

FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT

**Spesialundervisning
Grunnskulen**



SANDE KOMMUNE

Søre Sunnmøre Kommunerevisjon IKS

- integritet, kvalitet og kostnadseffektivitet -

Forord

Søre Sunnmøre Kommunerevisjon IKS legg med dette fram forvaltningsrevisjonsprosjektet; «*Spesialundervisning- grunnskulen Sande 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 vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

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

Prosjektet er utført i samsvar 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 Sande kommune for bistand, tilrettelegging og godt samarbeid med prosjektet.

Ulsteinvik 02.06.15

Alf Marius Grønnevik

Forvaltningsrevisor

Innholdsliste

SAMANDRAG	5
Anbefalingar	9
1 INNLEIING	10
1.1. Spesialundervisning.....	10
1.1.1 Opplæringslova lovføresegn om spesialundervisning.....	10
1.1.2 Samanheng mellom spesialundervisning og tilpassa opplæring.....	10
1.1.3 Saksgong.....	10
1.1.4 Vedtakskompetanse	11
1.1.5 Pedagogisk- psykologisk teneste – PPT	11
1.1.6 Grunnskulen i Sande.....	12
2 Målsetting og problemstilling	12
3 Revisjonskriterium.....	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.....	14
4.3 Avgrensing.....	14
5 Analyse - ressursbruk	15
5.1 Rapportert ressursbruk i forhold til andre kommunar.....	15
5.2 Spesialundervisningstimar totalt per elev.....	17
5.3 Elevar med spesialundervisning pr. klassetrinn i Sande.....	17
5.4 Utvikling i antal elevar med spesialundervisning.....	17
5.5 Årsverk og lærartimar	18
6 Problemstilling 1: Sikrar kommunen eleven sine rettar knytt til sakkyndig vurdering?	19
6.1 Innleiing:.....	19
6.2 Revisjonskriterium:.....	19
6.3 Fakta	20
6.3.1 Tilmelding til PPT	20
6.3.2 Sakkyndig vurdering	21
6.3.3 Sakkyndig tilråding	22
6.4 Vurdering/ konklusjon.....	22
7 Problemstilling 2: Ligg det føre skrifteleg vedtak på elevar med spesialundervisning og er dei i samsvar med regelverket?	23
7.1 Innleiing.....	23
7.2 Revisjonskriterium.....	23

7.3 Fakta	25
7.3.1 Vedtaket - innhald og utforming	25
7.3.2 Klage og klagesaker	26
7.4 Vurdering / konklusjon	26
7.4.1 Vedtak – innhald og utforming.....	26
7.4.6 Klage	27
8 Problemstilling 3: Vert elevane med spesialundervisning følgt opp ? (individuell opplæringsplan og årsrapportar)	28
8.1 Revisjonskriterium	28
8.1.1 Individuell opplæringsplan	28
8.1.2 Årsrapportar	28
8.1.3 Oppsummert	28
8.2 Fakta	29
8.2.1 Individuell opplæringsplan	29
8.2.2 Årsrapport	30
8.3 Vurdering/ konklusjon.....	30
8.3.1 Individuell opplæringsplan	30
8.3.2 Årsrapport	31
9 Korleis vert ulike sider ved spesialundervisninga vurdert av brukarane - representert ved foreldre/føresette.	31
9.1 Revisjonskriterie	31
9.2 Fakta og vurderingar	31
10 ANBEFALINGAR.....	32
11 Rådmannen sin kommentar	33

SAMANDRAG

Kontrollutvalet i Sande kommune gjorde vedtak (sak 10/15) om å få utført eit forvaltningsrevisjonsprosjekt kring spesialundervisning i grunnskulen. Målsettinga med prosjektet var å undersøke om Sande kommune innanfor spesialundervisning følgjer krava som går fram av lover og føreskrifter og då spesielt mtp. sakkyndig vurdering, vedtak, individuell opplæringsplan og års/halvårsrapportar. Kontrollutvalet ønskte også at prosjektet skulle vurdere føresette si tilfredsheit med spesialundervisninga. I tillegg er det utarbeida ei deskriptiv analyse over kommunen sin ressursbruk innanfor spesialundervisning, og omfanget sett i forhold til andre kommunar. Kontrollperioden var skuleåret 2013/14.

Grunnskulen i Sande består av 5 skular (Larsnes skule, Gursken oppvekstsenter, Gjerdsвика skule, Kvamsøy barne og ungdomsskule og Sandsøy barne og ungdomsskule). For skuleåret 2013/14 omfattar dette 308 elevar der 199 er knytt til 1-7 årstrinn og 109 er knytt til 8-10 årstrinn. Ved skulane i Sande var det for skuleåret 32 elevar som hadde vedtak om spesialundervisning. Dette utgjorde 10,4 % av det totale elevtalet på.

KOSTRA-registrering (kommune-stat registrering) viser at delen av spesialundervisning i Sande for 2013 ligg litt over landsgjennomsnittet, men i stor grad på same nivå som tilhøyrande KOSTRA gruppe. Av nabokommunane ligg Sande på linje med Vanylven, og ligg høgare enn dei resterande nabokommunane, med unntak av Hareid. Det vert vist til kapittel 5 i rapporten for meir detaljar og samanlikningar.

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

Opplæringslova § 5-3 krev at det skal ligge føre ei sakkyndig vurdering før kommunen gjer enkeltvedtak om spesialundervisning. I følgje opplæringslova § 5-6 andre ledd, er det PPT (pedagogisk-psykologisk teneste) som skal sørge for at den sakkyndige vurderinga vert utarbeida. PPT skal då utarbeide ei sakkyndig vurderinga 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 kravet om 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 undervisning for å nå måla i opplæringsplanen for grunnskulen sitt årstrinn.

Opplæringslova regulerer ikkje kor lenge ei sakkyndig vurdering er gyldig, men rettleiar gir føringar på at det kan vere tilstrekkeleg å utarbeide ei sakkyndig vurdering kvart tredje/ fjerde år. Dette må vurderast i kvart enkelt tilfelle, men skulen pliktar å ta omsyn til evt. større endringar som tilseier at ei ny sakkyndig vurdering bør utarbeidast. Eleven/føresette kan og krevje at PPT gjennomfører ei ny sakkyndig vurdering.

Det er kontrollert 12 av 32 elevsaker der det er tildelt spesialundervisning. I tillegg kontrollert 2 av 3 saker der det blei gitt avslag, kontrollert alt 14 av 35 saker). Utvalet vart gjort statistisk for kvar skule i kommunen. Kontrollen viste at innhaldet i dei sakkyndige vurderingane frå PPT var i samsvar med føresetnadane i opplæringslova og rettleiar.

Av dei 14 sakene som vi har gjennomgått hadde alle fått sakkyndig vurdering, med tilhøyrande tilråding frå PPT før vedtak om spesialundervisning. Alle av dei sakkyndige vurderingane som blei kontrollerte, og som hadde vore grunnlaget for enkeltvedtak skuleåret 13/14, var av nyare dato (< 3-4 år). Det gjekk også fram av vurderinga kor lenge den var gjeldande.

Dei sakkyndige vurderingane inneheldt ikkje lovheimel eller var stempla med unnateke offentlegheit. Kommunen bør oppdatere mal for sakkyndig vurderingar slik at desse emna inngår i framtidige vurderingar.

Administrasjonen opplyser at skulen og PPT er i dialog med foreldra før den sakkyndige vurderinga vert utarbeida, og at føresette dermed får moglegheit til å komme med evt. innspel til vurderinga. Dette går også fram av kommunen sine skriftelege rutinar der det bl.a. går fram at ein skal invitere føresette til drøfting om kva spesialundervisninga bør innehalde/omfatte før det blir utarbeida vedtak.

Konklusjon:

I Sande kommune utarbeidar PPT ei sakkyndig vurdering med ei tilråding i forhold til krava i opplæringslova § 5-3 for alle elever det er søkt om spesialundervisning for, og vurderinga ligg som grunnlag for det vedtaket som vert fatta.

Problemstilling 2: Ligg det føre skrifteleg 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 jamfør forvaltningslova. 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 det skal også gi ei beskriving av innhaldet i opplæringa og korleis den skal gjennomførast.

I flg. forvaltningslova har eleven ein del rettar i forbindelse med enkeltvedtaket. Vedtaket skal være skrifteleg, og føresette skal underrettast om vedtaket så raskt som råd. Det går fram av utdanningsdirektoratet sin rettleiar at: ***I alle tilfeller hvor skoleeier/skolen har tilmeldt eleven til PP-tjenesten skal saken avgjøres ved at det treffes et enkeltvedtak»***

I ei av dei kontrollerte sakene låg det ikkje føre vedtak for skuleåret 13/14 i elevmappa. Ein har bedt om å få oversendt vedtaket om det ligg føre, men har per dags dato ikkje motteke dokumentet.

Vedtak: Form og innhald

Opplæringslova har ingen særskilte reglar om utforminga eller innhaldet i enkeltvedtaket, men avvik frå den sakkyndige vurderinga må grunngjevast. Krav til innhald er at enkeltvedtaket må avgjere om eleven har rett til spesialundervisning. Rettleiaren gir føringar for kva vedtaket skal innehalde. *«Enkeltvedtaket må si noe om elevens behov og kva som er et forsvarlig opplæringstilbud. Det skal blant annet si noe om innholdet i opplæringen, den organisatoriske gjennomføringen og omfanget av eventuelle støttetiltak».*

Ein registrerte at vedtaka hadde lik utforming ved dei forskjellige skulane i Sande kommune. Det gjekk fram detaljert informasjon i vedtaka i høve tidsressurs, mål, delmål, kort skisse av organisering og innhald, samt informasjon om eventuell anna tilrettelegging. Ein kan derfor seie at vedtaka inneheld informasjon mht. korleis opplæringa/timane skulle organiserast, kva fag eleven hadde behov for særskilt og innhaldet i opplæringa.

Samanheng mellom sakkyndig vurdering og vedtak:

Det går fram av opplæringslova at kommunen sitt vedtak skal være i samsvar med tilrådinga frå PPT, viss avvik skal dette grunngjevast. I tre av dei 14 kontrollerte sakene var det avvik mellom sakkyndig vurdering og vedtak i høve den tildelte ressursen. Ein såg i liten grad ei grunngjeving for avviket.

Unnateke offentlegheit:

Om lag halvparten av vedtaka som revisjonen gjennomgjekk var ikkje merka/stempla med «unnateke offentlegheit». Dette går fram av den nye vedtaksmalen til utdanningsdirektoratet som kommunen har signalisert at ein skal ta i bruk.

Klage:

Det gjekk ikkje fram av vedtaksteksten informasjon om mulegheita til å søke fri rettshjelp og til å få tilkjent saksomkostningar. I den nye vedtaksmalen til utdanningsdirektoratet går det fram forslag til klagetekst.

Kommunen fattar enkeltvedtak i dei tilfelle PPT ikkje tilrår spesialundervisning. Dette sikrar klagerettane til elev og føresette.

Konklusjon:

Vedtaka som vert fatta i høve spesialundervisning følgde same mal og utforming ved alle skulane. Vedtaka inneheld detaljert informasjon om: Innhaldet i opplæringa, den organisatoriske gjennomføringa og omfanget av den tildelte ressursen.

Kommunen bør utarbeide gode rutinar for merking av unnateke offentlegheit på alle dokument knytt til saker som gjeld spesialundervisning.

Kommunen fattar vedtak i dei saker der PPT ikkje tilrår spesialundervisning. Eleven har ein del rettar i forbindelse med eit enkeltvedtak og kommunen sin praksis er med på å sikre klagerettane til elev/føresette. Men det går ikkje fram informasjon om mulegheita for å søke fri rettshjelp i den nye vedtaksmalen til utdanningsdirektoratet.

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

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

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 og skal innehalde kor mange timar med spesialundervisning i skuleåret som er spesifisert i enkeltvedtaket. Planen skal også innehalde ei oversikt over innhaldet i opplæringstilbodet, eleven si forventa faglege utvikling og mål.

Det låg ikkje føre individuell opplæringsplan (IOP) i ei av dei kontrollerte sakene. Ein har etterspurt planen, men har per dags dato ikkje motteke dokumentet. I 13 av dei 14 sakene låg det føre individuell opplæringsplan Kommunen nytta felles mal og utforming på dei individuelle opplæringsplanane ved dei ulike skulane. Ein registrerte forskjellig detaljgrad og kvalitet på rapportane, men generelt sett inneheldt planane hovudmomenta som går fram av rettleiaren.

Det går fram av rettleiaren at IOP-en må utarbeidast «*så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er truffet*». Manglande dato for når den individuelle opplæringsplanen har vore utarbeida gjorde det vanskeleg å evaluere sakshandsamingstida. I dei få tilfella det gjekk fram signaturodato kunne det sjå ut som at planane var utarbeida på hausten, medan dei fleste vedtaka var fatta i mai/juni. Kommunen bør derfor sørgje for at framtidige IOP-ar inneheld opphavleg- og revurderingsdato. Ein bør også sørgje for at den individuelle opplæringsplanen vert utarbeida så raskt som råd, og revisjonen meiner det vil vere rimeleg å forvente at IOP-en kan verte utarbeida i samband med (umiddelbart etter) at enkeltvedtak om spesialundervisning vert fatta.

Ein registrerte ikkje avvik mellom vedtak og IOP i forhold til tildelt ressurs. Dei aller fleste IOP-ane var signerte av foreldre/føresette. Det kan derfor sjå ut som om at kommunen i stor grad utarbeidar IOP-ane i samråd med dei føresette.

Årsrapport

Halvårs-/årsrapportane hadde same utforming som den individuelle opplæringsplanen der vurderingskolonne var utfylt. Ein såg derfor god samanheng og «raud tråd» mellom dei to dokumenta, både mtp. opplæringsmål og tiltak. Rapportane hadde også eit innhald som

tilfredstilte lov og rettleiar. Det gjekk i stor grad ikkje fram dato for når eleven har vore evaluert/vurdert. Det bør derfor leggjast inn dato og evt. revurderingsdato for når evalueringa/vurderinga har funne stad.

Konklusjon:

Kommunen nytta felles mal av IOP-ar og årsrapportar ved alle skulane, og desse har eit innhald som i stor grad oppfyller opplæringslova sine krav,

Kommunen bør sørge for at framtidige IOP-ar og årsrapportar inneheld både signatur og opphavleg- og eventuelt revurderingsdato.

Problemstilling 4: Korleis vert ulike sider ved spesialundervisninga vurdert av brukarane - representert ved foreldre/føresette.

Det vart sendt ut spørjeundersøkingar pr post til foreldre/føresette som hadde born som tok i mot spesialundervisning skuleåret -13/14. Vedlagt i brevet låg det føre informasjonsskriv, spørjeundersøkingsskjema og frankert returkonvolutt. Undersøkinga var anonymisert.

Grunna relativt låg svarprosent var det ikkje mogeleg å konkludere i høve føresette si tilfredsheit med kommunen si sakshandsaming og opplæringa. I dei svara ein fekk var dei fleste i nokon eller liten grad nøgde med spesialundervisninga som eleven tok i mot skuleåret 2013/14. Det blei bl.a. peika på at assistentressurs i stor grad vart nytta til også andre elevar, manglande kontinuitet mtp. spes.ped. lærarar og lite informasjon i høve kva ein har krav på og mulegheiter som finnast i høve tilpassing av undervisninga

Det blei også peika på at ein har lite kontroll ved om undervisninga vert gjennomført som planlagt.

Anbefalingar

1. Det bør etablerast tryggjande rutinar kring dokument som er unntatt offentlegheit.
2. Kommunen bør sørge for at framtidige IOP-ar og årsrapportar inneheld signatur med både opphavleg- og eventuelt revurderingsdato.

1 INNLEIING

Kontrollutvalet i Sande kommune gjorde vedtak (sak 10/15) om å få utført eit forvaltningsrevisjonsprosjekt kring spesialundervisning i grunnskulen. Målsettinga med prosjektet var å undersøke om Sande kommune innanfor spesialundervisning følgjer krava som går fram av lover og føreskrifter og då spesielt mtp. sakkyndig vurdering, vedtak, individuell opplæringsplan og års/halvårsrapportar. Kontrollutvalet ønskte også at prosjektet skulle vurdere føresette si tilfredsheit med spesialundervisninga. I tillegg er det utarbeida ei deskriptiv analyse over kommunen sin ressursbruk innanfor spesialundervisning, og omfanget sett i forhold til andre kommunar.

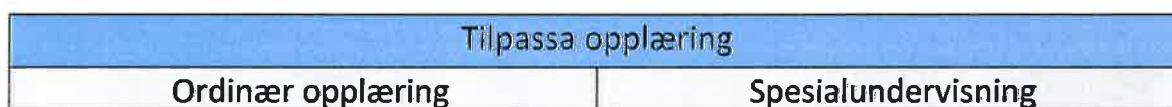
1.1. Spesialundervisning

1.1.1 Opplæringslova lovføresegn om spesialundervisning

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

1.1.2 Samanheng mellom spesialundervisning og tilpassa opplæring

Elevar med spesielle opplæringsbehov kjenneteiknast ved at eleven har blitt vist til og vurdert av pedagogisk psykologisk teneste (PPT) på grunn av sine spesielle opplæringsproblem, men 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: Samanheng mellom tilpassa opplæring, ordinær opplæring og spesialundervisning

1.1.3 Saksgong

I forhold til opplæringslova skal skulane på sjølvstendig grunnlag vurdere om elevar kan ha behov for spesialundervisning. Om skulen finn grunnlag for at eleven bør utgreiast 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). PPT er ansvarleg for å utarbeide ei

sakkyndig vurdering av eleven, 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. Forplikting frå kommunen si side følgjer først når spesialundervisning er godkjent, 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 tilfredsstillande utbytte av opplæringa.
- Skulen/læraren er pliktig til å vurdere eleven sitt læringsutbytte kontinuerlig.
- Eleven og føresette har rett til å be om ei vurdering.
- Varslingsplikta; 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 sine behov

- PPT gjennomfører ei sakkyndig vurdering som består av utredning og tilråding.
- PPT har plikt til å rådføre seg med føresette i arbeidet med å utforme tilbod om spesialpedagogisk hjelp.
- Føresette 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 særskilt.
- Vedtaket kan påklagast.

Fase 5: Planlegging og gjennomføring

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

Fase 6: Evaluering

- Det skal utarbeidast årsrapportar.
- årsrapportar skal sendast til føresette og kommunen.

1.1.4 Vedtakskompetanse

I Sande kommune vert vedtak om spesialundervisning fatta av rektor ved kvar enkelt skule på delegert mynde. Kommunalleiar fattar vedtak om spesialundervisning i førskule og barnehage. Vedtaka vert fatta på bakgrunn av PPT si sakkyndige vurdering av eleven med tilhøyrande tilråding. Det er den enkelte skule som er ansvarleg for spesialundervisninga som vert gitt til dei elevar som får vedtak på dette.

1.1.5 Pedagogisk- psykologisk teneste – PPT

Sande kommune har felles pedagogisk- psykologisk teneste (PPT) i samarbeid med Vanylven 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. PPT for Sande og Vanylven er ikkje ei gjennomgåande teneste. I kommunen si PP-teneste jobbar ein med born frå 0-16 år, altså ut grunnskulen. Dette har samanheng med at kommunen ikkje lenger har vidaregåande skule (Vanylven sorterer under Herøy). Tenesta i Sande/Vanylven har 3,4 fagstillingar + 0,4 merkantil medarbeidar.

1.1.6 Grunnskulen i Sande

Grunnskulen i Sande består av 5 skular (Larsnes skule, Gursken oppvekstsenter, Gjerdsвика skule, Kvamsøy barne- og ungdomsskule og Sandsøy barne- og ungdomsskuleskule). For skuleåret 2013/14 omfattar dette 308 elevar der 199 er knytt til 1-7 årstrinn og 109 er knytt til 8-10 årstrinn. Ved skulane i Sande var det for skuleåret 32 elevar som hadde vedtak om spesialundervisning. Dette utgjorde 10,4 % av det totale elevtalet på.

2 Målsetting og problemstilling

Målsettinga med prosjektet er å undersøke om Sande kommune innanfor spesialundervisning følgjer krava som går fram av lover og føreskrifter og då spesielt mtp. vedtak, individuell opplæringsplan og halvårs-/årsrapportar.

Med utgangspunkt i bestillinga frå kontrollutvalet er det utarbeida følgjande problemstillingar:

1. Sikrar kommunen eleven sine rettar knytt til sakkyndig vurdering?
2. Ligg det føre skriftelig vedtak på elevar med spesialundervisning og er dei i samsvar med regelverket?
3. Korleis vert elevane med spesialundervisning følgt opp? (Individuell opplæringsplan og årsrapport)
4. Korleis vert ulike sider ved spesialundervisninga vurdert av brukarane - representert ved foreldre/føresette.

3 Revisjonskriterium

3.1 Innleiing

Innsamla data vil bli vurdert opp mot revisjonskriterium 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

Revisjonskriteria i dette prosjektet er utarbeida av følgjande kjelder:

- **Opplæringslova:**
Opplæringslova regulerer all opplæringsverksemd fosterbarn samt spesialundervisning for barn, unge og vaksne. Den gjeld alle barn i opplæringspliktig alder som ikkje kan få tilfredstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet.
- **Rettleiar «spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring» og «veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning»:**
Rettleiar (2004) gir råd om tolking av opplæringslova kapittel 5. Det vart i 2009 utarbeida ein ny rettleiar innanfor spesialundervisning.
- **Forvaltningsloven**
Det går fram av forvaltningslova §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, korrespondanse, samt samtaler/ intervju med administrasjonen/skuleleiinga. Framgangsmåten i denne undersøkinga har i tillegg vore gjennomgang av enkeltsaker (saksmapper) og ein har gjennomført ei spørjeundersøking til føresette mtp. brukartilfredsheit.

I tillegg til vart det gjennomført ei deskriptiv analyse over kommunen sin ressursbruk innanfor spesialundervisning med utgangspunkt i kommunen si eiga rapportering til KOSTRA og «skoleporten» (utdanningsdirektoratet). Kommunen si rapportering vert samanlikna med nabokommunane og kommunar i same KOSTRA-gruppe.

4.1 Dokument

Dei viktigaste dokumenta vi har undersøkt er saksmapper som inneheld:

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

Kommunen har utarbeida interne skriftelege rutinar i høve skuleseksjonen. Her er det blant anna utarbeida rutinar/prosedyrar og sjekklister i høve spesialundervisning og tilpassa opplæring.

4.2 Verifisering av data

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

4.3 Avgrensning

Kontrollen er avgrensa til å gjelde skuleåret 2013/14.

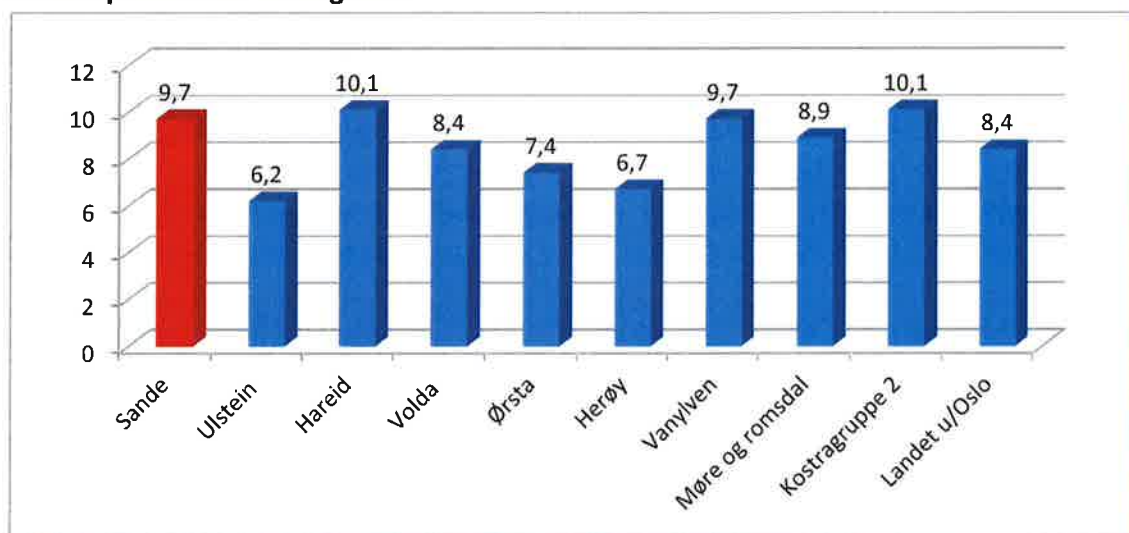
5 Analyse - ressursbruk

5.1 Rapportert ressursbruk i forhold til andre kommunar

SSB sine KOSTRA-tal vert nytta for å samanlikne andel spesialundervisning i Sande kommune i forhold til nabokommunane på Søre Sunnmøre, snittet for kommunegruppe 2 som Sande tilhøyrar i KOSTRA-samanheng og snittet for landet utanom Oslo. (sjå oversikta nedanfor.)

Kommunegruppe 2 kjenneteiknast av små kommunar med middels bundne kostnader per innbyggjar, og middels frie disponible inntekter. Ein registrerte at KOSTRA- rapporteringa opererer med ein andel spesialundervisning på 9,7% i 2013, medan kommunen sine egne tal (henta frå GSI) viser ein andel på 10,4% utan at ein har gått nærmare inn på årsaka til avviket.

Andel spesialundervisning 2013

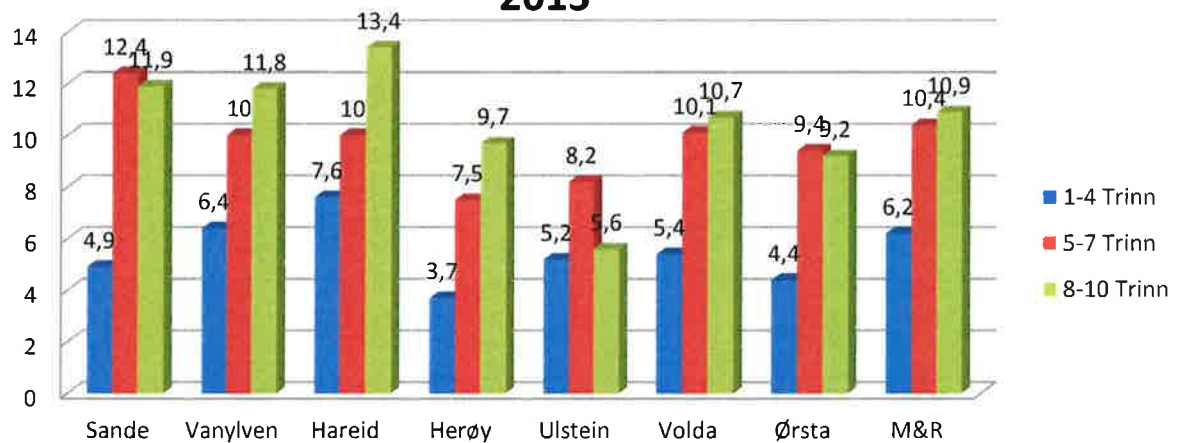


Figur 2: Kilde SSB/KOSTRA

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

Tilmelding 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.

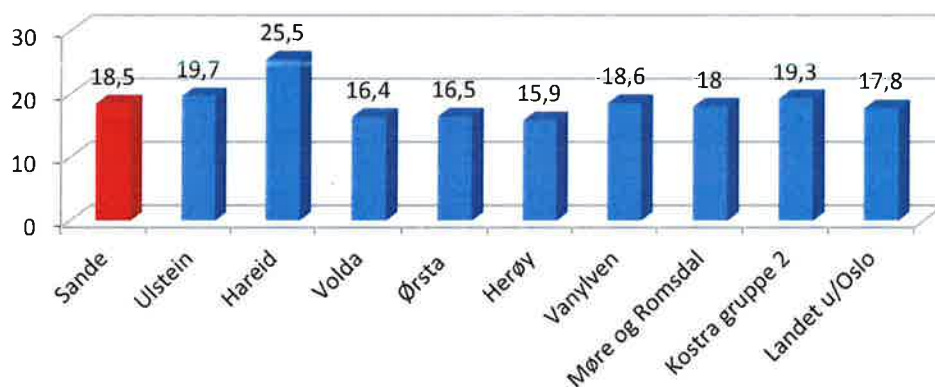
Andel spesialundervisning fordelt på klassetrinn 2013



Tabellen overfor viser andel elevar som får spesialundervisning i småskulen, storskulen og ungdomsskulen. Ein registrear om lag ei dobling i andel elevar som tek i mot spesialundervisning i storskulen/ungdomsskulen i forhold til småskulen.

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 godkjenne spesialundervisning være med på å gi gode resultat på sikt.

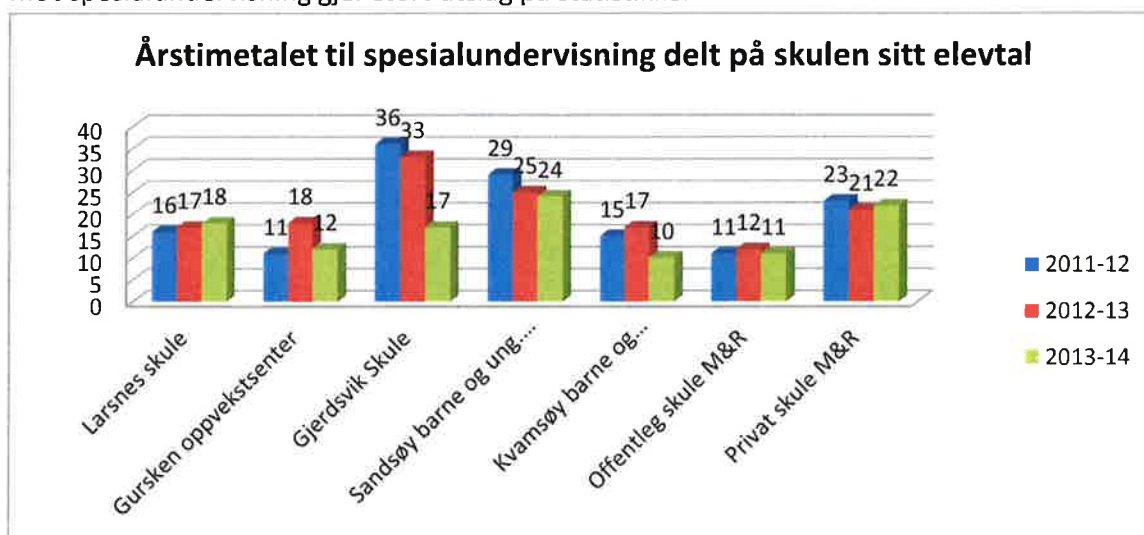
Timar spesialundervisning i % av antal lærartimar totalt 2013



Ser ein på timar til spesialundervisning i forhold til læretimar totalt i diagrammet over, ser vi at Sande ligg litt over Volda, Ørsta og Herøy, men ligg under Ulstein, Vanylven og Hareid.

5.2 Spesialundervisningstimar totalt per elev

Oversikta nedanfor viser årstimetallet knytt til spesialundervisning ved kvar enkelt skule delt på antal elevar ved skulen. Ein registrerte til dels store variasjonar mellom dei ulike skulane i kommunen, det skal derimot nemnast at relativt lågt elevtal gjer at enkeltelevar som tek i mot spesialundervisning gjer stort utslag på statistikken.



For skuleåret 2013/14 var det Larsnes, Gjerdsvika og Sandsøy skulane som hadde flest spesialundervisningstimar totalt pr elev. Desse skulane ligg også relativt høgt i forhold til gjennomsnittet for offentlege skular i Møre & Romsdal. Det er interessant og undrande 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 kva som kan vere bakgrunnen for dette.

5.3 Elevar med spesialundervisning pr. klassetrinn i Sande

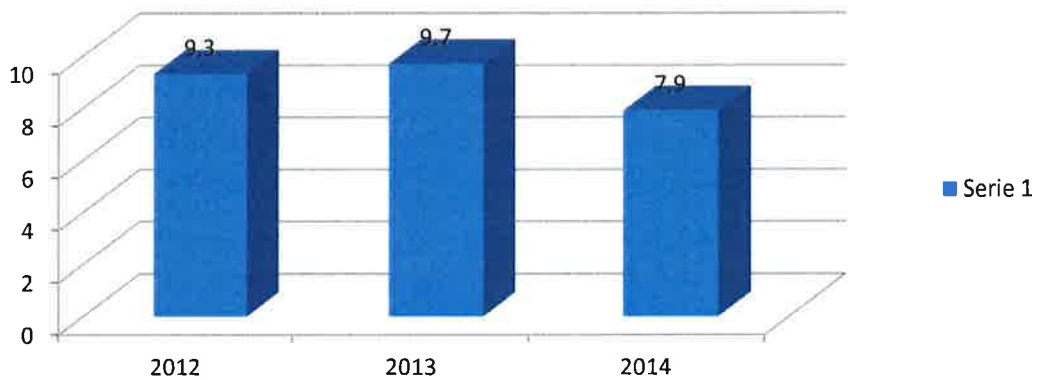
Oversikta nedanfor viser antal elevar med spesialundervisning pr. klassetrinn for skuleåret 2013/14 fordelt på dei ulike skulane. Ut i frå tala registrerar ein at fleire i «storskulen» og ungdomsskulen mottek spesialundervisning i forhold til «småskulen».

	1.KL	2.KL	3.KL	4.KL	5.KL	6.KL	7.KL	8.KL	9.KL	10.KL
SUM	2	0	0	2	5	5	5	6	5	3

5.4 Utvikling i antal elevar med spesialundervisning

Andelen elevar i grunnskulen som får spesialundervisning (i % av alle elevar), har i følgje KOSTRA- rapporteringa hatt følgjande utvikling dei 3 siste åra.

Utvikling av andelen elevar i grunnskulen med spesialundervisning i %



Oversikta viser ein nedgang frå 9,7% i 2013 til 7,9% i 2014.

5.5 Årsverk og lærartimar

Oversikta nedanfor viser årsverk og lærartimar som vert nytta i Sande. Ein registrerte ein nedgang i årstimar brukt på spesialundervisning skuleåret 2013/2014.

Sande	2011-12	2012-13	2013-14
Sum lærartimar som vert gitt til undervisning totalt	23 964	24 936	24 089
Sum årstimar brukt på spesialundervisning og særskilt språkopplæring	6 694	6 847	4 828
Sum årstimar til ordinær undervisning	17 270	18 089	19 261
Spesialundervisning i % av total underv.	27,9%	27,45%	20%

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

6.1 Innleiing:

Vi vurderer om elevane i Sande kommune får sakkyndig vurdering av PPT før det vert fatta vedtak om spesialundervisning jfr. opplæringslova §5-3.

6.2 Revisjonskriterium:

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 slags opplæring som bør gis
- Om eleven sine vanskar kan løysast innanfor det ordinære opplæringstilbodet
- Kva opplæring som vil gi eit forsvarleg opplæringstilbod

I følge 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 ei sakkyndig vurdering er det krav om ei skrifteleg dokumentert samtykkeerklæring frå eleven sine føresette. 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 utarbeider ei sakkyndig vurdering av eleven 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 har eleven likevel, som alle andre elevar rett til tilpassa undervisning for å nå måla i opplæringsplanen for grunnskulen til sitt årstrinn.

Opplæringslova regulerer ikkje kor lenge ei sakkyndig vurdering er gyldig. 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/føresette kan også krevje at PPT gjennomfører ei ny sakkyndig vurdering.

Utan ei sakkyndig vurdering kan det ikkje verte fatta vedtak i ei sak om spesialundervisning. Det må derfor utarbeidast ei sakkyndig vurdering med tilråding i forbindelse med alle tilvisingar.

Oppsummering

- Ei sakkyndig vurdering skal utarbeidast i alle tilfelle der eleven sjølv og/eller føresette 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 leggst til rette på best muleg måte for eleven i dei tilfelle spesialundervisning ikkje vert anbefalt.

6.3 Fakta

6.3.1 Tilmelding til PPT

I Sande 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 bl.a. info om eleven, grunngeving for meldinga, korleis eleven fungerer fagleg og sosialt og kva kartlegging, tiltak som har vore prøvd.

Det går fram av dei interne skriftelege rutinane i Sande kommune saksgangen mtp. sakkunnig vurdering (utarbeida 06.03.13):

-Møte skule – heim – PPT
-Skule og heim orienterar om behov
-Skulen legg fram pedagogisk rapport med vekt på fageleg og sosial kompetanse, i tillegg gjere rede for tiltak som er satt i ver kor å møte eleven sine utfordringar.
PPT har dialog med skulen ang. Organisering og omfang i tillegg til diskusjon om læringsmiljøet og tilpassa opplæring.
PPT gjennomfører kartlegging, observasjon og anna etter behov, gjer vurderingar og skriv sakkunnig vurdering.
Evt. Tilbakemeldingsmøter etter ny kartlegging.
«Førvedtaksmøte» mellom PPT og rektor
Etter vedtak vert det tilbakemelding på sakkunnig vurdering med tanke på opplæringstilbodet vidare (tilpassa opplæring og eventuelt IOP). Skule, heim og PPT tilstades.
Vidare samarbeid med heimen i høve oppfølging av vedtak/avtalar.
Skulen bestiller veiledning frå PPT for kompetanseheving i høve utfordringar.

6.3.2 Sakkyndig vurdering

Ei sakkyndig vurdering er eit dokument der omgrepet sakkyndig vurdering går fram av tittelen og som oppfyller krava som er fastsett i opplæringslova §5-3 (sjå revisjonskriterium). 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.

Administrasjonen opplyser at skulen og PPT er i dialog med foreldra før den sakkyndige vurderinga vert utarbeida, og får dermed mulegheit til å komme med evt. innspel i forhold til vurderinga som vert gjort. Dette går også fram av kommunen sine skriftelege rutinar.

Dei sakkyndige vurderingane inneheld informasjon om på kva grunnlag vurderinga var utarbeida på. Eleven sine sterke sider, og særskilte utfordringar, ei vurdering av tiltak som har vore sett i verk i opplærings situasjonen, ei vurdering av korleis eleven fungerer i opplærings situasjonen og utbytte av opplæringa. Vidare ei vurdering av eleven sine mulegheiter til å få hjelp for vanskanane sine innafor det ordinære opplæringstilbodet og realistiske opplæringsmål for eleven. Til slutt gjekk det fram ein konklusjon med tilråding.

Kontroll:

Revisjonen sin kontroll gjaldt spesialundervisning knytt til skuleåret 2013/14. Ein kontrollerte i alt 14 av totalt 32 elevsaker der det hadde blitt tildelt spesialundervisning. Utvalet vart tilfeldig utvalt fordelte på alle skulane i kommunen. Elevmappene vert lagra fysisk ute på dei ulike skulane. Ein har også byrja arbeidet med å lagre elevmappene elektronisk i Ephorte, kommunen sitt saksbehandlingsystem.

Det låg føre sakkyndig vurdering i alle dei kontrollerte sakene. Ingen av vurderingane var over 3-4 år gamle. I dei sakkyndige vurderingane gjekk det fram kor lenge den sakkyndige vurderinga skal vare og i dei fleste tilfelle kunne vurderinga gjerast gjeldande i intill 3 år. Ein registrerte også andre avgrensingar bl.a. at ny vurdering skal gjerast ved overføring til ungdomstrinn eller mellomtrinn.

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 Sande kommune etterlever desse. Oversikta er basert på vår gjennomgang av dei fysiske elevmappene i utvalet vårt (14 elevsaker).

Krav til Innhald i følgje rettleiar:	Oppfylt?
Er det gjort greie for eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet?	Ja
Er eleven sine lærevanskar og andre spesielle forhold som er viktig for opplæringa 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 opplæringstilbodet?	Ja
Er det gjort greie for kva opplæring som vil gi eit forsvarleg opplæringstilbod?	Ja
Er tilrådinga ein del av sakkyndige vurderinga?	Ja

Gjennomgang av dei sakkyndige vurderingane viste at vurderingane i stor grad følgde rettleiaren mtp. form og innhald.

Ein registrerte at dei sakkyndige vurderingane ikkje inneheldt lovheimel eller var stempla med unnateke offentlegheit.

6.3.3 Sakkyndig tilråding

I følgje rettleiar frå 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 gjekk fram som ein konklusjon i den sakkyndige vurderinga, og gav informasjon om antal spesialpedagogiske timar og evt assistenttimar som PPT meinte ville gi eit forsvarleg opplæringstilbod. Det gjekk også fram på eit generelt nivå korleis PPT meinte at undervisninga burde organiserast. Vidare gjekk det også som oftast fram av tilrådinga at IOP-en skulle gi ei vidare detaljert framstilling av korleis ressursane skulle nyttast.

Av dei 14 sakene som vi har gjennomgått hadde alle fått ei sakkyndig vurdering, med tilhøyrande tilråding frå PPT før vedtak om spesialundervisning.

Administrasjonen har opplyst at i dei tilfelle PPT ikkje tilrår spesialundervisning, samarbeider PPT og skulen slik at eleven får eit tilrettelagt undervisningsopplegg innanfor det ordinære opplæringstilbodet. PPT knyt 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/ konklusjon

PPT utarbeidar ei sakkyndig vurdering med tilråding i forhold til krava i opplæringslova § 5-3 for alle elevar det vert søkt om spesialundervisning for, og vurderinga ligg som grunnlag for det vedtaket som vert fatta.

Sakkyndige vurderingar skal ikkje vere eldre enn 3-4 år, og ingen av dei sakkyndige vurderingane som vi har sett på i dette prosjektet, og som har vore grunnlaget for enkeltvedtak skuleåret 13/14 har vore eldre enn dette. Det går også fram av vurderinga kor lenge den sakkyndige vurderinga skal gjelde, vanlegvis 3 år.

Dei sakkyndige vurderingane inneheldt ikkje lovheimel eller var stempla med unnateke offentlegheit. Kommunen bør sørgje for at desse emna inngår i framtidige vurderingar.

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 Revisjonskriterium

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

God forvaltningsskikk krev at sakshandsaminga skal vere skrifteleg for å kunne dokumentere faktagrunnlaget i enkeltvedtaket slik at det er mogeleg å etterprøve at vurderingane i vedtaket ikkje er basert på utanforliggende omsyn, og manglande skriftelegheit i sakshandsaminga kan svekke tilliten til avgjerda i enkeltvedtaket.

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 være i samsvar med tilrådinga frå PPT. Dersom det vert fatta vedtak som avvik i forhold til den sakkyndige vurderinga, skal dette grunngjevast.

Det går fram av utdanningsdirektoratet sin rettleiar kapittel 6.6.1.2 Krav til enkeltvedtakets innhald:

Når enkeltvedtaket skal fattast er det viktig at det er utgreia i tilstrekkelig grad. Det er også viktig at enkeltvedtaket klart og tydelig angir hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. I Ot.prp. nr 46 (1997-90) på side 169 i merknad til §5-3 er det understreket at det må gå klart og fullstendig fram hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. Her sies det om enkeltvedtaket: Et vedtak i kommunen og fylkeskommunen om spesialundervisning eller spesialundervisning skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hva opplæringstilbud 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 må også seie noko om eleven sine behov og kva som er et forsvarlig opplæringstilbod. Det skal blant anna seie noko om innhaldet i opplæringa, den organisatoriske gjennomføringa og omfanget av eventuelle støttetiltak.

Kommunen kan ikkje avslå tilbod om spesialundervisning eller redusere dette tilbodet for elevar som har krav på spesialundervisning, på bakgrunn av økonomi. Dersom den som er ansvarleg for å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning ser at det ikkje er tilstrekkelege budsjettmiddlar 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.

Saker som omhandlar søknad om spesialundervisning med nødvendige vedlegg inneheld i stor grad taushets belagde opplysningar. Av den grunn skal denne type saker vere unnateke offentlegheit i forhold til offentleglova.

Det går fram av utdanningsdirektoratet sin rettleiar (kap 6.6.1.1) at: *«Også i de tilfellene hvor skoleeier/skolen kommer til at eleven ikke har behov for spesialundervisning, skal det treffes enkeltvedtak om dette. Når det fattes enkeltvedtak, utløses elevens/foreldrenes klagerett. Det er derfor viktig for eleven sin rettssikkerhet at det fattes enkeltvedtak om dette. I alle tilfeller hvor skoleeier/skolen har tilmeldt eleven til PP-tjenesten skal saken avgjøres ved at det treffes et enkeltvedtak».*

I samsvar med forvaltningslova har eleven ein del rettar i forbindelse med enkeltvedtaket. Vedtaket skal være skrifteleg, og føresette skal underrettast om vedtaket så raskt som råd, dvs. ei skrifteleg melding som gir informasjon om enkeltvedtaket. Denne underretninga skal 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/skolen si rettleiingsplikt og tilgangen til å få tilkjent eventuelle sakskostnadar.

Oppsummert vert følgjande revisjonskriterium lagt til grunn for våre vurderingar:

- All sakshandsaming skal dokumenterast skrifteleg i samsvar med god forvaltningsskikk
- Vedtak skal fattast av skulefagleg leiar/ rektor og bygge på 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. Årstimane bør definerast i vedtaket, opplysning om vedtaket si eventuelle tidsavgrensing og vilkår for fornyeles 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 tilgang til å søkje fri rettshjelp, skulen si rettleiingsplikt og tilgang til ev. å få tilkjent saksomkostningar.
- De aktuelle dokumenta i ei sak om spesialundervisning skal unntakas frå offentlegheita i samsvar med lova.

7.3 Fakta

7.3.1 Vedtaket - innhald og utforming

All den sakshandsaminga som vert gjort i forbindelse med spesialundervisning vert dokumentert skrifteleg. Dette vert arkivert ute på dei ulike skulane. Kommunen har i tillegg byrja å og nytte Ephorte i si sakshandsaming, eit system som er godkjent av riksarkivaren. Den sakshandsaminga som PPT er ansvarlig for vert gjennomført i deira eige sakshandsamingssystem.

Det er rektor på den enkelte skule som har delegert ansvar for å fatte vedtak i saker som gjeld spesialundervisning i grunnskulen. Rektor har også ansvaret for at vedtaka vert etterlevd. Vedtaka vert fatta på bakgrunn av PPT si sakkyndige vurdering av eleven med tilhøyrande tilråding.

Revisjonen etterspurde saker der PPT i sakkyndig vurdering rår til at eleven ikkje har rett til spesialundervisning. Kommunen hadde i alt tre slike avslagssaker i 2013/2014. Kontrollen omfatta to av desse.

Kontrollen viste at alle vedtaka hadde lik utforming ved dei forskjellige skulane i Sande kommune. Dei fleste vedtaka var fatta i mai/juni. Konkret gjekk det fram detaljert informasjon i vedtaka i høve tidsressurs, mål, delmål, kort skisse av organisering og innhald, samt informasjon om eventuell anna tilrettelegging. Ein kan derfor seie at vedtaka inneheld informasjon mht. korleis opplæringa/timane skal organiserast, kva fag eleven har behov for særskilt tilrettelegging utover det ordinære opplæringstilbodet og innhaldet i opplæringa.

Om lag halvparten av vedtaka som revisjonen kontrollerte var ikkje merka/stempla med «unnateke offentlegheit», men det kan nemnast at alle dei kontrollerte vedtaka ved Larsnes skule og Gursken oppvekstsenter var stempla/merka. Kommunalleiar har informert at kommunen vil ta i bruk vedtaksmalen utarbeida av utdanningsdirektoratet for skuleåret 2015/16.

I ei av dei kontrollerte sakene låg det ikkje føre vedtak for skuleåret 13/14 i elevmappa. Ein har bedt om å få oversendt vedtaket om det ligg føre, men har per dags dato ikkje motteke dokumentet.

Samanheng mellom sakkyndig vurdering og vedtak:

Det går fram av opplæringslova at kommunen sitt vedtak skal være i samsvar med tilrådinga frå PPT. Dersom det vert fatta vedtak som har avvik i forhold til den sakkyndige vurderinga, skal dette grunngjevast.

I ei av dei kontrollerte sakene tilrødde PPT ein lærarressurs på 190(5t/v), medan det i vedtaket blei fatta ein lærarressurs på 228t (6tv) utan at dette var grunngjeve. I ei anna sak tilrødde PPT 152 (4t/v) spes.ped medan vedtaket som blei fatta var på 114 årstimar (3 t/v) i tillegg til ein assistentressurs på 2 t/v. I ei tredje sak var tilrådinga på 114 årstimar (3t/v) spes.ped. og 190 årstimar (5t/v) assistent, medan i vedtaket hadde ein fjerna assistentressursen og auka spes.ped. ressursen til 190 årstimar (5t/v) spesialundervisning.

Utover dette var 11 av dei 14 kontrollerte vedtaka i samsvar med den sakkyndige tilrådinga.

Vedtaka inneheld ikkje nokon vilkår for fornying. På bakgrunn av at den sakkyndige vurderinga som ligg føre i sakene gir informasjon om kor lenge den 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.

Dei kontrollerte vedtaka var i stor grad ikkje unnateke offentlegheit med tilhøyrande lovheimel. Dette går fram av den nye vedtaksmalen til utdanningsdirektoratet.

7.3.2 Klage og klagesaker

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

Informasjon om klagerett gjekk fram av alle dei kontrollerte vedtaka og følgde same mal og utforming.

Det gjekk ikkje fram informasjon om mogeligheita til å søke fri rettshjelp og til å få tilkjent saksomkostningar. Sistnemnde er mest aktuelt ved eventuelt avslag på spesialundervisning. Dette gjekk heller ikkje fram av dei to kontrollerte avslagsvedtaka.

7.4 Vurdering / konklusjon

7.4.1 Vedtak – innhald og utforming

Ein registrerte same mal og utforming på vedtaka ved dei ulike skulane i Sande kommune. Generelt sett gjekk det fram detaljert informasjon om tidsressursen, korleis spesialundervisninga er tenkt organisert og kva ho bør innehalde.

Rettleiaren kring spesialundervisning seier bl.a. at eit vedtak om spesialundervisning skal gi informasjon om innhaldet, omfanget og organiseringa til eleven. Det skal være så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva slags opplæringstilbod eleven skal få. Dette er spesielt viktig mtp. å sikre klagerettane til føresette og elev. Slik informasjon går i stor grad fram av vedtaka fatta i Sande kommune.

Kommunalleiar har informert om at ein vil ta i bruk dei nye vedtaksmalane til utdanningsdirektoratet skuleåret 15/16. Den nye vedtaksmalen inneheld kolloner for opplæringstilbodet og omfanget av spesialundervisning. Ved skifte av vedtaksmal bør kommunen ha fokus på å ta med, og vidareutvikle innhaldet som ein har sett i tidlegare vedtak mtp innhald og organisering av spesialundervisninga. Slik informasjon er det spesielt viktig går fram av vedtaket, nettopp for å sikre mottakarane sin klagerett.

Kommunen fattar enkeltvedtak i dei tilfelle PPT ikkje tilrår 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 (avslag) skal 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 gjekk ikkje fram av vedtaksteksten informasjon om mogeligheita til å søke fri rettshjelp og til å få tilkjent saksomkostningar. I den nye vedtaksmalen til utdanningsdirektoratet går det fram forslag til klagetekst. Denne inneheld bl.a. informasjon om mulegheita til å søke fri rettshjelp. Derimot gir ikkje malen informasjon om mulegheita til å kunne få tilkjent saksomkostningar, og kommunen bør vurdere å implementere dette i den nye malen.

8 Problemstilling 3: Vert elevane med spesialundervisning følgt opp ? (individuell opplæringsplan og årsrapportar)

8.1 Revisjonskriterium

Alle elevar som har fått vedtak om spesialundervisning har rett på individuell opplæringsplan (IOP) og ei skrifteleg 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. Planen skal innehalde antal timar med spesialundervisning i skuleåret som er spesifisert i enkeltvedtaket, oversikt over innhaldet i opplæringstilbodet og eleven si forventa faglege utvikling og mål.

8.1.2 Årsrapportar

Etter opplæringslova §5-5 andre ledd har elevar som tek i mot spesialundervisning rett til å få ei skrifteleg oversikt over opplæringa han/hun har fått og ei vurdering av si 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.

Årsrapportane kan brukast for den enkelte elev som dokumentasjon på i kva grad kommunen har etterlevd 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 årsrapporten å evaluere den individuelle opplæringsplanen (IOP-en), for å kunne endre og forsterke opplæringa undervegs om det skulle vere behov for det.

Årsrapporten skal sendast til eleven sine føresette og kommunen. Kravet inneber at skulen må kunne dokumentere at skriftelig rapport er sendt kvart år.

8.1.3 Oppsummert

Vi legg følgjande revisjonskriterium 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 går fram av eleven sin individuelle opplæringsplan (IOP-en)
 2. Ei vurdering av om det er gitt spesialundervisning i det time-omfanget 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

I ei av dei kontrollerte sakene låg det ikkje føre IOP i elevmappa for skuleåret 13/14. Ein har etterspurt planen, men har ikkje motteke dokumentet per dags dato. I 13 av dei 14 sakene låg det føre individuell opplæringsplan (IOP) for skuleåret 13/14. 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 grunngevrne planar på elevar med mindre vanskar, medan elevar med meir samansette vanskar krev ein meir grundig IOP.

I Sande kommune registrerte ein felles mal og utforming på dei individuelle opplæringsplanane ved dei ulike skulane. Ein registrerte forskjellig detaljgrad og kvalitet på rapportane, men generelt sett inneheldt planane hovudmomenta som går fram av rettleiaren.

Planane inneheld generell informasjon om eleven, ei oversikt over eleven sine sterke sider og eleven sine utfordringar, og organisering av tildelt ressurs. Deretter gjekk det fram ein tabellarisk fagplan med inndeling i hovudmål, delemne, mål og tiltak/metode/læremiddel og ei vurderingskolonne (utfylt på halvårs-/årsrapport). Planane inneheldt ikkje lovheimel mtp. unnateke offentlighet.

I ei av dei kontrollerte sakene gjekk ikkje den tildelte ressursen fram av IOP-en (ikkje utfylt). Utover dette såg ein god samanheng mellom den tildelte ressursen og dei øvrige elementa som gjekk fram av vedtaket og den individuelle opplæringsplanen.

IOP-ane som blei kontrollerte inneheld ei eiga kolonne for å føre inn dato for når planen har vore drøfta med foreldre/føresette. I to av dei kontrollerte sakene var IOP-en ikkje signert av føresette utfylt, men dei fleste planane var signerte av føresette, noko som kan tyde på at foreldra/føresette har vore involvert i prosessen.

Det gjekk ikkje fram av den felles IOP-malen når den har vore utarbeida og eventuelt revidert. Dette gjer det vanskeleg å kontrollere kor lang tid det har tatt frå vedtak har vore fatta til IOP låg føre. I eit fåtal av dei kontrollerte saken gjekk det fram signaturdato frå foreldre/føresette. Ut i frå desse sakene kan det sjå ut som om IOP-ane har vore utarbeida på hausten (oktober), og vedtak har vore fatta hovudsakelig i mai/juni.

8.2.2 Årsrapport

Gjennomgang av dei fysiske elevmappene viser at skulane for skuleåret 2013/14 har utarbeida årsrapportar i alle dei kontrollerte sakene. I dei aller fleste tilfella var halvårs/årsrapporten same dokument som den individuelle opplæringsplanen der vurderingskolonnen i fagplanen var utfylt. Det var derfor god samanheng mellom årsrapportane og den individuelle opplæringsplanen.

Det gjekk i dei fleste tilfella ikkje fram av IOP/årsrapportane dato for når evalueringa/vurderinga har vore gjennomført.

8.3 Vurdering/ konklusjon

8.3.1 Individuell opplæringsplan

Det går fram av rettleiaren at IOP-en må utarbeidast «så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er truffet». Manglande dato for når den individuelle opplæringsplanen har vore utarbeida gjorde det vanskeleg å evaluere sakshandsamingstida. I dei få tilfella det gjekk fram signaturodato kunne det sjå ut som at planane var utarbeida på hausten, medan dei fleste vedtaka var fatta i mai/juni. Kommunen bør derfor sørge for at framtidige IOP-ar inneheld opphavleg utarbeidingsdato og evt. revurderingsdato ved jamleg oppfølging og justering av planen. Ein bør også sørge for at den individuelle opplæringsplanen vert utarbeida så raskt som råd etter at vedtak vert fatta, og revisjonen meiner det vil vere rimeleg å forvente at IOP vert utarbeida i samband med at enkeltvedtak om spesialundervisning vert fatta.

Det går fram av opplæringslova §5-5 at ein IOP-en skal vise mål for opplæringa, innhaldet i opplæringa og korleis opplæringa skal drivast. Det bør vere ein raud tråd mellom enkeltvedtak og IOP-en og årsrapporten. Ein registrerte same mal og utforming i dei ulike skulane og IOP-ane omhandla/inneheldt i stor grad alle krava som går fram av lov/rettleiar. Ein registrerte at malen ikkje inneheld lovheimel mtp. unntatt offentlighet. Dette bør innarbeidast i framtidige IOP-ar.

Ein registrerte ikkje avvik mellom vedtak og IOP i forhold til tildelt ressurs. Det går fram av rettleiaren (kap 6.7.7.2) at skulen kan justere IOP-en dersom ein meiner dette er nødvendig for at eleven skal få eit forsvarleg opplæringstilbod, eller at eit anna tilbod vil kunne gi eleven betre læringsutbytte. Det må likevel vurderast konkret om endringane i IOP-en er innanfor enkeltvedtaket, eller om dette er endringar som ikkje kan gjerast utan at det vert fatta nytt enkeltvedtak. Dette vil avhenge av ei konkret vurdering.

Dei aller fleste IOP-ane var signerte av foreldre/føresette. Det kan derfor sjå ut som om at kommunen i stor grad utarbeidar IOP-ane i samråd med dei føresette.

8.3.2 Årsrapport

Halvårs-/årsrapportane hadde same utforming som den individuelle opplæringsplanen der vurderingskolonne var utfylt. Ein såg derfor god samanheng og «raud tråd» mellom dei to dokumenta, både mtp. opplæringsmål og tiltak. Rapportane hadde også eit innhald som tilfredstilte lov og rettleiar. På same måte som ved IOP-ane gjekk det i stor grad ikkje fram dato for når eleven har vore evaluert/vurdert. Det bør derfor leggjast inn dato og evt. revurderingsdato for når evalueringa/vurderinga har funne stad.

9 Korleis vert ulike sider ved spesialundervisninga vurdert av brukarane - representert ved foreldre/føresette.

9.1 Revisjonskriterie

Ein vil ikkje ha klare revisjonskriterium å gå ut i frå når ein gjennom spørjeundersøking til foreldre/føresette prøver å avdekke korleis spesialundervisninga vert oppfatta av brukarane. Der er for eksempel vanskeleg å utarbeide klare målsettingar på kor nøgd ein brukar av ei kommunal teneste bør vere. Det er ei utbredt målsetting at brukaren skal vere nøgd, men dette er (av naturlege årsaker) ikkje vidare konkretisert. Dermed er det vanskeleg å seie om denne målsettinga er oppfylt. Sjølv om kommunen gjer ein tilfredstillande jobb utifrå rutinar og retningslinjer, treng dette ikkje å bety at alle brukarane er nøgde med tenesta. Likevel er der nokon punkt i opplæringslova vi kan anvende som revisjonskriterium. I Opplæringslova §5-3 og 5-4 går det bl.a. fram:

- *Spesialundervisningen skal utformes i samarbeid med eleven og foreldrene til eleven, og det skal legges stor vekt på deres syn. (Opplæringsloven § 5-4)*
- *Skolen skal så langt som mulig forsøke å tilrettelegge undervisningen innenfor det ordinære undervisningstilbudet. (Opplæringsloven § 5-3)*

9.2 Fakta og vurderingar

Føremålet med spørjeundersøkinga var todelt. Spørsmåla i kombinasjon med ein gjennomgang av eit utval av saksmapper, var meint å gi svar/indikasjonar på om sakshandsaminga for spesialundervisning i Sande kommunen er i tråd med regelverket og anbefalingar/rettleiar.

I tillegg er spørjeundersøkinga meint å gi uttrykk for brukarane si (representert av foreldre/føresette) oppleving av tenesta. Det kan for eksempel tenkast at enkelte foreldre ønskjer meir innflytelse på utforminga av spesialundervisninga medan skulen og PPT kan vere av den oppfatning at det vert lagt stor vekt på føresette sine synspunkt.

Det blei sendt ut spørjeundersøkingar pr post til alle foreldre/føresette som hadde born som tok i mot spesialundervisning skuleåret 2013/14. Vedlagt i brevet låg det føre informasjonsskriv, spørjeundersøkingsskjema og ferdig frankert returkonvoluttar. Undersøkinga var anonymisert.

Det blei i spørjeundersøkinga bl.a. stilt spørsmål om:

- Meiner du dine synspunkt når det gjeld ditt barn sine behov for spesialundervisning har blitt vurdert grundig av PPT og skule?
- I kva grad opplevde du å ha nokon mulegheiter for å påverke/medverke den individuelle opplæringsplanen for barnet ditt då den blei utarbeida?
- I kva grad meiner du at spesialundervisninga fungerer og har hatt positiv effekt på barnet ditt?
- Er du fornøgd med det opplæringstilbodet som barnet ditt får/har fått?
- Opplever du samarbeidet med skule og PPT som bra?
- Opplever du at skulen har gitt deg god informasjon/retteleiing om barnet ditt sine rettigheter i høve spesialundervisning?

Grunna relativt låg svarprosent var det ikkje muleg å konkludere i høve føresette si tilfredsheit med kommunen si sakshandsaming og opplæring, men dei fleste svara at dei var i nokon eller i liten grad var nøgde med spesialundervisninga som eleven fekk i skuleåret 2013/14. Det blei bl.a. peika på at assistentressurs i stor grad vart nytta til også andre elevar, det var manglande kontinuitet mtp. spes.ped. lærarar no som var uheldig for tryggheit og læringsmiljø. Det var lite informasjon i høve kva ein har krav på og mulegheiter som finnast i høve tilpassing av undervisninga. Det blei også peika på at ein har lite kontroll ved om undervisninga vert gjennomført som planlagt.

10 ANBEFALINGAR

1. Det bør etablerast tryggjande rutinar kring dokument som er unntatt offentlegheit.
2. Kommunen bør sørgje for at framtidige IOP-ar og årsrapportar inneheld signatur med både opphavleg- og eventuelt revurderingsdato.

11 Rådmannen sin kommentar

Tilbakemelding på rapporten som ligg føre:

1. Kommunalleiar for oppvekst og kultur har hatt rapporten til gjennomsyn. Det same har PPT.
2. Vi konkluderer med at det så langt vi kan sjå ikkje er grunn til å kommentere metodikk og prinsipp. Rapporten vil gje oss eit nyttig innblikk i eiga drift og er ei grei korrigerings av eit viktig område innan våre tenester.
3. For oss hadde det vore meir nyttig om fokus var retta mot det som skjer no (2015), men vi forstår at det er vanskeleg.
4. Andre kommentarar:
 - Under ressursbruk er det å anføre at andel elevar på spesialundervisning har gått ned frå 10,4% (13/14), via 7,9% (14/15) til 6,0% (2015/16).
 - Sande er i ferd med å snu kurva når det gjeld kvar i skuleløpet ein set inn spes. Tidleg innsats, dvs. førskulealder og småskule.
 - Bruk av assistent i spesialundervisning er meir enn halvert i løpet av siste året. Ynskjer fagfolk.
 - Privatskular dobbelt så høgt timetal til spes. av to grunnar: 1) Kommunane må betale 2) Skeivfordeling av elevmassen
 - Grunnen til at ein IOP-plan ikkje vart framskaffa, var at (pga. lov om personvern).

Vennleg helsing

Sande kommune
Øystein Johansen,
kommunalleiar for oppvekst og kultur