

Til Kontrollutvalget i Våler kommune
v/Glåmdal sekretariat IKS
2226 Kongsvinger

SPESIALUNDERVISNING

Rapport fra gjennomført forvaltningsrevisjon i Våler kommune.



Våler kommune

Prosjektnr. 600 809

Kongsvinger 3.9.2013

INNHold:

1	INNLEDNING	3
2	KONKLUSJON	3
2.1	Rett til spesialundervisning.....	3
2.2	Forklaring på mye spesialundervisning.....	4
3	ANBEFALING	4
4	FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNING	5
5	METODE OG DATAGRUNNLAG	5
5.1	Metode	5
5.2	Datagrunnlag	6
6	INFORMASJON OM REVIDERT ENHET	6
7	REVISJONSKRITERIER.....	8
8	RETT TIL SPESIALUNDERVISNING	8
8.1	Er kommunens spesialundervisning i overensstemmelse med lovverket?	8
8.2	Hvilke rutiner finnes for å identifisere elever med behov for særskilte tiltak?	9
8.3	Hvordan følges bekymringsmeldinger opp - samhandling med PP-kontoret	10
8.4	Inneholder vedtakene opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang?	11
8.5	I hvilken grad følges PP-kontorets anbefalinger opp?	12
8.6	Hvilken kompetanse finnes i skolen for å følge opp vedtakene?	13
8.7	Rutiner for rapportering, oppfølging og evaluering av vedtatte tiltak	14
9	FORKLARING PÅ MYE SPESIALUNDERVISNING	15
9.1	Tiltak for tilpasset opplæring i ordinær undervisning iverksatt siden 2010	15
9.2	Årsaker til fortsatt mye spesialundervisning.....	18
KILDER.....		19
VEDLEGG 1: NASJONALE RETNINGSLINJER FOR SPESIALUNDERVISNING .		20
VEDLEGG 2: RUTINER FOR SPESIALUNDERVISNING I VÅLER KOMMUNE		25
VEDLEGG 3: RÅDMANNENS UTTALELSE.....		32

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 (kommuneloven). 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, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)".

Forvaltningsrevisjonsprosjektet "Hvordan håndteres og praktiseres spesialundervisning i skolen" er vedtatt av Våler kommunestyre (*Plan for forvaltningsrevisjon*, 28.1.2013), bestilt av kontrollutvalget (4.2.2013, sak 12/2013) og oversendt av Glåmdal sekretariat IKS (5.2.2013).

Vi takker for godt samarbeid med Våler kommune og PPT i Elverum i prosjektarbeidet.

2 KONKLUSJON

Formålet med denne forvaltningsrevisjonen er å undersøke om elever i grunnskolen med enkeltvedtak får den spesialundervisningen de rettmessig har krav på, samt å finne ut hvorfor Våler kommune ligger så høyt i andel elever som får spesialundervisning.

2.1 Rett til spesialundervisning

Glåmdal revisjon IKS konkluderer som følger på de bestilte problemstillinger:

1. *Er kommunens spesialundervisningspraksis i overensstemmelse med lovverket?* Våler kommunes spesialundervisningspraksis overensstemmer i det store og hele med lovverket. Enkeltvedtak fattes for alle elever som har rett til spesialundervisning. Enkeltvedtakene mangler imidlertid opplysninger om spesialundervisningens innhold i form av elevens kompetansemål og avvik fra læreplan. Fylkesmannen i Hedmark har stilt krav om at avviket lukkes innen 1.7.2013, noe kommunen er i ferd med å oppfylle.
2. *Hvilke rutiner finnes for å identifisere elever med behov for særskilte tiltak?* Kommunens rutiner og praksis samsvarer med beslutningsprosessen som lovverket angir.
3. *Hvordan følges bekymringsmeldinger opp, og hvordan foregår samhandlingen med PP-kontoret?* Bekymringsmeldinger følges opp på en adekvat måte i samråd med PPT og barnevern m.fl.
4. *Inneholder vedtakene opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang?* Vedtakene opplyser om klageadgang, men opplysninger om avgjørelse og begrunnelse er mangelfulle. Når det gjelder avgjørelse, oppfylles ikke lovkravene om angivelse av innholdet i spesialundervisningen, det vil si elevens kompetansemål og avvik fra læreplan (som nevnt i problemstilling nr. 1). Når det gjelder begrunnelse, er Vålbyen skoles henvisning til PPTs sakkyndige vurdering ikke tilstrekkelig. Fylkesmannen i Hedmark har stilt krav om at avvikene lukkes innen 1.7.2013, noe kommunen er i ferd med å oppfylle.

5. *I hvilken grad følges PP-kontorets anbefalinger opp? PPTs anbefalte omfang av spesialundervisning legges som regel til grunn i enkeltvedtakene. Avvik kan forekomme, men da som regel i elevens favør (flere lærertimer og færre assistenttimer).*
6. *Hvilken kompetanse finnes i skolen for å følge opp vedtakene? Skolene har pedagogisk kompetanse til å utføre vedtakene.*
7. *Hvilke rutiner finnes for rapportering, oppfølging og evaluering av vedtatte tiltak? Gode rutiner ligger til grunn for skolenes rapportering, oppfølging og evaluering av enkeltvedtak om spesialundervisning.*

2.2 Forklaring på mye spesialundervisning

Glåmdal revisjon IKS finner følgende forklaringer på hvorfor Våler kommune ligger så høyt i andel elever som får spesialundervisning:

1. *Tiltak for tilpasset opplæring i ordinær undervisning iverksatt siden 2010:* En rekke tiltak er gjennomført - et bedre budsjettssystem, kvalitetssystemet *iKvalitet*, skoleutviklingsarbeidet *Læringslyst*, rutiner for spesialundervisning og tilpasset opplæring, kommunalt inntaksteam og målsetting om halvert spesialundervisning innen 2016. Færre og større barneskoler fra august 2013 tilrettelegger for tilpasset opplæring. Den enkelte skole har i tillegg iverksatt en rekke tiltak.

Statistisk sentralbyrås Kostra-nøkkeltall viser at andel elever med spesialundervisning i Våler nådde en topp på 18,1 % i 2011. Deretter gikk det ned til 16,0 % i 2012 - samme nivå som i 2009. I en omfattende virksomhet tar det tid før tiltak får effekt. Våler kommune har klart å endre kurs, men har fortsatt en lang vei å gå til målet - 10 % spesialundervisning i 2016.

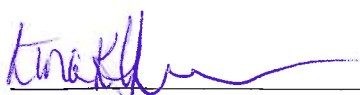
2. *Årsaker til fortsatt mye spesialundervisning:* Stikkord er folkehelseprofil, drivkrefter for spesialundervisning, utilstrekkelig fokus på tilpasset opplæring, svakheter i skoleledelse og uheldig kultur blant enkelte lærere.

3 ANBEFALING

Glåmdal revisjon IKS anbefaler Våler kommune å vurdere følgende forbedringstiltak:

- Enkeltvedtak om spesialundervisning skal begrunnes; henvisning til sakkyndig vurdering er ikke tilstrekkelig.
- Enkeltvedtak om spesialundervisning skal spesifisere elevens kompetansemål og avvik fra læreplanen.
- Både enkeltvedtak og individuell opplæringsplan (IOP) skal utarbeides for hvert skoleår.
- Halvårsrapportenes tittel bør omformuleres slik at det fremgår at det er en vurdering av spesialundervisning.

Kongsvinger 3.3.2013.



Lina Kristin Høgås
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor



Didrik Hjort
forvaltningsrevisor

4 FORMÅL, PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNING

Glåmdal sekretariat IKS har angitt følgende *formål*: “Formålet med prosjektet er å finne ut hvorfor Våler kommune ligger så høyt i andel elever som får spesialundervisning.”

Kontrollutvalget har angitt følgende *problemstillinger* for prosjektet:

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?

Vi samler disse problemstillingene under hovedproblemstilling *A. Rett til spesialundervisning*.

Bestillingens problemstillinger synes å forutsette for lite spesialundervisning i Våler. Kostranøkkeltall (jf. side 18) indikerer imidlertid den motsatte situasjonen – for mye spesialundervisning – noe bestillingens formål også reflekterer. For å belyse det angitte formålet, finner vi det nødvendig i tillegg å ta for oss en beskrivende hovedproblemstilling *B. Forklaring på mye spesialundervisning*:

1. Tiltak for tilpasset opplæring i ordinær undervisning iverksatt siden 2010.
2. Årsaker til fortsatt mye spesialundervisning.

Ved forvaltningsrevisjonsprosjektets oppstart var Hasla skole og Nordhagen skole i fokus for Våler kommunes debatt om skolestruktur. Glåmdal revisjon IKS valgte derfor ut Vålbyen skole og Våler ungdomsskole for “dypdykk”.

Kontrollperioden er hovedsakelig skoleåret 2012/13.

5 METODE OG DATAGRUNNLAG

5.1 Metode

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 *Veileder i forvaltningsrevisjon*. Glåmdal revisjon IKS etterstreber å følge standarden i sitt arbeid generelt og i dette prosjektet.

Forvaltningsrevisjonens metode følger en firetrinns prosess:

1. *Problemstillinger*: Oppdragsgiver (kontrollutvalget) sine problemstillinger, eventuelt presisert av oppdragsutfører (Glåmdal revisjon IKS).
2. *Revisjonskriterier*: Staten setter krav til kommunens drift gjennom lover, forskrifter og retningslinjer - en autoritativ standard som kommunens praksis kan måles mot.
3. *Data*: Kommunens praksis på det aktuelle saksområdet.
4. *Vurderinger*: Revisors vurdering av om kommunens praksis oppfyller revisjonskriteriene.

5.2 Datagrunnlag

Data er innhentet muntlig og skriftlig fra:

- *Våler kommunes* administrative ledelse: rådmann Per Olav Lund og kommunalsjef kultur og oppvekst Camilla Nygaard, som rådmannen utpekte som kontaktperson for prosjektet.
- *Vålbyen skole*: rektor (virksomhetsleder) Arnfinn Midtsundstad og assisterende rektor/spes.ped.koordinator Cato Berggren.
- *Våler ungdomsskole*: rektor Willy Fengsrud og spes.ped.koordinator Randi Fengsrud.
- *PPT i Elverum*: PPT-leder Åge Engebretsen og rådgiver Mette Kristin Hage.

Oppstartsmøte ble avholdt 20.3.2013. Revisjonen baseres på diverse dokumenter fra Våler kommune, jf. kilder.

Fylkesmannen i Hedmark har foretatt tilsyn med *Lokalt arbeid med læreplaner* i Våler kommune. To tilsynsrapporter (14.3.2013) er utarbeidet - én for Vålbyen skole og én for Våler ungdomsskole. Kapittel 3.3 Arbeid med individuell opplæringsplan (i begge rapporter) gjelder spesialundervisning.

Det er betydelig overlapp mellom dette forvaltningsrevisjonsprosjekt og Fylkesmannens tilsyn. Glåmdal revisjon IKS vektlegger de grundige og ferske tilsynsrapportene og gjengir utdrag fra Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner vedrørende spesialundervisning.

Revisor har gjennomgått 9 tilfeldig utvalgte elevmapper for elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning. De 9 elevene utgjør 15 % av populasjonen på om lag 60 elever (16 % av 376 elever) som har enkeltvedtak om spesialundervisning i Våler-skolene. Revisor ba også om innsyn i pågående klagesaker. Det fantes én klagesak, som tilfeldigvis var i vårt utvalg.

Samlet sett har vi et bredt datagrunnlag: samtaler med kommunens ledelse, skoleledere og PPT, kommunale dokumenter og elevmapper, Fylkesmannens tilsynsrapporter, samt en forskningsrapport fra Høgskolen i Hedmark fra 2009.

Standard for forvaltningsrevisjon (punkt 31) 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, jf. problemstillingene. Relevans ivaretas ved at rådmannen har utpekt sin kontaktperson i revisjonsprosjektet, som vi har forholdt oss til. *Pålitelighet* (reliabilitet) er et uttrykk for hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært. At det ikke er skjedd systematiske feil i datainnsamlingen, sikres ved at dokumentasjonen i prosjektet er overlevert fra ansatte i kommuneadministrasjonen eller direkte fra kommunens datasystem.

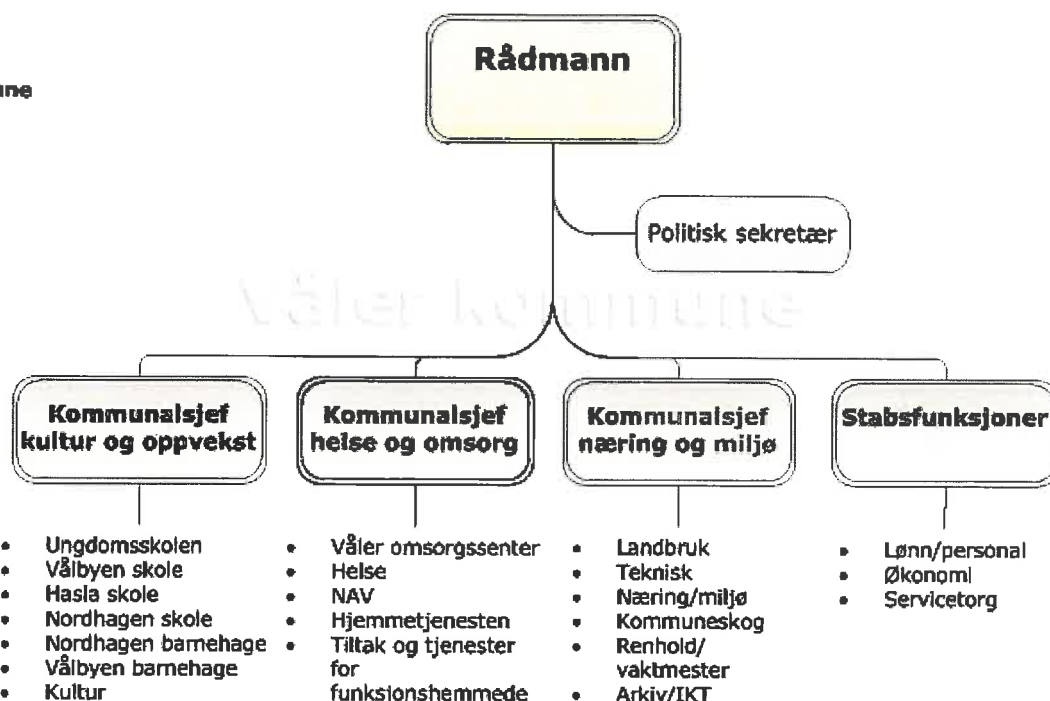
Forvaltningsrevisjonsprosjektet avsluttes med en revisjonsrapport (dette dokument). Et rapportutkast sendes til kontaktpersonen for prosjektet i kommunen for verifisering av data. Etter denne kvalitetssikringen sendes ferdig rapport til rådmannen for uttalelse om rapportens konklusjon og anbefalinger.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

6 INFORMASJON OM REVIDERT ENHET

Våler har 3826 innbyggere per 1.1.2013. *Våler kommune* har følgende administrative organisering:



Våler kommune



Våler kommune har ansatt 266 årsverk, hvorav 88 årsverk i enhet for kultur og oppvekst. Av dette har skolene til sammen ca. 67 årsverk, hvorav ca. 53 lærerårsverk (pedagogisk personale). Våler-skolene (inkl. SFO) har et budsjett i 2013 på ca. 40 mill. kr.

Vålers skoler har til sammen 376 elever i skoleåret 2012/13. Kommunen har én ungdomsskole - Våler ungdomsskole. Hasla skole nedlegges sommeren 2013; kommunen har deretter to barneskoler - Vålbyen skole og Nordhagen skole.

På nasjonale prøver skårer Vålers elever slik (jf. www.skoleporten.no):

- 5. trinn: under gjennomsnitt for Hedmark og landet i lesing og engelsk; gjennomsnittlig i regning.
- 8. trinn: over gjennomsnitt i lesing og engelsk; gjennomsnittlig i regning.

Hver fjerde undervisningstime i Våler-skolene benyttes til spesialundervisning. Alle skoler har en spes.ped.koordinator. (Spes.ped. vil si spesialpedagogikk. Begrepet dekker både spesialundervisning og tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning.)

Vålbyen skole har 143 elever i skoleåret 2012/13. Skolen sysselsetter 17 årsverk, hvorav 12 lærere. (Dette stiger til 23 årsverk og 17 lærere i august 2013, da Hasla skoles elever og ansatte fordeles på de to andre barneskolene.) Vålbyen er på topp i spesialundervisning blant Våler-skolene. Skolen hadde 20 elever med enkeltvedtak om spesialundervisning i 2010 (dvs. skoleåret 2010/11). Dette økte til 28 elever i 2011 og videre til 29 elever i 2012, det vil si 20 % av elevmassen. Hver tredje undervisningstime ved Vålbyen skole er en spes.ped-time, og det er ofte tre voksne i hver klasse.

Våler ungdomsskole har 125 elever. Skolen sysselsetter 22 årsverk, hvorav 16 lærerårsverk. Våler ungdomsskole hadde 28 elever med enkeltvedtak i 2010 og 2011. Antallet gikk ned til 24 i 2012, det vil si 19 % av elevmassen.

PPT i Elverum (i det følgende også kalt “PPT”) er en interkommunal pedagogisk-psykologisk tjeneste som betjener kommunene Elverum, Stor-Elvdal, Våler og Åmot, samt videregående skoler lokalisert i disse kommunene. Elverum kommune er vertskommune for PPT i Elverum. PPT i Elverum sysselsetter 11 årsverk, hvorav 10 fagpersoner (spesialpedagoger, pedagogisk-psykologiske rådgivere og logopeder).

PPT-leder Åge Engebretsen opplyser at skolene i deres fire kommuner oppnår forholdsvis svake resultater på nasjonale prøver. De fleste skolene har høyt innslag av spesialundervisning, men antall elever som henvises til spesialundervisning går nå ned.

PPT ønsker å komme tidlig inn i bildet. Eksempelvis er det som regel lettere å lære et barn å lese i 7 - 8 års alderen enn senere, og atferdsproblemer bør tas fatt i før de “setter seg fast”. PPT mener at de fleste kommuner har en tendens til å melde fra om elevers behov for sent; det er en vente og se-holdning. Sen innmelding gjør seg gjeldende også i Våler.

PPT anbefaler sjelden ene-undervisning - kun i spesielle tilfeller med utagerende elever eller andre vansker der tilstedeværelse i klassen vil gå ut over læringsmiljøet for andre elever. Ene-undervisning øker elevens adskillelse fra medelevene (segregering), gir sjelden best læringsutbytte og er dessuten kostbart. Trenden i landet har de senere år vært spesialundervisning i smågrupper (5 - 6 elever) eller med to lærere i klasserommet.

Ved siden av enkeltsaker arbeider PPT med systemsaker, det vil si skolenes overordnede pedagogiske opplegg for tilpasset opplæring m.m. Det meldes få systemsaker fra kommunene til PPT.

7 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
- Utdanningsdirektoratet (udatert; printet 8.3.2013 fra nettsider): *Spesialundervisning*. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), 10.2.1967.

Vedtak om spesialundervisning er et enkeltvedtak; derfor berøres også forvaltningsloven. Lovverket – med hovedvekt på veilederen *Spesialundervisning* - oppsummeres i vedlegg 1.

For problemstillingene under A Rett til spesialundervisning, legger vi følgende revisjonskriterium til grunn: *Lovverket for spesialundervisning skal oppfylles i Våler kommune*. Hovedproblemstilling B er av deskriptiv art; revisjonskriterium er derfor ikke naturlig.

8 RETT TIL SPESIALUNDERVISNING

8.1 Er kommunens spesialundervisning i overensstemmelse med lovverket?

8.1.1 Data

PPT-leders oppfatning er at Våler kommune i det store og hele oppfyller lovverket, det vil si at elevene minst får den spesialundervisningen de har krav på.

PPT-leder opplyser at det er meget få klagesaker i Våler. *Våler ungdomsskole* har ingen klagesaker. Rektor opplyser at skolen ikke har mottatt skriftlig klage på enkeltvedtak på minst 10 år. Av og til ringer foreldre, men saken løses gjennom samtale.

Vålbyen skole har for tiden én klagesak på spesialundervisning, som inngår i vårt utplukk av elevmapper: Foresatte klagde (mars 2013) over at barnet deres ikke har fått de tjenestene vedkommende har krav på i henhold til enkeltvedtak, især daglige leseøkter. Rektor svarte i brev at eleven reelt sett mottar mer enn enkeltvedtaket tilsier. Rektor beklager imidlertid at samarbeidsmøte med PPT ikke ble avholdt høsten 2012. Samarbeidsmøte ble avholdt i mars 2013. Klagen er videresendt til Fylkesmannen.

Fylkesmannens tilsynsrapport *Lokalt arbeid med læreplaner* konkluderer slik for Vålbyen skole (side 20): "Fylkesmannens vurdering er at enkeltvedtak er fattet for alle elever med rett til spesialundervisning." Det samme gjelder ungdomsskolen (side 19): "Våler ungdomsskole fatter vedtak for elever med rett til spesialundervisning."

Fylkesmannen konkluderer imidlertid med at enkeltvedtak ved Vålbyen skole har mangelfull *begrunnelse*, idet henvisning til PPTs sakkyndige vurdering ikke er tilstrekkelig. Enkeltvedtak ved både Vålbyen skole og Våler ungdomsskole oppfyller heller ikke lovverkets krav til angivelse av spesialundervisningens *innhold*, det vil si kompetansemål og avvik fra læreplan. (Se også kapittel 8.4 nedenfor.)

8.1.2 Revisjonens vurdering

Våler kommunes enkeltvedtak for spesialundervisning oppfyller ikke lovverkets krav til angivelse av spesialundervisningens innhold - med kompetansemål og avvik fra læreplan. Vedtakenes begrunnelser er også til dels mangelfulle.

Revisor vil fremheve at det viktigste er i orden ved Vålers skoler: Enkeltvedtak fattes for alle elever som har rett til spesialundervisning. Dette er naturlig i en kommune som har over 50 % flere elever på spesialundervisning enn sammenliknbare kommuner.

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

8.2.1 Data

Rutiner for spesialundervisning i Våler kommune (7 sider) gjengis i vedlegg 2. Revisor oppsummerer prosessen med å identifisere elever med behov for spesialundervisning i fire trinn:

1. *Skolens utredning*: "Når skolen blir kjent med en elev som kan ha behov for spesialundervisning, skal dette utredes nærmere... En utredning kan resultere enten i en tilmelding til PPT eller en løsning hvor elevens behov møtes og ivaretas gjennom tilpasset opplæring... bør skolen i en tidsavgrenset periode... prøve ut aktuelle differensieringstiltak som kan møte elevens behov for opplæring" (jf. vedlegg 2, rutine 3). Lærer kan konferere uformelt med PPT om en elev, men på dette tidlige stadium av saken omtales ikke elevens navn.
2. *Kommunalt inntaksteam*: Hvis elevens behov vurderes å ikke kunne dekkes med tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning, tas saken opp i kommunalt inntaksteam. Inntaksteamet møtes om lag hver 6. uke og har følgende faste møtedeltakere: kommunalsjef, rektor (eller styrer i barnehage), spes.ped.koordinator, lærer, kontaktperson fra PPT og leder PPT (jf. rutine 6). Man er nøye med å innhente foresattes samtykke på forhånd, for ikke å bryte taushetsplikten. Inntaksteamet foretar en bred belysning av elevens behov og hva som er gjort i forkant. "Etter drøfting i kommunalt inntaksteam trekker PP-leder konklusjon om saken skal henvises PPT... Hvis konklusjonen blir at PPT skal starte arbeid i saken, får barnehage/skole beskjed om å fylle ut henvisningsskjema."

3. *PPTs sakkyndige vurdering*: PPT observerer og tester eleven og drøfter saken med skolen og foresatte. På dette grunnlag avgir PPT sin sakkyndige vurdering, som omfatter sakkyndig utredning og sakkyndig tilråding. "PPT gir tilbakemelding til både skolen og foreldrene... Den sakkyndige vurderingen er ikke bindende for kommunen, men er en rådgivende uttalelse til den som skal fatte vedtaket... PPT kan gi sakkyndig vurdering med gyldighet inntil 3 år... det fattes enkeltvedtak hvert skoleår" (jf. rutine 5).
4. *Skolens vedtak om spesialundervisning*: "Når PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering for elevene, skal det fattes et enkeltvedtak etter opplæringslovens § 5-1. Det er skoleeier som har ansvaret, som er delegert til rektor. Foreldrene/eleven har rett til å uttale seg før enkeltvedtaket fattes, og deres syn skal vektlegges. Enkeltvedtak om spesialpedagogisk tilrettelegging skal gjøres når den sakkyndige vurderingen kommer fra PPT" (jf. rutine 7). Årshjul (jf. rutine 11) fremhever at enkeltvedtak for neste skoleår fattes i juni.

Vålbyen skole opplyser at prosessen starter med at faglærer kartlegger elevens utfordringer. Dersom kontaktlærer føler det nødvendig, meldes tilfellet til skolens spes.ped.koordinator. Disse drøfter hva problemet består i; veldig ofte er det lesing. Skolen foretar selv den første testingen av eleven (f.eks. lesetesten *Språk 6-16*).

Dersom spes.ped.koordinator anser at behovet er til stede, bes foresatte om samtykke til å henvise eleven til PPT. Hvis foresatte samtykker, sender skolen en pedagogisk rapport om eleven til PPT. Deretter drøftes eleven i inntaksteam møte. Her skjer det nå en kritisk prøving av tilfellet - en "sile-ordning" som kom i gang høsten 2011. Går saken til PPT, vil de teste eleven. Om nødvendig suppleres dette med diagnose fra BUP.

Våler ungdomsskole henviser sjelden elever til PPT; de aktuelle elevene har gått syv år på skole og er som regel allerede i systemet. Terskelen for å henvise er dessuten hevet, som følge av økt betoning av at skolen først må forsøke tilpasset opplæring, samt ordningen med inntaksteam.

Også PPT er opptatt av å få ned andel elever med spesialundervisning, men har en plikt til å utrede elevenes rettigheter. Skolene deltar i inntaksmøter og kan sette foten ned. Inntakssystemet forutsetter en tydelig rektor som tør å utfordre både lærere og PPT. PPT har en fleksibel holdning og ønsker å være diskusjonspartner.

PPT hadde 6 måneders ventetid i 2010. Ventetiden er ca. 3 måneder i 2013.

8.2.2 Revisjonens vurderinger

I forbindelse med enkeltvedtak skal forvaltningsorganet "forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold", jf. forvaltningslovens § 11a. PPTs nåværende ventetid på ca. 3 måneder er vanlig i landet. Forutsatt at foreløpig svar sendes innen 1 måned, synes dette akseptabelt.

Rutine for spesialundervisning i Våler kommune (jf. vedlegg 2, rutine 3 - 7) inneholder gode retningslinjer for å identifisere elever med behov for særskilte tiltak. Våler kommunes rutiner inneholder de samme elementene som Utdanningsdirektoratets veileder *Spesialundervisning*.

8.3 Hvordan følges bekymringsmeldinger opp - samhandling med PP-kontoret

8.3.1 Data

Barnehager/skoler i Våler kommune kan melde bekymring om et barn/elev. Det skjer etter rutine 6 (jf. vedlegg 2): "Saken drøftes anonymt med kontaktperson fra PPT. Saken avslås eller blir meldt til kommunalt inntaksteam. Er saken av en slik karakter at det vil være behov for bistand fra flere faginstanser, innkalles disse til kommunalt inntaksteam. Før saken meldes

til kommunalt inntaksteam, skal samtykkeskjema underskrives. Henvisningsskjema fylles ikke ut før saken har vært oppe i kommunalt inntaksteam og det blir bestemt at PPT skal starte arbeid i saken.”

En av de utvalgte elevmappene ved *Vålbyen skole* inneholder en bekymringsmelding til kommunen. Elevmappen dokumenterer at det har vært avholdt en rekke ansvarsgruppemøter og utført klare tiltak for å løse problemet.

PPT anser barnevernet som en viktig samarbeidspartner som gjerne skulle blitt trukket mer inn. I praksis er det imidlertid høy terskel for at barnevernet deltar i kommunalt inntaksteam, som følge av taushetsplikt.

8.3.2 Revisjonens vurderinger

Våler kommune følger opp bekymringsmeldinger på forsvarlig måte.

8.4 Inneholder vedtakene opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang?

8.4.1 Data

Revisors gjennomgang av utvalgte elevmapper viste at enkeltvedtakene følger en fast form - med begrunnelse i form av henvisning til sakkyndig vurdering, som foresatte har mottatt, opplysninger om klagerett (innen 3 uker) og angivelse av spesialundervisningens omfang (antall årstimer med to-lærer/gruppe og med assistent).

Våler kommunes enkeltvedtak oppfyller det vesentlige ved formkravene etter PPTs vurdering, men Fylkesmannen i Hedmark stiller høyere krav. Fylkesmannens tilsynsrapport (side 20) har følgende vurdering av *Vålbyen skoles* enkeltvedtak:

- “Enkeltvedtaket oppfyller ikke lovkravene i opplæringsloven og forvaltningsloven. Enkeltvedtaket inneholder ikke begrunnelse for vedtaket, men viser til at det er fattet med bakgrunn i sakkyndig vurdering fra PPT. Enkeltvedtaket viser ikke innholdet i opplæringen.”
- “Enkeltvedtakene tilfredsstiller ikke regelverkets krav om at det tydelig skal opplyses om hvilke kompetansemål det skal gis spesialundervisning i, og hvilke kompetansemål det gis avvik fra LK06.”

Fylkesmannens tilsynsrapport (side 18) har følgende vurdering av *Våler ungdomsskoles* enkeltvedtak:

- “Enkeltvedtakene oppfyller lovkravene om begrunnelse, fag det skal gis spesialundervisning i, omfang, organisering og klagerett.”
- “Enkeltvedtaket oppfyller i varierende grad lovkravene i opplæringsloven og forvaltningsloven. De viser ikke til læreplanmålene for LK 06 eller til klassens lokale læreplan, og de viser ikke til hvilket opplæringstilbud eleven skal ha i form av fag hvor det eventuelt skal åpnes for avvik i forhold til klassens fagplan.”

Våler ungdomsskoles rektor påpeker at hvilke deler av læreplanen som skal fravikes for eleven, hittil har blitt utmyntet i IOP. At det også skal detaljeres i enkeltvedtaket, kan by på problemer for nye elever - før skolen har blitt kjent med dem. Det anføres også at den samlede informasjon fra alle instanser til de foresatte er stor.

Vålers skoler tar til etterretning at enkeltvedtakene er mangelfulle hva angår kompetansemål og avvik fra læreplan, samt at begrunnelse skal oppgis mer detaljert. Fylkesmannen i Hed-

mark har stilt krav om at avviket lukkes innen 1.7.2013. Revisor er forelagt ny mal for enkeltvedtak, det vil si at kommunen er i ferd med å oppfylle kravet.

8.4.2 Revisjonens vurderinger

Enkeltvedtakene opplyser om klageadgang. Revisjonen slutter seg til Fylkesmannen i Hedmark sin konklusjon om at enkeltvedtakenes opplysninger om avgjørelse og begrunnelse er mangelfulle.

8.5 I hvilken grad følges PP-kontorets anbefalinger opp?

8.5.1 Data

Denne problemstillingen gjelder innholdet i enkeltvedtakene og utarbeiding av individuell opplæringsplan (IOP).

Vålbyen skole anslår at 9 av 10 enkeltvedtak samsvarer med PPTs tilråding. Der det forekommer avvik, begrunnes det, og det presiseres hva eleven får i stedet.

Revisors gjennomgang av elevmapper ved Vålbyen skole avdekket at bare to av fem spesialundervisningselever har fått IOP for skoleåret 2012/13. Tre elever har ikke fått IOP:

- En elev som fikk enkeltvedtak i 2012, har ikke fått IOP.
- En elev som fikk enkeltvedtak i 2012, har hverken fått IOP eller halvårsrapporter. Skolen opplyser at eleven har hatt god nytte av mottatt spesialundervisning, som derfor avsluttes juni 2013.
- En elev fikk IOP i 2008/09, men deretter ingen. Eleven følges imidlertid godt opp med halvårsrapporter, utviklingssamtaler og samarbeidsmøter, samt sakkyndig råd ved overgang til ungdomsskole.

Vålbyen skoles nye rektor erkjenner at skolen har hatt mangler når det gjelder IOP. Han mener at skolens organisering av spes.ped.arbeidet har vært lite rasjonell. Opprettelse av et spes.ped. team i august 2013 (jf. side 14) vil gi skolen et mer profesjonelt grep på både enkeltvedtak og IOP.

Våler ungdomsskole opplyser at også for elever som har fått sakkyndig vurdering, forsøker skolen først å imøtekomme elevens behov med tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning. Med 47 elever på trinnet inndeles elevene gjerne i tre basisgrupper (heterogene). Slik kan den faglige utviklingen også til elever med særskilte behov ivaretas. Organiseringen av spes.ped.tilbudet til eleven beskrives i enkeltvedtaket.

Revisors gjennomgang av elevmapper viste at enkeltvedtakene som regel samsvarer med PPTs anbefalinger. For én av elevene er assistenttimer erstattet med noe færre lærertimer med lesetrening og fagstyrking. To av elevene har IOP for skoleåret 2012/13, mens én elev mangler IOP for inneværende skoleår. Spes.ped.koordinator opplyser her at det ikke var behov for endringer; det var underforstått at fjorårets IOP ble videreført.

PPT er av den oppfatning at Våler-skolene i stor utstrekning følger PPTs anbefalinger. PPT erkjenner å ha gitt vage anbefalinger i enkelte tilfeller, noe som gjør det vanskelig for skolene å følge anbefalingene. PPT gir i sine sakkyndige vurderinger nå mer målbare kompetansemål i henhold til læreplan, og tilrådingene kvalitetssikres av flere medarbeidere.

Fylkesmannen uttaler i tilsynsrapporten følgende om *Vålbyen skoles* bruk av individuell opplæringsplan (IOP):

- “Fylkesmannens vurdering er at Vålbyen skole ikke utarbeider IOP årlig for alle elever som har enkeltvedtak om spesialundervisningen” (side 20).
- “Fylkesmannens vurdering er at Vålbyen skole bruker kommunens felles mal for IOP. Dokumentasjon og intervju viser at skolens mal for IOP og emneplanen viser fag og temaer det skal gis spesialundervisning i. Emneplanen synliggjør i hvilke deler av faget eleven skal følge planen for den ordinære undervisningen” (side 21).
- “Vålbyen skole har utarbeidet IOP i de fagene som er nevnt i enkeltvedtakene. Vålbyen skole må vurdere malen for IOP, slik at den blir utformet i tråd med lovkravene i opplæringsloven kapittel 5 eller §§ 5-1 og 5-5 og offentlighetsloven § 13 ‘unntatt offentlighet pga. taushetsplikt’, jf. forvaltningsloven § 13. Vålbyen skole må beskrive mål på læring (kjennetegn på måloppnåelse) i IOP eller vise til andre dokumenter som beskriver kriteriene” (side 23).

Om **Våler ungdomsskoles** utarbeiding av individuell opplæringsplan (IOP) sier Fylkesmannen (side 19):

- “Fylkesmannens vurdering er at Våler ungdomsskole utarbeider IOP for alle elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning” (side 19).
- “Fylkesmannens vurdering er at Våler ungdomsskole har utarbeidet og bruker en felles mal for IOP. Emneplanen viser til kompetansemålene i læreplanen som er de overordnede målene i LK06. Disse er delt ut til foreldrene. Målene brytes ned i læringsmål i læringsplaner for perioder på to uker, og det er utarbeidet holdningsmål og ferdighetsmål. IOP og Emneplanen som følger IOP viser hvilke fag det skal gis spesialundervisning i, arbeidsmåter, organisering og evaluering. Avviket fra den ordinære undervisningen synliggjøres i emneplanene” (side 20).
- “Våler ungdomsskole har rutiner for å beskrive hvilke fag og deler av fag det skal gis spesialundervisning i, eller hvilke deler av fag eleven skal følge planen for den ordinære undervisningen, jf. forarbeidene til oppl. § 5-5, jf. forarbeidene Ot.prp. nr. 46 (1997 – 98) pkt. 8.2.2/8.2.6 og læreplanene i fag” (side 22).

8.5.2 Revisjonens vurderinger

Revisors gjennomgang av elevmapper viser at skolenes enkeltvedtak i høy grad samsvarer med PPTs anbefaling.

Individuell opplæringsplan (IOP) skal utarbeides årlig for alle elever med enkeltvedtak, jf. opplæringsloven § 5-5 første ledd. Vålers skoler oppfyller ikke alltid dette kravet. I likhet med enkeltvedtakene er IOP-ene til dels mangelfulle når det gjelder å vise elevenes kompetansemål og avvik fra læreplan.

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

8.6.1 Data

Våler kommunes enhet for kultur og oppvekst har ansatt en spesialpedagog (70 % stilling) og en logoped (50 % stilling), som bistår barnehager og skoler.

Våler ungdomsskole har spes.ped.koordinator (ca. 25 % stilling) og fire lærere med sped.ped.kompetanse.

Vålbyen skole har spes.ped.koordinator (ca. 25 % stilling; øker til 40 % i august 2013) og fire lærere med spes.ped.kompetanse.

En effektiv metodikk for elever med lese-/skrive-vansker er *Tempolex*: Spesialpedagogen tar eleven ut av klasserommet i 10 minutter og terper på høyfrekvente ord, som eleven repeterer

hjemme om kvelden ved hjelp av laptop (datamaskin). PPTs inntrykk er at Vålbyen skole har vært noe sene til å ta i bruk *Tempo*.

Vålbyen skole er i ferd med å innføre en ny organisering av spes.ped.arbeidet: Et *spes.ped. team* bestående av spes.ped.koordinator og to spesialpedagoger etableres i august 2013. Spes.ped.teamet skal utarbeide enkeltvedtak for rektor og veilede kontaktlærere i utarbeidningen av IOP, samt utføre spesialundervisning. Vålbyen skoles ledelse har tro på at den nye organiseringen vil gi færre henvisninger til PPT, bedre enkeltvedtak og IOP-er og bedre undervisning med tilpasset opplæring.

8.6.2 Revisjonens vurderinger

Revisjonen vurderer at Våler ungdomsskole har tilstrekkelig spes.ped.kompetanse. Vålbyen skole gjør nå organisatoriske grep for å få bedre utnytting av sin spes.ped.kompetanse. Våler kommune har dessuten spes.ped.kompetanse sentralt i enhet for kultur og oppvekst.

8.7 Rutiner for rapportering, oppfølging og evaluering av vedtatte tiltak

8.7.1 Data

Rutiner for spesialundervisning i Våler kommune pålegger i årshjul (jf. vedlegg 2, rutine 11) skolene å avlegge rapport om spesialundervisning for høsthalvåret i desember, mens rapport for vårhalvåret skal avlegges i juni. "Kopi sendes foresatte og PPT."

PPTs inntrykk er at halvårsvurderingen ivaretas godt i Vålers skoler. Kompetansemålene for eleven er imidlertid av og til ulne, og da blir det vanskelig å evaluere hvor langt eleven har nådd.

Revisors gjennomgang av elevmapper viser at **Vålbyen skole** som regel utarbeider halvårsrapporter og gjennomfører utviklingssamtaler vår og høst. Referatene fra utviklingssamtalene er informative og gode, og de bekreftes med underskrift fra foresatte og elev. Skolens ledelse tar likevel sikte på å forbedre også halvårsrapporteringen.

Revisors gjennomgang av elevmapper viser at **Våler ungdomsskole** gjennomfører halvårsrapportering (*Rapport om spesialundervisning*) og utviklingssamtaler vår og høst. Halvårsrapport så vel som IOP utarbeides av kontaktlærer med støtte av faglærere og spes.ped. koordinator i kommunens saksbehandlingssystem WebSak. Rektor gir uttrykk for at halvårsrapportene kan forbedres noe når det gjelder å evaluere elevenes måloppnåelse og veien videre.

Ved begge skoler viser elevmappene at samarbeidsmøter avholdes hyppig.

Fylkesmannen vurderer **Vålbyen skoles** bruk av halvårsvurdering slik i tilsynsrapporten (side 24):

- "Fylkesmannens vurdering er at det utarbeides '*Rapport om spesiell tilrettelagt undervisning. Grunnskolen i Våler*' for alle elever som har vedtak om spesialundervisning. Vurderingene er i tråd med lovkravene, unntatt at det ikke er utarbeidet kriterier for måloppnåelse."
- "Vålbyen skole, sammen med Våler kommune, må vurdere tittelen på '*Rapport om spesiell tilrettelagt undervisning. Grunnskolene i Våler*' slik at det kommer klart frem at dette er en vurdering av spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5."

Fylkesmannen vurderer **Våler ungdomsskoles** bruk av halvårsvurdering slik (side 23):

- "Fylkesmannens vurdering er at det er utarbeidet en mal for halvårsrapporter. Det utarbeides halvårsrapporter for alle elever med vedtak om spesialundervisning."

- “Fylkesmannens vurdering er at halvårsrapportene gir tilbakemelding på mål for opplæring og på læring som er synliggjort i IOP og i hvilken grad målene i emneplanen er nådd.”
- “Fylkesmannens vurdering er at tiltakene er vurdert og at det er gitt konkrete innspill til hvilke tiltak en kan videreføre og hvilke som bør endres.”

8.7.2 Revisjonens vurderinger

Glåmdal revisjon IKS slutter seg også her til Fylkesmannens vurderinger:

- “Vålbyen skole utarbeider halvårsrapporter over opplæringen til elever med spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5. Vurderingene foretas med bakgrunn i IOP, men vurderingene er ikke knyttet til kriterier for måloppnåelse” (side 24).
- “Fylkesmannens vurdering er at tittelen på rapporten ikke viser til at den er en vurdering av spesialundervisningen” (side 24).
- “Våler ungdomsskole utarbeider halvårsrapporter for opplæringen til elever med spesialundervisning, jf. oppl. § 5-5. Vurderingene foretas med bakgrunn i IOP, og vurderingene er knyttet til kriterier for måloppnåelse” (side 23).

9 FORKLARING PÅ MYE SPESIALUNDERVISNING

9.1 Tiltak for tilpasset opplæring i ordinær undervisning iverksatt siden 2010

9.1.1 Data

Som bakteppe for problemstillingen vil vi henvise til følgende rapport fra Høgskolen i Hedmark (5.8.2009): *Evaluerings av spesialundervisningssituasjonen i Våler kommune*. Rapporten ble bestilt av rådmannen og fremlagt i sak for kommunestyret. Forskningsrapporten på 79 sider var resultatet av observasjoner i klasserom og av spesialundervisning. Professor i pedagogikk Thomas Nordahl, som deltok i prosjektet, oppsummerte forskningsrapporten slik i notatet *Spesialundervisning i Våler kommune* (20.11.2009):

- ”Det er lite som tyder på at elevforutsetningene i Våler skulle være så markant mye dårligere enn landsgjennomsnittet... alle lærere i alle skoler og kommuner har en plikt til å tilpasse den vanlige undervisningen til den elevgruppen de har. Dette gjelder også i Våler kommune, og det kan se ut til at denne tilpasningen ikke er god nok.”
- “Dermed kan det se ut til at den viktigste forklaringen på overrepresentativiteten innen spesialundervisning i Våler kommune er at kvaliteten på den ordinære eller vanlige undervisningen er for variabel. Det drives mye bra undervisning i kommunen, men samtidig gjennomføres det også undervisning der en for stor andel av elevene ikke får et tilfredsstillende læringsutbytte og heller ikke opplever et godt nok læringsmiljø.”
- “Faglig læringsutbytte er ikke den eneste faktoren som fører til at elever får tilbud om spesialundervisning. Det er dårlige faglige resultater, lav motivasjon, lite trivsel og stort omfang av problematferd samt diagnoser som i sum fører til at elever får tilbud om spesialundervisning. Dette kan betraktes som at mange elever ikke finner seg til rette i den vanlige undervisningen, og at flere elever dermed føres over den grensen der de har et så omfattende problem at skolen velger å møte dette med spesialundervisning. Samtidig vil dette også bidra til at lærerne som driver den vanlige undervisningen får en avlastning.”
- “Konklusjonen er derfor at Våler kommune må satse på å videreutvikle den vanlige eller ordinære undervisningen om andel elever som mottar spesialundervisningen skal kunne reduseres. Dette vil sannsynligvis også bidra til et bedre læringsutbytte for det store flertall av elever i kommunen.”

Revisor har oppfattet at mange lærere i Vålers skoler stilte seg kritisk til høgskolerapporten; de syntes Nordahls medarbeidere trakk omfattende slutninger utfra begrensede feltstudier. Rapporten satte imidlertid i gang systemarbeid vedrørende spesialundervisningen. En arbeidsgruppe ble nedsatt og avga sin rapport høsten 2010.

Hvilke grep for tilpasset opplæring i ordinær undervisning er foretatt siden denne kritikken kom i 2009? **Våler kommune** har iverksett følgende tiltak på overordnet nivå:

1. *Kommunens budsjettssystem endret*: Budsjettssystemet “premierte” tidligere skoler som hadde mange elever i spesialundervisning. Budsjettssystemet ble endret fra 2010, og skolen får nå en budsjetttramme etter antall elever m.m. For elever med ene-undervisning mer enn 80 % av tiden, gis det fortsatt 30 000 kr ekstra per år. Budsjettmidler motiverer likevel ikke lenger skolene til å vedta mye spesialundervisning.
2. *Kvalitetssystem etablert*: Kommunen etablerte høsten 2011 *iKvalitet* “som systemplattform for et kvalitetssystem i skolen”. *iKvalitet* inneholder felles dokumenter med retningslinjer, rutinebeskrivelser og maler m.m. Rektor ved ungdomsskolen beskriver *iKvalitet* som et godt verktøy som letter tilgangen til styringsdokumenter.
3. *Skoleutviklingsarbeidet Læringslyst igangsatt*: Dette er et fireårig utviklingsarbeid (2012 - 2016) for fem kommuner - Elverum, Stor-Elvdal, Engerdal, Trysil og Våler - i regi av konsulentfirmaet Ringer i vann AS. Utviklingsarbeidet har bl.a. som mål å få ned andel elever med spesialundervisning. *Læringslyst* tar for seg lærerens arbeidsmåte (hvordan en god læringsøkt skal se ut), tilrettelegging for tilpasset opplæring, utarbeiding av IOP m.m. Alle skolene i Våler deltar i dette viktige skoleutviklingsarbeidet.
4. *Rutiner for spesialundervisning utarbeidet*: Arbeidsgruppen som ble nedsatt etter rapporten fra Høgskolen i Hedmark, utarbeidet nye rutiner for spesialundervisning, inkludert flytskjema som viser fasene i vedtak og utførelse av spesialundervisning (jf. vedlegg 2). Rutinene ble iverksatt høsten 2010.
5. *Rutiner for kartlegging og tilpasset opplæring utarbeidet*: Disse rutinene ble iverksatt våren 2011.
6. *Kommunalt inntaksteam etablert*: Fra august 2011 er det ikke lenger den enkelte skole som henviser elever til sakkyndig utredning, men kommunens spesialpedagogiske inntaksteam.
7. *Bedre dialog PPT - skole*: PPT vurderer både elevens behov og skolens ordinære undervisningstilbud med tilpasset opplæring, før tilråding fattes.
8. *Målsetting*: Det hersker enighet i kommunen om at andel elever som mottar spesialundervisning bør reduseres. Skolelederne har tallfestet målet til maksimalt 10 % innen juni 2016 (jf. *Felles 4-årig handlingsprogram Vålerskolen 2012 – 2016*, 25.4.2012, side 4). Rådmannen skriver at “Målet til Vålerskolen er å halvere andelen spesialundervisning innen utgangen av 2016” (jf. *Utredning skolestruktur Vålerskolen 2012*, 3.9.2012, side 16). Å frigjøre ressurser fra spesialundervisning og sette dem inn i ordinær undervisning, vil gavne både elever med særlige behov og “gjennomsnittselever”.
9. *Færre og større skoler*: Rådmannen poengterer at med større skoler vil handlingsrommet for å sette i gang lavterskeltiltak før det foreligger et enkeltvedtak, bli større. Våler kommunestyre har vedtatt å nedlegge Hasla skole sommeren 2013.
10. *Tidlig innsats*: Den største utfordringen i barneskolen er lesing på 1. - 4. trinn, der tidlig innsats er viktig. En spesialpedagog (70 % stilling) tiltrådte i januar 2013 for å følge opp barnehagene; en logoped (50 % stilling) bistår også barnehager og skoler. Barn med særskilte behov fanges dermed opp tidligere enn før.

Vålbyen skole er i ferd med å gjennomføre følgende tiltak:

1. *Mer myndig skoleledelse*: Vålbyen skoles nye rektor fra januar 2013 mener at for mange elever i “gråsonen” har fått enkeltvedtak. Han spør seg om fire voksne i klasserommet er hensiktsmessig. Han har tro på kombinasjonen av personlig autoritet og kommunikasjon. Utfordrende elever/foresattes holdning til skolen kan snus til positiv gjennom å lytte til

deres forventninger og uttrykke skolens visjoner. Skolen er en serviceinstitusjon, men den skal ikke være foreldrestyrt. Rektor har gjort slutt på en stil der foresatte når som helst kunne gå rett inn på rektors kontor og si: "Jeg skal snakke med deg. Nå må du høre her!" Nå kreves det avtale for å få snakke med rektor.

2. *Fokus på klasseledelse*: Klasseledelse står sentralt i *Læringslyst*. Å håndtere en klasse som er kommet litt på "utur" og enkelte høyrøstede foresatte, er krevende. Lærerne er i ferd med å bli tøffere, og skolens autoritet høynes. Ringer i vann AS skal for øvrig utgi en bok om norsk skole, og en lærer ved Vålbyen skole er plukket ut til å skrive om sine pedagogiske erfaringer.
3. *Etablering av spes.ped.team*: Skolen har hatt mange planer, men konkret iverksetting har det skortet på. Skolens nye rektor mener dette henger sammen med at spes.ped.arbeidet har hatt en svak organisering. Et spes.ped.team bestående av spes.ped.koordinator (40 % stilling) og to spesialpedagoger etableres i august 2013. Den nye organiseringen vil gi færre henvisninger til PPT, bedre enkeltvedtak og IOP-er og bedre undervisning med tilpasset opplæring.
4. *Flere mannlige lærere*: Skolen har mange gode lærere, men nesten bare kvinner. Mange elever, især gutter, har stort behov for mannlige rollemodeller blant lærere og fagarbeidere (assistenter). Kjønnsbalanse er også en fordel for omgangsformen i lærerkollegiet. Skolen ønsker på sikt å rekruttere flere mannlige lærere og fagarbeidere.
5. *Plassere administrasjonen mer sentralt i skolebygget*: For at skoleledelsen skal være mer nær og synlig, har det vært drøftet å flytte rektors kontor m.m. nærmere lærerværelset. Kommunsjef for kultur og oppvekst tar sikte på å gjennomføre flyttingen høsten 2013.

Også *Våler ungdomsskole* har en høy andel elever med enkeltvedtak (19 %). Våler ungdomsskole har likevel, ifølge PPT-leder, et godt grep på spesialundervisningen. Følgende aspekter kan oppsummeres:

1. *Målsetting*: Rektor og spes.ped.koordinator uttrykker en klar vilje til å få ned andel elever med spesialundervisning. "Hvis 1/5 av ungdommene trenger krykker, er det noe galt med skolesystemet," sier rektor. Det er heller ikke bra for en ungdom å bli stemplet som "spesiell". Ungdomsskolen tok opp 47 elever i august 2012, hvorav 14 elever med enkeltvedtak. I samråd med PPT har ungdomsskolen nå "lukket" 4 av disse mappene
2. *Sosialiseringskampanje*: Nye 8. klassinger utsettes det første halvåret for en liten kampanje fra skolens side vedrørende ordensregler og folkeskikk. Elevene vet at Våler ungdomsskole stiller krav til dem. Skolen opplever lite uro og disiplinproblemer.
3. *Basisgrupper*: Ungdomsskolen har god erfaring med organisering i basisgrupper, det vil si grupper på rundt 15 elever. Før var det ofte tre elever som ikke passet inn i klassen; nå går det seg til. Ungdomsskolen har for øvrig den fordel at laptop benyttes en del i ordinær undervisning; elever med særskilte behov som benytter laptop som hjelpemiddel, skiller seg mindre ut enn i barneskolen.
4. *Samarbeid med foresatte*: Elever og deres foreldre uttrykker ofte tilfredshet med overgangen fra barneskole til ungdomsskolen. Ungdomsskolen opplever de fleste foresatte som positive samarbeidspartnere. Skolen oppmuntrer til økt foreldre-engasjement, eksempelvis at fedre deltar på foreldremøter.
5. *Kultur for læring blant foresatte*: Ungdomsskolen avholder hvert år foreldreskole i matematikk. Skolen oppfordrer også foreldre til å delta på bibliotekets leseprosjekter for voksne. Videregående skole tar nå opp færre elever på særskilt grunnlag, noe som sender et signal til familiene om betydningen av kultur for læring.
6. *Dyktig personale*: Våler ungdomsskole preges av en stabil og god skoleledelse. Spes.ped.koordinator har lang fartstid og styrer skolens spesialundervisning. Ungdomsskolen er ikke redd for å utfordre PPT. Det er like mange mannlige som kvinnelige lærere. "Kos med misnøye" forekommer sjelden på lærerværelset. Høgskolen i Hedmark har bistått med to prosjekter: *LP-modellen* (læringsmiljø og pedagogisk analyse; om "hvorfor Per

bråker”; avsluttet 2009) og *Elevvurdering* (karaktersetting med begrunnelse; avsluttet 2012). Prosjektene har gitt både kompetanseheving og myndiggjøring av lærere. Elevene møter tydelige voksne som gir konsistente signaler.

Statistisk sentralbyrå gir følgende bilde av mengden spesialundervisning i Vålers skoler:

KOSTRA-NØKKELTALL	Våler 2009	Våler 2010	Våler 2011	Våler 2012	Kos.gr2 2012	Hedmrk 2012	Landet 2012
Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, %	16,0	16,9	18,1	16,0	10,7	8,2	8,5

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

Kos.gr2 = Kostragruppe 2, som består av 62 kommuner som likner Våler (mest korrekt å sammenlikne med).

9.1.2 Revisjonens vurderinger

På overordnet nivå i Våler kommune så vel som ved den enkelte skole har gode tiltak blitt iverksatt siden 2010. Resultatene viser seg nå i Kostra-nøkkeltallene: Andel elever med spesialundervisning i Våler nådde en topp på 18,1 % i 2011. Deretter gikk det ned til 16,0 % i 2012. Våler er nå nede på samme nivå som i 2009. (Andre faktorer enn kommunens tiltak kan også ha medvirket til nedgangen.) Våler ligger imidlertid fortsatt 50 % over Kostragruppe 2 og nesten dobbelt så høyt som i Hedmark og landet.

9.2 Årsaker til fortsatt mye spesialundervisning

9.2.1 Data

Gode tiltak og resultater til tross – Våler ligger fortsatt høyt i andel elever med spesialundervisning. Noen årsaker kan være:

1. *Folkehelseprofil*: Folkehelseinstituttets *Folkehelseprofil 2013* for Våler kommune viser bl.a. at andel innbyggere med videregående eller høyere utdanning er lavere enn landsnivået, og andelen uføretrygdte under 45 år er høyere enn landsnivået.
2. *Drivkrefter for spesialundervisning*: Ved Vålbyen skole har lærere i samarbeid med spes.ped.koordinator gjerne lagt press på PPT for å tilrå mye spesialundervisning. PPTs sakkyndige vurderinger har bidratt til mønsteret med for mye spesialundervisning.
3. *Utilstrekkelig fokus på tilpasset opplæring*: PPT har erfart at tilpasset opplæring i ordinær undervisning sjelden er tema i møter med Vålers barneskoler. Fokuset er *enten* helt ordinær undervisning *eller* spesialundervisning. *Læringslyst* vil ventelig bidra til økt fokus på mellomtingen tilpasset opplæring.
4. *Svakheter i skoleledelse*: Ved Vålbyen skole har den enkelte lærer passet på sin klasse og nærmest vært “sin egen rektor”. Dette henger sammen med hyppig skifte i ledelsen: Vålbyen skole fikk ny rektor i 2010 og igjen i januar 2013. (Revisor får ingen forklaring på gjennomtrekket.) De skiftende skolelederne har gitt utydelige signaler.
5. *Uheldig kultur blant enkelte lærere*: Enkelte lærere ved Vålbyen skole har hatt et negativt elevsyn og omtalt elever på en lite verdig måte. Klaging over hvor vanskelig det er å være lærer, har tidvis preget stemningen i lærerværelset. Flertallet av lærerne er positive, men negative medarbeidere kan av og til dominere.

PPT-leder anser at *Våler ungdomsskole* hører med blant de beste ungdomsskolene i PPTs fire kommuner. Dette forklares slik: Ungdomsskolen har hatt stabil ledelse med samme rektor i mange år. Rektor er myndig og tydelig; ingen er i tvil om hvem som er skolens sjef. Rektor går av og til på klassevandring og observerer undervisningen. Ledelsen markerer at vårt mål er å drive en god skole, og lærerkorpset har en felles forståelse av hva dette vil si i praksis. Skolen opptrer enhetlig og under rektors ledelse.

PPT-leder ser ikke bort fra at det forekommer en viss kravmentalitet blant foresatte i Våler - som ellers i et land der innbyggerne nå har omfattende rettigheter. Elevenes motivasjon for læring er heller ikke alltid høy; mange faktorer stjeler deres oppmerksomhet. Det er dessuten lett for tilskuere å snakke om tilpasset opplæring, men ikke like lett å gjennomføre det i praksis i store klasser. Det er utvilsomt krevende å være lærer i dagens norske samfunn.

“For å lykkes som lærer, må slike utfordringer aksepteres og takles profesjonelt,” poengterer PPT-lederen. Spesielt er han opptatt av hvordan læreren møter opprørte foreldre. “Vi har ikke ressurser; du får gå til ledelsen!” kan læreren svare, men da fremstår skolen som sprikende og avvisende. Læreren bør i stedet ta seg tid til å lytte til en mors bekymringer for sitt barn. “Uttrykk litt forståelse; mye ordner seg med dialog!” avslutter PPT-leder Åge Engebretsen.

9.2.2 Revisjonens vurderinger

Tydelige skoleledere kombinert med en positiv og profesjonell kultur blant lærerne kan gi resultater i form av redusert spesialundervisning. Mye tyder på at både Våler ungdomsskole og Vålbyen skole er på rett vei og vil vise gode resultater i årene som kommer.

KILDER

1. KommuneLOven (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. Utdanningsdirektoratet (udatert; printet 8.3.2013 fra www.utdanningsdirektoratet.no): *Spesialundervisning*. Veileder til opplæringsLOven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.
7. Høgskolen i Hedmark (Ingerid S. Straume, Gudrun Sælen Halmrast, Thomas Nordahl), 5.8.2009: *Evalueringsrapport av spesialundervisningssituasjonen i Våler kommune*.
8. Fylkesmannen i Hedmark, 14.3.2013: *Lokalt arbeid med læreplaner - Våler kommune - Vålbyen skole - endelig tilsynsrapport*.
9. Fylkesmannen i Hedmark, 14.3.2013: *Lokalt arbeid med læreplaner - Våler kommune - Våler ungdomsskole - endelig tilsynsrapport*.
10. www.skoleporten.no
11. www.fhi.no/folkehelseprofiler

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 lage et sammendrag 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 undervisningstimetalet 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.

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. Sakkyndige 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 og avvik fra kompetansemål.

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 opplæ-

ringstilbud 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 ivarettatt. Dersom en annen løsning velges, har kommunen en særskilt plikt til å begripe 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

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

Opplæringslovens § 5-5 2 ledd sier følgende: ”Skolen skal hvert halvår utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.”.

Regjeringen går inn for å forenkle rapporteringskravet til årlig rapportering, men lovforslaget er ennå ikke vedtatt. Inntil videre gjelder halvårlig rapportering.

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 halvårsrapporten:

- 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.

Evaluerings 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 Ansvarsgruppemøter og utviklingssamtaler

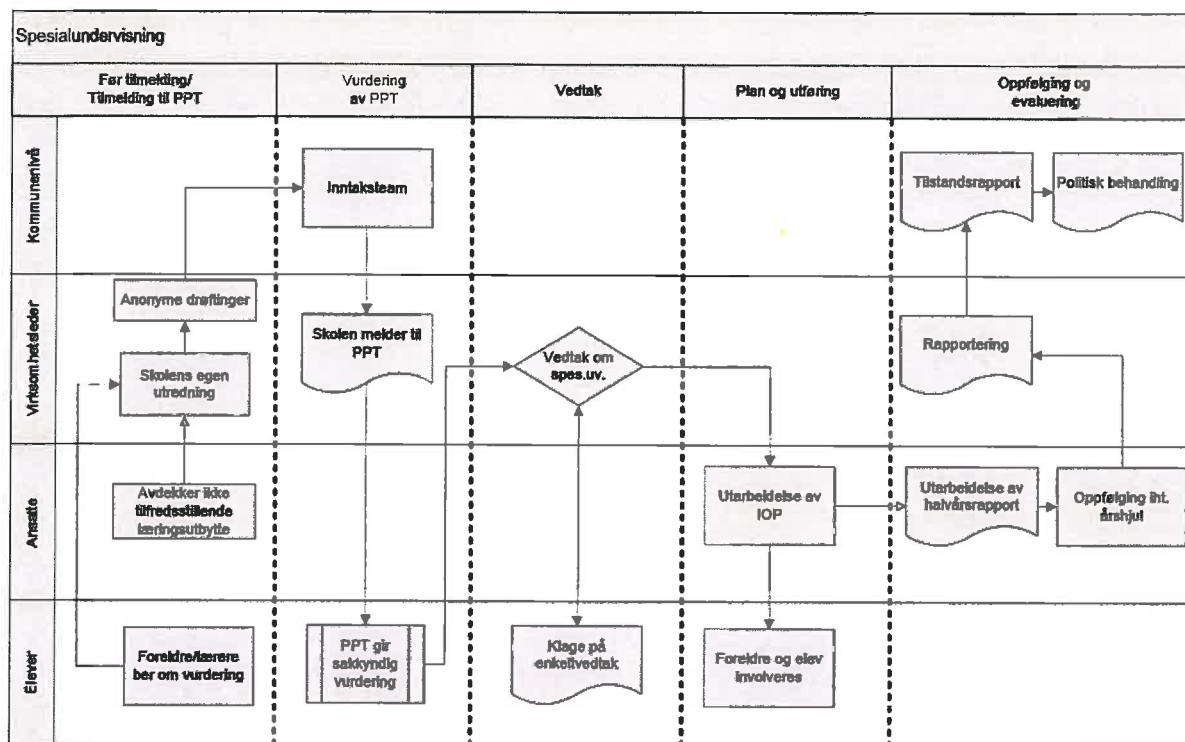
Ansvarsgruppemøter (eller samarbeidsmøte/tverrfaglig team, som det også kalles) er ikke lovfestet og nevnes ikke i Utdanningsdirektoratets veileder *Spesialundervisning. Rutiner for spesialundervisning i Våler kommune* (vedlegg 1, rutine 9) avspeiler imidlertid nasjonal praksis: For elever med spesialundervisning skal det avholdes "Ansvarsgruppemøter:

- a. Struktur: minimum 2 ganger per år eller oftere hvis behov. Møtets varighet: 1 time.
- b. Deltakere: Foresatte, kontaktlærer, ansvarlig for spesialundervisningen, PPT, andre instanser etter behov. Eleven deltar når det er naturlig."

For alle elever - også de som mottar spesialundervisning - er norske skoler pålagt å avholde to *utviklingssamtaler* per år. Utviklingssamtale avholdes mellom elev, foresatte og kontaktlærer. 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.

VEDLEGG 2: Rutiner for spesialundervisning i Våler kommune

Flytskjema



Rutine 1

Foresatte ber om vurdering

Foresatte har jf. opplæringslova § 5-4 rett til å be om vurdering av eleven i forhold til behov for spesialundervisning. Det er ikke satt lovkrav om hvorledes denne forespørselen må formuleres, hvilket innebærer at også muntlige henvendelser skal tas til følge.

Våler kommune tilrettelegger for dette som følger:

Informasjon

- Det informeres om retten til å be om vurdering på nettsiden til Våler kommune.
- Kontaktlærere, rektor eller andre bør i tillegg når det kan være aktuelt informere om retten ved utviklingssamtaler eller i annen dialog med foresatte.

Tilrettelegging

- I den digitale søknadsportalen ligger det eget skjema for en slik forespørsel.
- Skjemaet skal dersom foresatte ber om det skrives ut og overleveres av skolen.

Håndtering av forespørsler

- Den som mottar forespørselen (også dersom den kun er muntlig) skal uten ugrunnet opphold varsle rektor om dette.
- Rektor iverksetter videre skolens utredning (se egen rutinebeskrivelse).

Rutine 2

Ansatte avdekker ikke tilfredsstillende læringsutbytte

Ansatte har i henhold til opplæringslovens § 5-4 plikt til å vurdere om en elev trenger spesialundervisning. Dette forutsetter at ansatte kartlegger og vurderer, samt melder eventuelle saker videre.

Kartlegging og vurdering

- Den enkelte lærer skal tilpasse opplæringen individuelt til den enkelte elev, og gi både underveisvurdering og sluttvurdering. Gjennom dette arbeidet kan læreren bli gjort kjent med mulige behov for spesialundervisning.
- Dersom assistenter, miljøarbeidere eller tilsvarende er i klasserommet, bør disse så tidlig som mulig melde fra til og drøfte med læreren dersom de møter mulige behov for spesialundervisning.
- Kartleggingsprøver skal gjennomføres i henhold til egen plan (se egen rutine). Vurdering av resultatene fra denne kartleggingen kan avdekke mulige behov for spesialundervisning.

Melding av saker

- Når læreren vurderer at behovet for spesialundervisning er tilstede, skal han/hun uten ugrunnet opphold melde fra om dette til rektor.

Rutine 3

Skolens utredning

Når skolen blir kjent med en elev som kan ha behov for spesialundervisning, skal dette utredes nærmere. Dette gjelder enten det er foresatte eller lærere ved skolen som har meldt om det mulige behovet.

Skolens utredning skal gjennomføres så snart som mulig og uten ugrunnet opphold.

En utredning kan resultere enten i en tilmelding til PPT eller en løsning hvor elevens behov møtes og ivaretas gjennom tilpasset opplæring.

Rektors håndtering av mottatt melding

- Når rektor mottar melding om mulig behov for spesialundervisning av lærer eller foresatt, skal han/hun så snart som mulig vurdere henvendelsen og i samråd med koordinator for spesialundervisning og/eller kontaktlærer eller andre, iverksette nødvendig utredning/vurdering.

Innhenting av informasjon

- Dersom skolen har kompetanse til å utføre ytterligere kartlegging i det aktuelle tilfellet utføres dette.
- Skolen rådspør PPT i saken.

Utprøving av tiltak

- Dersom det kan være aktuelt, bør skolen i en tidsavgrenset periode av hensiktsmessig varighet prøve ut aktuelle differensieringstiltak som kan møte elevens behov for opplæring. Dette kan være en lang rekke tiltak, som for eksempel (listen er ikke uttømmende):
 - o Tolærer-ordning
 - o Tilføring av assistent til gruppen
 - o Alternative undervisningsformer
 - o Endring av strukturen i timen
 - o Ekstra elevsamtaler og annen oppfølging
 - o Involvering av hjemmet og foresatte
 - o Leksehjelp
 - o Tiltak for å bedre elevens fysiske og/eller psykososiale miljø

Vurdering

- Resultater fra kartlegging og utprøving av tiltak vurderes samlet. Det er naturlig at rektor, koordinator for spesialundervisning og læreren som har meldt det mulige behovet.
- Ved nye elever som har med seg sakkyndige vurderinger, vurderes disse – om mulig i en samtale med saksbehandler.

Rutine 4

Skolen melder til PPT

Retningslinjer for tilmelding til PPT

- Foresatte må samtykke før det blir gjort en sakkyndig vurdering og før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5 -4, annet ledd (dette gjøres på tilmeldingsskjema for individuelle oppdrag).
- Nye meldinger kan gis til PPT fortløpende gjennom året.
- Alle nye meldinger skal være drøftet med PPT på forhånd.
- Etter meldingen gjennomfører PPT nødvendig kartlegging/testing og samarbeid med andre instanser.
- Skolen og PPT har ansvaret for at samarbeidet med eleven og foresatte blir ivaretatt på en god måte.
- Målet er å komme fram til et egnet opplæringstilbud for eleven.

Skjema for tilmelding

- Skjema for individuelle oppdrag (husk foresattes signatur)
- Skjema for systemrettet oppdrag

Rutine 5

PPT gir sakkyndig vurdering

PPT er tillagt oppgaven som hovedsakkyndig for spesialpedagogiske tilrettelegginger i barnehage/skole. Elev/foreldre har gitt sitt samtykke i at det gis en sakkyndig vurdering (jf. § 5-4, annet ledd).

PPT og eventuelle andre sakkyndige organ (BUP, Habiliteringstjenesten, ulike kompetansesentra) utreder og gir en tilråding om hvorvidt eleven har behov for spesialundervisning eller ikke, og hva som i tilfelle vil være et forsvarlig opplæringstilbud til eleven.

Sakkyndig vurdering består av:

1. Sakkyndig utredning
2. Sakkyndig tilråding

PPT gir tilbakemelding til både skolen og foreldrene. Den sakkyndige vurderingen blir gjennomgått. Den sakkyndige vurderingen skal ivaretas av PPT.

PPT sender sin tilråding til skolen ved rektor. Den sakkyndige vurderingen er ikke bindende for kommunen, men er en rådgivende uttalelse til den som skal fatte vedtaket.

PPT sender kopi til foreldrene. Den sakkyndige vurderingen spiller en sentral rolle når skolen fatter sitt enkeltvedtak. Den sakkyndige vurderingen skal også brukes i planleggingsfasen i forbindelse med utarbeidelse av IOP.

PPT kan gi sakkyndig vurdering med gyldighet inntil 3 år. Ny sakkyndig vurdering skal gis hvis det er endringer i løpet av 3-årsperioden. Når et barn/en elev har en sakkyndig vurdering med gyldighet for 3 år, skal det fattes enkeltvedtak hvert skoleår.

Den sakkyndige vurderinga skal gjøre rede for og ta standpunkt til:

- eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
- læreversker til eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringa
- realistiske opplæringsmål for eleven

- om en kan hjelpe på de vanskene eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet
- hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud
- omfanget av timer skal angis i timer (anbefalt årstimer)

Rutine 6

Rutiner for kommunalt inntaksteam

Bekymring rundt et barn/elev fanges opp av ansatte i barnehage/skole, foresatte og-/eller andre.

Foresatte sender meldeskjema direkte til ppt.

- PPT snakker med foresatte om årsaken til henvendelsen.
- Saken avslås eller blir meldt til kommunalt inntaksteam.
- Før saken meldes til kommunalt inntaksteam skal samtykkeskjema underskrives.
- I tillegg til utfylt henvisningsskjema skal relevant informasjon legges ved.

Barnehage/skole melder bekymring rundt et barn/elev.

NB! Skolen/barnehagen er ansvarlig for at punktene under følges opp i forkant av inntaksteamet.

- Saken drøftes anonymt med kontaktperson fra PPT.
- Saken avslås eller blir meldt til kommunalt inntaksteam.
- Er saken av en slik karakter at det vil være behov for bistand fra flere faginstanser, innkalles disse til kommunalt inntaksteam.
- Før saken meldes til kommunalt inntaksteam skal samtykkeskjema underskrives.
- Henvisningsskjema fylles ikke ut før saken har vært oppe i kommunalt inntaksteam og det blir bestemt at PPT skal starte arbeid i saken.
- All relevant informasjon rundt saken skal bringes til PPT senest to uker før saken skal behandles i kommunalt inntaksteam. PPT trenger denne tiden for å lese gjennom informasjonen og eventuelt kalle inn de faginstansene som det er nødvendig å ha med i inntaksteam utfra sakens kompleksitet. Overholdes ikke fristen utsettes behandlingen av saken til neste inntaksteam.

Aktuell informasjon er:

- Orientering om saken/hva skal PPT bidra med
- Hvilke tiltak har skole/barnehage iverksatt?
- Eventuell kartlegging
- Pedagogisk rapport

PP-leder plasserer saken inn på liste for kommunalt inntaksteam

Liste over saker samordnes med kommunalsjef som setter opp saksliste og innkaller de som skal delta på møtet.

Faste møtedeltakere er:

- Kommunalsjef
- Rektor/styrer i barnehage
- Spes.ped ansvarlig/Ped.leder i barnehage
- Lærer/barnehageansatt
- Kontaktperson fra PPT
- Leder PPT

Veien etter inntaksteamet:

- Etter drøfting i kommunalt inntaksteam trekker PP-leder konklusjon om saken skal henvises ppt.

- Hvis saken ikke henvises PPT skal skolen/barnehagen gjennom møtet få vite hvorfor saken ikke tas inn i PPT og hvordan skole/barnehage skal arbeide videre.
- Hvis konklusjonen blir at PPT skal starte arbeid i saken får barnehage/skole beskjed om å fylle ut henvisningsskjema. Opplysningene om saken som ble benyttet i inntaksteamet, tas med tilbake til skole/barnehage og sendes tilbake til PPT sammen med henvisningen.
- Når henvisningen kommer til PPT, tas den opp der og tildeles en saksbehandler.

Rutine 7

Vedtak om spesialundervisning

Når PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering for elevene skal det fattes et enkeltvedtak etter opplæringslovens § 5-1. Det er skoleeier som har ansvaret, som er delegert til rektor.

Foreldrene/eleven har rett til å uttale seg før enkeltvedtaket fattes og deres syn skal vektlegges.

1. Enkeltvedtak om spesialpedagogisk tilrettelegging skal gjøres når den sakkyndige vurderingen kommer fra PPT.
2. For elever som allerede er "i systemet" skal vedtaket gjøres innen utgangen av mai måned.
3. Skjema som brukes finnes som mal i Web-Sak. Vedtaket skal lagres både i den enkelte elevs elektroniske og papirbaserte mappe.
4. Foresatte skal opplyses om klageadgangen. Klagen sendes til skolen v/rektor som enten endrer vedtaket eller sender den videre til Fylkesmannen som er klageinstans.
5. Foresatte kan avstå fra at deres barn skal motta spesialpedagogisk tilrettelegging, men selv om dette er tilfelle skal det fattes nytt vedtak påfølgende skoleår.

Rutine 8

Utarbeidelse av individuell opplæringsplan – IOP

Så snart vedtak om spesialundervisning er fattet skal det utarbeides en individuell opplæringsplan (IOP).

Alle IOP-er skal arkiveres i Websak.

Utfylling av IOP

- Mal for IOP

Rutine 9

Foresatte og elev involveres

1. Utarbeidelse av ny IOP og revidering av eksisterende IOP

Elev og foresatte trekkes inn i arbeidet med IOP:

- o Kontaktlærer gjennomfører en samtale med eleven/foreldre om IOP (aktuelle momenter til IOP)
- o Skolen renskriver IOP. Kopi sendes foresatte.
- o Emneplaner utarbeides av faglærer/spesiallærer. Kopi sendes foresatte.
- o *IOP og emneplaner skal drøftes på utviklingssamtalen*

2. Ansvarsgruppemøter:

- a. Struktur: minimum 2 ganger per år eller oftere hvis behov. Møtets varighet: 1 time
- b. Deltakere: Foresatte, kontaktlærer, ansvarlig for spesialundervisningen, PPT, andre instanser etter behov. Eleven deltar når det er naturlig.
- c. Ansvarlig koordinator: ansvarlig for spesialunderv. i samarbeid med kontaktlærer. Sender ut innkalling med sakliste og skriver referat (WEBSAK), sender kopi til foresatte og PPT og arkiverer originalen i elevens mappe. Referatet sendes ut senest 2 uker etter avholdt møte.

- d. Innhold: felles vurdering av elevens skolehverdag; vurdere framgang, opplegg, arbeidsinnsats, trivsel og læringsutbytte.

3. Andre møter mellom skole og elev/foresatte i henhold til forskriftene:

- Elevsamtaler: Minimum 2 ganger per år. Elev og kontaktlærer/faglærer.
- Utviklingssamtale: Minimum 2 ganger per år. Elev, foresatte og kontaktlærer. Barneskolene bruker skjemaer som arkiveres i Websak.

Rutine 10

Utarbeidelse av halvårsrapport

Etter et halvt års arbeid etter IOP skal det skrives en halvårsrapport. Dersom det er ønskelig kan denne rapporteringen så snart som det vurderes forsvarlig inngå som en del av årshjulet for oppfølging av spesialundervisning.

Alle halvårsrapporter skal arkiveres i Websak.

Utfylling av halvårsrapport

Mal for halvårsrapport

Rutine 11

Oppfølging iht. årshjul

Alle dokumenter skrives i kommunens arkiveringssystem WEBSAK Basis.

Legges inn under Plan og utføring, virksomhetsleder og ansatte

NÅR	OPPGAVER:	ANSVARLIG:	REF.
Når?	Enkeltvedtak fattes.	Rektor	<i>Eget skjema</i>
Aug/sept	IOP gjennomgås og justeres for elever som allerede har IOP Emneplaner m/læringsmål utarbeides for høsthalvåret. Kopi sendes foreldre og PPT	Kontaktlærer i samarbeid med ansvarlig for spesialunderv. Faglærer/spesiallærer i faget. Spes.ped /kontaktlærer.	<i>Eget skjema</i>
Sept:	Ny IOP utarbeides for nye elever (8.trinn). Kopi sendes foresatte og PPT Utviklingssamtale for 9. og 10. trinn. Kartleggingsprøver: norsk og matematikk.	Kontaktlærer i samarbeid med ansvarlig for spesialunderv. Spes.ped./kontaktlærer Kontaktlærer Faglærere.	
Okt:	Utviklingssamtale for 8. trinn	Kontaktlærer	
Nov:	Sakkyndig råd ang. nye 8.trinnselever med behov for spes. Sakkyndig råd for elever med behov for spesiell tilrettelegging i videregående skole.	PPT /barneskolene. Rådgiver ved ungdomsskolen og PPT	
Des:	Rapport om spesialunderv. - høsthalvåret.	Kontaktlærer /ansvarlig for spesialunderv.	
Jan:	Emneplaner for vårhalvåret utarbeides. Halvårsvurdering med karakter for alle tre trinnene på ungdomsskolen Halvårsvurdering uten karakter. Utviklingssamtale for alle tre trinnene	Faglærere/spesiallærer. Faglærer/spesiallærer i faget.	

	på ungdomsskolen. 10. trinn: Særskiltsøkere til videre- gående skole. Frist: 1.februar	Kontaktlærer /faglærer Kontaktlærer (faglærer) Rådgiver	
Febr/mars			
April/mai:	Bli kjent med nye 8. klassinger.	Rådgiver /spes.ped.	
Juni:	Kartleggingsprøve i norsk: Carlsten.. Kartleggingsprøve i matematikk for 7. trinn Rapport om spesialunderv. -vårhalvåret. Kopi sendes foresatte og PPT. Evaluerings av IOP. Enkeltvedtak for neste skoleår fattes	Faglærer Faglærer Kontaktlærer/ansvarlig for spesialunderv. Rektor	

Rutine 12

Rapportering

All dokumentasjon i forhold til elever med spesialundervisning ligger i elevmappen i det digitale arkivsystemet (Websak). Kommunalsjefen har også tilgang til disse mappene. Den enkelte virksomhet blir også fulgt opp i forhold til spesialundervisning når det gjennomføres utviklingsmøter med skolene.

Virksomhetsledere pålegges å rapportere på omfanget av og kvaliteten på spesialundervisningen til kommunalsjef hvert halvår, i samsvar med rapportering av spesialundervisning fra kontaktlærer/ansvarlig for spesialundervisning.

Virksomhetsleder skal i tillegg rapportere på spesialundervisning som del av årsrapporten.

Rutine 13

Tilstandsrapport

Kommunalsjefen utarbeider årlig tilstandsrapport som skal til politisk behandling.

Som del av tilstandsrapporten skal spesialundervisning omhandles spesielt.

Rutine 14

Politisk behandling

Den politiske behandlingen av situasjonen vedrørende spesialundervisning implementeres i de ordinære politiske prosesser som beskrevet i kommunens overordnede plan- og styringssystem.

(Fra rektor Willy Fengsrud, 23.5.2013.)

VEDLEGG 3: Rådmannens uttalelse

Email fra Våler kommune 2.9.2013:

Rådmannen er tilfreds med at rapporten konkluderer med at kommunens rutiner og praksis på de fleste områder oppfyller lovverket.

Kommunens andel elever som får spesialundervisning er for høyt. Det har vært arbeidet målrettet for å gi elevene i Vålerskolen det riktige undervisningstilbudet. Andelen med spesialundervisning er redusert som følge av dette arbeidet. Rapporten peker på at vi fortsatt har utfordringer, og det vil derfor fortsatt bli arbeidet mot området spesialundervisning/ tilpasset opplæring. De avvik og brudd rapporten peker på er lukket.

Forvaltningsrevisjoner har stor nytteverdi for administrasjonens arbeid med kvalitetsutvikling og forbedringsarbeid. Denne rapporten vil derfor bli benyttet i dette arbeidet med utvikling av Vålerskolen. Rapportens anbefalinger er fulgt opp.

Per Olav Lund
Rådmann