

Til Kontrollutvalget i Nord-Odal kommune
v/Glåmdal sekretariat IKS
2226 Kongsvinger

SPESIALUNDERVISNING

Rapport fra gjennomført forvaltningsrevisjon i Nord-Odal kommune.



Nord-Odal kommune

Prosjektnr. 400 805

Kongsvinger 19.11.2013

INNHold:

1	INNLEDNING	3
2	SAMMENDRAG - HOVEDKONKLUSJON	3
3	ANBEFALINGER	4
4	FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNING	5
5	INFORMASJON OM REVIDERT ENHET	5
6	METODE	6
6.1	Generelt	6
6.2	Dette prosjektet.....	7
6.3	Kilder til revisjonskriterier	8
7	PROBLEMSTILLINGER	9
7.1	Hvilke rutiner finnes for å identifisere elever med behov for særskilte tiltak?	9
7.2	Hvordan følges bekymringsmeldinger opp - samhandling med PPT?.....	11
7.3	Inneholder vedtakene opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang?	12
7.4	I hvilken grad følges PP-kontorets anbefalinger opp?	14
7.5	Hvilken kompetanse finnes i skolen for å følge opp vedtakene?	15
7.6	Rutiner for rapportering, oppfølging og evaluering av vedtatte tiltak?	17
7.7	Etterleves tidsfrister for behandling av søknader om spesialundervisning?	19
7.8	Ivaretas elevens/foreldres rettigheter før vedtak om spesialundervisning?	20
7.9	Er kommunens spesialundervisning i overensstemmelse med lovverket?	21
	KILDER.....	24
	VEDLEGG 1: NASJONALE RETNINGSLINJER FOR SPESIALUNDERVISNING .	25
	VEDLEGG 2: NORD-ODAL KOMMUNES RUTINER OG VEDTAKSMAL	30
	VEDLEGG 3: RÅDMANNENS UTTALELSE.....	34

1 INNLEDNING

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for kommunene etter Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 med endringer av 12. desember 2003 (kommune-loven). Formålet med forvaltningsrevisjon er med virkning fra 1. juli 2004 nedfelt i kommunelovens § 77 nr. 4: ”Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematisk vurdering av økonomi, produktivitet, mål-oppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)”.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet “Hvordan håndteres og praktiseres spesialundervisning i skolen” er vedtatt av Nord-Odal kommunestyre (*Plan for forvaltningsrevisjon*, 13.2.2013), bestilt av kontrollutvalget (sak 15/2013, 19.4.2013) og oversendt av Glåmdal sekretariat IKS (22.4.2013).

Glåmdal revisjon IKS takker for godt samarbeid med Nord-Odal kommune og Odal PPT i prosjektet.

2 SAMMENDRAG - HOVEDKONKLUSJON

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi undersøkt om elever i Nord-Odals grunnskoler får den spesialundervisningen de rettmessig har krav på. Kommunens rutiner – skriftlig og i praksis – for beslutning og iverksetting av spesialundervisning står sentralt.

Glåmdal revisjon IKS konkluderer med at Nord-Odal kommune identifiserer elever med særskilte behov i henhold til opplæringsloven og statlige retningslinjer. Opplysningsplikten til barneverntjenesten m.fl. etterleves ved at bekymringsmeldinger sendes. Kommunens enkeltvedtak om spesialundervisning opplyser godt om avgjørelse (omfang, innhold og organisering) og klageadgang, men for lite om begrunnelse og kompetansemål.

PPTs anbefalinger følges i stor grad opp i kommunens enkeltvedtak når det gjelder spesialundervisningens omfang, det vil si årstimer til spesialundervisning og assistent. Kommunens oppvekstetat bistår med pedagogisk kompetanse, og skolene har høy spesialpedagogisk kompetanse. Elevens og foreldrenes rettigheter ivaretas frem til vedtak om spesialundervisning.

Glåmdal revisjons hovedkonklusjon er at Nord-Odal kommune fatter enkeltvedtak om spesialundervisning for de elever som har rett til det. Nord-Odal kommunes spesialundervisning overensstemmer i det store og hele med lov- og regelverk.

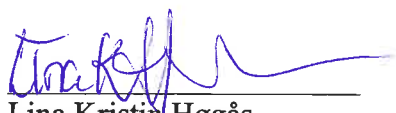
Revisjonen finner at Nord-Odal kommunes enkeltvedtak er mangelfulle hva angår begrunnelse og kompetansemål. Kommunes skriftlige rutiner er ikke ajour når det gjelder årlig rapportering av spesialundervisning fra 1.8.2013, og delegasjonsreglementet er upresist.

3 ANBEFALINGER

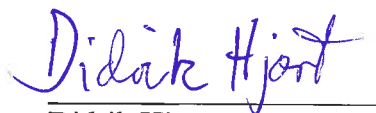
Glåmdal revisjon IKS anbefaler Nord-Odal kommune å vurdere følgende tiltak:

- Enkeltvedtak om spesialundervisning bør begrunnes tydeligere ved at essensen i PPTs sakkyndige vurdering gjengis. Vedtakene bør også angi elevens kompetansemål mer realistisk og presist - med avvik fra læreplanen for trinnet.
- For å forenkle dokumentasjonen og samtidig høyne dokumentkvaliteten, bør treårige enkeltvedtak basert på treårige sakkyndige vurderinger fra PPT benyttes der det er mulig.
- Nord-Odal kommunes *Rutiner ved vurdering av tilpasset opplæring og spesialundervisning i grunnskolen* bør revideres ved at det innføres årlig rapportering av spesialundervisning (jf. endringer i opplæringsloven fra 1.8.2013). Kommunen bør innføre en felles frist for utarbeiding av årsrapport og individuell opplæringsplan (IOP). Årsrapport og IOP kan dessuten kombineres i samme dokument.
- *Delegasjonsreglement for Nord-Odal kommune* bør revideres for å avklare hvem som fatter enkeltvedtak om spesialundervisning.

Kongsvinger 19.11.2013.



Lina Kristin Høgås
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Didrik Hjort
forvaltningsrevisor

4 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNING

Kontrollutvalget i Nord-Odal kommune har i bestillingen (19.4.2013) gitt følgende *formål* for prosjektet: “Formålet med prosjektet er å finne ut hvorfor Nord-Odal kommune ligger så lavt i andel elever som får spesialundervisning.”

Kontrollutvalget har gitt følgende *problemstillinger* for prosjektet:

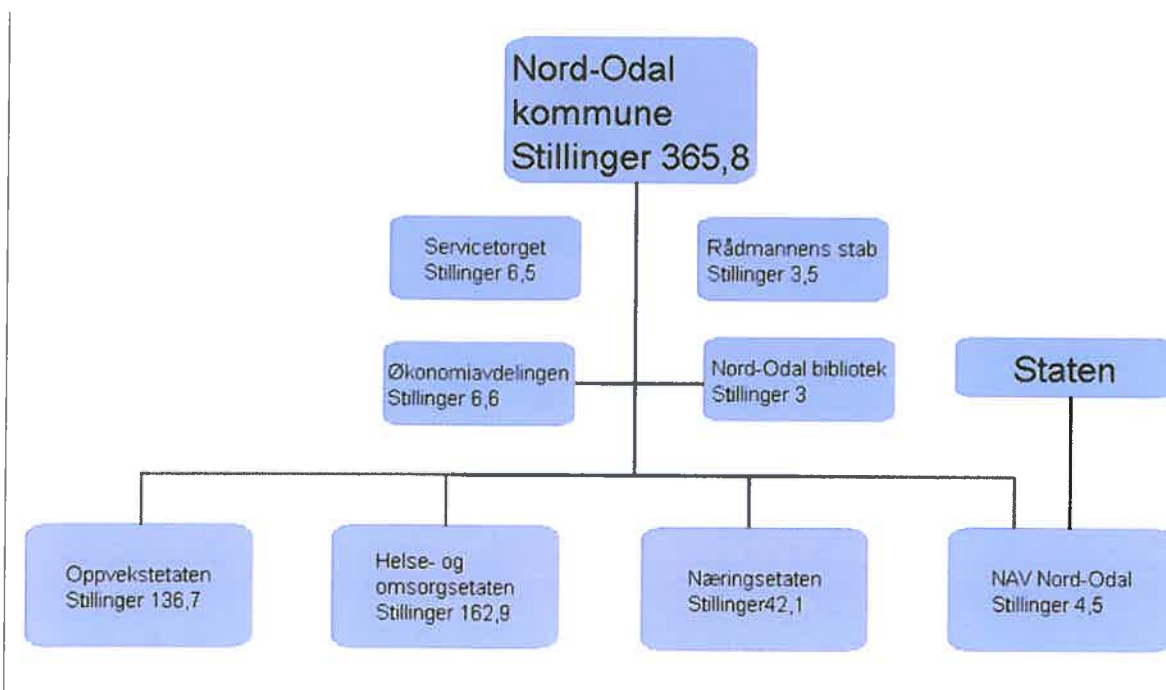
1. Hvilke rutiner finnes for å identifisere elever med behov for særskilte tiltak?
2. Hvordan følges bekymringsmeldinger opp, og hvordan foregår samhandlingen med PP-kontoret?
3. Inneholder vedtakene opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang?
4. I hvilken grad følges PP-kontorets anbefalinger 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. I hvilken grad etterlever kommunen de tidsfristene som er satt for behandling av søknader om, eller avdekket behov for, spesialundervisning?
8. I hvilken grad ivaretar skolene elevens rett til hjelp i undervisningen samt eleven og foreldrenes rettigheter i saksgangen frem mot et eventuelt vedtak om spesialundervisning?
9. Er kommunens spesialundervisningspraksis i overensstemmelse med lovverket?

Sistnevnte problemstilling sto som nr. 1 i kontrollutvalgets bestilling, men vi har flyttet den til slutt, fordi vi anser den som overordnet og sammenfattende.

Prosjektnavnet oppgir “spesialundervisning i skolen”. Vi tolker dette til å gjelde *grunnskolen*.

5 INFORMASJON OM REVIDERT ENHET

Nord-Odal har 5190 innbyggere per 1.1.2013. Nord-Odal kommune har en tradisjonell etatsorganisering:



Nord-Odal kommune har til sammen 365,8 årsverk (per 1.12.2012). Av dette har oppvekst-etaten 136,7 årsverk – fordelt på etatsledelse, fem kommunale barnehager og tre skoler. Etatsledelsen består på skoleområdet av deler av stillingen til etatsleder for oppvekstetaten, pedagogisk konsulent og logoped (50 % stilling). De tre skolene har til sammen 68,0 årsverk, herunder 52,3 lærerårsverk. Nord-Odals skoler har et budsjett i 2013 på 56,3 mill. kr (inkl. etatsledelse og SFO).

Nord-Odal kommune har to barneskoler – Sand sentralskole og Garvik skole – og én ungdomsskole – Nord-Odal ungdomsskole. Kommunens grunnskoler har følgende antall elever totalt og med spesialundervisning:

<i>NORD-ODAL KOMMUNES GRUNNSKOLER 2013/14</i>	ELEVER TOTALT Antall	ELEVER MED ENKELTVEDTAK OM SPESIALUNDERVISNING Antall (andel)
Nord-Odal ungdomsskole:	188	17 (9,0 %)
Garvik skole:	180	12 (6,7 %)
Sand sentralskole:	207	8 (3,9 %)
Sum Nord-Odals grunnskoler:	575	37 (6,4 %)

Sand sentralskoles lave andel elever på spesialundervisning forklares av etatsledelsen med en sterkere tradisjon for tilpasset opplæring ved denne skolen. I prosjektet ser revisor imidlertid nærmere på spesialundervisningen ved de to andre skolene (jf. kap. 6.2). Følgende kan opplyses om disse skolene:

Garvik skole sysselsetter 22,8 årsverk, hvorav 16,7 lærere. På nasjonale prøver 2012/13 oppnådde Garvik skoles 5. trinn resultater rundt landsgjennomsnittet i lesing, regning og engelsk; skåren har vist stigende tendens de senere år. Andel elever med spesialundervisning har sunket de siste tre årene - fra 8,2 % i 2010/11 til 6,7 % i 2013/14.

Nord-Odal ungdomsskole sysselsetter 21,2 årsverk, hvorav 19,9 lærere. På nasjonale prøver 2012/13 oppnådde Nord-Odal ungdomsskoles 9. trinn resultater litt under landsgjennomsnittet i lesing og regning; skåren har vist synkende tendens de senere år. Andel elever med spesialundervisning har steget de siste tre årene - fra 6,6 % i 2010/11 til 9,0 % i 2013/14. Av ungdomsskolens 17 elever med spesialundervisning er for øvrig 13 gutter og 4 jenter.

Odal PPT startet opp 1.10.2013, idet Glåmdal Pedagogisk-Psykologiske Senter (GPPS) ble nedlagt. Odal PPT betjener åtte grunnskoler - tre skoler i Nord-Odal og fem skoler i Sør-Odal - samt Hedmark fylkeskommunes tre videregående skoler (to i Kongsvinger og én i Sør-Odal). Sør-Odal kommune er vertskommune for Odal PPT, som har 6,5 årsverk. Odal PPT ledes av Kari Simonsen, som også var leder for GPPS fra januar 2012 til 30.9.2013.

6 METODE

6.1 Generelt

Med hjemmel i kommunelovens § 77 nr. 4 foreligger forskrift for revisjon av 15.6.2004, som i § 7 pålegger at forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og anerkjente standarder på området. Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) har vedtatt en standard som skal gjelde som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjon: *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*, som er utdypet i NKRFs *Vei-*

leder i forvaltningsrevisjon. Glåmdal revisjon IKS etterstreber å følge standarden i alle forvaltningsrevisjonsprosjekter.

Forvaltningsrevisjonens metode følger en firetrinns prosess:

1. *Problemstillinger:* Oppdragsgivers (kontrollutvalgets) formål og problemstillinger, eventuelt presisert av oppdragsutfører (Glåmdal revisjon IKS).
2. *Revisjonskriterier:* "Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området" (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon).
3. *Data:* Kommunens skriftlige rutiner og praksis på det aktuelle saksområdet.
4. *Vurderinger:* Revisjonens vurdering av om kommunens skriftlige rutiner og praksis oppfyller revisjonskriteriene. Både rutinebeskrivelser og praksis er viktig.

Standard for forvaltningsrevisjon presiserer at revisor i valg av metode må kvalitetssikre dataenes relevans og pålitelighet. *Relevans* (validitet) vil si om dataene måler det man ønsker å måle i henhold til problemstillingene. *Pålitelighet* (reliabilitet) er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet avsluttes med en revisjonsrapport (dette dokument). Et rapportutkast gjennomgås med kommunens kontaktperson for prosjektet for verifisering av data. Etter denne kvalitetssikringen sendes ferdig rapport til rådmannen for uttalelse om rapportens konklusjon og anbefalinger. Rådmannens uttalelse følger revisjonsrapporten som vedlegg.

6.2 Dette prosjektet

Kontrollperioden er hovedsakelig skoleåret 2013/14.

I samråd med Nord-Odal kommunes oppvekstetats er to skoler valgt ut for "dypdykk": Garvik skole og Nord-Odal ungdomsskole. Sand sentralskole har lavere andel elever med spesialundervisning enn de andre skolene. Av de to barneskolene valgte vi likevel ut Garvik skole, fordi den med 6,7 % av elevene på spesialundervisning er mer representativ for Nord-Odals grunnskoler (6,4 %) enn Sand sentralskole (3,9 %). I tillegg kommer at Fylkesmannen i Hedmark i september 2013 startet tilsyn ved Sand sentralskole (som ledd i et nasjonalt tilsyn) vedrørende elevenes rett til et godt psykososialt arbeidsmiljø.

Revisor har foretatt et tilfeldig utvalg av ni elevmapper for elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning – én fra hvert trinn unntatt 1. klasse, der ingen elever har enkeltvedtak. Skolene har sortert elevmappene alfabetisk etter etternavn. Revisor valgte en tilfeldig bokstav på hvert trinn. Første elevmappe på eller etter bokstaven ble tatt ut. De ni elevene utgjør 24 % av populasjonen på 37 elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning i Nord-Odals grunnskoler høsten 2013.

Elevmappene ble gjennomgått med følgende kontrollpunkter: dato og omfang av tilrådd spesialundervisning i PPTs sakkyndige vurdering sammenholdt med enkeltvedtakets dato og omfang; tydeliggjøring av begrunnelse og kompetansemål for spesialundervisningen i enkeltvedtakene; utarbeiding av individuell opplæringsplan (IOP), rapportering av gjennomført spesialundervisning, samt avholdelse av utviklingssamtaler og møter i fagteam.

Revisor ba også om innsyn i klagesaker vedrørende spesialundervisning. Rektorene opplyste at det finnes for tiden ingen pågående/aktive klagesaker. En nylig bilagt klagesak ved Nord-Odal ungdomsskole befant seg i vårt utvalg.

Revisjonen baseres på diverse dokumenter fra Nord-Odal kommune, jf. kilder. Data er også innhentet muntlig og per e-post fra:

- *Nord-Odal kommune sentralt*: rådmann Runar Kristiansen, oppvekstetatsens etatsleder Gro Holt, som rådmannen har utpekt som kontaktperson for prosjektet, og pedagogisk konsulent Inger Kvernberg.
- *Garvik skole*: rektor Unni Torkildsen og ass. rektor/spes.ped.koordinator Kristin Oppi Berg.
- *Nord-Odal ungdomsskole*: rektor Eva Oppi Trøftbråten og spes.ped.koordinator/sosiallærer Unn Ragnhild Jonsrud.
- *Odal PPT*: PPT-leder Kari Simonsen.

Oppstartsmøte ble avholdt 7.8.2013. Avsluttende møte (verifisering) ble avholdt 11.10.2013.

6.3 Kilder til revisjonskriterier

Kildene til revisjonskriterier i dette prosjektet er følgende lovverk for spesialundervisning:

- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven), 17.7.1998 nr. 61
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), 10.2.1967.
- Utdanningsdirektoratet: *Spesialundervisning*. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning (oppsummert i vedlegg 1).
- Stortingsmelding nr. 18 (2010 - 11): *Læring og fellesskap*.

Vedtak om spesialundervisning er et enkeltvedtak, som reguleres i forvaltningsloven. Det gjelder bl.a. forvaltningslovens § 11 (saksbehandlingstid, foreløpig svar), § 25 (begrunnelse), § 27 (opplysning om klagerett) og § 28 (klagerett).

Fylkesmennene er "voktere" av kommunenes etterlevelse av lovverket for spesialundervisning. Seniorrådgiver Unni Dagfinrud hos Fylkesmannen i Hedmark har førstehåndskjennskap til endringene i opplæringsloven med virkning fra 1.8.2013. Etter samtale (telefon 4.9.2013) oppsummerer revisor følgende presiseringer:

- a. *Færre elever på spesialundervisning*: 8,5 % av landets grunnskoleelever mottok spesialundervisning i 2012/13. Utdanningsdirektoratet har gitt føring om at andelen skal ned. Noe måltall er ikke gitt, men 5 % på spesialundervisning synes å være en naturlig andel, forutsatt at elever i gråsonen får tilpasset opplæring.
- b. *Høyere dokumentasjonskrav for spesialundervisning*: For de noe færre elevene som vil få spesialundervisning fremover, er dokumentasjonskravet stigende, bl.a. fordi Norge er blitt et rettighetssamfunn.
- c. *Tre hoveddokumenter*: Spesialundervisning forutsetter en serie dokumenter: kontaktlærers pedagogiske rapport, kommunens henvisning til PPT, PPTs sakkyndige vurdering, kommunens enkeltvedtak om spesialundervisning, skolens individuelle opplæringsplan (IOP), skolens årsrapport, møtereferater fra fagteam og ansvarsgrupper, samt notater fra utviklingssamtaler med foreldre. I denne dokumentserien er tre dokumenter juridisk sett viktigst: sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og årsrapport. I en eventuell rettssak noen år senere der den tidligere eleven krever erstatning for "tapt skolegang", vil disse dokumentene stå sentralt.

Spes.ped. vil si spesialpedagogikk. Begrepet dekker både spesialundervisning og tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning. 'Foreldre' og 'foresatte' brukes synonymt i rapporten, selv om begrepene ikke er identisk like.

7 PROBLEMSTILLINGER

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

7.1.1 Revisjonskriterier

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 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."
- § 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 opplæringsilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering." (Siste siterte setning er ny i opplæringsloven med virkning fra 1.8.2013.)

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).

7.1.2 Data

Nord-Odal kommunes *Rutiner ved vurdering av tilpasset opplæring og spesialundervisning i grunnskolen* gjengis i vedlegg 2 (se særlig «Spesialundervisning»). Revisor oppsummerer beslutningsprosessen for spesialundervisning i Nord-Odal kommune som følger:

1. Kontaktlærer og faglærer kartlegger, herunder observerer og utprøver undervisningsformer på eleven, og avgir *pedagogisk rapport*.

2. Med foreldrenes samtykkeerklæring drøftes eleven i *fagteam*, som består av rektor, spes.ped.koordinator, rådgiver, miljøterapeut og helsesøster, samt representant for barnevern, psykisk helsevern og PPT. Fagteam har møte én gang i måneden på hver skole.
3. Med foreldrenes samtykke henviser spes.ped.koordinator saken til PPT.
4. PPT avgir *sakkyndig vurdering* med tilråding.
5. Kontaktlærer/spes.ped.koordinator og foreldre skriver sammen *Søknad om ressurser* for spesialundervisning og assistent, som sendes til rektor.
6. Oppvekstetaten fatter *enkeltvedtak* om spesialundervisning (og assistent).

Normale utgifter til spesialundervisning er innbakt i skolens budsjett. Bare elever med svært omfattende spesialundervisning og assistent-bruk utløser ekstra budsjettmidler.

Garvik skoles rektor opplyser at de gjennomfører en kartleggingsprosedyre i februar hvert år. På grunnlag av resultater fra nasjonale prøver m.m. foretar kontaktlærer en undervisvurdering av elevene. Som et arbeidsverktøy benytter man mållark der elevens ferdigheter på Kunnskapsløftets kompetansemål vises med fargene grønt/gult/rødt. Lærerne er opptatt av å hjelpe “gule elever” til å bli “grønne”. Verktøyet hjelper også læreren til å få oversikt over den faglige situasjonen i klassen som helhet.

Etter samtykke fra foreldre drøftes eleven i fagteam. Rektor opplever at fagteamet fungerer som en god silingsmekanisme før henvisning til PPT. Rektor tilføyer at dokumentasjonskravet er høyt. Foreldrene vet godt hva de har krav på og stiller høye krav. Skolen må kunne forklare og forsvare sine tiltak.

Garvik skole organiserer undervisningen fleksibelt. Eksempelvis 4. trinn har nå 28 elever. Disse er delt i to klasser, men i noen timer er klassene sammenslått, andre ganger er de delt i mindre grupper. Små grupper benyttes særlig i norsk, matematikk og engelsk (basisfagene). To lærere og en assistent er ofte til stede i timene.

Garvik skole har god erfaring med *stasjonsarbeid*: I en dobbeltime i norsk kan man f.eks. ha fem stasjoner som med forskjellig metodikk underviser i å skrive bokstaven R. Noen stasjoner er lærerbemannet, andre er selvstyrte. Stasjonsarbeid er en pedagogikk for tilpasset opplæring, der man når hver elev på vedkommendes nivå. Stasjonsarbeid er imidlertid en utfordring for elever med adferdsvansker.

Et mål for undervisningen er å hjelpe eleven til å finne frem til læringsstrategier – eller “studieteknikk” – som passer for den enkelte. Elevens læringsstil – auditiv, visuell etc. – er ett moment her.

Garvik skoles *Virksomhetsplan 2013 – 2014* oppstiller tre satsingsområder for skoleåret: læringstrykk, vurdering og tilpasset opplæring. Under tilpasset opplæring nevnes bl.a. matteverksted. Den tilhørende *Tiltaksplan for tilpasset opplæring* nevner også leseverksted, handlingsplan for lese- og skrivevansker og handlingsplan for dysleksi.

Rektor opplyser at de aller fleste elevene lærer å lese i løpet av 1. klasse. For de få som ikke gjør det, settes det tidlig inn tiltak, bl.a. dataverktøyet *Tempo* for drilling av ord. Skolen har her nytte av en leseveileder i 50 % stilling (hun har også 50 % stilling som logoped sentralt i oppvekstetaten). De største lese-utfordringene ligger imidlertid *etter* 1. trinn: å få elevene til å bli ivrige lesere.

Nord-Odal ungdomsskole opplyser at elever med særskilte behov stort sett identifiseres på barneskolen og ankommer ungdomsskolen med enkeltvedtak. Første gangs henvisning til sakkyndig vurdering hører til sjeldenheten ved ungdomsskolen. Høsten 2013 har ungdomsskolen 17 elever som mottar spesialundervisning, og alle er overtatt fra barneskolen.

Imidlertid kan det forekomme at dysleksi viser seg for første gang i fremmedspråkundervisningen i ungdomsskolen. Av og til ser man også at “oppdagete elever” ikke er ferdig utredet. Faglærer vil i slike situasjoner se at eleven ikke klarer oppgaver og prøver; det viser seg bl.a. i form av lave karakterer (karakteren 1). Faglærer vil da snakke med kontaktlærer og sped.ped.koordinator. Deretter kan eleven drøftes i fagteam med foreldrenes samtykke, eventuelt anonymt hvis foreldrene sier nei. Et tilpasset pedagogisk opplegg vil så bli utprøvd. Der- som dette ikke virker, ber skolen om foreldrenes samtykke til å henvise eleven til PPT.

Leder for **Odal PPT** er tilfreds med Nord-Odals skolars arbeid med å identifisere elever med særskilte behov. Hun opplyser også at *førhenvisningsarbeidet* ved skolene nå blir viktigere, jf. endringer i opplæringslovens § 5.4 fra august 2013. Skolen skal utprøve pedagogiske opplegg for eleven over tid. Skolenes pedagogiske rapporter blir et viktigere dokument enn til nå. PPT vil fremover bruke mer tid på systemrettet arbeid med fokus på førhenvisningsarbeidet.

7.1.3 Vurderinger

I arbeidet med å identifisere elever med særskilte behov, registrerer revisor at skolene har fokus på å utprøve diverse undervisningsmetodikk. Dersom dette ikke er tilstrekkelig, blir eleven drøftet i fagteam. Deretter henvises saken om nødvendig til sakkyndig vurdering i PPT.

7.1.4 Konklusjon

Både skrevne rutiner og praksis i Nord-Odal kommune oppfyller kravene som statlig regelverk stiller til å identifisere elever med særskilte behov.

7.2 Hvordan følges bekymringsmeldinger opp - samhandling med PPT?

7.2.1 Revisjonskriterier

Uttrykket ‘bekymringsmelding’ benyttes først og fremst i forbindelse med barnevernsproblematikk. (På Utdanningsdirektoratets nettsider finner man således rundskrivet *Skolepersonalets opplysningsplikt til barneverntjenesten* med lenke til *Skjema for bekymringsmelding*.) ‘Bekymringsmelding’ kan også brukes ved mistanke om sosial mistilpasning, mobbing, aktivitet i politiets søkelys og helserelaterte spørsmål.

Med ‘bekymringsmelding’ siktes det ikke til elevens læringsutbytte og mulige behov for spesialpedagogikk. Dette er tema for andre problemstillinger.

Opplæringslovens § 15-3 sier følgende om opplysningsplikt til barneverntenesta: “Personalet i skolar etter denne lova skal i arbeidet sitt vere på vakt overfor forhold som kan føre til tiltak frå barneverntenesta. Utan hinder av teieplikt skal personalet av eige tiltak gi opplysningar til barneverntenesta når det er grunn til å tru at eit barn blir mishandla i heimen eller når det ligg føre andre former for alvorleg omsorgssikt”.

Mens henvisning til PPT krever foreldrenes samtykke, krever “henvisning” til barnevernet naturlig nok ikke foreldrenes samtykke.

Revisor legger følgende *revisjonskriterium* til grunn for denne problemstillingen: Nord-Odal kommunes grunnskoler skal etterleve opplysningsplikten til barneverntjenesten, jf. opplæringslovens § 15-3, i praksis. Skriftlige rutiner for dette vil være en fordel.

7.2.2 Data

Nord-Odal kommunes oppvekstetat har ingen skriftlige rutiner om skolenes plikt til å melde barnevernet, men “plikten er klart og tydelig beskrevet i opplæringslovens § 15-3,” uttaler pedagogisk konsulent (email 16.9.2013). Hun opplyser at det ikke er uvanlig at skolene sender bekymringsmeldinger til barnevernet.

Garvik skoles rektor opplyser at hun i august – september 2013 har sendt to bekymringsmeldinger og én uttalelse til barnevernet.

Nord-Odal ungdomsskole har i august – september 2013 sendt én bekymringsmelding og tre uttalelser til barnevernet. Rektor opplyser at sjølskading, i første rekke kutting og anoreksi, dessverre har blitt et “smittsomt” fenomen blant tenåringer, især jenter. Gjennom sjølskading opplever eleven å få oppmerksomhet og et avbrekk fra forventningspress.

Etatsleder for oppvekstetaten tilføyer at om lag halvparten av elevene som mottar spesialundervisning, også har adferdsproblemer. Skolene merker økt uro blant elevene. Én årsak er økt forekomst av ADHD. En annen årsak er manglende grensesetting hjemme. Mange ungdommer lider av søvnmangel som følge av datamaskin-bruk utover natten.

Leder for **Odal PPT** er tilfreds med samarbeidet med barnevernet i Nord-Odal, bl.a. i de månedlige møtene i fagteam på hver skole. Normalt er det skolene som *ser* barnevernsproblematikk, men PPT har også et ansvar. PPT har sendt to bekymringsmeldinger på eget initiativ det siste året.

7.2.3 Vurderinger

Revisor finner det godt gjort at Nord-Odal kommunes grunnskoler etterlever opplysningsplikten til barneverntjenesten i praksis. Det er nær kontakt mellom skolene, barnevernet og PPT, bl.a. i månedlige møter i fagteam på hver skole. Opplysningsplikten er imidlertid ikke nedtegnet i skriftlige rutiner.

7.2.4 Konklusjon

Nord-Odal kommunes grunnskoler etterlever opplysningsplikten til barneverntjenesten i praksis, men mangler rutinebeskrivelse for dette. Samarbeidet med PPT er nært også i barnevernrelaterte spørsmål.

7.3 Inneholder vedtakene opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang?

7.3.1 Revisjonskriterier

Et komplett enkeltvedtak bør inkludere også følgende elementer:

- *Begrunnelse i enkeltvedtak – oppsummering av sakkyndig vurdering:* Etter forvaltningslovens § 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 henwise 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. Utdanningsdirektoratet ønsker nå økt fokus på dette. 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.

Bør kompetansemål (opplæringsmål) for elever med særskilte behov i stor grad settes lavere enn læreplanen? Fylkesmannen overlater til faginstansen PPT å vurdere dette i hvert enkelt tilfelle. Revisor antar imidlertid at i de tilfeller der det kommer til rettssak om elevens skolegang, er det viktig at opplæringsmålene i sin tid ble satt *realistisk*. PPT og kommunen har altså en jobb å gjøre med å si det som det er med elevens lærevansker og opplæringsmål.

Fylkesmannen tilbyr ingen konkret mal for meddelelse (brev) om enkeltvedtak til elev/foreldre. Revisor antar at en tydelig *begrunnelse* for enkeltvedtak kan skrives omlag slik: ‘Vedtaket er fattet på grunnlag av opplæringslovens kapittel 5 og sakkyndig vurdering fra PPT. PPTs sakkyndige vurdering (datert xx.yy.20zz), som foresatte har mottatt, har følgende *essens*: Eleven har betydelige lærevansker og får lavt utbytte av ordinær opplæring, inkludert tilpasset opplæring. Det gjelder særlig i fagene norsk og matematikk... PPT har tilrådd x årstimer med spesialundervisning og y årstimer med assistent.’

Et avsnitt om elevens *kompetansemål* kan formuleres slik: ‘PPT uttaler at det ikke er realistisk for eleven å følge læreplanen for trinnet. Læreplanen for tre års lavere trinn bør legges til grunn som elevens kompetansemål. Eleven trenger å arbeide med grunnleggende ferdigheter i faget.’

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.

7.3.2 Data

Skolen henviser, i samråd med foresatte, eleven til utredning hos PPT. Når PPTs sakkyndige vurdering foreligger, skriver kontaktlærer og foreldre en *Søknad om ressurser* (til spesialundervisning) til rektor. Med delegert myndighet fra rådmannen fatter oppvekstetaten enkeltvedtak om spesialundervisning i samråd med rektor (jf. vedlegg 2).

Fylkesmannen i Hedmark uttalte i *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2008 Nord-Odal kommune* den 29.5.2008 at «Nord-Odal kommune har ikke et tydelig delegasjonsreglement på det skolefaglige området hva gjelder myndighet til å fatte enkeltvedtak». Etatsleder for oppvekstetaten opplyser at dette ennå ikke er rettet opp. Kommunens nye rådmann vil vurdere å delegere vedtaksfattingen til rektorene. *Delegasjonsreglement for Nord-Odal kommune* planlegges revidert i 2014.

Etatsleder for oppvekstetaten opplyser at administrative vedtak om spesialundervisning fremlegges for utvalg for oppvekst og kultur til orientering. Selv om fremleggingen er unntatt offentlighet og anonymisert, har man ønsket å gjøre vedtakene kortfattet for å unngå person-sensitive opplysninger. Etatsleder for oppvekstetaten tar sikte på en mer summarisk referering til utvalget, slik at enkeltvedtakene kan utformes uavhengig av dette.

Revisor fant ved gjennomgang av elevmapper at noen sakkyndige vurderinger fra GPPS helt manglet en kompetansemål-bolk. Andre ganger kunne det stå vagt: "Realistiske opplæringsmål for eleven: Opplæringen må tilpasses elevens individuelle forutsetninger og behov."

Leder for ***Nord-Odal PPT*** kommenterer at opplæringsloven pålegger PPT å si noe presist om kompetansemål, og dette må gjøres bedre enn i dag. Færre elever i spesialundervisning vil muliggjøre bedre sakkyndige vurderinger.

7.3.3 Vurderinger

Revisor finner at Nord-Odal kommunes enkeltvedtak - og meddelelse til foreldre om dette - er gode når det gjelder avgjørelse – med omfang, innhold og organisering av spesialundervisningen som kommunen tilbyr – og klageadgang.

Å vise til PPTs sakkyndige vurdering uten å gjengi essensen i denne, er imidlertid for «tynt» som begrunnelse for et offentlig vedtak vedrørende en borger. Enkeltvedtakene er ofte også mangelfulle når det gjelder elevens kompetansemål, som ikke omtales realistisk og presist med angivelse av avvik fra læreplanen for trinnet. *Delegasjonsreglement for Nord-Odal kommune* er dessuten uklart når det gjelder hvem som fatter enkeltvedtak om spesialundervisning.

7.3.4 Konklusjon

Nord-Odal kommunes enkeltvedtak inneholder opplysninger om avgjørelse og klageadgang, men har ofte mangler når det gjelder begrunnelse og kompetansemål. Hvem som har myndighet til å fatte enkeltvedtak, går dessuten ikke tydelig frem av kommunens delegasjonsreglement.

7.4 I hvilken grad følges PP-kontorets anbefalinger opp?

7.4.1 Revisjonskriterier

Under denne problemstillingen har revisor primært fokusert 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 grunngrivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod 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.

7.4.2 Data

Begge rektorer gir uttrykk for at det er i alles interesse at elevene får den hjelpen de har krav på. Imidlertid er det en kontinuerlig utfordring å utforme det rette opplæringstilbudet, herunder å nytte alternative læringsarenaer (yrkespraksis i barnehage, gårdsbruk el.l.). Derfor er det viktig at PPT har dialog med skolen før sakkyndig vurdering konkluderes.

Garvik skoles rektor oppgir at skolens enkeltvedtak i nesten alle tilfeller følger PPTs sakkyndige vurdering. Enkelte avvik forekommer, men da i elevens favør, på grunn av organisering av undervisningen. Det eneste negative avvik i 2012/13 var en elev der 1 av 16 assistenttimer ikke lot seg organisere, noe foreldrene aksepterte.

Nord-Odal ungdomsskoles rektor oppgir at skolen nesten alltid følger PPTs anbefalte time-tall. I noen få tilfeller har skolen avveket ved å tilby et opplegg med f.eks. to dager i uken på alternativ læringsarena, men dette har skjedd etter dialog med PPT og hjemmet.

Revisors gjennomgang av elevmapper viser at begge skolers enkeltvedtak i all hovedsak følger tilrådd årstimetall i PPTs sakkyndige vurdering.

Leder for **Odal PPT** bekrefter at Nord-Odal kommunes enkeltvedtak i høy grad har samsvart med de sakkyndige vurderingene. Fremover vil det bli tettere dialog med skolene før sakkyndig vurdering fullføres, for at tilrådingene skal bli «jordnære» og tilpasset skolens undervisningsopplegg.

PPT-leder legger til at foreldre ofte er for opptatt av timeressurser. De burde være mer opptatt av innholdet i spesialundervisningen: Har eleven fremgang?

7.4.3 Vurderinger

Revisor finner høyt samsvar mellom PPTs anbefaling og Nord-Odal kommunes enkeltvedtak når det gjelder tiltakenes omfang, det vil si antall årstimer til spesialundervisning og assistent. Avvik kan forekomme, men da som regel i elevens favør (flere lærertimer og færre assistenttimer). Også når det gjelder innholdet i undervisningstilbudet - faglig fokus og pedagogiske virkemidler - videreføres PPTs anbefalinger som regel i enkeltvedtak og IOP.

7.4.4 Konklusjon

Nord-Odal kommunes enkeltvedtak følger nesten alltid PPTs anbefalte årstimer til spesialundervisning og assistent. Innholdet i spesialundervisningen innrettes også i samsvar med PPTs sakkyndige vurderinger.

7.5 Hvilken kompetanse finnes i skolen for å følge opp vedtakene?

7.5.1 Revisjonskriterier

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

Opplæringsloven sier følgende i § 10-1 *Kompetansekrav for 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 årssteg og i ulike skoleslag.”

Utdanningsdirektoratet utdyper dette i veilederen *Spesialundervisning*, kapittel 5.3.2 Krav til lærerkompetanse og bruk av assistenter (side 39): “Det er 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 opplæringslovens nye § 10-11, som trådte i kraft 1.8.2013: "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; spes.ped.-utdanning er en fordel, men ikke et krav. Assistenter skal ha veiledning og tilsyn av lærer, som står ansvarlig for opplæringen.

7.5.2 Data

Etatsleder for oppvekstetaten, som tiltrådte stillingen i januar 2013, opplyser at hun er utdannet lærer med tilleggsgutdanning i to fag og lederutdanning. Hun har 12 års erfaring som rektor og har vært oppvekstsjef i to andre kommuner før Nord-Odal. Hun har dessuten ledet pedagogisk veiledningstjeneste og jobbet med spesialundervisning på departementsnivå. I sin stab har hun en pedagogisk konsulent som er utdannet spesial-pedagog, og en logoped (50 % stilling som også betjener barnehagene).

Alle skoler har en spes.ped.koordinator og en miljøterapeut i deltidsstillinger. Når assistenter deltar i undervisningsopplegget, skjer det under veiledning og tilsyn av lærere.

Garvik skole har åtte lærere med spes.ped.utdanning (30 eller 60 studiepoeng). Halvparten av lærerkorpsen har altså spes.ped.utdanning. Ass. rektor (50 % stilling) er også spes.ped.koordinator (15 % stilling). Skolen har videre leseveileder i 50 % stilling. Skolen har lærere med spes.ped.utdanning på alle trinn unntatt 2. trinn. De to spes.ped.lærerne på 1. trinn samarbeider imidlertid tett med 2. trinn.

Nord-Odal ungdomsskole har åtte lærere med spes.ped.utdanning, det vil si 40 % av lærerne. Sosiallærer (30 % stilling) er også spes.ped.koordinator (15 % stilling). Rektor fremhever at skolen har mange erfarne lærere. Rektor fordeler spes.ped.lærere i timeplanen etter fagkompetanse. Det kan være vanskelig å rekruttere timelærere til enkelte fag, bl.a. realfag.

Ungdomsskolen benytter såkalt Ny giv-pedagogikk, det vil si mer praktisk metodikk. Elevene liker Ny giv-pedagogikken. Lærerne er også fornøyd med kursingen som de mottar – for tiden fem dagers kurs i lesing og i regning. Kursene gir konkrete tips om oppgaver som lærerne kan ta rett inn i klasserommet.

Ungdomsskolen har lesing som et satsningsområde. For elever med dysleksi er laptop (PC) et viktig hjelpemiddel. Mange ungdomsskoleelever har privat laptop; de som ikke har det, kan få låne av kommunen.

Leder for **Odal PPT** er godt fornøyd med Nord-Odal kommunes spes.ped.kompetanse. At 40 – 50 % av lærerne har spes.ped.utdanning, er meget bra.

7.5.3 Vurderinger

Revisor finner at Nord-Odal kommunes oppvekstetatt bistår skolene med spesialpedagogisk kompetanse. En stor del av lærerne ved Garvik skole og Nord-Odal ungdomsskole har spes.ped.utdanning og omfattende erfaring i å utføre spesialundervisning

7.5.4 Konklusjon

Nord-Odal kommunes skoler har høy kompetanse for å følge opp vedtakene om spesialundervisning.

7.6 Rutiner for rapportering, oppfølging og evaluering av vedtatte tiltak?

7.6.1 Revisjonskriterier

Spesialundervisning baseres på et komplekst system av dokumenter som skal utarbeides og oppdateres og møter som skal avholdes. Etter endringene i opplæringsloven 1.8.2013 vil revisor oppsummere følgende frekvenser - noe forenklet:

1. *To- til treårig sakkyndige vurderinger*: Sakkyndig vurdering kan normalt gjelde for tre år, så lenge innholdet ikke er foreldet, jf. Utdanningsdirektoratets veileder *Spesialundervisning* (side 73).
2. *Ett- til treårige enkeltvedtak*: Veilederen *Spesialundervisning* angir (side 77) at "Som hovedregel bør vedtaket gjelde for ett opplæringsår av gangen... for mer enn ett år dersom elevens behov antas å være rimelig stabile." Praksis de fleste steder er trolig ettårige enkeltvedtak. 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. *Årlig rapport og IOP*: Halvårsrapportering av spesialundervisningen ble erstattet av årsrapportering med virkning fra 1.8.2013, jf. opplæringslovens § 5-5 2. ledd: "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 (individuell opplæringsplan), 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. *Halvårlige utviklingssamtaler og elevsamtaler*: Skolene er pålagt å avholde to utviklingssamtaler med alle elevers foresatte og to elevsamtaler per år.

Endringene i opplæringsloven åpner for forenkling i punkt 3: Rapport og plan (IOP) er «tvlilngdokumenter» som bør utarbeides samtidig, for å spare tid. Dertil kan rapport og plan kombineres i *ett dokument*: «Spesialundervisning for NN, født xx.yy.20zz: Årsrapport for 2013/14 – IOP for 2014/15». Det årlige dokumentet kan ha to kolonner – én rapport-kolonne og én plan-kolonne.

Årsrapport/IOP i ett dokument vil forenkle saksbehandlingen for kommunen, gi færre men bedre dokumenter og gi skole og foreldre større forutsigbarhet og oversikt. Dette er et grep for å takle det stigende dokumentasjonskravet.

Årsrapport/IOP bør utarbeides innen 1. juli, men ved skifte av lærer i august kan plan-delen (IOP) justeres. Fylkesmannen i Hedmark vektlegger at ordet «spesialundervisning» fremgår av dokumentets tittel (jf. tilsynsrapport fra skoler i Våler, 14.3.2013).

Revisor legger til grunn følgende *revisjonskriterium*: Nord-Odal 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. Rapporten skal eva-

luere om eleven har oppnådd kompetansemålene. Kommunen skal også tilstrebe rasjonelle rutiner for rapportering og oppfølging av vedtatte tiltak.

7.6.2 Data

Nord-Odal kommunes *Rutiner ved vurdering av tilpasset opplæring og spesialundervisning i grunnskolen* gjengis i vedlegg 2. Utfra denne kan vi oppsummere følgende iverksettingsprosess for spesialundervisning i Nord-Odal kommune:

1. Kontaktlærer avgir *halvårsrapport* om spesialundervisning for eleven (frist ikke angitt).
2. Kontaktlærer og faglærer utarbeider *IOP* i juni – august (siste frist 15. september).
3. Spesialundervisning/assistentbruk gjennomføres overfor eleven (frist ikke angitt).
4. Kontaktlærer avholder *utviklingssamtaler* med foreldre og elevsamtaler hvert halvår.

Garvik skole så vel som **Nord-Odal ungdomsskole** oppgir at de har praktisert denne rutinen, både hva gjelder tidsplan og innhold (kompetansemål m.m.). Begge rektorer gjør det likevel klart at det er krevende å evaluere elevenes faglige utvikling. Det gjelder på et gitt tidspunkt og ikke minst over tid fordi elever kan glemme kunnskap.

Fristen for neste skoleårs *IOP* er 15.9., men rektorene anbefaler nå lærerne å utarbeide *IOP* i juni, samtidig med årsrapport. Å kombinere arbeidet med årsrapport og *IOP*, er både logisk og tidsbesparende.

Elevene får i tillegg løpende oppfølging på trinnet, inkludert to formaliserte elevsamtaler hvert halvår.

Revisors gjennomgang av utvalgte elevmapper ved skolene bekrefter at tidsplanen følges og at *IOP*-er og rapporter i noen grad drøfter elevens kompetansemål. Elevmappene bekrefter også at utviklingssamtaler med foresatte avholdes hvert halvår.

Pedagogisk konsulent opplyser at oppvekstetaten i 2012 diskuterte å gå over til treårige enkeltvedtak basert på treårige sakkyndige vurderinger, men at saken ble utsatt. Hun er tilhenger av en felles frist for årsrapport og *IOP* – f.eks. 1. juli – for å oppmuntre lærerne til å se sammenhengen mellom rapport og *IOP* og forenkle dokumentarbeidet. Å kombinere disse i et felles dokument, er en idé hun ønsker å jobbe videre med.

Etatsleder for oppvekstetaten opplyser at kommunen har anskaffet et kvalitetssikringsprogram (EQS). Administrasjonen arbeider nå med å oppdatere og samle rutinebeskrivelser – alt fra HMS til spesialundervisning – i EQS, slik at de er tilgjengelige for alle medarbeidere. Dette arbeidet vil fullføres i 2014.

Også oppvekstetatens *årshjul* (kalender) vil bli oppdatert. Årshjulet er et hjelpemiddel for etatsleder til å sikre at rutinene gjennomføres i tide.

Leder for **Odal PPT** opplyser at sakkyndige vurderinger med varighet 2 – 3 år har vært vanlig de senere år. Behovet for spesialundervisning vurderes særlig når elevene går opp til 5. trinn og 8. trinn. Hun finner at treårige sakkyndige vurderinger er greit for elever som har et «radikalt avvik» og virkelig trenger spesialundervisning. For elever med lettere lese-/skrivevansker som egentlig bare trenger «støtteundervisning» (tilpasset opplæring), er imidlertid tre år for lang horisont.

7.6.3 Vurderinger

Nord-Odal kommunes *Rutiner ved vurdering av tilpasset opplæring og spesialundervisning i grunnskolen* er ikke ajour med innføringen av årsrapportering i opplæringsloven fra 1.8.2013. En felles frist for utarbeiding av årsrapport og IOP (f.eks. 1. juli) er dermed heller ikke fanget opp. Forenkling gjennom å kombinere årsrapport og IOP i samme dokument og flerårige enkeltvedtak er noe kommunen vil vurdere fremover. Skolene evaluerer spesialundervisnings-elevenes faglige utvikling, men her er det rom for forbedring.

7.6.4 Konklusjon

Nord-Odal kommunes skriftlige rutiner så vel som praksis oppfyller kravene til rapportering, oppfølging og evaluering av enkeltvedtak om spesialundervisning, med unntak av at årlig rapportering og samkjøring av årsrapport og IOP ikke er nedskrevet i rutinene.

7.7 Etterleves tidsfrister for behandling av søknader om spesialundervisning?

7.7.1 Revisjonskriterier

I forvaltningslovens § 11a heter det: "Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold... I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt."

Lovverket spesifiserer ikke hvor lang tid saksbehandlingsprosessen kan ta. Stortingsmelding nr. 18 (2010 – 2011) *Læring og fellesskap* anbefaler at PPT bruker inntil tre måneder på å utarbeide sakkyndig vurdering.

Etter PPTs sakkyndige vurdering skal det fattes enkeltvedtak og utarbeides IOP. Dermed vil det normalt gå et halvt års tid fra henvisning til PPT til spesialundervisningen starter opp. Foreløpig svar må følgelig sendes innen én måned.

Revisor legger til grunn følgende *revisjonskriterium*: PPT skal foreta sakkyndig vurdering, kommunen skal fatte enkeltvedtak og skolen utarbeide IOP og starte spesialundervisningen uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningslovens § 11a. Foreløpig svar skal sendes innen én måned.

7.7.2 Data

Nord-Odal kommunes *Rutiner ved vurdering av tilpasset opplæring og spesialundervisning i grunnskolen* (jf. vedlegg 2) angir følgende typiske fremdrift:

- "Februar: Før vedtak om spesialundervisning fattes, skal det foreligge en sakkyndig vurdering fra ppt (§ 5-3). Før en henvisning til ppt plikter skolen å: prøve ut ulike tiltak som kan bedre elevens læringsutbytte; informere foreldre/foresatte om vurderingen."
- "I løpet av mai måned: Rektor fatter vedtaket og videresender søknad med vedtak og nødvendige papirer til oppvekstleder som fører vedtaket inn i kommunens saksbehandlerprogram, og sender ut melding til foresatte med kopi til skolen, ppt."
- "Juni – august: Skolen utarbeider IOP i samarbeid med elev og foreldre."
- 15. sept.: IOP skal være klar."

Garvik skoles rektor forteller at skolen prøver å få alle sakkyndige vurderinger inn om våren. Kontaktlærer og spes.ped.koordinator skriver søknad om ressurser/spesialundervisning. Pedagogisk konsulent i oppvekstetaten utarbeider vedtakene om sommeren i samråd med rektor.

Revisors gjennomgang av elevmapper viser at kommunen som regel fatter enkeltvedtak om sommeren før neste skoleår, oftest 1 – 2 måneder etter at sakkyndig vurdering foreligger.

Skolen møter av og til utålmodige foreldre, som sier: “Nå må dere se å få på plass sakkyndig vurdering.” Rektor svarer da at PPT jobber med saken, og i mellomtiden ivaretas barnets behov med tilpasset opplæring. Dialogen pleier å bilegge konflikt.

Leder for **Odal PPT** opplyser at saksbehandlingstiden hos GPPS var oppe i 1 – 2 år frem til 2011. Man tok så en offensiv og reduserte ventetiden ned til rundt et halvt år. De har alltid sendt foreløpig svar innen 1 måned. Odal PPT vil anstrenge seg for å holde tre måneders saksbehandlingstid. Dette forutsetter imidlertid at skolene har gjort de tester m.m. som kreves i førhenvisningsarbeidet. Sakkyndige vurderinger bør som hovedregel foreligge før 1. april, for å få enkeltvedtak og IOP klar til skolestart i august.

7.7.3 Vurderinger

Revisor finner at saksbehandlingen hos PPT og vedtaksfettingen i Nord-Odal kommune skjer uten ugrunnet opphold, og foreløpig svar sendes innen én måned. For å komme i gang med spesialundervisningen ved skoleårets start, er imidlertid kommunens frist for IOP (15.9.) for sen. Innføringen av årsrapportering åpner dessuten for at årsrapport og IOP utarbeides samtidig (1.7.)

7.7.4 Konklusjon

Nord-Odal kommunes skriftlige rutiner så vel som praksis etterlever tidsfrister for behandling av søknader om spesialundervisning, men frist for utarbeiding av IOP er for sen.

7.8 Ivaretas elevens/foreldres rettigheter før vedtak om spesialundervisning?

7.8.1 Revisjonskriterier

Opplæringslovens § 5-4 *Nærmere om saksbehandlinga i samband med vedtak om spesialundervisning*, 2. og 3. ledd, sier: “Før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentast samtykke frå eleven eller frå forelda til eleven... rett til å gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før det blir gjort vedtak. Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.»

I opplæringslovens § 1-3 *Tilpassa opplæring og tidleg innsats* heter det: “Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven...”

Revisor legger til grunn følgende *revisjonskriterium*: Foreldrene skal gi sitt samtykke gjennom hele saksbehandlingsprosessen frem til iverksetting av spesialundervisning, jf. opplæringslovens § 5-4. I påvente av enkeltvedtak og oppstart av spesialundervisningen skal skolen gi tilpasset opplæring til eleven, jf. opplæringslovens § 1-3.

7.8.2 Data

Nord-Odal kommunes *Rutiner ved vurdering av tilpasset opplæring og spesialundervisning i grunnskolen* (jf. vedlegg 2) fastsetter følgende om foreldrenes medvirkning: “Før en henvisning til ppt plikter skolen å: ...informere foreldre/foresatte om vurderingen.”

Når PPTs sakkyndige vurdering foreligger, har Nord-Odal kommune en ordning der kontaktlærer sammen med foreldre sender *Søknad om ressurser* til rektor, hvorefter oppvekstetaten fattet enkeltvedtak. Søknaden sikrer foreldrenes samtykke til spesialundervisning.

Rektorene ved **Garvik skole** og **Nord-Odal ungdomsskole** bekrefter at i påvente av enkeltvedtak tilbys eleven tilpasset opplæring. Hver skole har dessuten en miljøterapeut (vernepleier i 60 % stilling), som arbeider med foreldreveiledning. Når en elev sliter, tar miljøarbeider initiativ til tiltak, og han holder løpende kontakt med foreldre som har utfordringer.

Leder for **Odal PPT** tar sikte på nærmere samarbeid med skolene i fasen frem til spesialundervisning starter.

7.8.3 Vurderinger

Nord-Odal kommunes skriftlige rutiner så vel som praksis ivaretar i høy grad elevens/foreldrenes rettigheter i saksgangen frem til vedtak om spesialundervisning og i utformingen av spesialundervisningen. Eleven og foreldrene blir hørt hele veien. I påvente av oppstart av spesialundervisning mottar eleven tilpasset opplæring. Skolene har et klart fokus på tilpasset opplæring til alle elever som trenger det.

7.8.4 Konklusjon

Nord-Odal kommunes rutiner ivaretar elevens og foreldrenes rettigheter i saksgangen frem til vedtak om spesialundervisning og i utformingen av spesialundervisningen. I påvente av oppstart av spesialundervisning mottar eleven tilpasset opplæring.

7.9 Er kommunens spesialundervisning i overensstemmelse med lovverket?

7.9.1 Revisjonskriterier

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.»

Revisor legger til grunn følgende *revisjonskriterium*: Lovverket for spesialundervisning skal oppfylles i Nord-Odal kommune, jf. opplæringslovens § 5-1 og § 13-1.

7.9.2 Data

Data under de spesifikke problemstillingene foran legges til grunn også for denne sammenfattende problemstillingen. I tillegg fremlegges følgende data.

Garvik skole henviste, ifølge rektor, få elever til PPT inntil rundt 2003, men begynte deretter å henvise flere elever. “Å finne skjæringspunktet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning, er krevende,” sier hun. Skolen anstrenger seg for å følge regelverket slik at alle elever skal få et undervisningsopplegg tilpasset deres faglige nivå.

Jo flere elever på spesialundervisning, desto mer komplisert blir driften av skolen, forklarer rektor. Det gjelder alt fra timeplanlegging til personell disponering. Skolen har utarbeidet en *Spes.ped.perm* med rutiner, skjemaer for tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Garvik skole hadde i 2012 en klagesak der mor mente at barnet ikke hadde fått tilpasset opplæring. Skolens dokumentasjon (referat fra utviklingssamtaler m.m.) viste at eleven hadde fått mye tilpasset opplæring. Klagen gikk til Fylkesmannen, som ga kommunen medhold.

Nord-Odal ungdomsskole har stort fokus på det sosiale miljøet. Elevene fra de to barne-skolene blandes, for å utvide elevenes vennekrets og gi dem en ny start. (Elevenes ønske om å komme i klasse med inntil tre venner, forsøkes imøtekommet.) Ungdomsskolen har en ordning med trivselsledere i friminutt, der elever har ansvar for å sette i gang ballspill og andre aktiviteter. Ungdomsskolen slår aktivt ned på mobbing. Bruk av ukvemsord mot elever og lærere blir påtalt. Elevene får karakter i oppførsel og orden. En ordensregel er at mobiltelefon skal ligge avslått i sekken.

Ungdomsskolen har 60 - 70 elever på hvert trinn, fordelt på to og tre klasser – til sammen syv klasser. I basisfag (norsk, matematikk og engelsk) benyttes to lærere i hver klasse. Klassen kan da deles i to grupper og undervisningen varierer.

Ungdomsskolen har de siste par årene forbedret dokumenter, bl.a. *Vurdering og kartleggingsprosedyre*, og samlet dem i en elektronisk mappe for spes.ped., som er tilgjengelig for lærerne. Retningslinjer gjennomgås regelmessig i personalmøter. Ungdomsskolens rektor opplyser at hun har høy tilstedeværelse og en åpen dør for lærere og elever.

For en elev i revisors utvalg mottok ungdomsskolen i juni 2013 klage over at enkeltvedtaket lød på 9 timer per uke med assistent i stedet for 10 timer per uke, som PPT hadde tilrådd. Skolen hadde problemer med å organisere den siste assistent-timen. Kommunen valgte likevel å imøtekomme klagen og legge seg på samme timetall som PPT. Ungdomsskolen har ikke hatt klagesak på spesialundervisning til behandling hos Fylkesmannen på mange år.

Ungdomsskolens rektor opplyser at man i 2013 for første gang har fått sakkyndige vurderinger der elever (to personer) ikke tilrår spesialundervisning. Spesialpedagogikk dreies nå i retning av tilpasset opplæring.

Stortingsmelding nr. 18 (2010 – 2011) *Læring og fellesskap* poengterer at PPT bør studere eleven i skole- og klasse-situasjonen. Leder for **Odal PPT** opplyser at omorganiseringen (oppdelingen) av PP-tjenesten i Glåmdalen har som formål å bringe PPT nærmere skolene. Skolene får nå en kontaktperson ved PPT.

PPT-leder mener at Nord-Odal kommune har gode rutiner for enkeltvedtak og iverksetting. Kommunen gir spesialundervisning til dem som trenger det – og snarere for mange enn for få. Hun viser til den nasjonale føringen om redusert spesialundervisning i Norge, samt til Verdens Helseorganisasjon (WHO) som har uttalt at spesialundervisning bør omfatte 3 – 4 % av et lands elever. Når hele 8,5 % av elevene i norsk grunnskole mottar spesialundervisning, har det skjedd en utglidning, som nå strammes inn.

PPT-lederen understreker at spesialundervisning skal tilbys elever som trenger «radikalt avvik» fra ordinær undervisning. Normal elevvariasjon skal ikke møtes med spesialundervisning. Lærerne må ha «taklingskompetanse» til å håndtere normale avvik, f.eks. at det i klassen finnes elever med modenhet pluss/minus to år. Elever som strever litt med de teoretiske fagene, bør tilbys bedre og mer tilpasset opplæring.

«I norsk skole anno 2013 er det stor elevvariasjon og tidvis disiplinære utfordringer. At det er krevende å være lærer, er helt klart, men det er en del av lærerens profesjonalitet å takle disse utfordringene,» avslutter PPT-lederen.

Statistisk sentralbyrå gir følgende bilde av mengden spesialundervisning i Nord-Odal og sammenliknbare kommuner:

KOSTRA-NØKKELTALL	Nord-Odal 2010	Nord-Odal 2011	Nord-Odal 2012	Kostra- grup. 11 2012	Hed- mark 2012	Landet 2012
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, %	6,4	6,2	7,2	10,0	8,2	8,5

Kilde: www.ssb.no/Kostra, tabell Utvalgte nøkkeltall. Endelige tall også for 2012 (publisert 17.6.2013).

Kostra-gruppe 11: 43 kommuner som likner Nord-Odal. Kostra-gruppen er mest korrekt å sammenlikne med.

Kostra-nøkkeltallene viser at spesialundervisningen i Nord-Odal omfattet 6,4 % av elevene i grunnskolen i 2010. Dette økte til 7,2 % i 2012, som var noe lavere enn rundt 9 % i Kostra-gruppen, fylket og landet. I 2013 er andelen nede igjen på 6,4 % (jf. tabell side 6). Dette samsvarer med en nasjonal trend der toppen er passert og tendensen er nedadgående.

Nord-Odal kommunes *Oppvekstplan 2011 – 2021* setter som mål at “Antall elever med spesialundervisning ligger godt under landsgjennomsnittet”. Dette målet er nådd i 2012: Med 7,2 % av elevene på spesialundervisning ligger Nord-Odal kommune under landet på 8,5 %.

7.9.3 Vurderinger

Nord-Odal kommunes spesialundervisning overensstemmer med lovverket på de fleste punkter: Elever med spesielle behov blir identifisert av skolen og - med foreldrenes samtykke - utredet av PPT. Kommunen fattet enkeltvedtak om spesialundervisning for de elever som trenger det.

Andel elever med spesialundervisning i Nord-Odal ligger under gjennomsnitt, men *ikke lavt*. I forhold til nasjonal målsetting for spesialundervisning ligger Nord-Odal for høyt. Også PPT-leder mener at det snarere er for mange enn for få elever som mottar spesialundervisning i Nord-Odal.

Nord-Odals enkeltvedtak om spesialundervisning samsvarer som regel med PPTs anbefalinger. Skolene har omfattende spesialpedagogisk kompetanse. De følger opp og rapporterer om spesialundervisningen. Saksbehandlingen skjer uten ugrunnet opphold, og elev og foreldre bistås frem til vedtak fattes. Skolene har et klart fokus på tilpasset opplæring til elevene.

Revisor finner imidlertid at Nord-Odal kommunes enkeltvedtak (og brev til foreldre om dette) er mangelfulle hva angår begrunnelse og kompetansemål. Endringer i opplæringsloven fra 1.8.2013 medfører dessuten at Nord-Odal kommunes *Rutiner ved vurdering av tilpasset opplæring og spesialundervisning i grunnskolen* ikke er ajour når det gjelder årlig rapporte-

ring av spesialundervisning. *Delegasjonsreglement for Nord-Odal kommune* er upresist når det gjelder hvem som fatter enkeltvedtak om spesialundervisning.

7.9.4 Konklusjon

Nord-Odal kommune fatter enkeltvedtak om spesialundervisning for de elever som har rett til det. Kommunens spesialundervisning overensstemmer i det store og hele med lovverket. Revisjonen finner imidlertid at Nord-Odal kommunes enkeltvedtak er mangelfulle hva angår begrunnelse og kompetansemål. Kommunens skriftlige rutiner er ikke ajour når det gjelder årlig rapportering av spesialundervisning fra 1.8.2013, og delegasjonsreglementet er upresist.

KILDER

1. Kommunaloven (Lov om kommuner og fylkeskommuner, 25.9.1992 nr. 107).
2. Norges Kommunerevisorforbund (NKRF), 2006: *Veileder i forvaltningsrevisjon*.
3. Forvaltningsloven (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker, 10.2.1967).
4. Opplæringsloven (Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa, 17.7.1998 nr. 61).
5. Forarbeidene til opplæringsloven (Ot.prp nr. 46 (1997 - 98)).
6. Stortingsmelding nr. 18 (2010 - 11): *Læring og fellesskap*.
7. Utdanningsdirektoratet (udatert; printet 8.3.2013 fra www.utdanningsdirektoratet.no): *Spesialundervisning*. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.
8. Fylkesmannen i Hedmark, 29.5.2008: *Rapport fra felles nasjonalt tilsyn 2008 Nord-Odal kommune*.
9. www.skoleporten.no
10. www.odalppt.org

VEDLEGG 1: Nasjonale retningslinjer for spesialundervisning

I Utdanningsdirektoratets veileder *Spesialundervisning* omhandles grunnskolen i kapittel 5 Retten til spesialundervisning og kapittel 6 Saksgangen knyttet til spesialundervisning – til sammen 60 sider. I det følgende har vi forsøkt å sammenfatte dette på fem sider.

1 Rett til spesialundervisning

Retten til spesialundervisning er hjemlet i opplæringslovens § 5-1: ”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 eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til 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.”

Spesialundervisning er gitt som en rett til den enkelte elev. Kommunen kan ikke avslå et krav om spesialundervisning fordi det ikke er satt av midler til dette i kommunebudsjettet (jf. forarbeidene til opplæringsloven, Ot.prp. nr. 46 (1997-98)).

Proposisjonen vektlegger likeverdighet, det vil si at de som mottar spesialundervisning skal ha samme muligheter til å nå de samme undervisningsmålene som gjelder for ordinær undervisning.

Etter endringer i opplæringsloven fra 1.8.2013 presiserer Kunnskapsdepartementet (jf. rundskriv 2.7.2013): “Skolens plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen før vedtak om spesialundervisning, lovfestes i opplæringsloven § 5-4... Målet er at dette vil bidra til å styrke vektleggingen av et godt tilpasset opplæringstilbud, og... at behovet for spesialundervisning reduseres.”

2 Kvalitetssikring av spesialundervisning

Opplæringslovens § 13-10 stiller krav til kommunen om å ha et system for å sikre at opplæringsloven etterfølges: ”Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd.”

Dette medfører detaljerte regler for *sakkyndig vurdering, utforming av vedtak og utførelse* av spesialundervisning. Kommunen plikter å ha et system som sikrer at elevens rettigheter og plikter oppfylles.

Spesialpedagogisk opplæring skal utføres av medarbeidere med riktig kompetanse. I følge veilederen er det de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning som for ordinær undervisning. Det er ikke satt krav til kompetanse for assistenter, da disse ikke leder opplæringen eller har ansvar for spesialundervisningen. Assistenter bistår læreren i forbindelse med spesialundervisningen, og forsvarlig planlegging og veiledning kreves.

3 Sakkyndig vurdering

Opplæringslovens § 5-3 stiller krav om at det må foreligge en sakkyndig vurdering før kommunen kan fatte vedtak om spesialundervisning. Sakkyndig vurdering utarbeides av den

pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) og skal resultere i en skriftlig rapport til skolen. Sakkyndig vurdering gjelder så lenge innholdet ikke er foreldet - typisk for tre år (jf. veileder *Spesialundervisning*, side 73).

Sakkyndig vurdering skal vise om eleven har behov for spesialundervisning og hvilket opplæringstilbud som bør gis, herunder ta stilling til:

- Elevens utbytte av det ordinære undervisningstilbudet.
- Lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen.
- Realistiske opplæringsmål (kompetansemål) for eleven.
- Om problematikken rundt eleven kan løses innenfor det ordinære opplæringstilbudet.
- Hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud.

PPT skal utrede og angi hvilke kompetansemål som er realistiske for eleven å jobbe mot. Kompetansemålene bør være av overordnet karakter og kunne danne grunnlag for konkretisering gjennom den individuelle opplæringsplanen (IOP) som skolen skal utarbeide.

Sakkyndig vurdering foretas i de fagene der eleven ikke får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Utredningen må foretas på grunnlag av *Læreplanverket for kunnskapsløftet* (LK06) og kompetansemålene i de ulike fagenes læreplaner.

PPTs tilråding (sakkyndige vurdering) bør peke på områder hvor eleven trenger ekstra hjelp, hvilken type opplæring som bør iverksettes og omfanget av hjelpen. Utredningen skal være så utførlig at skolen ikke er i tvil om hva PPT egentlig tilrår når enkeltvedtak om spesialundervisning skal utformes. Sakkyndig vurderingen må også være konkret om enkelte sider ved tilbudet til eleven, for eksempel behovet for særskilt utstyr, læremidler og kompetanse hos personalet, herunder logopedhjelp og synspedagogisk hjelp. Den sakkyndige vurderingen bør også skissere innholdet i timene, blant annet når det gjelder forholdet til læreplanverket (Kunnskapsløftet) og avvik fra dette.

Veilederen pålegger sakkyndige vurdering å angi omfanget av elevens behov for spesialundervisning. Utdanningsdirektoratet anbefaler at PPT angir ressursbehovet i årstimer, da dette gir skolen mer fleksibilitet enn angivelse i uketimer. (Ett år = 38 uker. 114 årstimer er f.eks. lik 3 uketimer. Timene angis i klokketimer.) Tiden må fordeles på ulike organisatoriske løsninger (to-lærer, smågruppe, assistent m.m.), behov for særskilt kompetanse og ekstra personale som må settes inn.

Det følger av forvaltningslovens § 11a at forvaltningsorganet skal "forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold". Dersom PPT trenger utvidet saksbehandlingstid, skal kommunen varsles slik at skolen kan gi melding til elevens foresatte. Et foreløpig svar må gis innen 1 måned.

Utdanningsdirektoratets veileder *Spesialundervisning* presiserer følgende (side 66): "Kravet om at saken skal behandles 'innen rimelig tid' innebærer blant annet at PP-tjenesten eller skoleeier ikke har adgang til å innføre ventelister for utredning av en elevs behov for spesialundervisning."

4 Vedtak om spesialundervisning

Vedtak om spesialundervisning er et enkeltvedtak og fattes i henhold til opplæringslovens § 5-1, jf. § 5-3. Vedtaket fattes av kommunen – normalt delegert til skolens rektor. "Som hovedregel bør vedtaket gjelde for ett opplæringsår av gangen... for mer enn ett år dersom elevens behov antas å være rimelig stabile" (jf. veileder *Spesialundervisning*, side 77).

Enkeltvedtaket skal avgjøre om eleven har rett til spesialundervisning etter opplæringslovens § 5-1 første ledd. Dersom eleven innvilges spesialundervisning, må enkeltvedtaket ta stilling til hva et forsvarlig tilbud er for den aktuelle eleven etter § 5-1 annet ledd.

Det må fremgå klart og tydelig hva slags opplæringstilbud eleven skal ha, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997-98) (side 169): “Eit vedtak i kommunen og fylkeskommunen om spesialundervisning eller spesialundervisning skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva for opplæringstilbod eleven skal få. Eit vedtak som berre tildelar eleven ein viss timeressurs utan å fastsetje nærmare kravet til innhaldet i eller den organisatoriske gjennomføringa av opplæringa, er ikkje nok.”

Enkeltvedtaket skal si noe om elevens behov og hva som er et forsvarlig opplæringstilbud. Vedtaket skal videre opplyse om prinsippene for innholdet i opplæringen, den organisatoriske gjennomføringen og omfanget av eventuelle støttetiltak.

Enkeltvedtakets opplysninger om *innholdet* i opplæringen bør angi opplæringsmål (kompetansemål) og avvik fra læreplanen (LK06) og hvilke fag dette skal gjelde for.

Enkeltvedtaket må ta stilling til om eleven skal motta all opplæring i klassen (basisgruppen) innenfor rammen av ordinær undervisning eller om andre undervisningsformer skal brukes, for eksempel grupper eller ene-undervisning. Det skal fremgå av enkeltvedtaket dersom eleven skal tas ut av den ordinære opplæringen. Hvis det ikke fremgår av vedtaket at eleven skal ha deler av opplæringen sin i en annen gruppe enn basisgruppen, er det ikke tillatt å plassere eleven i andre grupper enn det som gjelder for andre elever.

Vedtaket kan også omfatte særskilt lærerkompetanse, assistent og utstyr. Behov for logopedisk eller synspedagogisk hjelp må fremgå av enkeltvedtaket. Vedtakets varighet skal framgå av vedtaket.

Opplæringsloven inneholder ikke saksbehandlingsregler, og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kommer derfor til anvendelse. Her vil blant annet reglene om forhåndsvarsling (jf. § 11a), kravet til utredning av saken (jf. § 17), kravet til begrunnelse (jf. §§ 23-25), klageadgang (jf. § 27) og partsinnsyn (jf. §§ 18 og 19) være sentrale regler som har betydning for hvordan kommunen utformer enkeltvedtaket.

Den sakkyndige vurderingen er kun rådgivende, og kommunen kan ut fra faglig vurdering velge en annen løsning, så lenge kommunen sikrer at elevenes rettigheter blir ivaretatt. Dersom en annen løsning velges, har kommunen en særskilt plikt til å begrunne vedtaket (jf. opplæringslovens § 5-3 siste ledd). Eventuelle avvik må klart fremgå, og det må være tydelig hva hele undervisningsopplegget går ut på. Det må begrunnes hvorfor skolen ikke følger sakkyndig vurderings tilråding.

I veilederen uttales det at skolen *før skoleårets slutt* bør vurdere hvilke elever det må treffes enkeltvedtak for når det gjelder neste skoleår. Dette bør gjøres for at enkeltvedtak og IOP kan være ferdig utarbeidet når eleven starter opp neste opplæringsår.

5 Individuell opplæringsplan (IOP)

Alle elever som har fått et vedtak om spesialundervisning, skal ha individuell opplæringsplan (IOP). I følge opplæringslovens § 5-5 skal en individuell opplæringsplan ha følgende innhold:

- Realistiske opplæringsmål for eleven

- Innholdet i opplæringen
- Hvordan opplæringen skal drives.

Den individuelle opplæringsplanen skal ta utgangspunkt i den generelle delen av læreplanen (jf. merknadene til Ot.prp. nr. 46 (1997-98)), samtidig som den skal ta hensyn til elevens lærevansker slik det framgår av den sakkyndige vurderingen.

I følge veilederen er den individuelle opplæringsplanen en operasjonalisering av enkeltvedtaket. Hensikten med planen er å utvikle kortfattede og praktiske planer til gjennomføring og evaluering av opplæringen. IOP-en skal sikre etterlevelse av enkeltvedtaket.

Skolen har ansvaret for å utarbeide IOP-en. Den må utarbeides så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er truffet, og den gjelder normalt for ett skoleår av gangen. I følge veilederen bør en IOP:

- Ha en enkel form.
- Være lett å forstå.
- Ha en logisk oppbygging.
- Vise helhet og sammenheng i elevens opplæringstilbud.
- Gi godt grunnlag for å evaluere opplæringen.

Elevens kompetansemål må ta utgangspunkt i enkeltvedtaket og kompetansemålene i *Læreplanverket for kunnskapsløftet*. Omfanget av den individuelle opplæringsplanen avhenger av hvor stort avvik fra ordinær læreplan som er nødvendig. Hva en individuell opplæringsplan skal inneholde, avgjøres etter en faglig vurdering i det enkelte tilfelle.

Målene i individuell opplæringsplan bør være konkrete, og det må være mulig å bedømme på et senere tidspunkt om målene er nådd eller ikke.

På grunnlag av målene for opplæringen skal IOP-en detaljere innholdet i opplæringen, det vil si hvordan undervisningen skal gjennomføres. Her kan det være aktuelt å ta inn organisering av opplæringen, tidsbruk (totalt og fordelt på ulike organisatoriske løsninger), bruk av personalressurser, læremidler og utstyr.

Halvårlig emneplan er et vedlegg til IOP. Emneplan nevnes ikke i Utdanningsdirektoratets veileder *Spesialundervisning*, men kan være et hensiktsmessig verktøy.

6 Rapportering

Stortingets endringer i opplæringsloven med virkning fra 1.8.2013 medfører at halvårsrapportering av spesialundervisningen ble erstattet med årsrapportering, jf. opplæringslovens § 5-5 2. ledd: "Skolen skal ein gong i året utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven."

I veilederen *Spesialundervisning* sies det at vurderingen av tiltakene og elevens utvikling må gjøres i forhold til den individuelle opplæringsplanen og den sakkyndig vurderingen. Følgende bør kommenteres i årsrapporten:

- Hvordan har elevens opplæring vært - hva har vært bra og mindre bra i opplæringen.
- Hvordan har elevens utvikling vært, sett i forhold til oppsatte mål i IOP-en.
- Er de oppsatte målene fortsatt relevante eller er det behov for endringer.
- Er det fortsatt behov for spesialundervisning.
- Hvordan bør det videre arbeidet legges opp.

- Bør opplegget justeres for øvrig.

Mål- og resultatstyring innebærer å sette mål for hva som ønskes oppnådd, sammenlikne målene med resultatene og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring. Krav om en individuell opplæringsplan viser at loven forutsetter at evaluering av mål- og resultater gjennomføres på individnivå.

Det foreligger ingen særskilte formkrav til rapporteringen, verken i lov eller veileder. En halvårsrapport bør være objektiv og bygge på verifiserte fakta og faglig baserte vurderinger. Rapporten bør være relevant og aktuell i forhold til de problemstillingene den skal gi svar på.

Evaluering vil si å foreta en systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet. Dette er en mer krevende oppgave enn en ren faktarapportering. Relevante spørsmål å stille i en evaluering av spesialundervisningen kan være:

- Nådde eleven de målene som ble satt i IOP?
- Ble spesialundervisningen gjennomført i samsvar med vedtakets innhold, omfang, organisering og kompetanse?
- Hvorfor nådde en ikke målene:
 - Var ikke målene realistiske?
 - Ble ikke undervisningen gjennomført?
 - Hadde eleven for stort fravær?
 - Var spesialundervisningen feil innrettet?

Hensikten med planlegging og rapportering er å danne grunnlag for beslutning om hva som skal skje videre. Skal spesialundervisningen fortsette etter planen eller er det grunnlag for å justere tiltak.

7 Utviklingssamtaler og elevsamtaler

Norske skoler er pålagt å avholde *utviklingssamtaler* to ganger per år for alle elever. Utviklingssamtale avholdes mellom kontaktlærer og foresatte (elever over 12 år har rett til å delta). I ungdomsskolen tar utviklingssamtalen utgangspunkt i halvårlig karakterutskrift med vurderingsnotat. I barneskolen legges vurderingsnotat til grunn for dialogen. Noen skoler fører referat fra samtalen og arkiverer det i elevmappen, men dette er ikke pålagt.

Eleven har rett til *elevsamtale* hvert halvår med kontaktlærer om sin utvikling i forhold til kompetansemålene i fagene (jf. forskrift til opplæringsloven § 3-11).

VEDLEGG 2: Nord-Odal kommunes rutiner og vedtaksmal

RUTINER VED VURDERING AV TILPASSET OPPLÆRING OG SPESIALUNDERVISNING I GRUNNSKOLEN

Det gjøres oppmerksom på at selv om det her under er satt tidsfrister for når enkelte ting skal gjøres, understrekes det at det finnes ingen egentlige frister for vedtak om spesialundervisning. Lærere plikter jevnlig å vurdere elevens utbytte av opplæringen, og sette i gang prosesser ved behov. Det som er viktig er at de ulike skrittene i saksbehandling og krav som fremkommer av henholdsvis opplæringsloven og forvaltningsloven følges.

Når	Hva	Ansvar
Januar	Skolene får tildelt ramma for neste skoleår	Oppvekst leder
Februar	Skolene legger fram sine behov for ressurser til elever med spesielle behov i oppvekstetatsens rektormøte.	Rektor
Februar	Ressursplanlegging på skolene. Ordinær opplæring For at flest mulig elever skal få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen er det viktig å tenke gjennom hvilke organisatoriske og pedagogiske differensieringstiltak som kan gjennomføres for å gjøre den ordinære undervisningen mest mulig variert og fleksibel, både når det gjelder innhold, organisering og metode. Stikkord: - fysisk miljø - valg av metoder - valg av materiell - sosialt miljø - lærerens kompetanse - organisering - arbeidsformer Skolen bør i kartleggingsfasen ha tett samarbeid med pp-tjenesten som i St.meld. 18 "Læring og fellesskap" er pålagt å være "tilgjengelig og bidra til helhet og sammenheng", og å arbeide forebyggende. Dersom man etter grundig vurdering finner ut at en elevs behov avviker <u>radikalt</u> fra mål, metode og organisering av opplæringen drøftes dette med foreldre/foresatte. Spesialundervisning Før vedtak om spesialundervisning fattes, skal det foreligge en sakkyndig vurdering fra ppt (§ 5-3). Før en henvisning til ppt plikter skolen å: - prøve ut ulike tiltak som kan bedre elevens læringsutbytte - informere foreldre/foresatte om vurderingen	Rektor

	drøfte elevens læringsutbytte i fagteamet på skolene foreta faglig og sosial kartlegging, som samles i en <u>Pedagogisk rapport</u> som legges ved henvisningen, og som beskriver ramme faktorene i den gruppa den aktuelle eleven går, sammen med beskrivelse av tiltak som har vært gjennomført, og hvilke mål i kunnskapsløftet (LK06) eleven ikke klarer å nå. Før henvisningen sendes bør den gjennomgås med ppts kontaktperson på skolen.	
Mars/ april	Søknad om ressurser Verken opplæringsloven eller forvaltningsloven krever at det foreligger en søknad om ressurser. Opplæringsloven krever at: det skal foreligge sakkyndig vurdering foresatte samtykker i at denne utarbeides det fattes vedtak om spesialundervisning foresatte får mulighet til å uttale seg før vedtaket fattes (§ 5-4 annet ledd). I § 5-4 tredje ledd heter det dessuten at tilbud om spesialundervisning skal <i>"så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn"</i>. For å ivareta samtykkekravet i § 5-4 benytter kommunen søknad med foresattes underskrift. Gjennom søknadsskjema ivaretas også undervisningspersonalets meldeplikt om elever som trenger spesialundervisning. De er behjelpelig med å fylle ut søknaden, og skriver under sammen med foresatte. Søknaden skal inneholde pp-tjenestens konklusjon, en beskrivelse av de ekstra tiltak som er nødvendige, organisering og omfang av ekstra ressursen. Søknaden sendes rektor på den enkelte skole.	Kontakt- lærer/ Fagvei- leder i spes.ped
I løpet av mai måned	Rektor fatter vedtaket og videresender søknad med vedtak og nødvendige papirer til oppvekstleder som fører vedtaket inn i kommunens saksbehandlerprogram, og sender ut melding til foresatte med kopi til skolen, ppt. Vedtaket skal inneholde opplysninger om spesialundervisningens innhold, organisering og omfang. Det bør gå fram hvilke avvik fra læreplanen som skal gjøres. Foreldrene skal få synliggjort det totale reelle tilbudet deres barn får.	Rektor Oppvekst leder
Juni - august	Skolen utarbeider IOP i samarbeid med elev og foreldre. IOP skal gi en helhetlig oversikt over hvordan opplæringa skal drives, med mål og tiltak (§ 5-5 første ledd). Siden foreldrene har godkjent søknaden om timer til spesialundervisning er det	Kontaktl ærer/ spes.pedl ærer

	ikke nødvendig med foreldrenes underskrift på IOP.	
15. sept.	IOP skal være klar. Sendes foresatte, PPS og oppvekstetaten.	Rektor
Hvert halvår	For å følge opp IOP skal skolen hvert halvår rapportere hvilken opplæring eleven har fått og hvordan det går med eleven i forhold til målene som er satt opp i planen (§ 5-5 andre ledd).	Kontaktlærer/ spes.ped lærer
15. jan./ 15. juni	Halvårsrapport sendes til foreldrene, med kopi til PPS og oppvekstleder.	Rektor

For nærmere informasjon om gjeldene lover og regler ved spesialundervisning vises det til heftet "Spesialundervisning Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning" – en veileder utgitt av Utdanningsdirektoratet.

Det er utarbeidet skjema for både søknad, IOP og rapporter. Foreløpig finnes disse som word-dokument på felleskatalogen (U:) oppvekst/kvalitetssystem/1 Generell del/Nivå 3 Etatsvise arbeidsmetoder og rutiner/Skjemaer. Etter hvert vil de ligge i kommunens kvalitetssystem (EQS).

PROSEDYRE VED KLAGE PÅ VEDTAK

Det er bare foreldre som har klagerett.

Klagen, som må skrives innen 3 uker fra mottak av vedtaket, sendes rektor.

Rektor videresender klagen til Nord-Odal kommune v/leder for oppvekstetaten.

Kommunen behandler klagen. Tas klagen til følge er saken avsluttet.

Siste klageinstans er Fylkesmannen i Hedmark, Utdanningsavdelingen.

BARN/ELEVER FRA ANDRE KOMMUNER SOM ER PLASSERT I FOSTERHJEM I NORD-ODAL KOMMUNE

For barn/elever som er plassert i fosterhjem i Nord-Odal kommune er det barnets/elevens hjemkommune som har det økonomiske ansvaret for tildeling av ressurser og dermed blir det hjemkommunens regler for ev. søknad om ressurser til spesialundervisning som må følges.

(Oppdatert 3.4.2013.)

Mal for administrativt vedtak (det samme står i brev om enkeltvedtaket til elev/foreldre):



Nord-Odal kommune

Administrativt vedtak

Unntatt offentlighet Offl. § 13/fvl. § 13.1 Taushetsplikt, pers. forh.

Saksnr.:	Utvalg	Møtedato
043/13	Delegert - Utvalg for oppvekst og kultur	13.06.2013

Saksbehandler Inger Kvernberg : Dir.tlf. 62 97 81 58

Saksmappenr : 05/673

Arkiv: FDATO-
23.09.98, K2-A24

Melding gis til: Utvalg for oppvekst og kultur

VEDTAK OM TIMER TIL SPESIALUNDERVISNING/ASSISTENT, SKOLÅRET 2013/2014

Saksdokumenter:

Rådmannens vedtak:

1. Omfang:

2. Innhold:

Tiltak som vil fremme elevens utvikling:

3. Organisering:

OVERSIKT OVER SØKNAD OG TILDELING:

	Antall timer til spesialundervisning	Assistenttimer
TIMER ANBEFALT AV PP-TJENESTEN		
SØKT		
TILDELT		

Saksopplysninger:

Nord-Odal kommune
Sagstua,

Gro Holt
leder oppvekstetaten

Inger Kvernberg
pedagogisk konsulent

VEDLEGG 3: Rådmannens uttalelse

E-post 18.11.2013 fra Nord-Odal kommune:

Som rådmannens talsperson i saker etter opplæringsloven, har jeg følgende korte kommentarer til rapporten:

- Veldig grundig rapport som gir svar på oppdraget fra kontrollutvalget i Nord-Odal kommune.
- Merknad vedr. mal for enkeltvedtak som vi pt. bruker, er vi enige i. Siden Odal PPT er nyopprettet, må vi i gang med samkjøring av maler, rutiner og systemer med Sør-Odal kommune, og i den sammenheng vil vår mal bli gjenstand for revidering. Vi må samtidig vurdere vår måte å håndtere delegerte saker på elevområdet på. Her blir det gjort en endring som vil gjøre det enklere for oss mht opplysninger i enkeltvedtaksmalen.

Jeg takker ellers for godt samarbeid i forbindelse med tilsynet.

Med hilsen
Gro Irene Holt
Etatsleder for oppvekst

Nord-Odal kommune
Herredsvegen 2, 2120 Sagstua
Sentralbord: 62 97 81 00
Direkte: tlf.nr 62 97 81 57
Mobil: mobilnr. 47 48 26 43
www.nord-odal.kommune.no

