

FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT

Spesialundervisning

Grunnskulen



VANYLVEN KOMMUNE

Søre Sunnmøre Kommunerevisjon IKS

- integritet, kvalitet og kostnadseffektivitet -

Forord

Søre Sunnmøre Kommunerevisjon IKS legg med dette fram forvaltningsrevisjonsprosjektet; «*Spesialundervisning- grunnskulen Vanylven kommune*».

Forvaltningsrevisjon er ei lovpålagd oppgåve for alle kommunane i Noreg, og formålet med forvaltningsrevisjonen kjem fram av kommunelova §77 nr.4 :

” (...)Kontrollutvalget skal vidare påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderingar av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkningar ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetningar (forvaltningsrevisjon).

Formålet med forvaltningsrevisjon er å sette søkelys på dagens situasjon og peike på muligheter for forbedring og vidareutvikling av den kommunale verksemd, samt avdekke eventuelle manglar.

Prosjektet er utført i henhold til standard for forvaltningsrevisjon -RSK001.

Rapporten er utarbeida av underteikna, med innspel frå kollegaer i Søre Sunnmøre Kommunerevisjon IKS. Det er føreteke vurderingar av uavhengigheit og objektivitet vedkomande dette prosjektet.

Kommunerevisjonen vil vidare takke administrasjonen i Vanylven kommune for bistand i arbeidet med prosjektet.

Ulsteinvik 03.09.14

Alf Marius Grønnevik

Forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

SAMANDRAG	5
Anbefalingar	8
1 INNLEIING	9
1.1. Spesialundervisning.....	9
1.1.1 Opplæringslova bestemmingar om spesialundervisning	9
1.1.2 Samanheng mellom spesialundervisning og tilpassa opplæring.....	9
1.1.3 Saksgang	9
1.1.4 Vedtakskompetanse.....	10
1.1.5 Pedagogisk- psykologisk teneste – PPT	11
1.1.6 Grunnskulen i Vanylven.....	11
1.1.7 Fylkesmannens tilsyn.....	11
2 Målsetting og problemstilling.....	12
3 Revisjonskriterier.....	12
3.1 Innleiing.....	12
3.2 Kjelder til kriterium.....	12
4 Metode og Gjennomføring.....	13
4.1 Dokument.....	13
4.2 Verifisering av data.....	13
4.3 Avgrensing.....	13
5 Deskriptiv analyse.....	14
5.1 Rapportert ressursbruk i forhold til andre kommunar.....	14
5.2 Spesialundervisningstimar totalt per elev.....	15
5.3 Utvikling i antal elevar med spesialundervisning	16
6 Problemstilling 1: Sikrar kommunen eleven sine rettar knytt til sakkyndig vurdering?	17
6. 1 Innleiing:	17
6.2 Revisjonskriterieie:	17
6.3 Fakta	18
6.3.1 Innmelding til PPT.....	18
6.3.2 Sakkyndig vurdering	18
6.3.3 Sakkyndig Tilråding.....	19
6.4 Vurdering.....	20
7 Problemstilling 2: Ligg det føre skriftleg vedtak på elevar med spesialundervisning og er dei i samsvar med regelverket?	21
7.1 Innleiing	21
7.2 Revisjonskriterie	21
7.3 Fakta	22

7.3.1 Vedtaket	22
7.3.2 Oppbygning av vedtaket:	23
7.3.3 Klage og klagesaker	24
7.3.4 Spesialpedagogisk eller helsevedtak	24
7.4 Vurdering.....	24
7.4.1 Vedtak – innhald og utforming.....	24
7.4.5 Unnateke offentlegheit	25
7.4.6 Klage	25
8 Problemstilling 3: Korleis vert elevane med spesialundervisning følgt opp? (Individuell opplæringsplan og halvårs/årsrapportar).....	26
8.1 Revisjonskriterie	26
8.1.1 Individuell opplæringsplan	26
8.1.2 Halvårs-/årsrapportar.....	26
8.1.3 Oppsummert	26
8.2 Fakta	27
8.2.1 Individuell opplæringsplan	27
8.2.2 Års-/ Halvårsplan.....	28
8.3 Vurdering.....	28
8.3.1 Individuell opplæringsplan	28
8.3.2 Halvårs-/årsrapportar.....	29
9 Anbefalingar	29
10 Rådmannen sine kommentarar.....	30
11 Revisjonen sine kommentarar.....	30

SAMANDRAG

Kontrollutvalet i Vanylven kommune gjorde i sak 19/14 vedtak om å få utført eit forvaltningsrevisjonsprosjekt kring spesialundervisning i grunnskulen. Målsettinga med prosjektet er å undersøke om Vanylven kommune følgjer krava som går fram av lover og føreskrifter mtp. vedtak, individuell opplæringsplan og Års/halvårsplanar.

Grunnskulen i Vanylven består av 3 skular (Fiskå barneskule, Myklebust barne og ungdomsskule og Åheim barne og ungdomsskule). For skuleåret 2013/14 var det i alt 371 elevar i Vanylven kommune, der 219 var knytt til 1-7 klasse og 152 var knytt til 8-10 klasse. Ved skulane i Vanylven var det for skuleåret 2013/14, 39 elevar som mottok spesialundervisning. Dette utgjorde ca 10% av det totale elevtalet på 371.

Problemstilling 1: Sikrar kommunen eleven sine rettar knytt til sakkyndig vurdering?

PPT utarbeidar ei sakkyndig vurdering med ei tilråding i forhold til krava i opplæringslova § 5-3 for alle elevar som søker om spesialundervisning, og vurderinga ligg som grunnlag for det vedtaket som vert fatta. Skulen og PPT er i dialog med foreldra før den sakkyndige vurderinga er utarbeida, og får dermed mogeligheit til å komme med evt. innspel i forhold til vurderinga som vert gjort. Ingen av dei sakkyndige vurderingane som vi har sett på i dette prosjektet, og som har vore grunnlaget for enkeltvedtak har vore eldre enn 3-4 år. Det går som oftast også fram av vurderinga kor lenge den sakkyndige vurderinga er gjeldande. Av dei 18 sakene som revisjonen har gjennomgått hadde alle fått ei sakkyndig vurdering frå PPT før vedtak om spesialundervisning. I 17 av 18 saker hadde PPT tilrådd at eleven hadde rett til spesialundervisning. Det vert hevda at i dei tilfelle der PPT ikkje tilrår rett til spesialundervisning, samarbeider PPT og skulen slik at eleven uansett får eit tilrettelagt undervisningsopplegg innanfor det ordinære opplæringstilbodet.

Ein registrerte at enkelte av dei elektroniske elevmappene ikkje var komplette og mangla siste sakkyndig vurdering. Desse vurderingane låg føre i dei fysiske elevmappene. Kommunen bør derfor forbetre sine innrapporterings rutinar mtp. oversending og registrering av saksdokument i Ephorte. Det skal derimot nemnast at arkivansvarleg har sett i gong arbeidet med opplæring av tilsette ved skulane som etter kvart vil ta over desse arbeidsoppgåvene.

Problemstilling 2: Ligg det føre skriftleg vedtak på elevar med spesialundervisning og er dei i samsvar med regelverket?

Vedtak om spesialundervisning er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova §2-1, første ledd bokstav b. Også avgjerder om avslag på spesialundervisning er enkeltvedtak i samhøve med forvaltningslova.

Alle dei kontrollerte vedtaka som revisjonen gjennomgjekk var adressert til dei føresette og stempla med «unnateke offentlegheit». I enkelte av dei kontrollerte vedtaka blei det berre vist til den tildelte ressursen. Rettleiaren kring spesialundervisning seier at det er tilstrekkeleg om det går fram av vedtaket at: «det som er tilrådd i den sakkyndige vurderinga, skal ligge til grunn». På ei anna side bør vedtaket som vert fatta om tildeling av spesialundervisning være så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva slags opplæringstilbod eleven skal få. Kommunen bør derfor vurdere om ein er nøgd med dagens utforming der det vert vist til tilrådinga eller om tilrådinga i detalj burde også gå fram av vedtaket.

Det går fram av rettleiaren at når det vert fatta vedtak som ikkje er i samsvar med tilrådinga frå PPT skal dette grunngjevast særskilt. Av kontrollen registrerte ein to tilfelle der rektor hadde auka timetalet mtp. assistenttimar i forhold til tilrådinga frå PPT. Dette meiner revisjonen ikkje har vore i tilstrekkeleg grunngjeve i spesielt ei av dei to sakene. Kommunen/Rektor bør derfor ha fokus på grunngjeving for kvifor ein vel å ikkje følgje tilrådingane til PPT. Då også relativt små endringar kan føre til større kostnadsendringar.

Alle dei kontrollerte vedtaka gjekk det fram at dei var unnateke offentlegheit med tilhøyrande lovheimel. Dette gjekk derimot ikkje fram av andre typar dokument som hørde til og følgde saka (for eksempel sakkyndig vurdering). Kommunen bør derfor vurdere å innføre merking av unnateke offentlegheit på alle dokument tilknytt saker som gjeld spesialundervisning.

Alle dei kontrollerte vedtaka hadde same utforming og innhald i forhold til informasjon og framgangsmåte ved klage på vedtak. Det skal i underrettinga til dei føresette opplysast om klagefrist, framgangsmåte ved klage, samt retten til å sjå saka sine dokument (innsynsrett). Når forholda tilseier det skal det i underretninga også gjevast informasjon om tilgangen til å søke fri rettshjelp, om kommunen/skulen si rettleiingsplikt og tilgangen til å få tilkjent eventuelle sakskostnadar. Det gjekk ikkje fram av vedtaksteksten at en kan få dekkja saksomkostningar, samt at det ikkje gjekk fram nokon informasjon om tilgangen til å sjå saken sine dokument. Dette gjekk heller ikkje fram av saka der det hadde blitt gitt avslag. Kommunen bør derfor vurdere å utarbeide ein oppdatert vedtakstekst der desse emna inngår. Dette gjeld spesielt framtidige vedtak der det evt. vil bli gjort avslag.

Ein registrerte enkelte saker (spesielt dei med assistentressurs), at store delar av assistentressursen skulle nyttast til daglegdagebehov og ikkje «undervisning» pga. at eleven krev generell oppfølging. Er det korrekt at det denne «oppfølginga» skal finansierast gjennom spesialundervisning eller burde ikkje dette vere ressursar som eleven fekk gjennom helsevedtak og som ein kan få kompensert frå staten i større grad?

Problemstilling 3: Korleis vert elevane med spesialundervisning følgt opp? (Individuell opplæringsplan og halvårs/ årsrapportar).

Alle elevar som har fått vedtak om spesialundervisning har rett på individuell opplæringsplan (IOP) og ei skriftleg vurdering av den opplæring som har blitt gitt (halvårs/årsrapport).

Individuell opplæringsplan

Det vert utarbeida en individuell opplæringsplan (IOP) til alle elevar med vedtak om spesialundervisning. Den individuelle opplæringsplanen viser kva opplæringsmål som er satt for den aktuelle planperioden, innhaldet og omfanget av opplæringa, samt korleis opplæringa skal gjennomførast (organisering av tildelt ressurs). Opplæringsplanane utarbeidast også i nært samarbeid med foreldra og vert rullert etter nærmare fastsett tid og behov.

Innanfor opplæringslova sine rammer kan ein IOP utformast på fleire måtar både når det gjeld form og innhald. Det går fram av opplæringslova §5-5 at ein IOP skal vise mål for opplæringa, innhaldet i opplæringa og korleis opplæringa skal drivast. Dei individuelle opplæringsplanane som revisjonen har kontrollert følgde i stor grad same mal. Der gjekk det fram ei enkel framstilling av tildelt ressurs samtidig som det gjekk fram ein tabell som viste dei mål og tiltak som var sett i verk innanfor dei ulike fag og emne. Ein meiner derfor at kommunen sine individuelle opplæringsplanar har eit innhald som oppfyller opplæringslova sine krav.

Det går fram av rettleiaren at den individuelle opplæringsplanen må utarbeidast *«så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er truffet»*. I fleire av sakene var den individuelle opplæringsplanen utarbeida 5-6 månadar etter at vedtaket var fatta. Ein meiner derfor at i fleire tilfelle har det gått relativt lang tid frå vedtaket var fatta til den individuelle opplæringsplanen var utarbeida. Kommunen burde vurdere å starte arbeidet med IOP før enkeltvedtaket ligg føre, slik at IOP er klar i kort tid etter at vedtaket er fatta. Det er då viktig at forarbeidet vert innarbeidd og justert slik at det harmonisera med enkeltvedtaket når det ligg føre.

Årsrapport/ Halvårsrapportar

Etter opplæringslova §5-5 andre ledd har elevar som tek i mot spesialundervisning rett til å få ei skriftleg oversikt over opplæringa han/ho har fått, og ei vurdering av eiga utvikling. Etter tidlegare rett skal ei slik oversikt og vurdering utarbeidast kvart halvår. Dette er no endra, og gjeldande rett er at den skriftelege oversikta og vurderinga skal utarbeidast ein gong i året i staden for to.

Rapportane på barneskuletrinnet følgjer ein bestemt mal og utforming. Ein såg samanheng mellom den individuelle opplæringsplanen og årsrapportane. Det gjekk derimot ikkje fram av årsrapporten kor mange timar eleven har fått tildelt spesialundervisning, og kommunen bør vurdere om ein burde legge inn ei framstilling av den tildelte ressursen slik som den går fram av dei individuelle opplæringsplanane.

Rapportane på ungdomsskuletrinnet hadde ei anna utforming en barneskulen, og der ungdomsskulerapportane er svært generaliserte og ikkje individuelt tilpassa elevane mtp utforming og fokus i forhold til spesialundervisninga. I rapportane vert alle faga omhandla, der eleven sin utvikling innanfor faget inngår, men rapporten går ikkje meir i detalj på dei faga eleven har spesialundervisning i. Det kan derfor sjå ut som om halvårsrapporten er identisk med den årsrapporten som også elevar utan spesialundervisning får. Årsrapporten viser ikkje til enkeltvedtak og IOP og ein ser derfor ingen «raud tråd» mellom dei ulike dokumenta.

Revisjonen meiner derfor at kommunen bør lage meir «individuelle» årsrapportar på ungdomsskuletrinnet, som går meir i detalj på dei fag og emne eleven har spesialundervisning i, og der det vert vist til både enkeltvedtak og den individuelle opplæringsplanen. Dette ville også gjere at ein får ein raud tråd mellom vedtaket, dei individuelle opplæringsplanane og årsrapportane.

Anbefalingar

1. Kommunen bør vurdere å innarbeide saksopplysningar, og tilrådinga til PPT som ein del av vedtaket.
2. Kommunen bør vurdere om klageinformasjon som går fram av vedtaket, er tilstrekkeleg.
3. Kommunen bør utarbeide dei individuelle halvårs-/årsrapportane med meir fokus på oppfølging og vurdering av den spesialpedagogiske undervisninga, og som inneheld generell informasjon om den tildelte spesialpedagogiske ressursen som eleven får.
4. Kommunen bør sette i verk tiltak som sikrar at IOP vert utarbeida kort tid etter at vedtak kring spesialundervisning er fatta.

1 INNLEIING

Kontrollutvalet i Vanylven kommune gjorde i vedtak om å få utført eit forvaltningsrevisjonsprosjekt kring spesialundervisning i grunnskulen. Målsettinga med prosjektet er å undersøke om Vanylven kommune på enkelte områder innanfor spesialundervisning følgjer krava som går fram av lover og føreskrifter og då spesielt mtp. vedtak, individuell opplæringsplan og Års/halvårsrapportar. I tillegg til at det vert gjennomført ei deskriptiv analyse over kommunen sin bruk av ressursar innanfor spesialundervisning ved bruk av kommunen sin egen rapportering til KOSTRA og «skoleporten» (utdanningsdirektoratet).

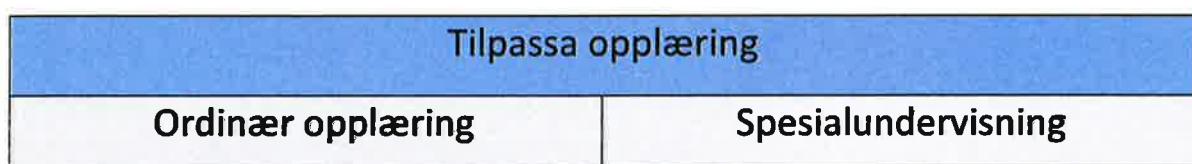
1.1. Spesialundervisning

1.1.1 Opplæringslova bestemningar om spesialundervisning

Opplæringslova §5-1 «Rett til spesialundervisning». Stadfestar at «Elevar som ikkje kan få tilfredstillende 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 dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning skal ha det same totale undervisningstimetalet som gjeld andre elevar jfr. §2-2 og 3-2.

1.1.2 Samanheng mellom spesialundervisning og tilpassa opplæring

Elevar som med spesielle opplæringsbehov kjenneteiknast ved at eleven har blitt vist til og vurdert av pedagogisk psykologisk teneste (PPT) på grunn av sine spesielle opplæringsproblem. Opplæringslova slår samtidig fast at alle elevar skal få tilpassa opplæring. Tilpassa opplæring skal så langt det let seg gjere gi alle elevar eit godt utbytte av opplæringa innanfor rammene av det ordinære tilbodet. Spesialundervisning er den mest omfattande forma for tilpassa opplæring, og som det er knytt enkeltvedtak til. I juridisk forstand er spesialundervisning noko anna en ordinær tilpassa opplæring. Figuren nedanfor viser samanhengen mellom tilpassa opplæring og spesialundervisning.



Figur 1: Sammenheng mellom tilpassa opplæring, ordinær opplæring og spesialundervisning

1.1.3 Saksgang

Det går fram av opplæringslova at skulane på sjølvstendig grunnlag skal vurdere om elevar kan ha behov for spesialundervisning. Om skulen finn grunnlag for at eleven bør utredast for

å finne ut om vedkomande kan ha rett på spesialundervisning, skal skulen innhente foreldra si godkjenning for at ei slik utgreiing vert gjennomført, og skal deretter tilvise eleven til kommunen si pedagogisk- psykologisk teneste (PPT). Pedagogisk- psykologisk teneste er ansvarleg for å utarbeide ei sakkyndig vurdering av den enkelte elev, og kjem med ei tilråding i saka. Enkeltvedtak om spesialundervisning vert fatta på bakgrunn av den sakkyndige vurderinga. Tilbod om spesialundervisning er ein rett, og dermed frivillig. Forpliking frå kommunen si side følger først når spesialundervisning er innvilga, og er knytt opp i mot oppfølging av enkeltvedtaket.

Nedanfor er dei ulike fasane ved tildeling av spesialundervisning lista opp:

Fase 1: Før tilmelding og utredning

- Mistanke om at eleven ikkje får tilfredstillende utbytte av opplæringa.
- Skulen/læraren er pliktig til å vurdere eleven sitt læringsutbytte kontinuerlig.
- Eleven og foreldra har rett til å be om ei vurdering.
- Varslingsplikt- undervisningspersonalet si plikt til å vurdere om eleven treng spesialundervisning.

Fase 2: Tilmelding PPT

- Oversending av saka til PPT for sakkyndig vurdering
- Kommunen ber PPT tenesta utgreie barnet sitt behov.

Fase 3: Sakkyndig vurdering av barnet sitt behov

- PPT gjennomfører ei sakkyndig vurdering som består av utredning og tilråding.
- PPT har plikt til å rådføre seg med foreldra i arbeidet med å utforme tilbod om spesialpedagogisk hjelp.
- Foreldra har rett til å få kunnskap om innhaldet i den sakkyndige vurderinga.

Fase 4: Vedtak

- Kommunen er ansvarleg for at det vert fatta enkeltvedtak.
- Vedtaket skal vere i samsvar med tilrådinga til PPT. Om vedtaket ikkje er i samsvar skal dette grunngjevast spesielt.
- Vedtaket kan påklagast.

Fase 5: Planlegging og gjennomføring

- Hjelpa til barnet skal settast i verk i samsvar med enkeltvedtaket.
- Det skal utarbeidast individuell opplæringsplan til alle born som har fått innvilga spesialpedagogisk undervisning.

Fase 6: Evaluering

- Det skal utarbeidast års-/ halvårsrapportar.
- Års-/ halvårsrapportar skal sendast til foreldre/føresette og kommunen.

1.1.4 Vedtakskompetanse

Det er rektor på den enkelte skule som har det delegerte ansvaret for å fatte vedtak i saker som gjeld spesialundervisning i grunnskulen. Rektor har også ansvaret for at vedtaka etterlevast. Kommunalsjefen fattar vedtak i samband med fosterheimsborn og barnehage. Vedtaka vert fatta på bakgrunn av PPT si sakkyndige vurdering av eleven med tilhøyrande tilråding. Kommunalsjefen fattar også vedtak om rett til/ikkje rett til spesialundervisning i dei tilfelle rektor er hindra frå å fatte vedtak.

1.1.5 Pedagogisk- psykologisk teneste – PPT

Vanylven kommune har felles pedagogisk- psykologisk teneste (PPT) i samarbeid med Sande kommune. På Søre Sunnmøre har Ørsta/Volda felles PP-teneste, det same har Ulstein/Hareid. Herøy kommune har eiga teneste. Tenesta er heimla i opplæringslova §5-6, og lova slår fast at PPT er kommunen/fylkeskommunen sitt sakkyndige organ når det gjeld spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Dette er ei gjennomgåande teneste for aldersgruppa 0-19 år og for vaksne som har rett til spesialundervisning. Tenesta i Vanylven/Sande består av Leiar og PP- rådgjevarar og utgjer totalt 4,55 årsverk.

1.1.6 Grunnskulen i Vanylven

Grunnskulen i Vanylven består av 3 skular (Fiskå barneskule, Myklebust barne og ungdomsskule og Åheim barne og ungdomsskuleskule). For skuleåret 2013/14 var det i alt 371 elevar i Vanylven kommune, der 219 var knytt til 1-7 årstrinn og 152 var knytt til 8-10 årstrinn. Ved skulane i Vanylven var det for skuleåret 39 elevar som mottok spesialundervisning. Dette utgjorde ca 10- 11% av det totale elevtalet på 371. Ein registrerte at KOSTRA- rapporteringa opererer med ein andel elevar på 9,7% i 2013 (sjå kap 5.1) utan at ein gått nærmare inn på va avviket skuldast.

Oversikta nedanfor viser årsverk og lærartimar som vert nytta i Vanylven.

Vanylven	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Årsverk undervisningspersonale	55	58	49	47
Årsverk assistentar grunnskule	8,3	9	6,3	4,7

Vanylven	2011-12	2012-13	2013-14
Sum lærartimar som vert gitt til undervisning	96 521	82 804	73 765
Sum årstimar brukt på spesialundervisning og særskilt språkopplæring	23 622	8 193	12 260
Sum årstimar til ordinær undervisning	72 899	74 611	61 505

Ein såg ein nedgong i antal årsverk både i forhold til undervisningspersonale og assistentar i perioden 2010 til 2014. Ein såg også at andelen undervisningstimar har vore redusert. Dette gjaldt spesielt timar knytt til spesialundervisning.

1.1.7 Fylkesmannens tilsyn

Fylkesmannen gjennomførte sist tilsyn i April 2007. Tilsynet hadde som føremål å kontrollere om skuleigar (kommunen) oppfylte lova sine krav til tilpassa opplæring og spesialundervisning, og om kommunen hadde eit forsvarleg system for å ta dette i vare.

Det blei i den samanheng avdekt eit avvik: «Vanylven kommune har ikkje eit forsvarleg system for å avdekkje, vurdere og følgje opp krava i opplæringslova knytt til tilpassa opplæring og spesialundervisning».

Fylkesmannen påpeikte at det mangla bla. Skrifteleg mynde til å fatte vedtak i spesialundervisningssaker (opplæringslova kapittel 5) og at rettleiar frå utdanningsdirektoratet ikkje vart aktivt nytta i kommunen sitt arbeid.

Vidare konkluderte fylkesmannen med at «Sjølv om Vanylven kommune på mange måtar har gode skriftlege rutinar og levande munnleg tradisjonar for korleis systemet skal vere i kommunen, så vurderer fylkesmannen det slik at kommunen i dag ikkje oppfyller dei krava som følgjer av opplæringslova § 13-10, 2.ledd.

2 Målsetting og problemstilling

Målsettinga med prosjektet er å undersøke om Herøy kommune på enkelte områder innanfor spesialundervisning følgjer krava som går fram av lover og føreskrifter og då spesielt mtp. Vedtak, individuell opplæringsplan.

Med utgangspunkt i bestillinga til kontrollutvalet kan følgjande problemstillingar vere formålstenelege:

1. Sikrar kommunen eleven sine rettar knytt til sakkyndig vurdering?
2. Ligg det føre skriftleg vedtak på elevar med spesialundervisning og er dei i samsvar med regelverket?
3. Korleis vert elevane med spesialundervisning følgt opp?

3 Revisjonskriterier

3.1 Innleiing

Innsamla data vil bli vurdert opp mot revisjonskriteriet i form av lover, regelverk og andre relevante kommunale vedtak og retningslinjer. Kriteria vil bli utleia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon.

3.2 Kjelder til kriterium

Revisjonskriterie i dette prosjektet er utarbeida av følgjande kjelder:

- **Opplæringslova:**
Opplæringslova regulerer all opplæringsverksemd for barn samt spesialundervisning for barn, unge og vaksne. Den gir alle barn i opplæringspliktig alder som ikkje kan få tilfredstillandeutbytte av det ordinære opplæringstilbodet.
- **Veileder «spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring» og «veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning»:**
Veileidar (2004) gir råd om tokning av opplæringslova kapittel 5. Det vart i 2009 utarbeida ein ny ny veileder innanfor spesialundervisning.
- **Forvaltningsloven**

Det følger av forvaltningslovens §1 at lova også gjeld for spesialundervisning. Lova omfattar mange sider av sakshandsaminga. Men i forhold til prosjektet er det spesielt teke utgangspunkt i kapittel 5 «om vedtaket».

Revisjonskriterieia vert vidare omtalt og utgreia i eige avsnitt under kvar enkelt problemstilling.

4 Metode og Gjennomføring

Metode er eit samleuttrykk for dei framgangsmåtar som er nytta for å kunne svare på dei ulike problemstillingane. I vår revisjon vil vi basere oss på analyse av relevante dokument, rutinar og korrespondanse med administrasjonen samt samtaler/ intervju ved behov. Framgangsmåten i denne undersøkinga har i tillegg vore gjennomgang av enkeltsaker (saksmapper) og sakshandsamingssystemet ephorte.

4.1 Dokument

Dei viktigaste dokumenta vi har undersøkt er:

- Sakkyndige vurderingar
- Enkeltvedtak spesialundervisning
- Individuelle opplæringsplanar
- Halvårs-/årsrapportar

4.2 Verifisering av data

Rapporten er etter standard for forvaltningsrevisjon, oversendt rådmannen for uttale 03.09.14. Uttalen gjeld forhold som er omtala jfr RSK 001 i rapporten.

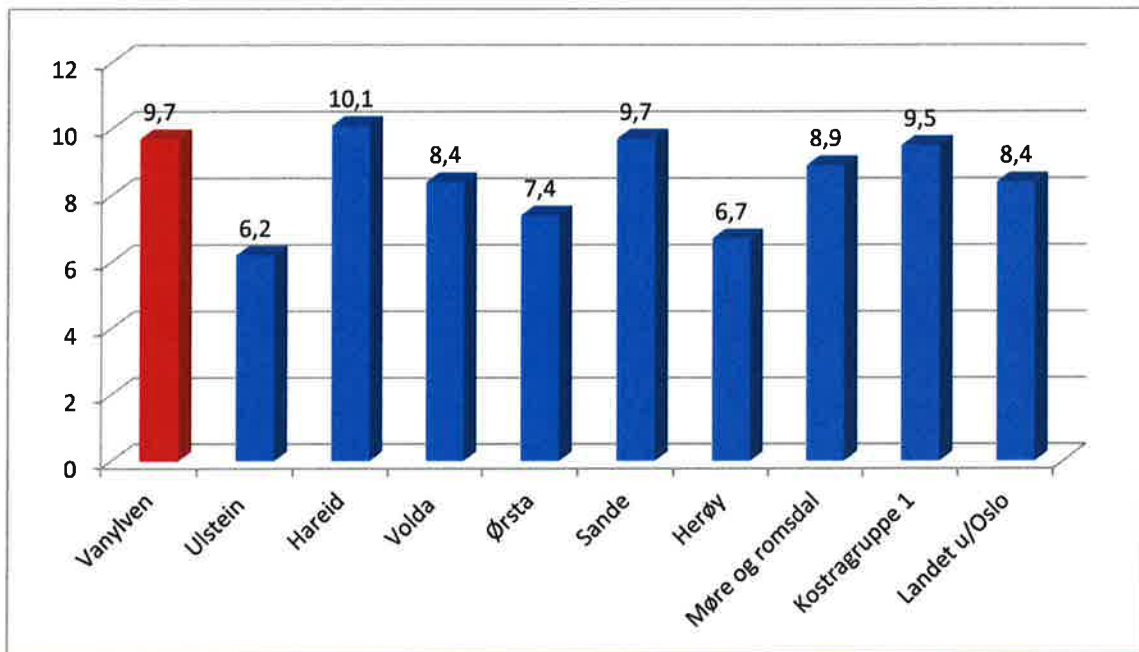
4.3 Avgrensing

Kontrollen er avgrensa til å gjelde skuleåret 2013/14.

5 Deskriptiv analyse

5.1 Rapportert ressursbruk i forhold til andre kommunar

Får å samanlikne korleis andelen spesialundervisning i Vanylven kommune ligg an i forhold til nabokommunane på Søre Sunnmøre og snittet for kommunegruppe 1, som Vanylven tilhøyrar i KOSTRA-samanheng og snittet for landet utanom Oslo. Kommunegruppe 1 kjenneteiknast av små kommunar med middels bundne kostnader per innbyggjar, med lave frie disponible inntekter.

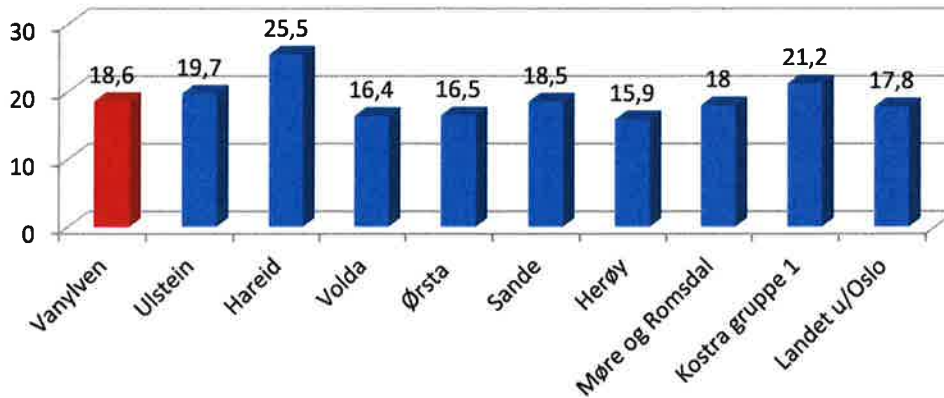


Figur 2: Kilde SSB/KOSTRA

Diagrammet viser at andelen spesialundervisning i Vanylven for 2013 ligg litt over landsgjennomsnittet, men i stor grad på same nivå som tilhørende KOSTRA gruppe. Av nabokommunane ligg Vanylven på linje med Sande, medan ein ligg høgare enn dei resterande nabokommunane sett vekk i frå Hareid. Hareid har høgast andel elevar med spesialundervisning (10,1%) medan Sande og Vanylven også ligg høgare enn landsgjennomsnittet med 9,7%.

Tidlig melding og vedtak om spesialundervisning kan være med å førebygge at eleven krev eit større behov for ressursar på eit seinare tidspunkt. Dermed kan ein låg terskel for å innvilge spesialundervisning være med på å gi gode resultat på sikt.

Timar spesialundervisning i % av antal lærartimar totalt 2013

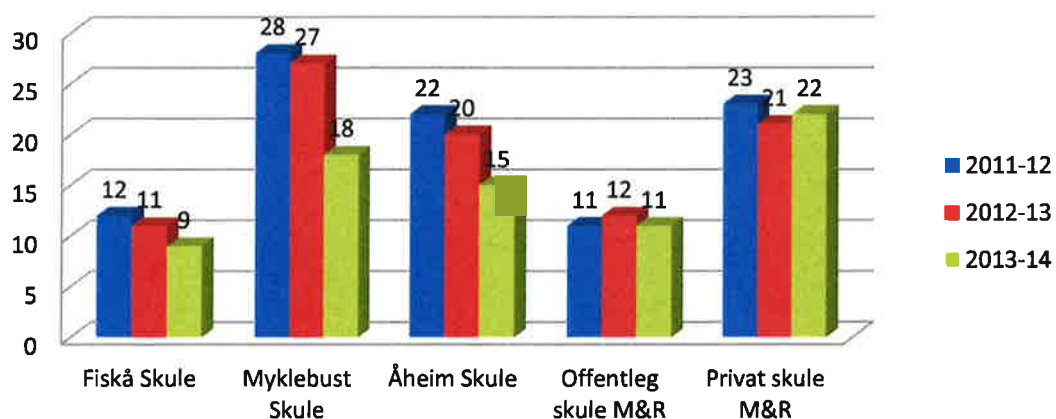


Ser ein på timar til spesialundervisning i forhold til læretimar totalt i diagrammet over, ser vi at Vanylven ligg litt over Volda, Ørsta, Herøy og Sande, men ligg under Ulstein og Hareid. Dette kan bety at dei elevane som får spesialundervisning i Vanylven kommune får tildelt færre timar enn det dei får i Ulstein, Hareid og tilhøyrande KOSTRA-gruppe. Ulstein har ein lågare andel spesialundervisning enn Vanylven kommune jfr. førre diagram (diagram 2). Dette kan bety at færre elevar i Ulstein får fleire timar spesialundervisning.

5.2 Spesialundervisningstimar totalt per elev

Oversikta nedanfor viser undervisningstimar totalt som går med til spesialundervisning per elev. Lågt elevtal på kvar enkelt skule påverkar også i stor grad dei store forskjellane mellom dei ulike skulane. Myklebust skule har hatt det høgaste timetale av dei tre skulane i Vanylven medan Fiskå har hatt dei desidert lågaste. Det er også interessant å sjå at dei private skulane har nesten dobbelt så mange spesialundervisningstimar per elev i forhold til dei offentlege, utan at revisjonen har sett noko nærmare på dette.

Spesialundervisningstimar totalt per elev



5.3 Utvikling i antal elever med spesialundervisning

Andelen elever i grunnskulen i Vanylven kommune som får spesialundervisning (i % av alle elever), har i følge KOSTRA- rapporteringa hatt følgjande utvikling dei 3 siste åra:



Oversikta viser ein liten reduksjon i andelen grunnskuleelevar med spesialundervisning frå 2010 og fram til 2013.

6 Problemstilling 1: Sikrar kommunen eleven sine rettar knytt til sakkyndig vurdering?

6.1 Innleiing:

I kapittelet ser vi på om elevane i Vanylven kommune får sakkyndig vurdering av PPT før det vert fatta vedtak om spesialundervisning jf. opplæringslova §5-3

6.2 Revisjonskriterieie:

Opplæringslova § 5-3 krev at det skal ligge føre ei sakkyndig vurdering før kommunen kan fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Den sakkyndige vurderinga skal innehalde:

- Eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet
- Eleven sine lærevanskar og andre spesielle forhold som er viktig for opplæringa
- Om eleven har behov for spesialundervisning
- Realistiske opplæringsmål for eleven
- Kva opplæring som bør gis
- Om eleven sine vanskar kan løysast innanfor det ordinære opplæringstilbodet
- Kva opplæring som vil gi eit forsvarleg opplæringstilbod

I følgje opplæringslova §5-6, andre ledd er det PPT i kommunen som skal sørge for at den sakkyndige vurderinga av eleven vert utarbeida. Før PPT gjennomfører ein sakkyndig vurdering er det krav om ei skriftleg dokumentert samtykkeerklæring frå eleven sine foreldre. Samtykkeerklæringa er eit uttrykk for aksept på at skulen sender ein førespurnad om ei sakkyndig vurdering , og ein aksept på at skulen drøftar forhold som gjeld den aktuelle eleven med PPT som ein ekstern instans. Når dette er på plass, kan skulen sende beskjed til PPT om å gjennomføre vurderinga.

PPT skal då utarbeide ei sakkyndig vurdering med ei tilråding som seier om det ligg føre behov for spesialundervisning eller ikkje, og kva tilbod som eventuelt bør bli gitt, samt kva omfang.

Bakgrunnen for ei slik sakkyndig vurdering er å sikre at eleven si sak er tilstrekkeleg opplyst før det vert fatta vedtak. Om det vert konkludert med at eleven ikkje har rett på spesialundervisning skal eleven likevel ha tilrettelagt undervisninga for å nå måla i opplæringsplanen.

I fleire tilfelle kan det være tilstrekkeleg å utarbeide ei sakkyndig vurdering kvart tredje/ fjerde år. Dette må vurderast i kvart enkelt tilfelle, men skulen må heile tida ta omsyn til evt. større endringar som tilseier at ei ny sakkyndig vurdering bør utarbeidast. Eleven/foreldra kan også krevje at PPT gjennomfører ei ny sakkyndig vurdering.

Utan ei sakkyndig vurdering kan ikkje det verte fatta vedtak i ei sak om spesialundervisning. Av den grunn skal det utarbeidast ei sakkyndig vurdering med tilråding i forbindelse med alle slike saker.

Oppsummert

- Ei sakkyndig vurdering skal utarbeidast i alle tilfelle der eleven sjølv og/eller foreldre ønskjer det, også i dei tilfelle PPT vurderer det slik at eleven ikkje har rett til spesialundervisning.
- Det skal ligge føre ei sakkyndig vurdering frå PPT før skulen fattar vedtak om spesialundervisning. Vurderinga bør ikkje vere eldre enn 3-4 år.
- Den sakkyndige vurderinga skal innehalde ei tilråding.
- PPT bør gi skulen råd om korleis opplæringstilbodet kan til rette leggjast på best mogeleg måte for eleven i dei tilfelle spesialundervisning ikkje vert anbefalt.

6.3 Fakta

6.3.1 Innmelding til PPT

I Vanylven kommune er det utarbeida meldingsskjema som skulen eller føresette nyttar i samband med førespurnad om spesialpedagogisk undervisning. Skjemaet skal signerast av meldar og evt den/dei føresette. Av meldeskjemaet går det også fram rubrikkar som skal fyllast ut bla. info eleven, grunngjeving for meldinga, korleis eleven fungerer faglig og sosialt og kva kartlegging, tiltak som har vore prøvt. I tillegg hevdar kommunalsjef at når skule/barnehage er meldar, skal skule/barnehage i tillegg utarbeide ein pedagogisk rapport, som PPT nyttar i sitt kartleggingsarbeid.

6.3.2 Sakkyndig vurdering

Ei sakkyndig vurdering er eit dokument der begrepet sakkyndig vurdering går fram av tittelen og som oppfyller krava som er fastsett i opplæringslova §5-3 (sjå revisjonskriterie). Det er kommunen sin rådgjevande instans, pedagogisk – psykologisk teneste (PPT) som utarbeider den sakkyndige vurderinga for alle dei tilvisingane dei mottok om evt. rett til spesialundervisning. Dette gjeld både i dei tilfelle PPT vurderer at eleven har rett på spesialundervisning, men også i dei tilfelle PPT konkluderer med at eleven ikkje har rett på denne type undervisning.

I den sakkyndige vurderinga skal det leggjast særleg vekt på eleven sine utviklingsutsikter. 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. Oversikta nedanfor viser dei krav som vert stilt til innhald i den sakkyndige vurderinga som vert regulert i lova, og om Vanylven kommune etterlever desse. Oversikta er basert på vår gjennomgang av dei elektroniske elevmappene i utvalet vårt (18 elevsaker), i tillegg til kontroll av enkelte fysiske elevmapper der dei elektroniske elevmappene ikkje var komplette.

Krav til Innhold:	Oppfylt?
Er det gjort greie for eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet?	Ja
Er eleven sine lærevansker og andre spesielle forhold som er viktig for opplæringen vurdert?	Ja
Er det vurdert om eleven har behov for spesialundervisning?	Ja
Kva som er realistiske opplæringsmål for eleven?	Ja
Kva opplæring som bør gis?	Ja
Er det vurdert tiltak i forhold til om eleven sine vanskar kan løysast innfor det ordinære opplæringstilbudet?	Ja
Er det gjort greie for kva opplæring som vil gi eit forsvarleg opplæringstilbod?	Ja
Er tilrådinga ein del av sakkyndige vurderinga?	Ja

Dei sakkyndige vurderingane frå PPT Sande/Vanylven er i all hovudsak utarbeida på same måte og følgjer ein bestemt plan. Nedanfor viser korleis dei er oppbygd:

- Lovheimel (sakkyndig vurdering etter opplæringslova §5-3
- Lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa
- Realistiske opplæringsmål for eleven
- Eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet
- Om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbodet
- Kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod
- Konklusjon om rett til spesialundervisning etter 5-1
- Tilråding

Kontrollen viste at innhaldet i dei sakkyndige vurderingane frå PPT er i samsvar med føresetnadane i opplæringslova.

Under kontrollen viste det seg at i 5 av dei elektroniske elevmappene (ephorte) låg det ikkje føre oppdatert sakkyndigvurdering. Då revisjonen etterspurte desse fekk ein tilgang til dei fysiske elevmappene, der dei sakkyndige vurderingane låg føre. I tillegg registrerte ein at i ei av dei elektroniske mappene låg det føre ei sakkyndigvurdering som omhandla ein annan elev. Ein har fått tilbakemelding med kommunalsjef at dette no er retta.

I den sakkyndige vurderinga går det fram kor lenge den sakkyndige vurderinga skal vare og i dei fleste tilfelle går det fram av vurderinga at dersom ikkje andre forhold tilseier det kan denne sakkyndige vurderinga gjerast gjeldande i intill 3 år. Ein registrerte også andre avgrensinga bla. at ny vurdering skal gjerast ved overføring til ungdomstrinn eller mellomtrinn (4 klasse).

6.3.3 Sakkyndig Tilråding

I følgje rettleiar til departementet skal tilrådinga inngå som ein del av den sakkyndige vurderinga. I alle dei sakkyndige vurderingane som er utarbeida av PPT og som vi har kontrollert gjekk det fram ei tilråding. Den sakkyndige tilrådinga går fram nedst i den

sakkyndige vurderinga som ein konklusjon, og angir kor mongel spesialpedagogiske timar og evt. assistenttimar som er innvilga. Vidare går det også som oftast fram av tilrådinga at den individuelle opplæringsplanen skal gi ei detaljert framstilling av korleis ressursane skal nyttast.

Av dei 18 sakene som vi har gjennomgått hadde alle fått ei sakkyndig vurdering frå PPT før vedtak om spesialundervisning. I 17 av 18 saker hadde PPT tilrådd at eleven hadde rett til spesialundervisning. I saka der det ikkje blei tilrådd spesialundervisning blei det også fatta skrifteleg vedtak. PPT utarbeidar også ei tilråding i dei tilfelle det konkluderast med at eleven ikkje har rett på spesialundervisning. PPT legg i slike tilfelle til ein kommentar om korleis eleven bør følgjast opp og korleis ein evt. bør tilpasse opplæringa innanfor det ordinære opplæringstilbodet.

6.4 Vurdering

PPT utarbeidar ei sakkyndig vurdering med ei tilråding i forhold til krava i opplæringslova § 5-3 for alle elever som søker om spesialundervisning, og vurderinga ligg som grunnlag for det vedtaket som vert fatta. Foreldra er i dialog med skulen og PPT før den sakkyndige vurderinga er utarbeida, og får dermed mogeligheit til å komme med evt. innspel i forhold til vurderinga som vert gjort. Ingen av dei sakkyndige vurderingane som vi har sett på i dette prosjektet, og som har vert grunnlaget for enkeltvedtak har vore eldre enn 3-4 år. Det går som oftast også fram av vurderinga kor lenge den sakkyndige vurderinga er gjeldande. I dei tilfelle der PPT ikkje tilrår rett til spesialundervisning, samarbeider PPT og skulen slik at eleven uansett får eit tilrettelagt undervisningsopplegg innanfor det ordinære opplæringstilbodet.

Ein registrerte at enkelte av dei elektroniske elevmappene ikkje var komplette og mangla siste sakkyndig vurdering. Desse vurderingane låg føre i dei fysiske elevmappene. Kommunen bør derfor forbetre sine innrapporterings rutinar mtp. oversending og innføring av saksdokument i Ephorte. Det skal derimot nemnast at arkivansvarleg har sett i gong arbeidet med opplæring av tilsette ved skulane som etter kvart vil ta over desse arbeidsoppgåvene.

7 Problemstilling 2: Ligg det føre skrifteleg vedtak på elevar med spesialundervisning og er dei i samsvar med regelverket?

7.1 Innleiing

I dette kapitlet ser vi på korleis dei krava som er knytt til enkeltvedtak om spesialundervisning, og som går fram av kapittel 5 i opplæringslova.

7.2 Revisjonskriterie

Vedtak om spesialundervisning er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova §2-1, første ledd bokstav b. Også avgjerder om avslag på spesialundervisning er enkeltvedtak etter forvaltningslova.

God forvaltningsskikk krev at sakshandsaminga skal vere skrifteleg for å kunne dokumentere faktagrunnlaget i enkeltvedtaket slik at det der mogeleg å etterprøve at vurderingane i vedtaket ikkje er basert på utanforliggende eller usaklege omsyn.

Ei avgjerd kring tildeling av spesialundervisning vil i stor grad være eit skjønsspørsmål, og i den samanheng vil det vere avgjerande at det ligg føre ei grundig utredning av eleven. Som tidlegare nemnt krev opplæringslova § 5-3 at det ligg føre ei sakkyndig vurdering før det vert fatta enkeltvedtak om spesialundervisning.

Den som er tildelt vedtakskompetanse i slike saker går fram av kommunen sitt delegasjonsreglement, og ei ryddig sakshandsaming bør skilje klart mellom vedtaksynde og rådgivande instans (PPT). Opplæringslova legg til grunn at kommunen sitt vedtak skal vere i samsvar med tilrådinga frå PPT. Dersom det vert fatta vedtak som har avvik i forhold til den sakkyndige vurderinga, skal dette grunngjevast.

Det vedtaket som vert fatta om tildeling av spesialundervisning bør være så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva slags opplæringstilbod eleven skal få. I vedtaka bør det nyttast formuleringar og omgrep som er enkle å forstå for mottakaren, det bør gå fram at eleven ikkje berre har fått tildelt ein timeressurs, men også ei beskriving av innhaldet i opplæringa og korleis opplæringa skal gjennomførast.

Kommunen kan ikkje avslå tilbod om spesialundervisning eller redusere dette tilbodet for elevar som har krav på spesialundervisning. Dersom den som er ansvarleg for å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning ser at det ikkje er tilstrekkelege budsjettmidlar til å overhalde lov- og regelverket på dette området, pliktar vedkomande å rapportere forholdet til nærmaste overordna nivå i kommunen. Kommunen har plikt til å stille midlar til disposisjon til føremålet.

Sidan enkeltvedtak om tildeling av spesialundervisning er tidsavgrensa, bør vedtaksperioden gå fram av vedtaket, (når det skal settast i verk og avsluttast). Enkeltvedtaket bør også innehalde opplysningar om vilkår som må være oppfylt for at vedtaket kan fornyast.

Det går fram av forvaltningslova at eleven har ein del rettar i forbindelse med enkeltvedtaket. Vedtaket skal være skrifteleg, og foreldra skal underrettast om vedtaket så raskt som råd. Med underretning meinast ei skrifteleg melding som gir informasjon om enkeltvedtaket, og denne underretninga skal i tillegg sendast partane i saka. Det skal i underrettinga opplysast om klagefrist, framgangsmåte ved klage, samt retten til å sjå saka sine dokument (innsynsrett). Når forholda tilseier det skal det i underretninga også gjevast informasjon om tilgangen til å søke fri rettshjelp, om kommunen/skulen si rettleiingsplikt og tilgangen til å få tilkjent eventuelle sakskostnadar.

Saker som omhandlar søknad om spesialundervisning med nødvendige vedlegg inneheld i opplysningar som er underlagde teieplikt. Av den grunn skal denne type saker vere unnateke offentlegheit i forhold til offentleglova.

Oppsummert vert følgjande revisjonskriterieie lagt til grunn for våre vurderingar:

- All sakshandsaming skal dokumenterast skrifteleg etter god forvaltningsskikk.
- Vedtak skal fattast av rektor/kommunalsjef på bakgrunn av den sakkyndige vurderinga frå PPT. Dette gjeld også avslag på spesialundervisning.
- Vedtaka bør være så klare og fullstendige at det ikkje er tvil om kva opplæringstilbod eleven skal ha. Timane bør definerast i vedtaket, opplysning om vedtaket si eventuelle tidsavgrensing og vilkår for fornying bør opplysast.
- Vedtaka skal innehalde ei grunngjeving dersom det er avvik mellom PPT si tilråding og rektor sitt vedtak
- Underretninga (vedtaket) skal innehalde opplysningar om klagefrist, klageinstans, framgangsmåte ved klage, samt retten til å sjå saka sine dokument. Når forholda ligg til rette for det (ved avslag), bør underretninga også innehalde opplysningar om tilgong til å søkje fri rettshjelp, skulen si rettleiingsplikt og tilgong til ev. å få tilkjent saksomkostningar.
- De aktuelle dokumenta i ei sak om spesialundervisning unnatekne frå innsyn.

7.3 Fakta

7.3.1 Vedtaket

All den sakshandsaminga som vert gjort i forbindelse med spesialundervisning vert dokumentert skrifteleg. Kommunen nyttar Ephorte i si sakshandsaming, eit system som er godkjent av riksarkivaren. Den sakshandsaminga som PPT er ansvarlig for vert gjennomført i deira eige sakshandsamingssystem. Pr. dags dato er det arkivansvarleg som mottek all dokumentasjon frå skulane og PPT, og opprettar elevmapper i Ephorte der all

saksdokumentasjon vert lagt inn. Kommunen v/arkivansvarleg arbeidar no med opplæring på dei tre skulane slik at dette arbeidet skal kunne gjennomførast av tilsette ved skulen.

Det er rektor på den enkelte skule som har det delegerte ansvaret for å fatte vedtak i saker som gjeld spesialundervisning i grunnskulen. Rektor har også ansvaret for at vedtaka etterlevast. Kommunalsjefen fattar vedtak i samband med fosterheimsborn og barnehage. Vedtaka vert fatta på bakgrunn av PPT si sakkyndige vurdering av eleven med tilhøyrande tilråding. Kommunalsjefen fattar også vedtak om rett til/ikkje rett til spesialundervisning i dei tilfelle rektor er hindra frå å fatte vedtak.

Alle dei kontrollerte vedtaka som revisjonen gjennomgjekk var adressert til dei føresette og stempla med «unnateke offentlegheit». I enkelte av dei kontrollerte vedtaka blei det berre vist til den tildelte ressursen (sjølve tilrådinga gjekk ikkje fram). Det går fram av rettleiaren utarbeida av utdanningsdirektoratet at i praksis kan det vere tilstrekkeleg om det i enkeltvedtaket står at det som er tilrådd i den sakkyndige vurderinga, skal ligge til grunn. Dette forutsatt at den sakkyndige vurderinga er tilstrekkeleg klar, noko som ein har inntrykk av at dei er i Vanylven kommune. I dei tilfelle vedtaket inneheld avvik i forhold til den sakkyndige tilrådinga frå PPT (2 saker), vart det i varierende grad gitt nokon særskilt grunngjeving for dette. I ei av sakene hadde rektor auka antal assistenttimar frå 8 til 10 timar. Det var i den samanheng ikkje vidare grunngjeve kvifor denne ressursen hadde blitt auka. I den andre saka var vedtaket i samsvar med PPT si tilråding mtp. antal timar spesialundervisning, men rektor vedtok også å auke antal assistenttimar. Den auka ressursen blei grunngjeve med at eleven hadde omfattande behov og varierende dagsform.

Vedtaka inneheld ikkje nokon vilkår for fornying. På bakgrunn av at den sakkyndige vurderinga som ligg føre i sakene gir informasjon om kor lengene denne skal gjelde, og at det vert fatta enkeltvedtak kvart år ser ein det som ikkje nødvendig å ta med vilkår for fornying i sjølve vedtaket.

7.3.2 Oppbygning av vedtaket:

Alle dei kontrollerte vedtaka revisjonen har gjennomgått hadde lik utforming og alle var også stempla med «unnateke offentlegheit» i samsvar med lova.

Vedtaka inneheld først informasjon om opplæringslova §5-1 Rett til spesialundervisning. Vidare vert det vist til opplæringslova §5-5, deretter vert det vist til «organisering av spesialundervisning; opplæringslova §8-2 første ledd.

Deretter blei det vist til vedtaksmynde frå kommunalsjef til rektor. *«Etter at PPT Sande og Vanylven har utarbeidd og oversendt sakkyndig vurdering til skulen skal rektor som vedtaksinnstas vurdere og avgjerde om eleven har rett til spesialundervisning jfr. 5-1.»*

Så kjem sjølve vedtaket, der det går det fram kva det var søkt om, tilrådinga til PPT og sjølve vedtaket (korleis ein vil tildele ressursane korleis dei vil verte brukt). Nedanfor har ein framstilt ein generel vedtakstekst som viser korleis desse er utarbeida:

I tråd med den sakkunig vurdering og tilråding frå PPT, blir eleven tildelt ein ressurs på X årstimar / X veketimar spesialundervisning. Ressursen vil bli nytta til å styrke og fremme språkutviklinga i samsvar med det som går fram av den sakkunnige vurderinga og tilrådinga om opplæringstilbodet. Det vil bli lagt opp til undervisning åleine og /eller i gruppe/klasse.

Vidare går det fram at opplæringa skal skisserast i eigen IOP som vert justert 2 gonger i året i samråd med føresette.

7.3.3 Klage og klagesaker

Til slutt i vedtaket går det fram korleis ein skal gå fram ved klage. Teksten er utforma slik den går fram nedanfor:

Vedtaket er eit einskildvedtak so de etter forvaltningslova kapittel VI § 28-32 kan klage på dersom de meiner tildelinga av ekstra ressurs ikkje gir grunnlag for at elven får tilfredstillande utbyte av opplæringa eller får eit likeverdig opplæringstilbod.

Klaga kan stilast til rektor ved skulen som drøfter saka med kommunalsjefen før den evt sendast til klageinstans.

Klaga må være grunngeven og m.a nemne kva endring de ønskjer og kvifor.

Klagefristen er 3 veker frå De mottok meldinga. Utdanningsavdelinga Møre og Romsdal Fylke er endeleg klageinstans.

Ta gjerne kontakt med skulen for nærmare orientering.

I løpet av dei siste åra kan revisjonen ikkje sjå at det har vore motteke eller behandla klagesaker innanfor området spesialundervisning i Vanylven kommune. Den einaste klaga vi har registrert ved vår gjennomgang av dei elektroniske elevmappene var ei sak tilbake i 2009 der foreldra anka enkeltvedtaket der dei ønskte fleire timar enn det PPT hadde vurdert. Klaga vart handsama og anka vart ikkje imøtekommen. Ein kunne ikkje sjå at foreldra har anka vidare.

7.3.4 Spesialpedagogisk eller helsevedtak

Ein registrerte enkelte saker (spesielt dei med assistentressurs), at store delar av assistentressursen skulle nyttast til daglegdagsebehov og ikkje «undervisning» pga. at eleven krev generell oppfølging. Er det korrekt at det denne «oppfølginga» skal finansierast gjennom spesialundervisning eller burde ikkje dette vere ressursar som eleven fekk gjennom helsevedtak og som ein fekk kompensert frå staten i større grad?

7.4 Vurdering

7.4.1 Vedtak – innhald og utforming

Opplæringslova har ingen særskilte reglar om utforminga eller innhaldet i enkeltvedtaket, men avvik frå den sakkyndige vurderinga må grunngevast. Krav til innhald er at enkeltvedtaket må avgjere om eleven har rett til spesialundervisning

I enkelte tilfelle meiner ein at ei meir detaljert framstilling av den sakkyndige tilrådinga kunne gått fram av sjølve vedtaket. Rettleiaren kring spesialundervisning seier at det er tilstrekkeleg om det går fram av vedtaket at: «det som er tilrådd i den sakkyndige vurderinga, skal ligge til grunn». På ei anna side bør vedtaket som vert fatta om tildeling av spesialundervisning være så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva slags opplæringstilbod eleven skal få. Kommunen bør derfor vurdere om ein er nøgd med dagens utforming der det vert vist til tilrådinga eller om tilrådinga i detalj burde også gå fram av vedtaket.

Av kontrollen registrerte ein 2 tilfelle der rektor hadde auka timetalet mtp. assistenttimar i forhold til tilrådinga frå PPT. Det går fram av rettleiaren at ved avvik frå tilrådinga frå PPT skal dette grunngjevast særskilt. Dette meiner revisjonen ikkje har vore gjort i tilstrekkeleg grad i spesielt ei av dei 2 sakene. Kommunen/Rektor bør derfor ha fokus på grunngjeving for kvifor ein vel å ikkje følge tilrådingane til PPT. Då også relativt små endringar kan føre til større kostnadsendringar.

7.4.5 Unnateke offentlegheit

Alle dei kontrollerte vedtaka gjekk det fram at dei var unnateke offentlegheit med tilhøyrande lovheimel. Dette gjekk derimot ikkje fram av andre typar dokument som hørde til og følgde saka (for eksempel sakkyndig vurdering). Kommunen bør derfor vurdere å innføre merking av unnateke offentlegheit på alle dokument tilknytt saker som gjeld spesialundervisning.

7.4.6 Klage

Det skal i underrettinga (vedtaksteksten) opplysast om klagefrist, framgangsmåte ved klage, samt retten til å sjå saka sine dokument (innsynsrett). Når forholda tilseier det skal det i underretninga også gi informasjon om tilgangen til å søke fri rettshjelp, om kommunen/skulen si rettleiingsplikt og tilgangen til å få tilkjent eventuelle sakskostnadar.

Det går ikkje fram av vedtaksteksten at en kan få tilkjent saksomkostningar, samt at ein ikkje får nokon informasjon om tilgangen til å sjå saken sine dokument. Dette gjekk heller ikkje fram av saka frå 2009 der det hadde blitt gitt avslag. Kommunen bør derfor vurdere å utarbeide ein oppdatert vedtakstekst der desse emna inngår. Dette gjeld spesielt framtidige vedtak der det evt. vil bli gjort avslag.

8 Problemstilling 3: Korleis vert elevane med spesialundervisning følgt opp? (Individuell opplæringsplan og halvårs/årsrapportar).

8.1 Revisjonskriterie

Alle elevar som har fått vedtak om spesialundervisning har rett på individuell opplæringsplan (IOP) og ei skriftleg vurdering over den opplæring som har blitt gitt (Halvårs/årsrapport).

8.1.1 Individuell opplæringsplan

Den individuelle opplæringsplanen skal vise kva mål som vert sett for opplæringa, kva innhald opplæringa skal ha og korleis opplæringa skal gjennomførast. Planen skal rullerast kvart år så lenge eleven har vedtak om spesialundervisning. Rapporten skal innehalde antal timar med spesialundervisning i skuleåret som er spesifisert i enkeltvedtaket, antal timar med spesialundervisning som er levert til eleven, oversikt over innhaldet i opplæringstilbodet, elevens si faglege utvikling og om dei utarbeida måla faktisk er nådd.

8.1.2 Halvårs-/årsrapportar

Etter opplæringslova §5-5 andre ledd har elevar som tek i mot spesialundervisning rett til å få ei skriftleg oversikt over opplæringa han/hun har fått og en vurdering av sin eigen utvikling. Etter tidlegare rett skal ei slik oversikt og vurdering utarbeidast kvart halvår. Dette er no endra og gjeldande rett er at den skriftelege oversikta og vurderinga skal utarbeidast ein gong i året i staden for to.

Halvårs/årsrapportane kan brukast for den enkelte elev som dokumentasjon på i kva grad kommunen har etterlevt krava til spesialundervisning som følgje av opplæringslova. I følgje forskrift til opplæringslova §2-1 «skolebasert vurdering», skal skulen jamleg vurdere i kva grad organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringa bidreg til å nå fastsette mål i læreplanverket for kunnskapsløftet. Skuleeigar har ansvar for å sjå til at vurderinga vert gjennomført i forhold til føresetnadane. Derfor er eit av hovudmåla med rapportane å evaluere den individuelle opplæringsplanen for å kunne endre og forsterke opplæringa undervegs om det skulle vere behov for det.

Rapportane skal sendast til eleven sine føresette og kommunen. Kravet inneber at skulen må kunne dokumentere at skriftelig rapport er sendt kvart halvår. Dette kan gjerast på fleire måtar, for eksempel ved at den sendte rapporten journalførast i Ephorte eller ved at den som har sendt ut rapporten til føresette og kommunen har signert for at rapporten er utsendt på skulen sitt eksemplar.

8.1.3 Oppsummert

Vi legg følgjande revisjonskriterie til grunn for vår vurdering:

- Elevar med spesialundervisning skal ha individuell opplæringsplan som skal rullerast kvart år.
- Det skal ligge føre dokumentasjon for at det er utarbeida halvårsrapportar /årsrapportar for elevar med vedtak om spesialundervisning som skal innehalde:
 1. Ei vurdering av eleven si utvikling i forhold til dei mål som er fastsett i eleven sin individuelle opplæringsplan.
 2. Ei vurdering av om det er gitt spesialundervisning i det timeomfanget vedtaket beskriv.
- Det skal ligge føre dokumentasjon for at rapportane er sendt til både foreldre og kommunen.

8.2 Fakta

8.2.1 Individuell opplæringsplan

Det vert utarbeida en individuell opplæringsplan (IOP) til alle elevar med vedtak om spesialundervisning. Den individuelle opplæringsplanen viser kva opplæringsmål som er satt for den aktuelle planperioden, innhaldet og omfanget av opplæringa, samt korleis opplæringa skal gjennomførast (organisering av tildelt ressurs). Opplæringsplanane utarbeidast også i nært samarbeid med foreldra og vert rullert etter nærmare fastsett tid og behov. I dei fleste kontrollerte sakene hadde foreldre signert den individuelle opplæringsplanen, sjølv om dette ikkje er eit krav.

Det er ikkje krav til korleis den individuelle opplæringsplanen skal utformast. Kor detaljert ein utformar ein plan er avhengig av eleven sitt behov. Noko som gir rom for mindre grunngjevne planar på elevar med mindre vanskar, medan elevar med meir samansette vanskar krev ein meir grundig plan. Av den individuelle opplæringsplanen som er utarbeida av kommunen går det fram ei tabellarisk framstilling som viser fag/delemne, mål og tiltak. Det er i denne framstillinga det vert vist til kva mål og tiltak som er satt i verk innanfor dei ulike faga.

Det bør vere ein raud tråd mellom enkeltvedtak og den individuelle opplæringsplanen. Dette er oppfylt til ei viss grad då det vert vist til sakkyndig vurdering og det går fram av planen kva ressurs eleven har fått tildelt. Planane har også ei framstilling av sterke og svake sider til eleven. Då det går fram av dei fleste vedtaka at det vert vist til eleven sin IOP får å få ei meir detaljert framstilling av korleis den tildelte ressursen vert nytta, meiner revisjonen at dette stiller krav til at IOP vert utarbeida kort tid etter at vedtaket har blitt fatta. Ein registrerte at dei fleste individuelle opplæringsplanane var utarbeida på seinhausten eller tidleg i januar, medan vedtaka i stor grad var utarbeida på våren. Ein såg derfor i dei fleste kontrollerte sakene at det kunne gå 5-6 månadar frå vedtak var fatta til tilhøyrande IOP var utarbeida. Kontrollen omfatta skuleåret 13/14. I tillegg kan det nemnast at ein ut i frå dei

kontrollerte mappene kunne sjå at kommunen har rutinar med å utarbeide årlege individuelle opplæringsplanar. Ein kontrollerte ikkje dette nærmare.

Det gjekk fram av enkeltvedtaka som omhandla spesialundervisning at opplæringa skal skisserast i eigen IOP som vert justert 2 gonger i året i samråd med føresette.

8.2.2 Års-/ Halvårsplan

Gjennomgang av elektroniske elevmappene viser at skulen har utarbeida halvårsrapportar tidlegare, men har no i stor grad gått over til ein årleg rapport i året i henhold til regelverket for dei elever som har vedtak om spesialundervisning. Kommunalsjef hevdar at ein for fosterborn som Vanylven kommune har plassert ut, vil ein framleis krevje to rapportar i året for å kunne følgje ekstra godt opp kva ressursane vert nytta til. Når det gjelder den enkelte elev si utvikling og grad av måloppnåelse, viser kontrollen vår at dei fleste halvårsrapportane gir ei tabellarisk framstilling (jfr IOPen) av kva tiltak som har vore sett i verk og ei evaluering/vurdering av desse.

For dei kontrollerte rapportane knytt til elevar på barneskuletrinnet er ein av den oppfatning at årsrapportane i stor grad hadde ein god samanheng med IOPen, mtp at dei hadde same tabellarisk framstilling med same mål og tiltak. Det gjekk derimot ikkje fram av årsrapporten kor mange timar eleven hadde fått tildelt av spesialpedagogisk undervisning, og ein kunne derfor ikkje ut i frå halvårsvurderinga sjå at eleven hadde spesialundervisning.

Dei kontrollerte halvårsrapportane som var knytt til elevar som gjekk på ungdomsskuletrinnet var svært generelle og ikkje individuelt tilpassa kvar enkelt elev. Dei tok for seg alle faga men gjekk for eksempel ikkje i detalj på dei faga eleven hadde spesialundervisning i.

Ein registrerte ei sak der IOP og halvårsrapporten var slått saman. Det låg ikkje føre eigen halvårsrapport for skuleåret. Derimot inneholdt IOP/halvårsrapporten ei vurdering av dei ulike delemna.

8.3 Vurdering

8.3.1 Individuell opplæringsplan

Saksbehandling: Det går fram av rettleiaren at IOP må utarbeidast «så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er truffet». Ein meiner derfor at i fleire av dei kontrollerte sakene hadde det gått relativt lang tid frå vedtaket var fatta til IOP var utarbeida (5-6mnd), og kommunen burde vurdere å starte arbeidet med IOP en før enkeltvedtaket ligg føre slik at IOP er klar i kort tid etter at vedtaket er fatta. Det er då viktig at forarbeidet vert innarbeidd og justert slik at det harmonisera med enkeltvedtaket når det ligg føre.

Utforming og innhald: Innanfor opplæringslova sine rammer kan ein IOP utformast på fleire måtar både når det gjeld form og innhald. Det går fram av opplæringslova §5-5 at ein IOP

skal vise mål for opplæringa, innhaldet i opplæringa og korleis opplæringa skal drivast. Dei individuelle opplæringsplanane som revisjonen har kontrollert følgde i stor grad same mal. Der gjekk det fram ei enkel framstilling av tildelt ressurs samtidig som det gjekk fram ein tabell som viste dei mål og tiltak som var sett i verk innanfor dei ulike fag og emne. Ein meiner derfor at kommunen sine IOPar har eit innhald som oppfyller opplæringslova sine krav.

8.3.2 Halvårs-/årsrapportar

Rapportane på barneskuletrinnet følgjer ein bestemt mal og utforming. Ein såg samanheng mellom IOP og rapportane då det gjekk fram at det var same mål og tiltak. Det gjekk derimot ikkje fram av rapportane kor mange timar eleven har fått tildelt spesialundervisning, og kommunen bør vurdere om ein burde legge inn ein framstilling av den tildelte ressursen slik som det går fram av dei individuelle opplæringsplanane.

Rapportane på ungdomsskuletrinnet hadde ei anna utforming en barneskulen og ein meiner ungdomsskulerapportane er svært generaliserte og ikkje individuelt tilpassa elevane mtp. utforming og fokus i forhold til spesialundervisninga. I rapportane vert alle faga omhandla med eleven sin utvikling innanfor faget, men går ikkje meir i detalj på dei faga eleven har spesialundervisning i. Det kan derfor sjå ut som om halvårsrapporten er identisk med den årsrapporten som også elevar utan spesialundervisning får. Rapporten viser ikkje til enkeltvedtak og IOP og ein ser derfor ingen «raud tråd» mellom dei ulike dokumenta.

Revisjonen meiner derfor at kommunen bør derfor lage meir «individuelle» årsrapportar som går meir i detalj på dei fag og emne eleven har spesialundervisning i og der det vert vist til både enkeltvedtak og den individuelle opplæringsplanen . Dette ville også gjere at ein får ein raud tråd mellom vedtaket, IOP og halvårs-/årsrapportane.

9 Anbefalingar

1. Kommunen bør vurdere å innarbeide saksopplysningar, og tilrådinga til PPT som ein del av vedtaket.
2. Kommunen bør vurdere om klageinformasjon som går fram av vedtaket, er tilstrekkeleg.
3. Kommunen bør utarbeide dei individuelle halvårs-/årsrapportane med meir fokus på oppfølging og vurdering av den spesialpedagogiske undervisninga, og som inneheld generell informasjon om den tildelte spesialpedagogiske ressursen som eleven får.
4. Kommunen bør sette i verk tiltak som sikrar at IOP vert utarbeida kort tid etter at vedtak kring spesialundervisning er fatta.

10 Rådmannen sine kommentarar

Rådmannen har lest rapporten.

Vanylven kommune vil orientere om at vi våren 2014 gjennomført ei KOSTRA-analyse. Vi ser no at tala frå vår analyse, når det gjeld spesialundervisning, ikkje samsvarar med tala som ligg føre i rapporten dykkar – dette til orientering.

11 Revisjonen sine kommentarar

Det har ikkje vore gjort korrigeringar /endringar i rapporten. Ein registrerar avvik mellom KOSTRA- tala i kommunen si analyse og tal som går fram av statistisk sentralbyrå sine nettsider (nytta i rapporten). Ei mogeleg forklaring vil kunne vere at KOSTRA- tala har blitt korrigert etter at kommunen mottok analysen våren 2014.