6</b>	<b>REVISJONSKRITERIER</b>	<b>17</b>
<b>7</b>	<b>METODE FOR REVISJONEN</b>	<b>18</b>
7.1	UTVALG AV SKOLER OG BARNEHAGER	19
7.2	UTVALG STIKKPRØVER	19
<b>8</b>	<b>PROBLEMSTILLING 1 – IDENTIFISERE ELEVENS BEHOV</b>	<b>20</b>
8.1	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLINGEN	20
8.2	INNSAMLET DATA	20
8.3	REVISORS VURDERING	23
<b>9</b>	<b>PROBLEMSTILLING 2 – OPPFØLGING AV BEKYMNINGSMELDINGER</b>	<b>23</b>
9.1	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLINGEN	23
9.2	INNSAMLET DATA	24
9.3	REVISORS VURDERING	25
<b>10</b>	<b>PROBLEMSTILLING 3 – VEDTAKENES INNHOLD</b>	<b>25</b>
10.1	REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLINGEN	25

<b>10.2</b>	<b>INNSAMLET DATA</b>	<b>25</b>
<b>10.3</b>	<b>REVISORS VURDERING</b>	<b>26</b>
<b>11</b>	<b>PROBLEMSTILLING 4 – OPPFØLGING AV PPTS ANBEFALINGER</b>	<b>26</b>
<b>11.1</b>	<b>REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLINGEN</b>	<b>27</b>
<b>11.2</b>	<b>INNSAMLET DATA</b>	<b>27</b>
<b>11.3</b>	<b>REVISORS VURDERING</b>	<b>27</b>
<b>12</b>	<b>PROBLEMSTILLING 5 – KOMPETANSE I SKOLEN</b>	<b>27</b>
<b>12.1</b>	<b>REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLINGEN</b>	<b>28</b>
<b>12.2</b>	<b>INNSAMLET DATA</b>	<b>28</b>
<b>12.3</b>	<b>REVISORS VURDERING</b>	<b>29</b>
<b>13</b>	<b>PROBLEMSTILLING 6 – RUTINER FOR RAPPORTERING, OPPFØLGING OG EVALUERING AV TILTAK</b>	<b>29</b>
<b>13.1</b>	<b>REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLINGEN</b>	<b>29</b>
<b>13.2</b>	<b>INNSAMLET DATA</b>	<b>30</b>
<b>13.3</b>	<b>REVISORS VURDERING</b>	<b>31</b>
<b>14</b>	<b>PROBLEMSTILLING 7 - LOVVERKET</b>	<b>31</b>
<b>14.1</b>	<b>REVISJONSKRITERIER FOR PROBLEMSTILLINGEN</b>	<b>31</b>
<b>14.2</b>	<b>INNSAMLET DATA</b>	<b>32</b>
<b>14.3</b>	<b>REVISORS VURDERING</b>	<b>32</b>
<b>15</b>	<b>KONKLUSJON</b>	<b>33</b>
<b>16</b>	<b>ANBEFALINGER</b>	<b>33</b>
<b>17</b>	<b>RÅDMANNENS HØRINGSUTTALELSE</b>	<b>34</b>
<b>18</b>	<b>REFERANSER</b>	<b>35</b>
<b>19</b>	<b>VEDLEGG A: UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER</b>	<b>36</b>
<b>20</b>	<b>VEDLEGG B – STIKKPRØVER SKOLE OG BARNEHAGE</b>	<b>41</b>

## 2 Sammendrag

Kontrollutvalget i Kongsvinger kommune besluttet 17. oktober 2017 (sak 55/2017) at Hedmark Revisjon IKS skulle gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt rettet mot spesialundervisning, med følgende problemstilling:

1. Hvilke rutiner finnes for å identifisere elever med behov for særskilte tiltak?
2. Hvordan følges bekymringsmeldinger opp og hvordan foregår samhandlingen med PP-kontoret?
3. Inneholder vedtakene opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang?
4. I hvilken grad følges PP-kontorets anbefalinger opp?
5. Hvilken kompetanse finnes i skolen for å følge opp vedtakene?
6. Hvilke rutiner finnes for rapportering, oppfølging og evaluering av vedtatte tiltak?
7. Er kommunens spesialundervisningspraksis i overensstemmelse med lovverket?

Vurderinger og konklusjoner er gjort med basis i data innhentet fra intervjuer med et utvalg skoler og barnehager, PP-tjenesten, Enhet for service og forvaltning og kommunalsjef, samt stikkprøver i kommunens saksbehandlingssystem. Fylkeskommunen er målt opp mot revisjonskriterier utledet fra lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova), særskilt kapittel 5, lov om barnehager (barnehageloven), særskilt § 19 a og Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning.

Ifølge opplæringsloven § 5-1 har elever som ikke har et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, rett til spesialundervisning. Spesialundervisningen kan bestå av ulike tiltak, blant annet innen organiseringen av opplæringen, pedagogiske metoder og progresjon, jf. Veilederen Spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet. Det er i noen tilfeller mulig å avvike fra læreplaner og få fritak fra karakterer<sup>1</sup>. Dette skjer i liten grad i kommunen. Barn som ikke har begynt på skolen, har rett til *spesialpedagogisk hjelp* hvis de trenger det. Retten gjelder uansett om de går i barnehage eller ikke. Retten til spesialpedagogisk hjelp er regulert i barnehageloven kapittel V A. Det er, i likhet med, for barn som går på skole, kommunen som skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen. Denne rapporten har fokus på spesialundervisning, men har også undersøkt hvordan den spesialpedagogiske hjelpen i kommunen er organisert.

Kongsvinger kommune har en lavere andel elever som mottar spesialundervisning enn andre kommuner i Kongsvingerregionen og i landet for øvrig. Kommunen er bevisst på dette og begrunner det med at evidensbasert forskning har vist at mye av den spesialundervisningen som gis i Norge, ikke fører frem.

Kommunen har i flere år hatt et system der Forvaltningsenheten har fattet alle enkeltvedtak om spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp i kommunen. Dette var et ansvar som tidligere lå til rektor. Målet med at dette skulle sentraliseres var å få enhetlige vedtak i hele kommunen og at forutsetningene for vedtak skulle være like. I dag oppfattes vedtakene som svært enhetlige og oversiktlige. Nå som Forvaltningsenheten skal omorganiseres og de som tidligere har fattet vedtak

---

<sup>1</sup> Dette må eventuelt stå i enkeltvedtaket.

skal inn i kommunalsjefs stab, er det en plan om at vedtaksansvaret skal legges til rektor igjen. Planen er at utdanningsstaben skal føre tilsyn og veiledning med hele skolesektoren, i større grad enn de har mulighet til i dag. Ved at rektor skriver egne vedtak, kan det tenkes at de i større grad føles forpliktende for skolen. Selv om kommunens ledelse har hatt fokus på inkludering av elever i klassen i flere år, er det fortsatt rom for forbedring. Ved at staben skal følge mer med på hele skoleløpet, kan det være ønskelig at de jobber særlig med dette. .

Det må nevnes at samarbeidet mellom skolen og PPT er svært godt og de sakkyndige vurderingene er skrevet i nært samarbeid med skolen. Enkeltvedtakene baserer seg i stor grad på de sakkyndige vurderingene, så revisor har et inntrykk av at det er en omforent oppfatning av elevens behov gjennom hele saksbehandlingsskjeden også i dag.

Et suksesskriterium for et godt samarbeid mellom skole og PPT og for PPT å kunne jobbe på systemnivå, er en tilstedeværende kontaktperson i PPT som kjenner skolen godt. Dette opplyses det om at det i aller høyeste grad er i skolen.

## 2.1 Anbefalinger

Revisor gir sine anbefalinger med bakgrunn i de vurderinger og konklusjoner som er gjort i forvaltningsrevisjonen. For å sikre at kommunen har gode rutiner rundt spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp anbefaler vi at kommunen vurderer følgende:

1. Revisor anbefaler at Kongsvinger kommune, gjerne i den nye utdanningsstaben, undersøker om barnehagebarn får hjelp så raskt som de bør.
2. Revisor anbefaler at Kongsvinger kommune legger til rette for at lærerne kan skrive IOP og årsrapport i et system med innlogging, som ivaretar elevens personvern.
3. Revisor anbefaler Kongsvinger kommune å jobbe videre med å systematisere bruken av IOP gjennom skoleåret.
4. Revisor anbefaler Kongsvinger kommune å diskutere om 1. mai er en hensiktsmessig frist for å skrive årsrapport.

## 3 Bakgrunn for prosjektet

### 3.1 Bestilling

I henhold til forskrift om kontrollutvalg av 15. juni 2004, skal kontrollutvalget påse at kommunens virksomhet årlig blir gjenstand for forvaltningsrevisjon i samsvar med bestemmelsene i forskriften.

I tråd med plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2017-2020, bestilte kontrollutvalget i Kongsvinger kommune i møtet 5. september 2017 en prosjektplan fra Hedmark Revisjon IKS knyttet til forvaltningsrevisjon om spesialundervisning og PPT. Prosjektplanen ble lagt fram i kontrollutvalgets møte 17. oktober 2017 (sak 55/2017) og vedtatt med følgende problemstillinger:

1. Er kommunens spesialundervisningspraksis i overensstemmelse med lovverket?
2. Hvilke rutiner finnes for å identifisere elever med behov for særskilte tiltak?
3. Hvordan følges bekymringsmeldinger opp og hvordan foregår samhandlingen med PP-kontoret?
4. Inneholder vedtakene opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang?
5. I hvilken grad følges PP-kontorets anbefalinger opp?
6. Hvilken kompetanse finnes i skolen for å følge opp vedtakene?
7. Hvilke rutiner finnes for rapportering, oppfølging og evaluering av vedtatte tiltak?

Kontrollutvalget presiserte at de ønsket at revisjonen ser på spesialundervisning både i skole og i barnehage. Når det kommer til barnehage ønsket de at revisjonen ser på det på et overordnet nivå, ved å undersøke hvor ofte det kommer henvendelser fra de kommunale og de private barnehagene, og hvor ofte det blir innvilget spesialpedagogisk hjelp i barnehager.

Revisor har valgt å flytte problemstilling 1 til slutt, fordi den er som en oppsummering av de andre problemstillingene. Dermed blir nummereringen på problemstillingene som følger:

1. Hvilke rutiner finnes for å identifisere elever med behov for særskilte tiltak?
2. Hvordan følges bekymringsmeldinger opp og hvordan foregår samhandlingen med PP-kontoret?
3. Inneholder vedtakene opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang?
4. I hvilken grad følges PP-kontorets anbefalinger opp?
5. Hvilken kompetanse finnes i skolen for å følge opp vedtakene?
6. Hvilke rutiner finnes for rapportering, oppfølging og evaluering av vedtatte tiltak?
7. Er kommunens spesialundervisningspraksis i overensstemmelse med lovverket?

### 3.2 Begrepsavklaringer og forklaring på saksgang ved utredning av spesialundervisning

Dette kapitlet tar for seg ulike begreper som er relevante i forbindelse med spesialundervisning. Begrepene er listet opp slik hvert steg i saksgangen ved behov for spesialundervisning skal gjennomføres. Hvert begrep inneholder derfor også krav som stilles til hvert steg i saksgangen.

**Tilpasset opplæring:** Alle elever skal ha tilpasset opplæring innenfor skolens ordinære opplæringstilbud. I motsetning til spesialundervisning er ikke tilpasset opplæring en individuell rett, men skal skje innenfor fellesskapet<sup>2</sup>. Tilpasset opplæring er opplæring som utøves opp mot den enkelte elevs evner og behov, med hensyn til å oppnå de målsetninger som er satt i læreplanen, LK06 (også kalt Kunnskapsløftet).

**Spesialundervisning:** Spesialundervisning er et undervisningsopplegg som avviker fra ordinær opplæring. Grunnlaget for spesialundervisning bestemmes av elevens behov, gjennom en vurdering av om eleven får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Den ordinære opplæringen varierer og avhenger av viktige premisser for godt læringsmiljø, slik som skolens evne til å tilpasse opplæringen, kvaliteten på opplæringen, relasjons- og inkluderingsarbeidet i klassen. Hvis eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen innenfor det ordinære tilbudet, kan eleven ha rett til utredning av behovet for spesialundervisning, og deretter rett til et tilbud om spesialundervisning. Elevens rettighet er nedfelt i opplæringslovens kapittel 5.

**Sakkyndig vurdering:** En sakkyndig vurdering er en faglig anbefaling til skoleeier om hvorvidt det fra et faglig ståsted anbefales at en elev får spesialundervisning.

Dersom skolen mener, etter forsøk med ulike tiltak, at eleven ikke vil kunne få et tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning, skal de sende en henvisning til PPT, som skal foreta en sakkyndig vurdering. Opplæringslovens § 5-3 stiller krav til at den sakkyndige vurderingen minimum skal inneholde PPTs vurdering av:

- Elevens utbytte av den ordinære opplæringen
- Elevens lærevansker og andre forhold som er viktig for opplæringen
- Elevens realistiske opplæringsmål (disse skal ta utgangspunkt i læreplanene for fag som definerer den kompetansen eleven skal ha tilegnet seg i faget etter ulike trinn)
- Elevens muligheter i en ordinær opplæring (PPT skal gi råd om hvordan skolen kan utvikle og tilrettelegge det ordinære tilbudet i de tilfeller at PPT konkluderer med at eleven ikke har behov for spesialundervisning)
- Opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

PPTs faglige anbefaling kan både anbefale at *eleven følger ordinært opplæringstilbud*, eller anbefale *iverksettelse av spesialundervisning*.

**Opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud:** Den sakkyndige vurderingen skal peke på områder hvor eleven trenger ekstra hjelp, hvilken type opplæring som bør iverksettes, og omfanget av hjelpen. Disse punktene er relatert til den organisatoriske gjennomføringen av spesialundervisningen.

Når PPT anbefaler spesialundervisning, skal vurderingen inneholde omfanget av opplæringstilbudet. Det skal gis en vurdering av hvor mange klokketimer eleven trenger innenfor det enkelte fag, og hvilke behov for særskilt kompetanse og ekstra personale som må settes inn i undervisningen, hvis eleven har behov for dette. Det er anbefalt at det oppgis omfang i årstimer fordi dette gir skolen mer fleksibilitet i organiseringen, men uketimer kan også benyttes. Det skal fremgå av vurderingen hva PPT benytter.

<sup>2</sup> Utdanningsdirektoratet, Hva er tilpasset opplæring?



Hvis eleven har behov for opplæring i mindre grupper, med ekstra lærerstøtte i klassen eller eneundervisning, skal dette også vurderes. Elevens aktive delaktighet i et sosialt, faglig og kulturelt fellesskap skal vektlegges i PPTs vurdering av organiseringen.

Det skal fremgå av den sakkyndige vurderingen hvor lenge vurderingen anses gyldig for.

**Enkeltvedtak:** Et enkeltvedtak er «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer» (forvaltningsloven § 2). Skoleeier har myndighet til å fatte enkeltvedtak som gjelder en elev ved skolen. Som regel er denne myndigheten delegert til rektor.

Når sakkyndig vurdering oversendes fra PPT til skoleeier/rektor, skal skoleeier/rektor behandle sakkyndig vurdering etter forvaltningslovens bestemmelser. Dette betyr at skoleeier/rektor skal fatte et enkeltvedtak både hvis skolen velger eller ikke velger å følge PPTs faglige anbefaling, og ved begge mulige utfall av PPTs anbefaling.

Hvis skoleeier/rektor mener at skolen skal gi et annet tilbud enn det som anbefales i PPTs sakkyndige vurdering, skal dette fremgå med argumentasjon i enkeltvedtaket. Dette gjelder også hvis det kun er enkelte punkter ved PPTs fulle anbefaling som ikke etterkommes.

Hvis skoleeier/rektor mener at eleven har rett på å motta spesialundervisning etter PPTs sakkyndige vurdering, og at spesialundervisning skal iverksettes, skal enkeltvedtaket inneholde følgende:

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

Enkeltvedtak vil ha saksbehandlingsfeil hvis det bare omfatter omfanget av spesialundervisningen, ikke vurderer hvilket opplæringstilbud eleven skal ha, eller ikke sier noe om organiseringen av opplæringen, i hvilke fag eleven har behov for særskilt tilrettelegging eller hvilket innhold det skal være i opplæringstilbudet.

Enkeltvedtakets varighet må komme tydelig frem av enkeltvedtaket. Som hovedregel, bør ikke enkeltvedtaket gjelde for mer enn ett opplæringsår om gangen. Hvis sakkyndig vurdering er gitt for flere år enn ett, mens enkeltvedtak er fattet for en kortere tidsperiode, må det også vurderes om sakkyndig vurdering må fornyes. Hvis elevens behov anses som stabilt, kan det treffes enkeltvedtak som gjelder for mer enn ett år.

Utdanningsdirektoratet skriver at det er viktig at skolen utarbeider et godt system for å vurdere hvilke elever som skal ha enkeltvedtak om spesialundervisning før neste opplæringsår begynner, slik at den sakkyndige vurderingen, enkeltvedtaket og de individuelle opplæringsplanene er ferdig utarbeidet når eleven starter neste opplæringsår.

Det er viktig å huske på at enkeltvedtaket er minstekravet til at eleven får et forsvarlig opplæringstilbud, og at det derfor er viktig å overholde det som er fastsatt i enkeltvedtaket. Hvis eleven for eksempel ikke gis det antallet timer som er oppgitt i enkeltvedtaket, kan dette medføre at

skolen ikke lenger klarer å tilby eleven et forsvarlig opplæringstilbud, og derfor at skolen ikke oppfyller sine forpliktelser etter opplæringsloven.

**Individuell opplæringsplan (IOP):** Etter at enkeltvedtak om spesialundervisning er fattet, skal det utarbeides en individuell opplæringsplan for eleven. En individuell opplæringsplan kan påbegynnes før enkeltvedtaket er fattet, men kan ikke ferdigstilles og iverksettes før det foreligger et enkeltvedtak om at spesialundervisning skal igangsettes overfor eleven.

En individuell opplæringsplan skal bygge på enkeltvedtaket og kan ikke fastsette noe som ikke er innenfor rammene av enkeltvedtaket. Den individuelle opplæringsplanen skal fungere som et arbeidsdokument, og kan justeres underveis så lenge den fortsatt er i henhold til enkeltvedtaket og ikke fastsetter noe som enkeltvedtaket ikke omfatter.

En IOP skal vise:

- Mål for opplæringen
- Innholdet i opplæringen
- Hvordan opplæringen ellers skal drives

Det må komme frem i hvilke fag eller hvilke deler av et fag det skal gis spesialundervisning.

**Samtykke/klageadgang:** Det skal hentes inn samtykke fra elev/foresatte før det sendes henvisning til PPT om utredning. Hvis det er elev/foresatte som har kontaktet skolen for behov for utredning, anses samtykket som implisitt og er ikke nødvendig å inndrive. Det kan likevel være hensiktsmessig å sikre samtykke uavhengig av hvem som initierer utredningen.

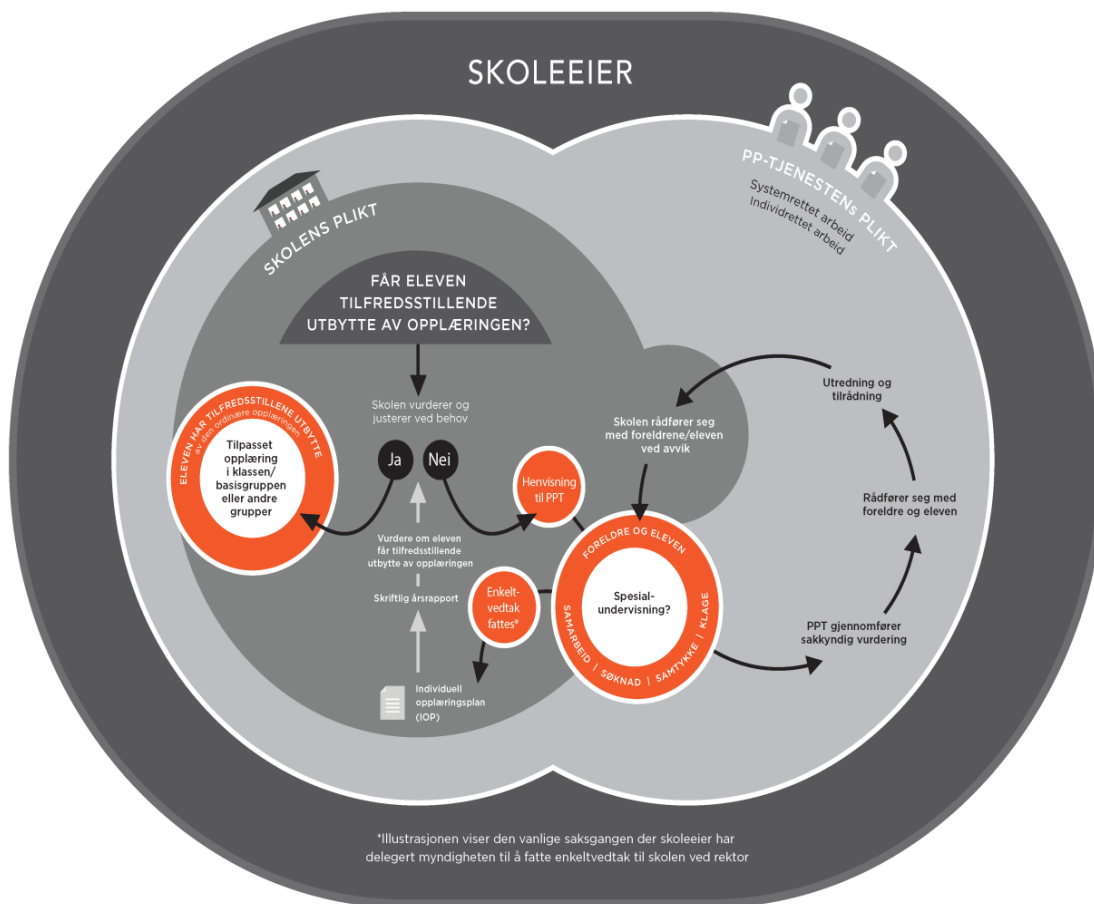
Det skal også innhentes samtykke før enkeltvedtak fattes. Samtykke både før utredning og før enkeltvedtak fattes er viktig med hensyn til elevens/foresattes klageadgang i forvaltningsloven. Eleven/foresatte har adgang til å påklage både utredning, sakkyndig vurdering og eventuelt enkeltvedtak.

Det er særs viktig at eleven/foresatte er gjort kjent med enkeltvedtaket og at de følger med på hvilket opplæringstilbud eleven faktisk får. Eleven/foresatte kan klage til Fylkesmannen dersom spesialundervisningen ikke gjennomføres slik det er fastsatt i enkeltvedtaket.

**Årsrapport:** Årsrapporten skal gi en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, samt en vurdering av elevens utvikling. Utviklingen skal vurderes ut fra målene som er satt i elevens individuelle opplæringsplan. Årsrapporten skal bli oversendt både til elev/foresatte og til skoleeier (kommune/fylkeskommune).

### 3.2.1 Kort om saksgangen knyttet til spesialundervisning

Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning operer med seks faser som utgjør saksgangen innen spesialundervisning.

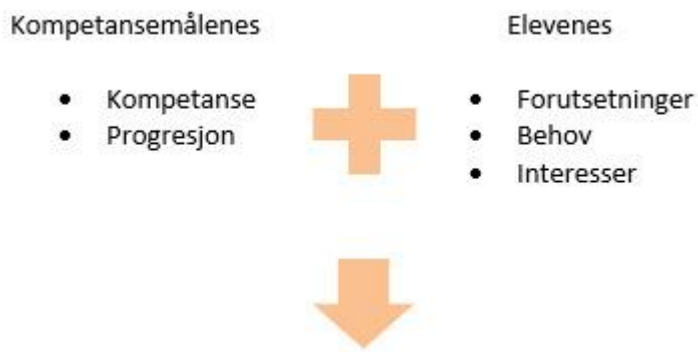


Figur 1: Veileder spesialundervisning, Utdanningsdirektoratet 2014, kapittel 3.

Illustrasjonen ovenfor belyser den vanlige saksgangen i de saker der skoleeier har delegert myndigheten til å fatte enkeltvedtak til rektor. Fase 1 er bekymringsfasen, der man fanger opp elever som ikke får et ønsket utbytte av den ordinære opplæringen. Fase 2 er henvisning til PP-tjenesten. Fase 3 er den sakkyndiges vurderinger av elevens behov. Fase 4 er vedtaksfasen, der skolen skal vurdere om eleven, med bakgrunn i den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten, skal gi eleven rett til spesialundervisning. Fase 5 er planlegging og gjennomføringsfasen. I denne fasen er utarbeidelse av individuell oppfølgingsplan (IOP), som alle elever med spesialundervisning skal ha, sentralt. Fase 6 er evaluering og veien videre, der skolen evaluerer nytten og effekten av de tiltak som er satt i verk.

### 3.2.2 Spesialundervisning og tilpasset opplæring

Prinsippet om tilpasset opplæring inneholder både den ordinære opplæringen og spesialundervisningen. Prinsippet er hjemlet i opplæringsloven. I denne loven står det blant annet at opplæringen skal tilpasses den enkeltes evner og forutsetninger (bedre kjent som det alminnelige prinsippet om tilpasset opplæring). Dette betyr at *alle* elever innenfor de ordinære ressursrammene har krav på å få tilpasset undervisningen til sitt eget nivå i rimelig grad. Dette må ikke blandes sammen med retten til spesialundervisning. Eksempler på tilpasset opplæring er organisering av opplæringen, valg av arbeidsmåter og metoder, bruk av lærestoff, ulikt tempo i opplæringen og variasjon av læringsstrategier. Illustrasjonen under viser en mulig tenkemåte for tilpasset opplæring:



**Disse faktorene påvirker:** valg av oppgaver, opplærings situasjon, tilrettelegging, lærestoff, grad av støtte.

Figur 2: Veileder i lokalt arbeid med læreplaner utdanningsdirektoratet 2014, kapittel 5.

En elev har rett på spesialundervisning dersom denne ikke har oppnådd et tilfredsstillende utbytte av den ordinære tilpassede undervisningen. Det vil da kunne bli gjort et enkeltvedtak om å sette inn særskilte tiltak for den aktuelle eleven. Enkeltvedtaket om tilbud om spesialundervisning og innholdet i denne undervisningen, skal bygge på en sakkyndig vurdering. Det er den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) som har ansvaret for utarbeidelsen av disse vurderingene. Hva eleven skal ha av spesialundervisning kommer frem av den individuelle opplæringsplanen. Denne planen (IOP) skal oppdateres hvert halvår.

Ved overgangen mellom grunnskolen og den videregående opplæringen må det for elever som har hatt spesialundervisning på grunnskolenivå gjennomføres en ny sakkyndig vurdering. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for at dette blir gjort, mens det er PP-tjenesten som utarbeider den sakkyndige vurderingen. Et eventuelt enkeltvedtak blir fattet på bakgrunn av sakkyndig vurdering.

### 3.2.3 Spesialpedagogisk hjelp i barnehagen

Barn som ikke har begynt på skolen, har rett til *spesialpedagogisk hjelp* hvis de trenger det. Retten gjelder uansett om de går i barnehage eller ikke. Retten til spesialpedagogisk hjelp er regulert i barnehageloven kapittel V A. Det er i likhet med for barn som går på skole, kommunen som skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen.

Andre regler i barnehageloven som gjelder for spesialpedagogisk hjelp

- Det er et krav om at foreldrene skal samtykke før det blir gjennomført en sakkyndig vurdering og at foreldrene må samtykke i at barnet skal ha spesialpedagogisk hjelp, jf. § 19 b første ledd.
- Tilbudet skal så langt det er mulig utformes i samarbeid med foreldrene og deres syn skal tillegges stor vekt, jf. § 19 b andre ledd.
- Kommunen har ansvaret for at det utarbeides en sakkyndig vurdering og at det fattes enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp, jf. §§ 19 d og 19 e.
- Det skal utarbeides en årsrapport for barn som mottar spesialpedagogisk hjelp, jf. § 19 b tredje ledd.
- PP-tjenesten er sakkyndig instans, jf. § 19 c.

Barn under opplæringspliktig alder har ikke opplæringsplikt og det er derfor ikke noe krav om individuell opplæringsplan (IOP) for spesialpedagogisk hjelp<sup>3</sup>.

Et barn kan ha behov for spesialpedagogisk hjelp fra fødsel. Den øvre grense for spesialpedagogisk hjelp er når barnet har nådd opplæringspliktig alder. Den opplæringspliktige alderen inntreffer vanligvis det kalenderåret barnet fyller seks år. Dersom barnet har fått utsatt skolestart har barnet rett til spesialpedagogisk hjelp frem til barnet begynner på skolen<sup>4</sup>.

### 3.2.4 Skoler og barnehager i Kongsvinger kommune

Kommunen har ni skoler, herav én barne- og ungdomsskole, to ungdomsskoler, der én er privat, og seks barneskoler, inkludert én som er privat:

- Austmarka barne- og ungdomsskole
- Kongsvinger ungdomsskole
- Roverud skole (barneskole)
- Brandval skole (barneskole)
- Langeland skole (barneskole)
- Marikollen skole (barneskole)
- Vennersberg skole (barneskole)
- Finnskogen Montessoriskole (privat barneskole)
- NTG-U (privat ungdomsskole)

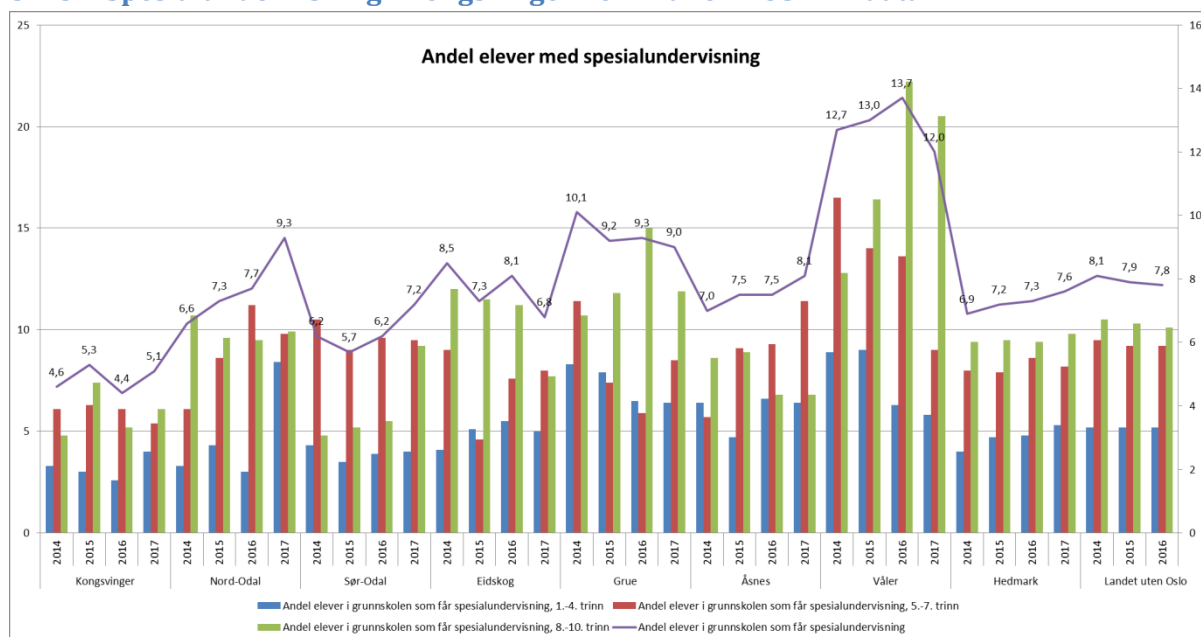
Kommunen har ti barnehager, fem private og fem kommunale:

- Austmarka (privat)
- Brandval
- Eskoleia (privat)
- Langeland
- Lia (privat)
- Marikollen
- Myrulla (privat)
- Puttara FUS (privat)
- Vangen
- Vinger

<sup>3</sup> I Kongsvinger kommune er det bestemt at det skal skrives en individuell utviklingsplan for barn med spesialpedagogisk hjelp, jf. punkt 7 i SPESIALPEDAGOGISK HJELP BARNEHAGE – SAKSGANG i Pedagogisk håndbok.

<sup>4</sup> Udir – Veilederen Spesialpedagogisk hjelp

### 3.2.5 Spesialundervisning i Kongsvinger kommune - KOSTRA-data



Vi ser over at Kongsvinger har færre elever som mottar spesialundervisning enn de andre kommunene i Kongsvingerregionen (pluss Våler) og landet forøvrig. Dette kan ha ulike forklaringer; det kan bety at kommunen har færre barn som trenger spesialundervisning, for eksempel fordi kommunen er flink til å tilrettelegge undervisningen til alle barn, og det kan bety at de som trenger spesialundervisning ikke får det. Andelen elever som får spesialundervisning er lavest på 1. – 4. trinn, noe som er tilfellet også i de andre kommunene. Kommunen opplyser om at dette skyldes en økende bevissthet rundt evidensbasert forskning som viser at mye av den spesialundervisningen som gis i Norge, ikke fører frem, tvert imot.

### 3.2.6 Spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp i Kongsvinger kommune – tall fra kommunen

Under presenteres oversikt over spesialundervisning i grunnskolen i Kongsvinger. Enhet for service og forvaltning har også oversikt over skoleåret 2016/2017, men dette er ikke digitalisert. Dermed ville det kreve i overkant mye ressurser å sammenfatte disse dataene.

De sakene som mangler vedtak om spesialundervisning er for elever som tidligere har hatt spesialundervisning, men som nå er i en overgang fra barnehage til skole, fra småskole til mellomtrinn eller fra mellomtrinn til ungdomsskole. Det ønskes å se om eleven kan klare seg med tilpasset opplæring. Skole og PPT har dialog rundt dette.

#### Spesialundervisning skoleåret 2018/2019

	Enkeltvedtak iht. § 5-1 per 01.10.18	Mangler enkeltvedtak
<b>Kommunale skoler</b>	52	15
<b>Private skoler</b>	5	2
<b>Samlet</b>	<b>57</b>	<b>17</b>

Skoler	Enkeltvedtak iht. § 5-1 per 01.10.18	Mangler enkeltvedtak

Brandval skole	3	2
Roverud skole		
Vennersberg skole	12	2
Marikollen skole	6	4
Langeland skole	10	2
Austmarka barne- og ungdomsskole	6	1
Kongsvinger ungdomsskole	15	10
Finnskogen Montessori	3	2
NTGU	2	

### Spesialundervisning skoleåret 2017/2018

	Enkeltvedtak iht. § 5-1
Samlet kommunale og private skoler	82

### Enkeltvedtak om spesialundervisning 2018/2019

Antall elever i gr.skolen	Andel elever i spesialundervisning	Andel elever med vedtak om spesialundervisning	Andel vedtak iht. PPTs anbefalinger
Kongsvinger 1 961	2,91 %	2,91 %	100 %

Når det kommer til spesialpedagogisk hjelp, så ønsket kontrollutvalget at revisor undersøkte hvor ofte det kommer henvendelser fra de kommunale og de private barnehagene, og hvor ofte det blir innvilget spesialpedagogisk hjelp i barnehager. Siden samarbeidet mellom barnehagene og PPT, i likhet med i skolen, starter før en offisiell henvendelse til PPT, vil det være unaturlig å svare på hvor stor andel som får innvilget spesialundervisning. Når det kommer til hvilke barnehager som henviser ofte, så kan ikke revisor se at det er et mønster i de tallene vi har fått oppgitt fra PPT. Både de private og de kommunale barnehagene henviser. Språk og kommunikasjonsvansker er den desidert vanligste henvisningsgrunnen.

Under viser tabell fordelt på barnehager hvor mange enkeltvedtak som ble skrevet for barnehageåret 2016/2017 og 2017/2018. Det ble ikke skrevet noen avslag. Tabellen inneholder også hvor stor andel i prosent av barnehagebarna som har spesialpedagogisk hjelp. Alle barn som har spesialpedagogisk hjelp har vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Alle enkeltvedtak er fattet med bakgrunn i PPTs anbefalinger.

### Spesialpedagogisk hjelp barnehage 2016/2017

Antall barn	Barnehage	Pedagog antall timer	Assistent antall timer	Totalt	Antall årsverk	Antall totalt barn 31.12.16	Spes.ped % andel
0	Brandval			0	0,00	41	0,00 %
1	Marikollen	6		6	0,16	57	1,75 %
3	Langeland	14	34	48	1,28	77	3,90 %
0	Vangen			0	0,00	57	0,00 %

2018

5	Vinger	15	27,5	42,5	1,13	100	5,00 %
0	Austmarka			0	0,00	34	0,00 %
2	Eskoleia	12	35	47	1,25	65	3,08 %
3	Lia	20	40	60	1,60	111	2,70 %
3	Myrulla	19	55	74	1,97	77	3,90 %
3	Puttara	28	31	59	1,57	131	2,29 %
20		<b>114</b>	<b>222,5</b>	<b>336,5</b>	<b>8,97</b>	<b>750</b>	<b>2,67 %</b>

**Tilleggstildeling vår 2017**

Antall barn	Barnehage	Pedagog antall timer	Assistent antall timer	Totalt	Antall årsverk
0	Brandval				
0	Marikollen				
0	Langeland				
1	Vangen	6	10		
1	Vinger	14			
0	Austmarka				
0	Eskoleia				
1	Lia	10			
1	Myrulla	6			
2	Puttara	16	15		
6		<b>52</b>	<b>25</b>	<b>77</b>	<b>2,05</b>

**Spesialpedagogisk hjelp barnehage 2017/2018**

Antall barn	Barnehage	Pedagog antall timer	Assistent antall timer	Totalt	Antall årsverk	Antall totalt 31.12.17	barn per	Spes.ped % andel
0	Brandval			0	0,00	35		0,00 %
2	Marikollen	13		13	0,35	62		3,23 %
3	Langeland	23	10	33	0,88	74		4,05 %
2	Vangen	16	25	41	1,09	57		3,51 %
3	Vinger	28,5		28,5	0,76	96		3,13 %
0	Austmarka			0	0,00	27		0,00 %
1	Eskoleia	6	18	24	0,64	63		1,59 %
3	Lia	22	34	56	1,49	108		2,78 %
2	Myrulla	8		8	0,21	78		2,56 %
4	Puttara	26	16	42	1,12	140		2,86 %
20		<b>142,5</b>	<b>103</b>	<b>245,5</b>	<b>6,55</b>	<b>740</b>		<b>2,70 %</b>

**Tilleggstildeling vår 2018**

Antall barn	Barnehage	Pedagog antall timer	Assistent antall timer	Totalt	Antall årsverk



0	Brandval				
0	Marikollen				
0	Langeland				
0	Vangen				
1	Vinger	12			
0	Austmarka				
0	Eskoleia				
0	Lia				
0	Myrulla				
0	Puttara				
1		12	0	12	0,32

#### 4 Formål og avgrensing

Prosjektets formål er å kartlegge om kommunens saksbehandling er i tråd med opplæringsloven og hvordan tiltakene blir fulgt opp i kommunen. Problemstillingene går i hovedsak på skolens arbeid med spesialundervisning, så PPTs arbeid blir i mindre grad revidert.

Prosjektet har hatt fokus på spesialundervisning i skolen, men har sett på spesialpedagogisk hjelp i barnehagene på overordnet nivå. Revisor har foretatt intervjuer med to barnehager og har stilt spørsmål til PPT og administrasjonen om spesialpedagogisk arbeid i barnehagen, så det blir presentert et nokså godt bilde på hvordan spesialpedagogisk hjelp i barnehagene blir utført.

#### 5 Aktualitet

Temaet om spesialundervisning og PP-tjenestens rolle har blitt aktualisert etter at et ekspertutvalg, ledet av Thomas Nordahl, leverte rapporten «Inkluderende fellesskap for barn og unge» i april 2018. I denne rapporten foreslår utvalget å lage et helt nytt system, der den lovfestede retten til spesialundervisning fjernes og erstattes med et eget pedagogisk støttesystem i alle barnehager og skoler. Målet med denne omleggingen er at flere elever skal få hjelp raskere. I dette systemet vil det ikke være behov for sakkyndig vurdering, og dagens PP-tjeneste vil erstattes av / inkluderes i en tverrfaglig pedagogisk veiledningstjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner.

Kommunen er i en omorganiseringsprosess på feltet, initiert av ny rådmann og vedtatt på administrativt nivå. De to rådgiverne som jobber i forvaltningsenheten oppvekst skal inn i stab for kommunalsjefen, samt 2,5 årsverk fra utviklingsenheten, fra 2. januar 2018. Det styrker skoleeierfunksjonen. Den kan finne ut om spesialundervisningen er god nok.

#### 6 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier skal begrunnes i/utledes av autoritative kilder innenfor det reviderte området. Autoritative kilder kan være lover, forskrifter, forarbeider, rettspraksis, politiske vedtak/mål/føringer, administrative retningslinjer/mål/føringer, statlige føringer/veiledere, andre myndigheters praksis, teori og reelle hensyn som vurderinger av hva som er rimelig/formålstjenlig/effektivt.

Revisjonskriteriene utledes med utgangspunkt i hovedproblemstillingen og eventuelle underproblemstillinger, og vil danne grunnlaget for hva de innsamlede data skal vurderes opp mot. I

og med at revisjonskriteriene er uttrykk for en norm eller et ideal for hvordan tilstanden bør være på området, danner kriteriene også utgangspunkt for revisjonens anbefalinger.

I denne forvaltningsrevisjonen vil det bli utledet detaljerte revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Lov om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Utdanningsdirektoratets veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning
- Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning
- Utdanningsdirektoratets veileder om spesialpedagogisk hjelp

Revisjonskriteriene er sendt til rådmann i første fase av forvaltningsrevisjonen for kvalitetssikring. Revisjonen har ikke fått tilbakemelding innen fristen, og antar derfor at kommunen er enig i at de er tilfredsstillende.

## 7 Metode for revisjonen

Valg av metode vil variere etter formålet med forvaltningsrevisjonen og hvilke problemstillinger man ønsker svar på. I denne forvaltningsrevisjonen er dokumentstudier, intervjuer og stikkprøver ansett som mest relevant.

Dokumentstudier ble vurdert som en godt egnet metode for å kunne besvare problemstillingene i prosjektet. Metoden er i stor grad brukt i forbindelse med utledning av revisjonskriterier og som bakgrunn for å klargjøre hvilke rammer Kongsvinger kommune opererer innenfor. Dokumentstudier er ikke-påtrengende metoder. Det vil si at det ikke involverer informanter eller respondenter. Metoden brukes til å studere eksisterende materiale, og er mye brukt for anskaffelse av bakgrunnsinformasjon<sup>5</sup>. Forvaltningsrevisjonen har tatt en forholdsvis omfattende gjennomgang og vurdering av ulik litteratur og dokumenter, hvilke fremkommer av referanselisten. Særlig Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning har blitt mye brukt.

I alle intervjuene er det valgt å benytte en halvstrukturert intervjuguide der man holder seg til tema, men at innfallsvinkel for den som bli intervjuet er åpen. Det er skrevet referat fra oppstartsmøte og fra hvert av de avholdte intervjuene. Referatene er verifisert av de enkelte informantene. Prosjektet har blitt gjennomført i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon (RSK001).

De benyttede metodene dokumentstudier og intervjuer befinner seg begge under den grenen av samfunnsvitenskapelige metoder som heter kvalitative metoder. I de kvalitative metoder er det, kort forklart, et fokus på å opparbeide seg mye data om et lite utvalg, mens det i kvantitative metoder, statistikk, et fokus på lite data, men et stort utvalg. Det er problemstillingene som avgjør hvilken metode man bør velge.

<sup>5</sup> Tjora, Aksel (2010:162f) Kvalitative forskningsmetoder i praksis.

## 7.1 Utvalg av skoler og barnehager

Vi har i dette prosjektet gjennomført til sammen åtte intervjuer (i tillegg til oppstartsmøtet) i kommunen med representanter fra et utvalg skoler og barnehager, samt PP-tjenesten i Kongsvinger kommune. Valg av respondenter til intervju er foretatt etter en vurdering av hva som er hensiktsmessig og omfanget er tilpasset prosjektets ressursramme. Hensikten med intervjuene har vært å avklare hvordan rutinene ved skolene og barnehagene er, både internt og i samarbeid med PP-tjenesten.

I intervjuene med Enhet for service og forvaltning og med PP-tjenesten, var det ingen barnehager eller skoler som ble trukket fram i vesentlig grad som aktuelle for intervju. Derfor har vi valgt enheter etter noe geografisk spredning og etter type barnehage. Vi har intervjuet følgende enheter:

- Kongsvinger ungdomsskole
- Vennersberg skole
- Puttara barnehage (privat FUS-barnehage)
- Vangen barnehage

Det følger ellers av forskrift til opplæringslova § 13-4 at:

*«Oppfølgingstenesta skal sikre tverretatleg samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlege instansar som har ansvar for målgruppa, og formidle, eventuelt samordne, tilbod frå ulike instansar. Aktuelle instansar for samarbeid er særleg grunnskolane og dei vidaregåande skolane, **den pedagogisk-psykologiske tenesta**<sup>6</sup>, opplæringsadministrasjonen i fylkeskommunen, arbeids- og velferdsforvaltninga og helse- og sosialtenestene. Oppfølgingstenesta kan bistå i arbeidet med å redusere fråfallet frå vidaregåande opplæring gjennom samarbeid med grunnskole og vidaregåande opplæring».*

Revisjonen har på bakgrunn av dette også gjennomført kvalitative dybdeintervjuer med ansatte i PP-tjenesten i Kongsvinger kommune.

I forkant av oppstartsmøtet ba administrasjonen noen utvalgte skoler om skriftlig svar på problemstillingene. Disse er også brukt til å svare på problemstillingene. Svarene kom fra Austmarka barne- og ungdomsskole, Brandval skole, Kongsvinger ungdomsskole, Langeland skole og Marikollen skole.

## 7.2 Utvalg stikkprøver

I barnehager så har revisor plukket ut ti saker fra en perm for 2016/2017 og ti saker fra en perm for 2017/2018.

For skole så har vi plukket ut elever fra en liste med alle som er henvist til PPT for spesialundervisning per nå. Det er plukket ut en liste med ti navn fra 2016/2017 og ti navn fra 2018/2019. Siden noen elever ikke har hatt spesialundervisning før i år, vil utvalget gå til neste på listen. På grunn av tekniske utfordringer da revisor var hos administrasjonen, har administrasjonen gjort utvalget etter liste fra revisor, men gjort de overliggende vurderingene. Administrasjonen hadde ikke fysiske elevmapper tilgjengelig for skoleåret 2017/2018, så derfor er det ikke gjort utplukk i dette året. Disse elevmappene ligger kun elektronisk.

<sup>6</sup> Vår uthevelse

## 8 Problemstilling 1 – identifisere elevens behov

Hvilke rutiner finnes for å identifisere elever med behov for særskilte tiltak?

### 8.1 Revisjonskriterier for problemstillingen

Skolen skal vurdere og prøve ut tiltak med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen før vedtak om spesialundervisning fattes (jf. opplæringsloven § 5-4). Dersom tilpasset opplæring ikke er tilstrekkelig, skal eleven henvises til PPT for sakkyndig vurdering av hva slags opplæringstilbud som bør gis, herunder elevens lærevansker og realistiske opplæringsmål, om en kan hjelpe på vanskene innenfor det ordinære opplæringstilbudet og hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud (jf. opplæringslovens § 5-3).

### 8.2 Innsamlet data

I håndboken for pedagogisk arbeid har kommunen egne kapitler for rutiner i overgangene i opplæringsløpet<sup>7</sup> med tidspunkter og ansvar. Rutinene rundt elever med spesielle behov er særlig detaljerte.

Kommunens modell for saksgangen rundt spesialundervisning er:

1. Forarbeid på skolen
2. Drøfting med PP-tjenesten
3. Utprøving og evaluering av nye tiltak
4. Sakkyndig vurdering
5. Samarbeidsmøte
6. Enkeltvedtak
7. IO-plan
8. Oppfølgingsmøter
9. Årsrapport – vurdering

På overordnet nivå er saksgangen lik i barnehagen, med utvikling av IU-plan i stedet for IO-plan.

Kongsvinger ungdomsskole opplyser om at de jobber på denne måten fram mot henvisning til PPT, og den, som virker å være representativ for hvordan skolene jobber:

1. «Internt på skolen samarbeider vi om hver enkelt sak, faglærer, kontaktlærer, TPO-koordinator og foresatte
2. Deretter utprøving av tiltak
3. Evaluering av tiltak
4. Samtale med PP-rådgiver, som er samlokalisert med TPO-koordinator
5. Observasjon av TPO-koordinator og/eller PP-rådgiver
6. Samarbeidsmøte med involverte lærere og foresatte
7. Eventuelt kartlegging
8. Utprøving av nye tiltak

<sup>7</sup> Overgang fra barnehage til barnehage, barnehage til barneskole, barneskole til ungdomsskole, skole til annen skole, ungdomsskole til videregående og overganger for barn og unge med spesielle behov.

## 9. Evaluering av tiltak

## 10. Henvisning hvis kartlegging viser behov»

For å identifisere elever med særskilt behov bruker skolene kartleggingsprøver, analysing av nasjonale prøver, pedagogisk analyse og observasjoner av pedagog og PPT, samt samtaler med foresatte. Ofte henger faglige utfordringer sammen med adferdsutfordringer. Det er ikke alltid lett å vite hva som er adferdsutfordringer og hva som er faglige utfordringer. Før eleven henvises til PPT har skolene utprøvd ulike tiltak, evaluert tiltakene og samarbeidet med PPT, for å se om behovet kan løses innenfor tilpasset opplæring. De som henvises er de sakene som er så kompliserte at gode tiltak er vanskelig. Det nevnes av flere skoler at de har trinnmøter, der de blant annet diskuterer behov for spesialundervisning.

PPT fikk i oppdrag av skoleeier i 2016 å arbeide tettere med Langeland skole for å sikre et inkluderende elev- og læringssyn. Det resulterte i at PPT sammen med Langeland skole utarbeidet en modell for samarbeid mellom skole og PPT. Denne førtilmeldingsmodellen skal alle skolene nå ha tatt i bruk. Modellen ser på systemarbeid og kompetanse. Bekymring kan være avdekket av skolen selv, av andre lærere, gjennom kartlegging eller fra foresatte. Modellen går i korte trekk ut på: Først gjennomføres pedagogisk analyse (med behov støtte fra teamleder, TPO-veileder og eller eventuelt andre relevante fagpersoner). Så følges tiltakene opp i tre uker, for deretter å evalueres/revideres. Om tiltak ikke fungerer kan elevene drøftes i tverrfaglig team. Her innkalles aktuelle fagpersoner. Teamleder, TPO-veileder, PPT, kontaktlærer og foresatte er aktuelle deltakere. Neste steg er eventuell bistand fra støtteinstanser; i første rekke PPT, deretter andre. Skolens TPO-veileder er primær kontaktperson inn mot PPT.

Den pedagogiske analysen er en del av pedagogisk rapport ved henvisning til PPT. På denne måten har skolen tenkt gjennom tilbudet før henvisning. PPT opplever noen ganger at enkelte saker har barnehage og skole «tynne beskrivelser» fra det pedagogiske tilbudet som er gjort i «førhenvisningsfasen». I disse sakene ber PPT om fylligere opplysninger.

Det er kontaktperson fra PPT i alle enheter, både barnehager og skoler. Det er to personer som er kontaktperson i grunnskolen. Skolen har derfor én person å forholde seg til i PPT. Kontaktpersonene er mye ute i enhetene. De er med på å forebygge henvisning. De har systemkunnskap. Skolene vi har fått tilbakemelding fra melder om fast ukentlig samarbeid med PPT. Denne tiden brukes for å samkjøre skole og PPT, og deretter til andre aktuelle aktiviteter, blant annet deltakelse i pedagogiske analyser, tverrfaglige team, observasjon, veiledning eller utredningsarbeid.

Det er naturlig for elevene at PPT-veileder er i klasserommet. Elevene er vant til at mange ulike folk er i klasserommet. I utgangspunktet er det ikke elevene som skal observeres, men hvordan læreren opptrer.

Kongsvinger ungdomsskole trekker også fram at de jobber aktivt i helseteamet i førhenvisningsfasen. Skolens helseteam er bestående av rektor, teamlederne, sosiallærere, TPO-veileder, helsesøster og PP-rådgiver (når hun er på skolen). Disse får oversikt over elever med stort skolefravær, atferdsproblemer eller lærevansker. De fleste saker er sammensatte, så det er viktig å ha oversikt og fordele ansvaret. Helseteamet har møter hver måned og det oppfattes som gode møter. TPO-veileder er et bindeledd mellom kontaktlærer/faglærer og PPT. Saker kanaliseres til TPO-veileder, så de kan ryddes av veien, blant annet ved testing eller observasjon og veiledning av lærer. Austmarka

barne- og ungdomsskole har et lignende team, med PPT, helsesøster, sosiallærer og TPO-veileder. Det er planlagt møter hver tredje uke, i hele skoleåret. I det tverrfaglige teamet følges bekymringsmeldinger opp.

En del av elevene er skolene klar over før de begynner på skolen, men det kan skje endringer i alle overgangene. Det skal være ny sakkyndig vurdering i overgangene. Både forvaltningsenheten og skolene opplyser at de ønsker å se an litt i overgangene, fordi det ofte blir endringer i behov og eleven kan kanskje klare seg med tilpasset opplæring. Kongsvinger ungdomsskole kartlegger i februar-mars mot barneskolen og PPT. TPO-veileder har møter med lederne ved de sju barneskolene. De får oversikt over hvilke elever som har ulike behov. De har overgangsmøter med PP-rådgiver (ungdomsskolen), teamleder/rektor, sosiallærer og kontaktlærer for de elevene som har hatt spesialundervisning i barneskolen. PPT har internt møte med PP-rådgiver for barneskolen ved behov. Etter overgangsmøtene i april-juni, innkaller skolen foreldrene til elever med spesielle behov. TPO-veileder besøker alle barneskolene og er med på 7. trinn i én til to dager. Dette er for å danne seg et bilde av hele eleven. Når de begynner på ungdomsskolen skal de inn i nye klasser.

Vennersberg skole opplyser om at de er på foreldremøte i barnehagene ved oppstart året før. Her er det representanter fra alle barnehagene. Dette er nyttig. Kommunen har også laget en skolestartkalender. Det er også innskrivning på skolen og bli kjent-dag. Det er ekstra oppstartsamtale der det er behov for det. I overgangen til ungdomsskolen så kommer noen fra ungdomsskolen til barneskolen og er ute i klassene og samtaler med lærerne. De kan også ha diskusjoner om hva som bør gjøres. Det kan skje endringer i overgangen, men de mest komplekse sakene vil være der. I overgangen fra småtrinn til mellomtrinn så er det fokus på å holde trøkket oppe. Eleven skal ha lært å lese og skal ha leseforståelse. Dette er viktig for å tette hull. Det er viktig å ha lærere som kjenner hele løpet. Leseforståelse er vanskelig og viktig.

Forvaltningsenheten har samarbeidsmøter med barnehagene/skolene og PPT to ganger i året, for gjennomgang av barn som har og er i behov av spesialpedagogiske tiltak.

Kommunen har fokus på tidlig innsats, men det er ikke alltid det er lett å se behov tidlig. Noen ganger ser man avviket når det faglige trykket blir større. En del mener at det er for mye spesialundervisning på ungdomsskolen, men det er ikke alltid man har oppdaget problemene før, selv om man har fokus på tidlig innsats.

Når det kommer til barnehage så har forvaltningsenheten samarbeidsmøte på våren med de enkelte barnehagene og PPT, der de diskuterer barna og ressursbehov. De diskuterer både barn som allerede har behov om spesialpedagogisk hjelp, men også de som kanskje vil trenge det. Dette brukes både som en statusrapport og som evaluering av tiltak.

Barnehagene avdekker om det er barn med behov som skiller seg vesentlig fra jevnaldrende og om det ordinære tilbudet er godt nok. Barnehagen kan sende melding til PPT i samarbeid med, og med samtykke fra, foresatte. Foresatte kan også melde til PPT selv. Årsaker til at barn trenger spesialpedagogisk hjelp kan være utfordringer med språk, kommunikasjon og sosialt samspill. Det er noen som har spesielle diagnoser. Det kan i noen tilfeller være atferdsproblemer. Barnehagen har masse kompetanse, så de setter inn tiltak med en gang. Barnehagen har jevnlig dialog med PPT, så ofte er de klar over problemene før de får meldingen fra barnehagen. Barnehagen jobber også så tett med PPT, så de vet hva som kommer i sakkyndig vurdering. Foreldre er ofte med på møter. I

henvisning til PPT melder barnehagen om hva de trenger, og så kommer PPT med anbefaling om hva som skal gjøres.

Det er vanskelig å avdekke hos de minste, men det avhenger fra barn til barn. Noen ganger må ting få litt tid for å sette seg. Det er enklest å se sprik/avvik på storbarnavdelinger.

Vangen barnehagen har også en familieavdeling, for ekstra sårbare barn/foreldre fram til ordinær barnehagestart. Her jobbes det med samspill og tilknytning for å bli best mulig foreldre. Dette er barn fra hele kommunen. På avdelingen er det helsesøster og spesialpedagog. Det er ofte helsestasjon som henviser, men kan også være andre, som jordmor eller DPS (hvis foresatte er bruker). Noen av barna på familieavdelingen vil trenge spesialpedagogisk hjelp når de begynner i barnehage. Avdelingen jobber etter MIM (Marschak Interaction Method) for å måle samspill. Avdelingen har to mål: Bedre samspill mellom foreldre og barn og at barnet skal begynne i barnehagen rundt ettårsalder. Tilbudet er en fireårig forsøksordning som ble igangsatt i januar 2017, og alle barn har så langt begynt i barnehagen.

Kommunen har et mål om minst mulig spesialundervisning og mest mulig tilrettelegging og inkludering i ordinær opplæring. Hva som er inkludering varierer fra elev til elev. Det er uttalt at hver elev skal selv oppleve å være inkludert. Noen trenger grupper, mens andre opplever å være inkludert bare når de er i fellesskap med andre. Skolen må hele tiden vurdere «opplevd inkludering» hos eleven. Forholdet mellom ordinær opplæring og spesialundervisning er dynamisk. Skolen må spørre seg selv om ordinær undervisning er god nok til å favne alle. Det er variasjon i kompetanse fra skole til skole, noe som tas opp igjen under problemstilling 5.

### 8.3 Revisors vurdering

Revisor opplever at rutinene rundt overgangene er beskrevet på en tydelig måte i pedagogisk håndbok og at skolene og barnehagene følger disse. Siden PP-rådgiver er til stede på enhetene én gang i uken, vil tiltakene som settes inn, både før og etter offisiell henvisning til PPT, være i samarbeid med de aktuelle involverte. Det vurderes om elevene kan klare seg med tilpasset opplæring eller om det er nødvendig med spesialundervisning. Det oppfattes som et klart suksesskriterium at samarbeidet mellom enheten og PPT er godt, noe som blir diskutert videre i problemstillingen under.

## 9 Problemstilling 2 – oppfølging av bekymringsmeldinger

Hvordan følges bekymringsmeldinger opp og hvordan foregår samhandlingen med PP-kontoret?

### 9.1 Revisjonskriterier for problemstillingen

Uttrykket «bekymringsmelding» benyttes først og fremst i forbindelse med barnevernsproblematikk. I denne rapporten velger vi å tolke begrepet innenfor rammene av spesialundervisning og forstår det som en tilmelding om et mulig spesialundervisningsbehov fra foresatte eller kontaktlærer til PPT.



Vi mener at denne problemstillingen delvis er besvart og beskrevet i problemstilling 2, fordi den går på rutiner på identifisering av elevens behov og tilmelding til PPT, og vi har ikke utarbeidet et revisjonskriterium her. Her vil det beskrives hvordan samarbeidet med PPT oppleves.

## 9.2 Innsamlet data

Som nevnt i forrige kapittel er det én kontaktperson fra PPT i hver enhet. De har ulik kompetanse i PPT som kan settes inn ved behov (for eksempel logoped). PPT har interne samarbeidsmøter med skolene. PPT jobber etter et todelt mandat, både å skrive sakkyndige vurderinger og utvikling av organisasjonen og kompetansen i skolene og barnehagene.

Alle tilbakemeldinger revisor har fått, viser at det er et tett samarbeid mellom skole og PPT og at løsninger fattes i fellesskap. Dette gjør at elevene med utfordringer ikke kommer som en overraskelse på PPT. Det er enklere å samarbeide når PPT er på skolen. PP-rådgiver har da også mer systemforståelse og det blir mer hverdagslig at han/hun er på skolen og i klasserommet. Førtilmeldingsmodellen beskrevet i forrige kapittel bidrar til å formalisere samarbeidet. Den utfordringen som nevnes i dette samarbeidet går på tid og arbeidsmengde hos PPT, TPO-veiler og teamledere. Samarbeidstid er den faktoren som oppleves som den største begrensningen i dette arbeidet.

Når det kommer til barnehagene, så opplever de lang saksbehandlingstid og at det er mange skjemaer som skal fylles ut før «tidlig innsats» kan igangsettes. Barnehagen jobber kanskje ikke annerledes enn de ellers ville gjort, men den systematiske treningen uteblir. Det nevnes at det har vært utskiftninger i kontaktperson fra PPT ved noen enheter som har ført til lang saksbehandlingstid, noen ganger mer enn et barnehageår. Den nye kontaktpersonen må sette seg inn i alt på nytt, noe som tar tid. Ting tar tid fra de ansatte i barnehagen kjenner på utfordringen til barnet får hjelp. PPT er en flaskehals i denne prosessen. PPT har visstnok vært sårbare på grunn av sykdom. Det stilles også spørsmål ved om det er nok med én kontaktperson fra PPT i en stor barnehage. Sen saksbehandling fra PPT fører både til at barnet ikke får det tilbudet han/hun har krav på, men også at barnehagen ikke kan sette inn de ressursene de har behov for, for eksempel at barnehagen ikke kan ha assistent klar til barnehagestart, selv om barnet åpenbart har behov for det. Barnehagen har også opplevd at henvisninger de har sendt til PPT har blitt borte.

Sakkyndig vurdering kan være for flere år, men noen ganger skrives den for ett. Det kommer an på barnets behov. Hvis det er mindre behov, kan sakkyndig vurdering skrives kun for ett år, siden mye skjer (spesielt med språk) i tre- til fireårsalderen. I noen tilfeller har barnet en diagnose som tilsier at det ikke vil bli en forbedring, så da kan sakkyndig vurdering skrives for flere år.

Selv om det ikke er en utfordring som går direkte på spesialpedagogisk hjelp, så er det verdt å nevne at Puttara opplever det som utfordrende at de ikke får svar på bekymringsmeldinger de har sendt. Dette forklares med taushetsplikt. De savner Barn og unge-enheten, som jobbet på tvers av enheter, som så barnet, med flere ulike kommunale behov. I dag oppleves systemet som ineffektivt og byråkratisk. Puttara har ukentlig kontakt med forvaltningsenheten. Ved inntak så er det forvaltningsenheten som fatter vedtaket, samt ressurser til spesialpedagogisk hjelp (to ganger i året). Barnehagen sender søknad om dette etter at sakkyndig vurdering er skrevet. Videreføring av sakkyndige vurderinger på barn som fortsatt trenger hjelp, kommer også veldig seint.



### 9.3 Revisors vurdering

Revisor opplever at samarbeidet mellom skole og PPT og barnehage og PPT er godt ute på enhetene. Det virker som om systemet med én fast kontaktperson på enhetene slår både positivt og negativt ut. Det er positivt fordi kontaktpersonen blir kjent med skolens ansatte og elever, samt systemet. Dette gjør at det er enkelt å utveksle informasjon og dele erfaringer. På denne måten finner de i fellesskap løsninger som er best for eleven/barnet. På den negative siden så gjør denne ordningen systemet sårbart, når det er utskiftning av personal eller sykemeldinger ved PPT.

Siden kulturen rundt spesialundervisning er ulik fra skole til skole og fra barnehage til barnehage, har PPT en viktig rolle som kulturbærer inn i enhetene. Dette vil gjelde i enkeltsakene, men spesielt i det systemrettede arbeidet PPT gjør. Derfor er det viktig at PP-rådgiver får mulighet til å bli kjent med enhetene, så det er enklere å jobbe helhetlig med systemet, som er én del av PPTs mandat.

## 10 Problemstilling 3 – vedtakenes innhold

Inneholder vedtakene opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang?

### 10.1 Revisjonskriterier for problemstillingen

**Kommunens meddelelse om enkeltvedtak skal inneholde begrunnelse (jf. forvaltningslovens § 25) der essensen i sakkyndig vurdering oppsummeres, kompetansemål (jf. opplæringslovens § 5-3), omfang, organisering, innhold og klagerett.**

### 10.2 Innsamlet data

Det er Service- og forvaltningsenheten som skriver i dag enkeltvedtak om spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp. Før var det rektor ved skolene som gjorde dette. Målet med endringen var å få en mer enhetlig vurdering i kommunen. Avdelingen har jobbet fram nye maler på vedtak om spesialundervisning i skole og spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging i barnehage. De har jobbet med at det ikke trenger å stå det samme i vedtakene som i de sakkyndige vurderingene, selv om essensen skal oppsummeres. De jobber også med hvordan de skal bruke årsrapportene. Avdelingen har per i dag ikke en kontrollfunksjon.

En omorganisering er vedtatt på administrativt nivå. De to rådgiverne som jobber i forvaltningsenheten oppvekst skal inn i stab for kommunalsjefen, samt 2,5 årsverk fra utviklingsenheten, fra 2. januar 2018. Et tiltak som er forespeilet av kommunalsjef kan være at vedtak om spesialundervisning blir flyttet tilbake til rektorer, men dette er ikke vedtatt. I dag ansvarliggjøres ikke rektor nok, og oppfølgingen av vedtak kan bli tilfeldig. De sakkyndige vurderingene er gode, så det er ikke der skoen trykker. Kommunalsjef har tatt stikkprøver, men får ikke fulgt opp tilstrekkelig slik som skoleeier er organisert i dag. Forvaltning oppvekst og utviklingsenheten jobber bra, men kommunen må ha linjeledelse. Denne nye staben blir skole-/barnehageeier i praksis og kan blant annet drive tilsyn og veiledning. Barnevern skal også inn i kommunalområdet oppvekst fra 1.1.19. Det er ny rådmann som har satt i gang denne prosessen.

Når det kommer til innholdet i vedtakene, så viser resultatene av stikkprøver at de inneholder det de skal. Se resultatene i vedlegg B. Tilbakemeldingene fra skolene er de samme. De oppleves som ryddige og enkle å forholde seg til. Det oppfattes også nokså positivt at forvaltningsenheten skriver vedtakene. En rektor nevnte at hun var positiv da de slapp å skrive vedtakene selv, men som organisasjon hadde de bedre oversikt da vedtakene ble skrevet selv. De hadde en god mal og vedtakene var i henhold til sakkyndig vurdering (det er de ofte nå også). I dag, når forvaltningsenheten skriver, er prosessen avhengig av flere personer. Det oppleves av noen at den ikke er strømlinjeformet og det er en sårbarhet i nye personer. Det er mange instanser som driver med papirarbeid.

Stort sett blir vedtaket det som er anbefalt i den sakkyndige vurderingen. Dersom anbefalingene ikke følges, må dette begrunnes godt. Vedtakene går på timer til spesialundervisning. Mye av spesialundervisningen går på organisering. Det er sjelden PPT anbefaler å avvike fra læreplanene. Assistentbruk går gjennom tilpasset opplæring og ikke gjennom enkeltvedtak om spesialundervisning. Dess flere vedtak om spesialundervisning en skole har, jo mer bundne midler har de.

De sakkyndige vurderingene kommer digitalt i websak slik at både barnehagene, skolene og forvaltningsenheten får tilgang til disse. Forvaltningsenheten behandler søknad om spesialundervisning / spesialpedagogisk hjelp når all dokumentasjon er på plass og samtykke til vedtak foreligger. IOP og årsrapport legges også i websak. Skole/barnehage har ansvar for å oppfylle rettigheten.

Elev/foresatt blir opplyst om klagerett i enkeltvedtakene. Ved klage skal kommunen gjøre ny vurdering (jf. forvaltningsloven). Dersom vedtaket fra kommunen opprettholdes, sendes saken videre til Fylkesmannen. Klagene går ofte på innholdet i de sakkyndige vurderingene, så da må saken sendes til PPT. Kommunen kan også kontakte Fylkesmannen dersom de har vanskelige saker som de trenger å diskutere.

Enheten opplyser om at de er à jour med vedtak. Disse skal fattes innen «rimelig tid».

### 10.3 Revisors vurdering

Vedtakene, både på skole og på barnehage, er svært standardiserte. De oppfattes av revisor som svært ryddige og enkle å lese. Stikkprøvene viser at de inneholder opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang.

I dag er enkeltvedtakene enhetlige, men det er mindre overordnet kontroll av utøvelsen av spesialundervisning. Revisor er positiv til at en nyopprettet oppvekststab kan drive med mer veiledning og tilsyn. Dette gjelder også slik at vedtakene fortsatt er enhetlige og lettleste.

## 11 Problemstilling 4 – oppfølging av PPTs anbefalinger

I hvilken grad følges PP-kontorets anbefalinger opp?

## 11.1 Revisjonskriterier for problemstillingen

Kommunens enkeltvedtak skal som regel angi like mange årstimer for spesialundervisning og assistentbruk som PPTs sakkyndige vurdering. Negative avvik (færre årstimer) skal begrunnes i vedtaket.

## 11.2 Innsamlet data

Både intervjuer og stikkprøver viser at enkeltvedtakene nesten alltid følger de sakkyndige vurderingene. Dette gjelder både for skole og barnehage. Se resultatet av stikkprøver i vedlegg B.

Den sakkyndige vurderingen og anbefalinger bygger på en felles analyse og er som regel så godt formulert og tilpasset den enkelte elev at dette blir godt fulgt opp. Ingen henvisning sendes fra skolen til PPT før de har gjennomført pedagogisk analyse. Ved en vurdering av om det skal avvikes fra vedtakene, drøftes disse på forhånd med eleven, foresatte og PP-rådgiver. Når skolen får vedtaket så forklarer TPO-veileder eller PP-rådgiver innholdet for kontaktlærer og faglærere. I saker hvor det enda ikke er fattet vedtak følges PP-kontorets anbefalinger opp gjennom at det alltid settes opp evalueringsmøter i etterkant av tiltak som kommer gjennom pedagogisk analyse eller andre møter.

PPT understreker at de sakkyndige vurderingene er uavhengige, men PPT har et godt samarbeid med skole og de sitter med samme bilde av barnet. Anbefalingene i den sakkyndige vurderingen blir grundig argumentert for. PPT og barnehage/skole har felles forståelse for tilrettelegging for barn. PPT har jobbet internt med å definere hva som er en god sakkyndig vurdering, både juridisk og faglig. Den sakkyndige vurderingen er anbefalende, men det er kommunen som eier vedtaket. Dette gir legitimitet.

Forvaltningsenheten har ofte dialog med PPT vedrørende sakkyndig vurdering, blant annet om hva som vurderes som tilrettelegging ut over ordinært tilbud. Når enkeltvedtaket er fattet sendes det til foreldrene, med kopi til barnehage og PPT. Det er foreldrenes dokument. Når vedtaket er fattet er det barnehagens ansvar å følge det opp. Det varierer kanskje hvordan det følges opp i barnehagene. Barnehagene får tilskudd basert på enkeltvedtak, mens skolene får tilskudd i rammen. Det vil bli en endring i ordningen med tilskudd for spesialundervisning til barnehage. Det står mer om dette under problemstilling 5.

I barnehagen hender det at etter at sakkyndig vurdering er skrevet trengs det henvisning til BUP eller habiliteringstjenesten. Foreldrene er med i denne prosessen. Etter sakkyndig vurdering søker leder kommunen om midler, og jobber med PPT for å sette opp tiltak.

## 11.3 Revisors vurdering

I måten enhetene og PPT jobber sammen på, er det naturlig at vedtakene følger sakkyndig vurdering fordi de har en felles forståelse av elevens behov. Dette oppleves som svært positivt.

## 12 Problemstilling 5 – kompetanse i skolen

Hvilken kompetanse finnes i skolen for å følge opp vedtakene?

## 12.1 Revisjonskriterier for problemstillingen

Kommunen skal ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået. Lærere som gir spesialundervisning, skal oppfylle de formelle kravene til lærerkompetanse; spesialpedagogisk utdanning er en fordel, men ikke et krav. Assistenten skal ha veiledning og tilsyn av lærer, som står ansvarlig for opplæringen.

## 12.2 Innsamlet data

Det varierer noe om skolene føler de har nok spesialpedagogisk kompetanse. Noen skoler opplever at de har god dekning, mens noen opplever at de har behov for flere spesialpedagoger.

Skolene trekker også fram leseopplæringskompetanse, spesiell kompetanse/utdanning innenfor regning/matematikk, audiopedagogisk kompetanse og pedagoger med utdanning rettet mot kroppsøving og funksjonshemming. Vennersberg er i ferd med å ansette en leselærer. Austmarka trekker fram at de har pedagog med ICDP-sertifikat<sup>8</sup>.

Alle skolene har i hvert fall én TPO-veileder. Det varierer hvilken formell kompetanse TPO-veileder har, i og med at skolene har organisert denne funksjonen forskjellig. Det oppleves at de TPO-veilederne vi har hørt fra har enten spesialpedagogisk kompetanse eller god erfaring eller begge deler.

Når det kommer til pedagogkompetanse, så har skolene formelt utdannede lærere i rollene. Gjennom den informasjonen revisor har innhentet, virker det som om det er lærere som utfører mesteparten av det spesialpedagogiske arbeidet og ikke assistenter.

Det nevnes også av Kongsvinger ungdomsskole at det er en utfordring at ved fravær er støtteressursen det som blir fjernet først. Det er ingen vikarpott. Det er mye etterutdanning i enheten så da får de mye fravær. Skolen ønsker å tenke inkludering, men mange lærere synes det er utfordrende å ha alle elevene i klassen, selv med to lærere.

De har ulik kompetanse i PPT som kan settes inn ved behov (for eksempel logoped).

Det er sjelden anbefaling fra PPT om spesialpedagog, i hovedsak er det anbefaling om pedagog eller assistent.

Hvorfor noen barnehager ikke har barn med enkeltvedtak kan ha noe med at de er små barnehager og det kan ha noe med kompetansen ved den enkelte enhet.

Vangen barnehage har en pedagogisk leder som er spesialpedagog, men ingen som kun er ansatt som spesialpedagog. PPT er spesialpedagogisk støtte. Barnehagelærerne har fått delegert ansvar. Enhetsleder skulle ønske at kommunen hadde flere spesialpedagoger med spisskompetanse på ulike felt som reiste ut til de forskjellige barnehagene ved behov. Dette ville kanskje blitt faglig bedre. Det kunne også vært en mulighet å få ressurser til at en barnehagelærer jobber spesifikt med en gruppe. Midler de får av kommunen dekker ikke alle behov. Systemet oppleves som tungrodd og at forvaltningsenheten ikke sitter med kompetansen når det kommer til fordeling av midler. Det hadde

<sup>8</sup> Foreldreveiledningsprogrammet International Child Development Programme

vært bedre om enhetsleder kunne gjort egne vurderinger. Enhetslederne er gode på å ta disse vurderingene selv. Barnehagen får tildelt penger hvert halvår.

Puttara har en spesialpedagog som jobber 100 prosent ved skolen. De har nært samarbeid med fysioterapeut, ergoterapeut og logoped. Dette er viktig for å vite hvor man skal begynne arbeidet. Disse er involvert i utformingen av IUP. De har en kommunal fysioterapeut som kommer én gang i uken. Ergoterapeut kommer flere ganger ukentlig. Logoped kommer etter behov. Det er ikke så lett å få hjelp av logoped, så de skulle gjerne fått mer hjelp til dette.

Det er en plan om at fra 1.1.2020 skal alle midler til spesialundervisning til barnehage trekkes ut og brukes til en pott med spesialpedagoger i kommunen, som er spesialister. Dette er vedtatt av kommunalsjef.

### 12.3 Revisors vurdering

Gjennom dette arbeidet, har revisor fått en opplevelse av at kultur er viktigere enn formell kompetanse når det kommer til om eleven får et godt tilbud. Det handler i stor grad om en inkluderingskultur ved den enkelte skole og i den enkelte klasse. Skolens mål om mer inkludering, nås ikke nødvendigvis gjennom flere spesialpedagoger, men holdninger til den enkelte lærer.

Om det faktisk er pedagoger og ikke assistenter som utfører det spesialpedagogiske arbeidet, har ikke denne rapporten klart å avdekke. Vi har ingen grunn til å tro at det er assistenter som gjøre dette arbeidet, men for å være sikre, vil man måtte gå enda dypere inn i skoledagen enn det vi har hatt mulighet til i denne rapporten. TPO-veileder har en rolle som koordinator, og revisor opplever at denne har tilstrekkelig kompetanse.

Det viktigste momentet i arbeidet med spesialundervisning er at hele personalet har stort fokus på inkludering og tilrettelegging for den enkelte elev. Revisor har fått inntrykk av at dette varierer fra skole til skole og også fra lærer til lærer. Det må en kulturendring til, både i Kongsvinger kommune og i landet for øvrig. De revisjonen har snakket med på overordnet nivå, PPT, kommunalsjef og Forvaltningsenheten, har en god forståelse og kompetanse om hvordan spesialundervisning skal gjennomføres, og de tar dette på alvor. Likevel virker det som om det fortsatt henger noen gamle holdninger igjen rundt omkring. Kommunen er på vei, med kommunalsjef og stab for utdanning i spissen.

## 13 Problemstilling 6 – rutiner for rapportering, oppfølging og evaluering av tiltak

Hvilke rutiner finnes for rapportering, oppfølging og evaluering av vedtatte tiltak?

### 13.1 Revisjonskriterier for problemstillingen

Kongsvinger kommune skal utarbeide årlig rapport og IOP fra spesialundervisningen, jf. opplæringslovens § 5-5 og Utdanningsdirektoratets veileder *Spesialundervisning*. Basert på sakkyndig vurdering og enkeltvedtak skal IOP utdype elevens kompetansemål og eventuelle avvik

fra læreplanen. Årsrapporten skal evaluere om eleven har oppnådd kompetansemålene. Kommunen skal også tilstrebe rasjonelle rutiner for rapportering og oppfølging av vedtatte tiltak. Skolen skal avholde to utviklingssamtaler med elevens foresatte og to elevsamtaler hvert år.

### 13.2 Innsamlet data

Etter at enkeltvedtaket er fattet skal IOP skrives og tiltak skal gjennomføres. Årsrapport skrives etter dette. Det søkes om nytt vedtak hvert år. Sakkyndig vurdering kan være for tre år. Det er ikke sikkert eleven trenger spesialundervisning videre, men dette vurderes etter samtale med elev og foresatte. Noen ganger sier eleven han/hun ikke trenger det, og at tilfredsstillende undervisning kan oppnås innenfor det ordinære. Dette gjelder elevene med mindre tilretteleggingsbehov.

Rutinen, som blant annet er nevnt i samtykkeskjemaet, skisserer at IOP skal utarbeides i samarbeid med foresatte innen 1. oktober og skal sendes PPT og Service- og forvaltningsenheten. Videre står det at skolen utarbeider årsrapport innen 1. mai, og denne sendes foresatte, PPT og Service- og forvaltningsenheten.

Denne rutinen om IOP og årsrapport, nevnes av alle vi har vært i kontakt med, og virker veldig innarbeidet ved enhetene. Hva som står i vedtakene må vises i IOP. IOP skal være så konkret som mulig og følge kompetansemålene i læreplanen. Vennersberg nevner at de skriver IOP før vedtaket er fattet, fordi det er en treghet i systemet. Det er både en løpende evaluering og underveisevaluering. To ganger i året er det utviklingssamtaler med alle elever. Kongsvinger ungdomsskole nevner at de justerer IOP hvert halvår. Dette er i tråd med at elevene har krav på halvårsrapporter. Langeland skolen nevner at de ved bruk av pedagogisk analyse evaluerer tiltak hver sjettede uke. Det nevnes også at revidering av innholdet i IOP blir gjort for sjeldent gjennom skoleåret, og dokumentene blir sjeldent dynamiske nok. PPT nevner at det er kontaktlærer som er «eier» og skriver under på IOP. I praksis er det faglærer og/eller kontaktlærer som skriver IOP. De mener at det er gode rutiner for dette. TPO-veileder er tett på og kvalitetssikrer og veileder. Marikollen opplyser om at de alltid tar utgangspunkt i de sakkyndige vurderingene når IO-planer skrives. Dette er noe TPO-veileder sjekker før de ferdigstilles. PPT har også mulighet til å komme med innspill under gjennomgang av IOP.

Kongsvinger ungdomsskole trekker fram at når de jobber med IOP og årsrapport så må disse dokumentene deles fordi faglærerne jobber med dette. Nå blir det lagt på fellesområde som alle lærerne har tilgang til, men så blir det slettet når de er ferdig, og den endelige versjonen blir lagt i Websak. Dette kan være en sikkerhetsbrist, siden alle lærerne har på et tidspunkt tilgang til alle elevenes mapper. TPO-veileder ønsker en tottrinnsinnlogging i systemet. Det kunne vært mulighet for at PPT og foreldre også fikk lesetilgang. Kongsvinger ungdomsskole stiller spørsmål om hvorfor digital IOP ikke er innført ennå. Arbeidet med IOP er enklere på en liten skole.

Kommunen er i et prosjekt for muligens å digitalisere arbeidet med IOP. IOP skal brukes som en systematisk plan i hverdagen. I nettverket for å utvikle dette sitter PPT, rektorer og TPO-veiledere. Disse skal lage ny IOP. I dag har skolene egne systemer, blant annet skrives det på papir.

Etter vedtaket er det er felles oppstartsmøte med skolen og ofte foreldrene. I tillegg til dette formelle, nevner skolene at de har jevnlig møter/oppfølgingsamtaler med elever, foresatte og PPT, gjerne i tverrfaglige team. Hyppigheten på møtene bestemmes av behov; noen ganger kan det være

én gang i uken i starten, men sjeldnere etter hvert. Det nevnes at det er forbedringspotensial på å gjøre disse treffpunktene mer systematiske.

Forvaltningsenheten får kopi av IOP, IUP og årsrapporter. De nevner at de jobber med hvordan de skal bruke årsrapportene.

Både IOP og årsrapport diskuterer PPT med TPO-veileder. IOP ligger til grunn for ny sakkyndig vurdering. Det er også avsluttende møte med TPO-veileder om de elevene som har hatt spesialundervisning. PPT har også samarbeidsmøter med forvaltningsenheten, så de sitter med de samme listene over elever med spesialundervisning.

I barnehagen skriver de IUP (individuell utviklingsplan). Dette skal skrives på bakgrunn av vedtaket. Det er barnehagen som skriver denne. Det er ikke lovpålagt, men pålagt i Kongsvinger kommune. Vangen barnehage nevner at foreldrene får denne til gjennomlesing før den er endelig og Puttara skriver denne i samarbeid med foreldrene. Det er barnehagelærer eller pedagogisk leder som skriver IUP og årsrapport, men enhetsleder ser gjennom.

### 13.3 Revisors vurdering

Revisor oppfatter at det formelle arbeidet med IOP og årsrapporter er godt integrert i skolenes rutiner. Det som kan forbedres er oppfølgingen av IOP-er. Det nevnes at det er litt for lite systematikk i justering og revidering av IOP-ene, samt når det kommer til treffpunkter med elev/foresatte. Hvor hyppig dette skal skje er umulig å si på generelt grunnlag, men det er tydeligvis et forbedringspotensial her. Revisor vil anbefale kommunen å jobbe med det som kommer etter at IOP er skrevet og forsøke å få dette inni et system.

Det nevnes også at årsrapportene må skrives tidlig, og at det for skolene oppleves som for tidlig. Sett fra forvaltningsenhetenes side virker det fornuftig å ville ha disse inn før 1. mai, men hvis dette går på bekostning av nytteverdien for skolen, bør det finnes en bedre løsning. Revisor anbefaler kommunen å diskutere dette.

Revisor er positiv til at kommunen er i gang med å digitalisere arbeidet med IOP. Det er viktig å få dette på plass raskt, så sikkerheten til elevenes dokumenter blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

## 14 Problemstilling 7 - lovverket

Er kommunens spesialundervisningspraksis i overensstemmelse med lovverket?

### 14.1 Revisjonskriterier for problemstillingen

**Lovverket for spesialundervisning skal oppfylles i Kongsvinger kommune, jf. opplæringslovens § 5-1 og § 13-1 samt barnehageloven § 19a.** Utover dette vil revisjonskriteriene under de andre problemstillingene være med på å svare på denne problemstillingen. Et tema som ikke direkte blir berørt i de andre kapitlene er samtykke, og dette vil bli kommentert her.

## 14.2 Innsamlet data

Forvaltnings sjef har delegert myndighet fra rådmann til å fatte vedtak blant annet når det gjelder opplæringsloven og barnehageloven. Hvilke paragrafer, retningslinjer og oppgaver dette gjelder, er beskrevet i et dokument.

Skolene som har gitt tilbakemelding på spørsmål fra administrasjonen bekrefter at de har en praksis som bygger på Opplæringslova § 5-1 og følger kommunens saksgang som er beskrevet i pedagogisk håndbok. Den nasjonale veilederen for spesialpedagogisk undervisning og forvaltningslova med forskrifter trekkes også fram.

Det er skolen som innhenter samtykkeskjema og sender det med henvisningsskjemaet. PPT mener at det er høy bevissthet om samtykke.

PPT har ikke ventelister. Dette har tidligere vært problemer, men det ligger noen år tilbake i tid. Ventetiden har gradvis gått ned. De holder seg innenfor tre måneder. PPT har jobbet med å få ned saksbehandlingstiden ytterligere. Det har vært noen skifter i skolene og barnehagene av kontaktpersoner i PPT. PPT har hatt bratt læringskurve de siste årene. De skal også jobbe systemisk. De skal være tettere og fortere på i skole og barnehage.

Forvaltningseenheten er à jour med vedtak. Disse skal fattes innen «rimelig tid».

Barnehagene får i hovedsak tilskudd etter § 19 e, men kan også få tilskudd etter § 19 g. Nedsatt funksjonsevne (§ 19 g) skal ikke være en hindring for at barn skal kunne gå i barnehage.

## 14.3 Revisors vurdering

Revisor oppfatter at Kongsvinger kommune i all hovedsak følger lovverket for spesialundervisning skal. En ytterligere konklusjon kommer i neste kapittel.



## 15 Konklusjon

Det trekkes fram argumenter både for og mot organiseringen kommunen har med at det er Forvaltningsenheten som fatter vedtak om spesialundervisning. På den negative siden trekkes det fram at skolen mister oversikten og at det blir for mange som er involvert i prosessen, som igjen skaper forsinkelser. På den positive siden, så gir dette kommunen god oversikt over alle tilfeller av spesialundervisning i kommunen sett under ett. Antageligvis vil også vedtakene fattes under de samme forutsetningene i hele kommunen. Det kan likevel være et poeng at kommunen jobber med å opplyse de involverte parter om saksgangen, for eksempel gjennom et elektronisk saksbehandlingssystem. Noe treghet i saksbehandlingen vil muligens være nødvendig, når flere aktører er inne i saksbehandlingen og saken skal opplyses tilstrekkelig.

Det har også vært nevnt at det er ønskelig om kommunen har en gruppe med spesialpedagoger med spisskompetanse, som barnehagene kan bruke ved behov. Dette opplyser kommunen om at er på trappene og revisor opplever dette som positivt.

Det oppleves at arbeidet som gjøres i skolene ikke en enhetlig når det kommer til spesialundervisning. Selv om vedtakene tas sentralt, må den daglige utførelsen gjøres av skolene. Det kan stilles spørsmål ved om kommunen bør legge mer føringer på alle skolene om fokus i spesialundervisningen, blant annet når det kommer til inkludering i klassen.

Et suksesskriterium for et godt samarbeid mellom skole og PPT og for PPT å kunne jobbe på systemnivå, er en tilstedeværende kontaktperson i PPT som kjenner skolen godt. Dette opplyses det om at det i aller høyeste grad er i skolen.

Revisor har inntrykk av at kommunens ledelse har gode tanker om spesialundervisning, men at det ikke er så lett å gjennomføre denne enhetlige tankegangen helt ned i alle enhetene. Dette er ledelsen klar over. Noe av målet med å omorganisere og å flytte forvaltningsenheten oppvekst til kommunalsjefs stab, er å få bedre mulighet for veiledning og tilsyn med hvordan alle kommunens enheter jobber med spesialundervisning.

Etter tilbakemelding fra Kongsvinger ungdomsskole, anbefaler revisor at kommunen jobber med et felles system for å skrive IOP og årsrapport. Det bør være et system som aktuelle lærere har tilgang til, både i prosessen med å skrive IOP, men også dersom den skal oppdateres.

## 16 Anbefalinger

1. Revisor anbefaler at Kongsvinger kommune, gjerne i den nye utdanningsstaben, undersøker om barnehagebarn får hjelp så raskt som de bør.
2. Revisor anbefaler at Kongsvinger kommune legger til rette for at lærerne kan skrive IOP og årsrapport i et system med innlogging, som ivaretar elevens personvern.
3. Revisor anbefaler Kongsvinger kommune å jobbe videre med å systematisere bruken av IOP gjennom skoleåret.
4. Revisor anbefaler Kongsvinger kommune å diskutere om 1. mai er en hensiktsmessig frist for å skrive årsrapport.

## **17 Rådmannens høringsuttalelse**

En foreløpig rapport har vært sendt til rådmann for uttalelse. Det er gjort endringer i rapporten i henhold til kommentarene fra kommunens administrasjon, utover dette har ikke rådmann kommentarer til rapporten.

## 18 Referanser

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

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

Kunnskapsdepartementet. Lov om barnehager (barnehageloven). LOV-2018-06-22-85

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

Utdanningsdirektoratet. «Hva er tilpasset opplæring?» Kilde: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/hva-er-tilpasset-opplaring/>

Utdanningsdirektoratet. Veilederen Spesialundervisning. Kilde: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/>

Forsidebilde: "Figure Sitting And Reading Book", *Master isolated images at FreeDigitalPhotos.net*

## 19 Vedlegg A: Utledning av revisjonskriterier

### Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 1

#### 1. Hvilke rutiner finnes for å identifisere elever med behov for særskilte tiltak?

For denne problemstillingen støtter vi oss til opplæringslovens første paragrafer:

- § 5-1 *Rett til spesialundervisning*: “Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning. I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha et slik innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven.”
- § 5-3 *Sakkunnig vurdering*: “Før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast. Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til: eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet; lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa; realistiske opplæringsmål for eleven; om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbodet; kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod.”
- § 5-4 *Nærmare om saksbehandlinga i samband med vedtak om spesialundervisning*: “Eleven eller foreldra til eleven kan krevje at skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng. Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades. Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringsstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.”

Revisor utleder følgende *revisjonskriterium* for denne problemstillingen: **Skolen skal vurdere og prøve ut tiltak med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen før vedtak om spesialundervisning fattes (jf. opplæringsloven § 5-4). Dersom tilpasset opplæring ikke er tilstrekkelig, skal eleven henvises til PPT for sakkyndig vurdering av hva slags opplæringstilbud som bør gis, herunder elevens lærevansker og realistiske opplæringsmål, om en kan hjelpe på vanskene innenfor det ordinære opplæringstilbudet og hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud (jf. opplæringslovens § 5-3).**

### Utledning av revisjonskriterier for problemstilling 2

#### 2. Hvordan følges bekymringsmeldinger opp og hvordan foregår samhandlingen med PP-kontoret?

Uttrykket «bekymringsmelding» benyttes først og fremst i forbindelse med barnevernsproblematikk. I denne rapporten velger vi å tolke begrepet innenfor rammene av spesialundervisning og forstår det som en tilmelding om et mulig spesialundervisningsbehov fra foresatte eller kontaktlærer til PPT.

Vi mener at denne problemstillingen vil besvares og beskrives i problemstilling 2, og vi har ikke utarbeidet et revisjonskriterium her.

## Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 3

### 3. Inneholder vedtakene opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang?

Et komplett enkeltvedtak bør inkludere følgende elementer:

- Begrunnelse i enkeltvedtak – oppsummering av sakkyndig vurdering: Etter forvaltningsloven § 25 skal enkeltvedtak være tydelig begrunnet. Enkeltvedtaket baseres på sakkyndige vurdering fra PPT, som foresatte har mottatt tidligere. (Dersom det foreligger sakkyndige vurderinger fra barne- og ungdomspsykiatri m.fl., inngår disse i grunnlaget for PPTs sakkyndige vurdering.) For å styrke begrunnelsen, bør enkeltvedtaket ikke bare henviser til PPTs sakkyndige vurdering, men også gjengi essensen i denne.
- Elevens kompetansemål i enkeltvedtak: PPT skal i sin sakkyndige vurdering fastsette realistiske opplæringsmål (jf. opplæringslovens § 5-3 og § 5-1) – også kalt kompetansemål. Kommunens enkeltvedtak bør derfor inneholde en bolk “Kompetansemål”, der eventuelle avvik fra læreplanen (Kunnskapsløftet) for trinnet angis. Teksten kan her kopieres fra PPTs sakkyndige vurdering. Henvisning til vedlegg er ikke tilstrekkelig på dette viktige punktet.

Revisor legger til grunn følgende *revisjonskriterium*: **Kommunens meddelelse om enkeltvedtak skal inneholde begrunnelse (jf. forvaltningslovens § 25) der essensen i sakkyndig vurdering oppsummeres, kompetansemål (jf. opplæringslovens § 5-3), omfang, organisering, innhold og klagerett.**

## Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 4

### 4. I hvilken grad følges PP-kontorets anbefalinger opp?

Under denne problemstillingen har revisor primært fokusert på spesialundervisningens *omfang*, det vil si antall årstimer med spesialundervisning og assistent. Spesialundervisningens innhold – faglig fokus og pedagogiske virkemidler – er også et aspekt.

I opplæringslovens § 5-3 2. ledd heter det følgende om sakkyndig vurdering: «Dersom vedtaket fra kommunen eller fylkeskommunen avviker fra den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for

vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringsstilbod som oppfyller retten etter § 5-1 eller § 5-7.»

Revisor legger til grunn følgende revisjonskriterium: **Kommunens enkeltvedtak skal som regel angi like mange årstimer for spesialundervisning og assistentbruk som PPTs sakkyndige vurdering. Negative avvik (færre årstimer) skal begrunnes i vedtaket.**

## Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 5

### 5. Hvilken kompetanse finnes i skolen for å følge opp vedtakene?

I Opplæringslovens § 13-1 heter det at «Kommunen skal ha skolefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået».

Opplæringsloven sier følgende i § 10-1 *Krav om kompetanse ved tilsetjing av undervisningspersonell*: «Den som skal tilsetjast i undervisningsstilling i grunnskolen og i den vidaregåande skolen, skal ha relevant fagleg og pedagogisk kompetanse. Departementet gir nærmare forskrifter om krav til utdanning og praksis for den som skal tilsetjast i undervisningsstillingar på ulike årstrinn og i ulike skoleslag.»

Utdanningsdirektoratet utdyper dette i veilederen *Spesialundervisning*, kapittel 2.7 *Krav til lærerkompetanse og bruk av assistenter*: «Det er i utgangspunktet de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring som for den ordinære opplæringen.»

Når det gjelder assistenter o.l., heter det følgende i opplæringsloven § 10-11: «Personale som ikkje er tilsett i undervisningsstilling etter § 10-1 eller § 10-6 kan hjelpe til i opplæringa dersom dei får nødvendig rettleiing (...) Personale som ikkje er tilsett i undervisningsstilling, skal ikkje ha ansvaret for opplæringa.»

Revisor legger til grunn følgende *revisjonskriterium*: **Kommunen skal ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået. Lærere som gir spesialundervisning, skal oppfylle de formelle kravene til lærerkompetanse; spesialpedagogisk utdanning er en fordel, men ikke et krav. Assistenter skal ha veiledning og tilsyn av lærer, som står ansvarlig for opplæringen.**

## Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 6

### 6. Hvilke rutiner finnes for rapportering, oppfølging og evaluering av vedtatte tiltak?

Spesialundervisning baseres på et komplekst system av dokumenter som skal utarbeides og oppdateres og møter som skal avholdes. Revisor oppsummerer her følgende frekvenser - noe forenklet:

1. Sakkyndig vurdering: Opplæringsloven regulerer ikke eksplisitt hvor lenge en sakkyndig vurdering er gyldig, men den må kunne gi skolen et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Det bør derfor komme tydelig fram i den sakkyndige vurderingen hvor lang periode PPT vurderer at den gjelder for. Hvis den sakkyndige vurderingen er grundig og elevens behov er mer eller mindre uendret kan det tenkes at en sakkyndig vurdering kan gjelde for mer enn ett opplæringsår.
2. Enkeltvedtak: Veilederen *Spesialundervisning* angir (kapittel 7.7) at «Som hovedregel bør vedtaket gjelde for ett opplæringsår av gangen. Hvis elevens behov antas å være rimelig stabilt, er det mulig å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning som gjelder for mer enn ett år». Når PPTs sakkyndig vurdering gjelder for tre år, kan imidlertid også enkeltvedtak fattes for tre år, med forbehold om at nytt enkeltvedtak kan fattes før, dersom det oppstår endringer i elevens behov (nye sakkyndige vurderinger).
3. Årsrapport og individuell opplæringsplan (IOP): I opplæringslovens § 5-5 2. ledd heter det: «Skolen skal ein gong i året utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven.» Når det gjelder IOP, heter det i opplæringslovens § 5-5 1. ledd: «For elev som får spesialundervisning, skal det utarbeidast individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast.» At IOP skal utarbeides for hvert skoleår, følger av årlige rapporter: På grunnlag av rapporten for forrige skoleår, vil skolen hver sommer revidere IOP.
4. Halvårlege utviklingssamtaler og elevsamtaler: Skolene er pålagt å avholde to utviklingssamtaler med alle elevers foresatte (jf. forskrift til opplæringslova § 20-3) og to elevsamtaler per år (jf. forskrift til opplæringslova § 3-11 3. ledd).

Revisor legger til grunn følgende *revisjonskriterium*: **Kongsvinger kommune skal utarbeide årlig rapport og IOP fra spesialundervisningen, jf. opplæringslovens § 5-5 og Utdanningsdirektoratets veileder *Spesialundervisning*. Basert på sakkyndig vurdering og enkeltvedtak skal IOP utdype elevens kompetansemål og eventuelle avvik fra læreplanen. Årsrapporten skal evaluere om eleven har oppnådd kompetansemålene. Kommunen skal også tilstrebe rasjonelle rutiner for rapportering og oppfølging av vedtatte tiltak. Skolen skal avholde to utviklingssamtaler med elevens foresatte og to elevsamtaler hvert år.**

## Utleddning av revisjonskriterier for problemstilling 7

### 7. Er kommunens spesialundervisningspraksis i overensstemmelse med lovverket?

For denne overgripende problemstillingen tar vi utgangspunkt i opplæringslovens § 5-1 *Rett til spesialundervisning*: «Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning. I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha et slik innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetallet som gjeld andre elevar, jf. § 2-2 og § 3-2.»

Videre heter det i opplæringslovens § 13-1 *Plikt for kommunen til å sørge for grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp*: «Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og spesialpedagogisk hjelp etter denne lova for alle som er busette i kommunen.»

Når det kommer til barnehage så gjelder barnehageloven § 19a *Rett til spesialpedagogisk hjelp*. Her står det blant annet: «Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det. Dette gjelder uavhengig av om de går i barnehage. Formålet med spesialpedagogisk hjelp er å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. Spesialpedagogisk hjelp kan gis til barnet individuelt eller i gruppe. Hjelpen skal omfatte tilbud om foreldrerådgivning. Kommunen skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn bosatt i kommunen.»

Revisor legger til grunn følgende revisjonskriterium: **Lowverket for spesialundervisning skal oppfylles i Kongsvinger kommune, jf. opplæringslovens § 5-1 og § 13-1 samt barnehageloven § 19a.** Utover dette vil revisjonskriteriene under de andre problemstillingene være med på å svare på denne problemstillingen.



## 20 Vedlegg B – Stikkprøver skole og barnehage

### 20.1 Stikkprøver skole

2016/2017

	Enkeltvedtak inneholder opplysninger om avgjørelse, begrunnelse (der essensen av sakkyndig vurdering oppsummeres), kompetansemål, omfang, organisering, innhold og klageadgang	Følger enkeltvedtakene sakkyndig vurdering (antall timer og assistentbruk)? Eventuelt begrunnelse.
1	Ja	Ja
2	Ja	Ja
3	Ja	Ja
4	Ja	Ja
5	Ja	Ja
6	Ja	Ja
7	Ja	Ja
8	Ja	Ja
9	Ja	Ja
10	Ja	Ja

2018/2019

	Enkeltvedtak inneholder opplysninger om avgjørelse, begrunnelse (der essensen av sakkyndig vurdering oppsummeres), kompetansemål, omfang, organisering, innhold og klageadgang	Følger enkeltvedtakene sakkyndig vurdering?
1	Ja	Ja
2	Ja	Ja
3	Ja	Ja
4	Ja	Ja
5	Ja	Ja
6	Ja	Ja
7	Ja	Ja
8	Ja	Ja
9	Ja	Det står i enkeltvedtaket at vedtaket er i samsvar med sakkyndig vurdering, men i sakkyndig vurdering står det 228 årstimer à 45 minutter, mens i vedtaket står det 228 årstimer à 60 minutter. Revisor antar at det er en skrivefeil i sakkyndig vurdering. For øvrig følger vedtak den sakkyndige vurderingen.
10	Ja	Ja

## 20.2 Stikkprøver barnehage

### 2016/2017

	Enkeltvedtak inneholder opplysninger om avgjørelse, begrunnelse (der essensen av sakkyndig vurdering oppsummeres), kompetansemål, omfang, organisering, innhold og klageadgang	Følger enkeltvedtakene sakkyndig vurdering (antall timer og assistentbruk)? Eventuelt begrunnelse.
1	Ja	Ja
2	Ikke enkeltvedtak. Anbefalt henvisning til habiliteringstjenesten	
3	Ja	Ja
4	Ja	Ja
5	Ja	Ja
6	Ja	Ja
7	Ja	Ja
8	Ja	Ja
9	Ja	Ja
10	Ja	Ja

### 2017/2018

	Enkeltvedtak inneholder opplysninger om avgjørelse, begrunnelse (der essensen av sakkyndig vurdering oppsummeres), kompetansemål, omfang, organisering, innhold og klageadgang	Følger enkeltvedtakene sakkyndig vurdering?
1	Ja	Ja
2	Ja	Ja
3	Ja	Ja
4	Ja	Ja
5	Ja, men på § 19 g	
6	Ja	Ja
7	Ja, men på § 19 g	Sakkyndig vurdering
8	Ja, men på § 19 g	Under utredning PPT
9	Ja	Ja
10	Ja	Ja