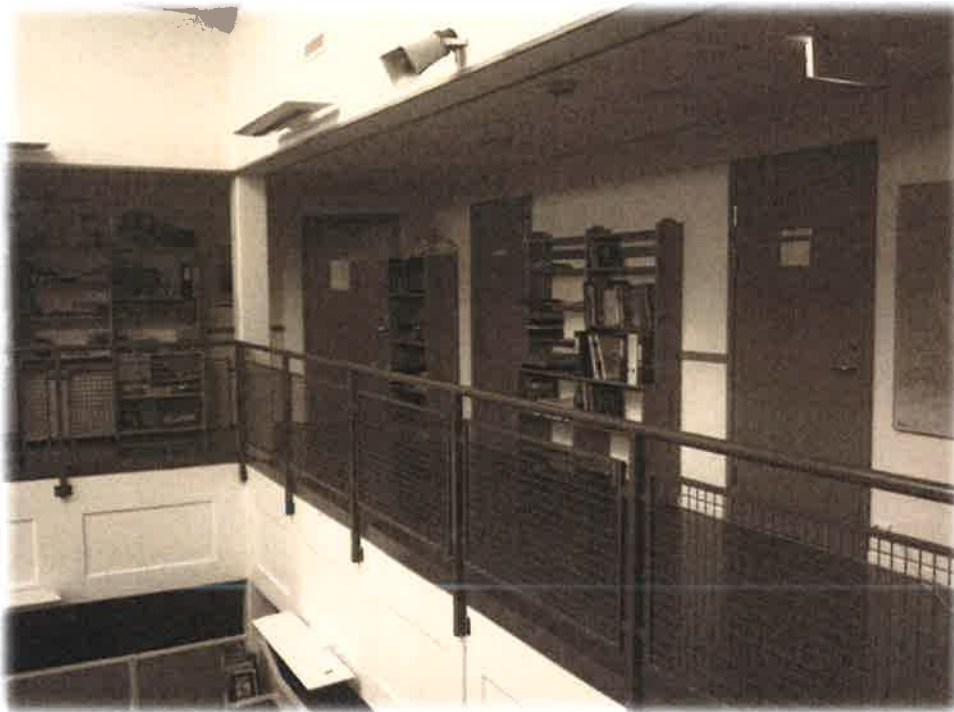


FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT

Spesialundervisning

Grunnskulen



HERØY KOMMUNE

Søre Sunnmøre Kommunerevisjon IKS

- integritet, kvalitet og kostnadseffektivitet -

Forord

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

Forvaltningsrevisjon er ei lovpålagt 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 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 Herøy kommune for bistand i arbeidet med prosjektet.

Ulsteinvik 26.11.14

Alf Marius Grønnevik

Forvaltningsrevisor

Innholdsfortegnelse

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 Herøy.....	12
1.1.7 Fylkesmannens tilsyn.....	12
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.....	14
5 Analyse - ressursbruk	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
5.4 Årsverk og lærartimar	16
6 Problemstilling 1: Sikrar kommunen eleven sine rettigheter 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.....	20
6.4 Vurdering/ konklusjon.....	20
7 Problemstilling 2: Ligg det føre skrifteleg vedtak på elevar med spesialundervisning og er dei i samsvar med regelverket?	21
7.1 Innleiing	21
7.2 Revisjonskriterie	21

7.3 Fakta	23
7.3.1 Vedtaket	23
7.3.2 Oppbygning av vedtaket:	23
7.3.3 Klage og klagesaker	23
7.4 Vurdering / konklusjon	24
7.4.1 Vedtak – innhold og utforming.....	24
7.4.5 Unnateke offentlegheit	24
7.4.6 Klage	24
8 Problemstilling 3: Vert elevane med spesialundervisning følgt opp? (Individuell opplæringsplan og halvårs/årsrapportar).....	25
8.1 Revisjonskriterie	25
8.1.1 Individuell opplæringsplan	25
8.1.2 Halvårs-/årsrapportar.....	25
8.1.3 Oppsummert	26
8.2 Fakta	26
8.2.1 Individuell opplæringsplan	26
8.2.2 Års-/Halvårsplan.....	27
8.3 Vurdering/ konklusjon.....	27
8.3.1 Individuell opplæringsplan	27
8.3.2 halvårsrapport/årsrapport	28
9 ANBEFALINGAR.....	28
10 RÅDMANNEN SIN KOMMENTAR	29

SAMANDRAG

Kontrollutvalet i Herøy kommune gjorde vedtak om å få utført eit forvaltningsrevisjonsprosjekt kring spesialundervisning i grunnskulen. Målsettinga med prosjektet var å undersøke om Herøy kommune på områder innanfor spesialundervisning følgjer krava som går fram av lover og føreskrifter og då spesielt mtp. vedtak, individuell opplæringsplan og års/halvårsrapportar. Kontrollperioden var skuleåret 2013/2014.

Grunnskulen i Herøy består av 7 skular (5 barneskular og 2 barne og ungdomsskular) For skuleåret 2013/14 omfattar dette 1093 elevar der 772 er knytt til 1-7 årstrinn og 321 er knytt til 8-10 årstrinn derav 74 elevar som tok i mot spesialundervisning. Dette utgjorde 6,77% av det totale elevtalet.

Problemstilling 1: Sikrar kommunen eleven sine rettigheter 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 i kommunen 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 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 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 for 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 23 av 74 elevsaker der det hadde blitt tildelt spesialundervisning. Utvalet vart gjort statistisk og fordelte seg over alle skulane i kommunen. I fleire av dei kontrollerte sakene (totalt 9 saker) var gjeldande sakkyndig vurdering utarbeida i 2011-2012. Desse låg ikkje føre i Ephorte, men i dei fysiske elevmappene. PPT utarbeidar ei årlig stadfesting eller tillegg til sakkyndig vurdering til elevane med spesialundervisning.

Konklusjon:

I Herøy kommune utarbeidar PPT 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. I tillegg utarbeidar PPT i Herøy ei årleg stadfesting av tilrådinga, eller evt. eit tillegg til sakkyndig vurdering om situasjonen for eleven har endra seg. Noko som tydar på at Herøy kommune har gode rutinar for oppfølging av sakkyndige vurderingar.

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 henhald til 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 henhald til forvaltningslova har eleven ein del rettigheter i forbindelse med enkeltvedtaket. Vedtaket skal være skriftleg, og føresette skal underrettast om vedtaket så raskt som råd. Det går fram av utdanningsdirektoratet sin rettleiar (kap 6.6.1.1) at: *«Også i de tilfellene hvor skoleeier/skolen kommer til at eleven ikkje 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»*

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 innehald er at enkeltvedtaket må avgjere om eleven har rett til spesialundervisning. Rettleiaren gir føringar i 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».*

Rettleiar 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».* Derimot er det i Ot.prp nr 46 på side 169 i merknad til §5-3 understreka at eit vedtak om spesialundervisning skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva for opplæringstilbod eleven skal få. Eit vedtak som berre tildelar eleven ein viss timeressurs utan å fastsetje nærmare kravet til innhaldet i eller den organisatoriske gjennomføringa av opplæringa er ikkje nok.

Alle vedtaka som revisjonen kontrollerte var adressert til dei føresette og følgde same mal og utforming. Av vedtaksteksten gjekk det fram saksopplysningar, samt vurdering og konklusjon. I nokre tilfelle kunne ei meir detaljert framstilling av korleis opplæringa skal organiserast/utførast gått fram av sjølvve vedtaket, då det berre går fram overordna informasjon eller vert vist til den sakkyndige vurderinga. Kommunen bør derfor vurdere om ein er nøgd med dagens utforming eller om ei meir detaljert framstilling av ressurs og organisering burde gå fram av vedtaksteksten.

Unnateke offentlegheit:

Alle dei kontrollerte vedtaka gjekk det fram at dei var unnateke offentlegheit med tilhøyrande lovheimel. Dette gjekk også fram av alle tilhøyrande dokument som høyrde til og følgde saka (for eksempel sakkyndig vurdering, individuelle opplæringsplanar og halvårs-/årsrapportar).

Klage:

Kommunen fattar ikkje vedtak i saker der det ikkje vert tilrådd spesialundervisning. 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».*

Konklusjon:

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. Kommunen bør derfor vurdere om ein er nøgd med dagens utforming, eller om ein meir detaljert framstilling av organiseringa av opplæringa også bør gå fram av vedtaket.

Kommunen har gode rutinar for merking av unnateke offentlegheit på alle dokument tilknytt saker som gjeld spesialundervisning.

Det går fram av forvaltningslova at eleven har ein del rettigheter i forbindelse med eit enkeltvedtak, og når det ikkje vert fatta vedtak fell desse rettighetene bort. Kommunen bør derfor også utarbeide vedtak i saker der det ikkje vert tildelt spesialundervisning.

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 skrifteleg vurdering over den opplæring som har blitt gitt (halvårs/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, elevens si forventa faglege utvikling og mål.

Opplæringsplanane skal utarbeidast i nært samarbeid med foreldra og vert rullert etter nærmare fastsatt tid og behov. Det går fram av den individuelle opplæringsplanen til Herøy kommune informasjon om planen er utarbeid i samarbeid med føresette/eleven, om føresette/eleven har merknader til planen samt at føresette har fått kopi av planen. Til slutt

går det fram stad/dato for godkjenning med signaturfelt for lærar, rektor og føresette. I dei fleste kontrollerte sakene hadde foreldre signert opplæringsplanen, sjølv om dette ikkje er eit krav.

Sakshandsaming: Det går fram av rettleiaren at den individuelle opplæringsplanen må utarbeidast «*så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er truffet*». I eit par tilfelle hadde det gått relativt lang tid frå vedtaket var fatta til planen var utarbeida. Gjennomsnittleg var sakshandsamingstida ca 2mnd, og kommunen burde vurdere å starte arbeidet med den individuelle opplæringsplanane før enkeltvedtaket ligg føre slik at den 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. Det bør vere ein raud tråd mellom enkeltvedtak og den individuelle opplæringsplanen. Dette er oppfylt i stor grad då det går fram av IOP kva ressurs eleven har fått tildelt og konkrete mål for organiseringa. Ein såg ikkje avvik mellom vedtak og IOP i forhold til tildelt ressurs. Ein meiner derfor at kommunen sine IOP-ar har eit innhald som oppfyller opplæringslova sine krav.

Årsrapport/halvårsrapport

Gjennomgang av elektroniske elevmappene viser at skulen for skuleåret 13/14 har utarbeida halvårsrapportar. Det låg føre rapportar i alle dei 23 kontrollerte sakene. I stor grad har rapportane vore utarbeida i juni (vår) og desember (haust). Alle dei kontrollerte halvårsrapportane følgde same utforming. Ein såg i stor grad samanheng mellom halvårsrapportane og den individuelle opplæringsplanen. Tildelte ressursar og konkrete mål for satsingsområda var direkte knytt opp i mot det som gjekk fram av den individuelle opplæringsplanen. Ein meiner derfor Herøy kommune sine års/halvårsrapportar oppfyller dei krav som går fram av opplæringslova og utdanningsdirektoratet sin rettleiar.

For å skape enda betre samanheng mellom IOP og halvårsrapportane, kan kommunen vurdere om ein bør implementere den tabellariske framstillinga av den tildelte ressursen som går fram av den individuelle opplæringsplanen også i halvårs/årsrapportane. Dette vil kunne skape enda betre samanheng mellom IOP og års/halvårsrapport og vere nyttig informasjon for foreldre/føresette .

Konklusjon:

Individuell opplæringsplan:

Det går fram av opplæringslova §5-5 at ein IOP skal vise mål for opplæringa, innhaldet i opplæringa og korleis opplæringa skal drivast. Det bør vere ein raud tråd mellom

enkeltvedtak og den individuelle opplæringsplanen. Kommunen sine IOP-ar har eit innhald som oppfyller opplæringslova sine krav.

I eit par tilfelle hadde det gått relativt lang tid frå vedtaket var fatta til planen var utarbeida. Kommunen burde vurdere å starte arbeidet med den individuelle opplæringsplanane før enkeltvedtaket ligg føre slik at den 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.

Års/halvårsrapportar:

Ein meiner Herøy kommune sine års/halvårsrapportar oppfyller dei krav som går fram av opplæringslova og utdanningsdirektoratet sin rettleiar.

Anbefalingar

1. Kommunen bør utarbeide vedtak også i dei tilfelle PPT ikkje tilrår spesialundervisning. Dette for å sikre rettighetene til elev og føresette.
2. Kommunen bør sette i verk tiltak som sikrar at dei individuelle opplæringsplanane vert utarbeida i kort tid etter at vedtak om spesialundervisning vert fatta.

1 INNLEIING

Kontrollutvalet i Herøy kommune gjorde vedtak (sak 17/14) om å få utført eit forvaltningsrevisjonsprosjekt kring spesialundervisning i grunnskulen. Målsettinga med prosjektet var å undersøke om Herøy kommune innanfor spesialundervisning følgjer krava som går fram av lover og føreskrifter og då spesielt mtp. sakkyndig vurdering, vedtak, individuell opplæringsplan og års/halvårsrapportar. I tillegg ei deskriptiv analyse over kommunen sin bruk av ressursar innanfor spesialundervisning.

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 undervisningstimetalet 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. 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.

Tilpassa opplæring	
Ordinær opplæring	Spesialundervisning

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

1.1.3 Saksgong

I henhald 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 følger 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 til alle born som har fått godkjent spesialpedagogisk undervisning.

Fase 6: Evaluering

- Det skal utarbeidast halvårs/årsrapportar.
- Halvårs/årsrapportar skal sendast til føresette og kommunen.

1.1.4 Vedtakskompetanse

I Herøy kommune vert enkeltvedtak om spesialundervisning fatta av skulefageleg leiar og rådgjevar på delegert mynde frå rådmannen. Vedtaksmyndet er derfor ikkje plassert ut på rektorane ved dei enkelte skulane slik som det vert gjort i mange andre kommunar. Det er den enkelte skulen som er ansvarleg for spesialundervisninga som vert gitt til dei elevar som får vedtak på dette.

1.1.5 Pedagogisk- psykologisk teneste – PPT

Herøy kommune har eige pedagogisk- psykologisk teneste (PPT). På Søre Sunnmøre har Ørsta/Volda felles PP-teneste, det same har Ulstein/Hareid og Sande/Vanylven. 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. I 2013 var 4,55 årsverk knytt til PPT-tenesta i Herøy.

1.1.6 Grunnskulen i Herøy

Grunnskulen i Herøy består av 7 skular (5 barneskular og 2 barne og ungdomsskular) For skuleåret 2013/14 omfattar dette 1093 elevar der 772 er knytt til 1-7 årstrinn og 321 er knytt til 8-10 årstrinn. Ved skulane i Herøy var det for skuleåret 74 elevar som hadde vedtak om spesialundervisning. Dette utgjorde 6,77% av det totale elevtalet på.

1.1.7 Fylkesmannens tilsyn

Fylkesmannen gjennomførte sist tilsyn i juni 2008. Tilsynet hadde som føremål å kontrollere om skuleigar (kommunen) oppfylte lova sine krav til spesialpedagogisk hjelp til barn under skulepliktig alder jf. opplæringslova § 5-7, og om skuleeigar har eit forsvarleg system for å ivareta desse oppgåvene, jf opplæringslova § 13-10 andre ledd. Det vart ikkje funne grunnlag for avvik under tilsynet, og det vart heller ikkje gjort merknader ved tilsynet.

2 Målsetting og problemstilling

Målsettinga med prosjektet er å undersøke om Herøy 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 følgjande problemstillingar være formålstenelege:

1. Sikrar kommunen eleven sine rettigheter 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 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 og korrespondanse med administrasjonen samt samtaler/ intervju med administrasjonen. Framgangsmåten i denne undersøkinga har i tillegg vore gjennomgang av enkeltsaker (saksmapper) og sakshandsamingssystemet «Ephorte».

I tillegg til blei det gjennomført ei deskriptiv analyse over kommunen sin bruk av ressursar innanfor spesialundervisning ved bruk av kommunen sin egen rapportering til KOSTRA og «skoleporten» (utdanningsdirektoratet).

4.1 Dokument

Dei viktigaste dokumenta vi har undersøkt er saksmapper som inneheld:

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

Kommunen har utarbeida skriftelege rutinar i høve elevar med behov for særleg tilpassing. Ein meiner at for skuleåret 13/14 kunne desse vore meir detaljerte i høve sakshandsamingsprosessen (frå før tilmelding, meldingar til PPT, sakkyndig vurdering, arbeid med enkeltvedtak, utarbeiding av IOP og halvårsvurdering osv) Ein registrerte at det var utarbeida meir detaljerte rutinar for skuleåret 14/15.

4.2 Verifisering av data

Rapporten er etter standard for forvaltningsrevisjon, oversendt rådmannen for uttale 03.11.2014. Uttalen gjeld forhold som er omtala jfr. RSK 001 i rapporten.

4.3 Avgrensing

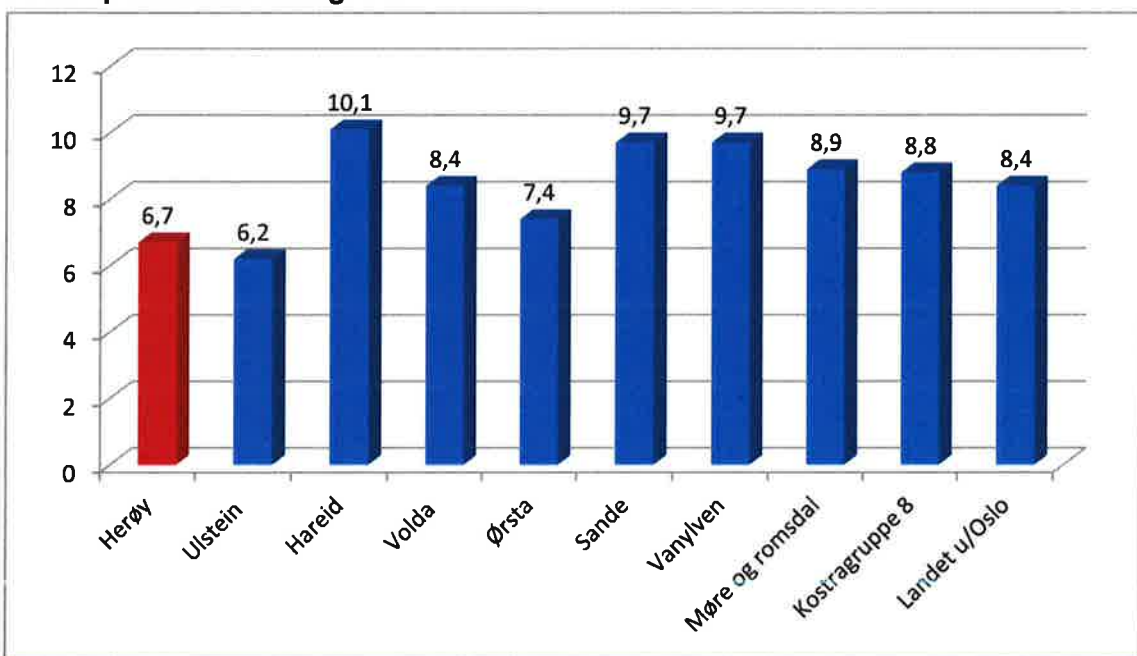
Kontrollen er avgrensa til å gjelde skuleåret 2013/14. Prosjektet inneheld ikkje spørjeundersøking til føresette og skulen, med omsyn til deira syn av barnet sitt utbytte av spesialundervisninga.

5 Analyse - ressursbruk

5.1 Rapportert ressursbruk i forhold til andre kommunar

Får å samanlikne korleis andelen spesialundervisning i Herøy kommune ligg an i forhold til nabokommunane på Søre Sunnmøre, snittet for kommunegruppe 8 som Herøy tilhøyrar i KOSTRA-samanheng og snittet for landet utanom Oslo har ein utarbeida oversikta nedanfor. Kommunegruppe 8 kjenneteiknast av mellomstore kommunar med lave bunde kostnader pr innbyggjar, med middels frie disponible inntekter.

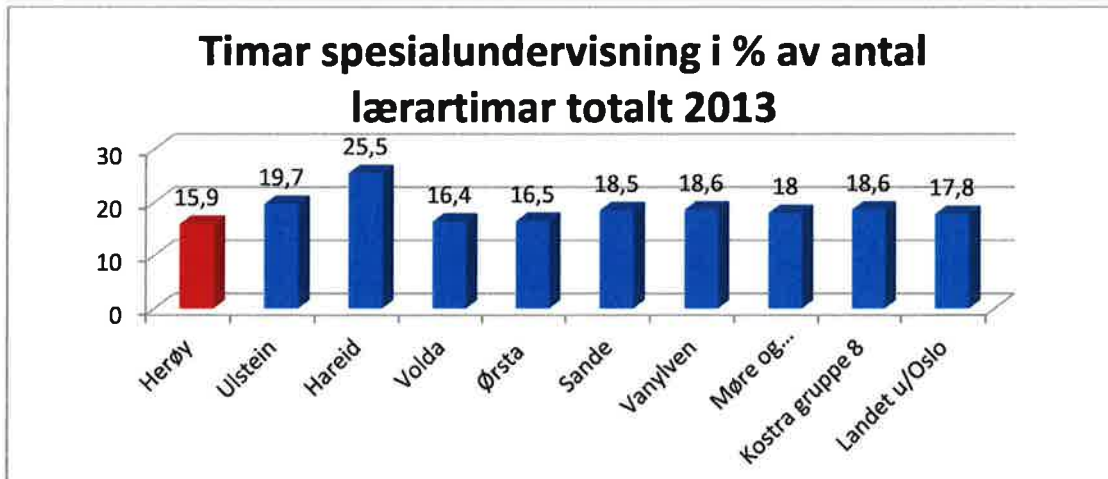
Andel spesialundervisning 2013



Figur 2: Kilde SSB/KOSTRA

Diagrammet viser at andelen spesialundervisning i Herøy for 2013 ligg relativt lågt i forholdt gjennomsnitt for kommunegruppe og landsgjennomsnittet utanom Oslo. Av nabokommunane ligg Herøy på linje med Ulstein, medan ein ligg lågare enn dei resterande nabokommunane. Hareid har høgast andel elevar med spesialundervisning (10,1%) medan Sande og Vanylven også ligg høgare enn landsgjennomsnittet med 9,7%.

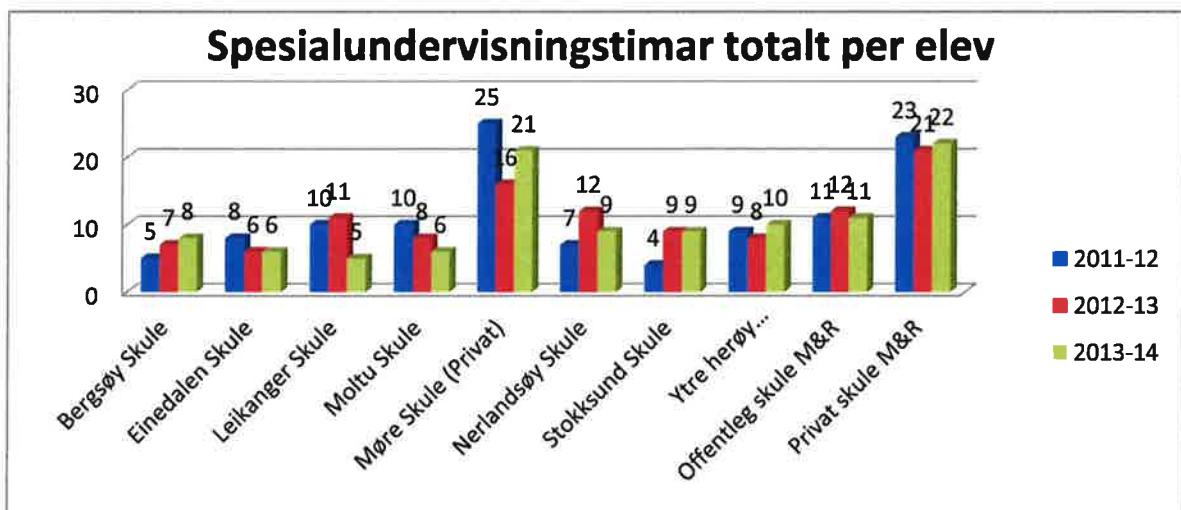
Tidlig melding og vedtak om spesialundervisning kan være med å førebygge at eleven krev eit større behov for ressursar på eit seinare tidspunkt. Dermed kan ein låg terskel for å godkjenne spesialundervisning være med på å gi gode resultat på sikt.



Ser ein på timar til spesialundervisning i forhold til læretimar totalt i diagrammet over, ser vi at Herøy har lågast andel timar knytt til spesialundervisning i forhold til totale lærartimar. Dette kan bety at dei elevane som får spesialundervisning i Herøy kommune får tildelt litt færre timar enn det dei får i nabokommunane. Ulstein har ein lågare andel spesialundervisning enn Herøy kommune jfr. førre diagram (diagram 2). Dette kan bety at færre elevar i Ulstein får fleire timar spesialundervisning sett i forhold til Herøy.

5.2 Spesialundervisningstimar totalt per elev

Oversikta nedanfor viser undervisningstimar totalt som går med til spesialundervisning per elev. Det er 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 kva som kan vere bakgrunnen for dette. Dei offentlege skulane i Herøy hadde mellom 4-12 timar pr elev, men Møre barne og ungdomsskule (privat) har det desidert høgaste antal spesialundervisningstimar pr elev. Det var 6 elevar frå Herøy som mottok spesialundervisning ved skulen for skuleåret 2013/14, medan ein ikkje har oversikt over antal elevar med spesialundervisning frå andre kommunar, og som vil inngå i tabellen nedanfor.

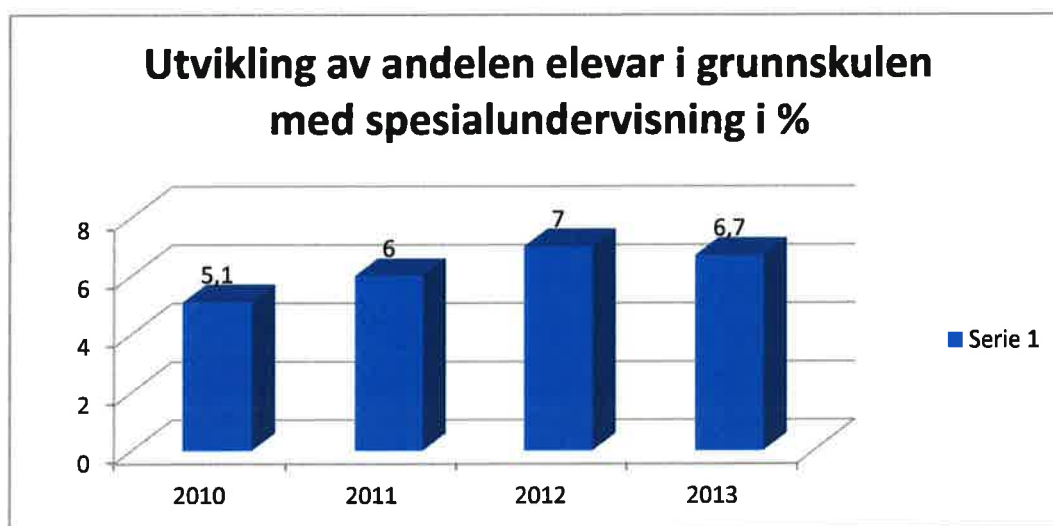


Oversikta nedanfor viser antal elevar med spesialundervisning pr. klassetrinn i Herøy kommune skuleåret 2013/14. Ein har valgt og presentere tala for heile kommunen og ikkje pr skule av personvernsmessige årsaker. Ut i frå tala registrerar ein at fleire i «storskulen» og ungdomsskulen mottok spesialundervisning i forhold til «småskulen».

	1.KL	2.KL	3.KL	4.KL	5.KL	6.KL	7.KL	8.KL	9.KL	10.KL
Antal Elevar	5	4	5	7	7	11	6	11	7	11

5.3 Utvikling i antal elevar med spesialundervisning

Andelen elevar i grunnskulen i Herøy kommune som får spesialundervisning (i % av alle elevar), har i følge KOSTRA-rapporteringa hatt følgjande utvikling dei 4 siste åra:



Oversikta viser ein auke frå 2010 til 2012 deretter registrera ein en liten reduksjon i andelen grunnskuleelevar med spesialundervisning frå 2012 og fram til 2013.

5.4 Årsverk og lærartimar

Oversikta nedanfor viser årsverk og lærartimar som vert nytta i Herøy. Ein registrerte små endringar mellom dei tre skuleåra.

Herøy	2011-12	2012-13	2013-14
Årsverk undervisningspersonale	98,94	98,91	98,04
Årsverk assistentar grunnskule	12,14	14,10	13,66

Herøy	2011-12	2012-13	2013-14
Sum lærartimar som vert gitt til undervisning	61 499	62 212	61 927
Sum årstimar brukt på spesialundervisning og særskilt språkopplæring	11 626	12 072	11 101
Sum årstimar til ordinær undervisning	49 873	50 140	50 826

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

6.1 Innleiing:

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

6.2 Revisjonskriterie:

Opplæringslova § 5-3 krev at det skal ligge føre ei sakkyndig vurdering før kommunen kan fatte enkeltvedtak om å gi 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 sørgje 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 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 henvisningar.

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 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

Rutinane i Herøy kommune tilseier at innmelding ved vurdering av spesialundervisning vert gjort av skulen i samarbeid med føresette. Ved vurdering av spesialundervisning har skulen kontinuerlig dialog med føresette. I forhold til tilvising skal føresette krysse av for kva instansar PPT kan kontakte. Administrasjonen hevdar at både PPT og skulen har eit veldig tett samarbeid med føresette gjennom denne prosessen. PPT kallar skule og føresette inn til råd, og på bakgrunn av møte, og innsamla informasjon utarbeidar PPT ei sakkyndig vurdering og tilråding.

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 revisjonskriterie). Det er kommunen sin rådgjevande instans, pedagogisk – psykologisk teneste (PPT) som utarbeider den sakkyndige vurderinga for alle dei tilvisingane dei mottek 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 hevdar dei sakkyndige vurderingane frå PPT i Herøy er utarbeida på same måte og følgjer ein bestemt plan. Alle dei kontrollerte vurderingane hadde same oppsett. Nedanfor går fram oppstilling viser korleis dei er oppbygd:

Innleiing/oversikt

- Lovheimel Retten til spesialundervisning §5-1 og 5-3
- Kort historikk om eleven
- Bakgrunn for vurderinga

Sakkyndig vurdering:

- Eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.
- Lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa
- Konklusjon om rett til spesialundervisning etter 5-1

Sakkyndig tilråding

- Kva er realistiske opplæringsmål for eleven
- Om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbudet
- Kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod

I Herøy har ein også rutinar for å utarbeide ei årleg stadfesting av tilrådinga i dei tilfelle situasjonen til eleven ikkje har endra seg. Om det har oppstått mindre endringar i situasjonen til eleven som påverkar den tildelte ressursen eleven burde få, utarbeidar PPT eit «tillegg til sakkyndig vurdering» som også blir nytta når det vert fatta nytt vedtak. Det vert derfor årleg gjort ei vurdering i forhold til om den sakkyndige vurderinga er dekkjande, eller om den bør reviderast. I henhold til rettleiar er det ikkje krav til ei slik årlig vurdering.

Kontroll:

Revisjonen sin kontroll gjaldt spesialundervisning knytt til skuleåret 2013/14. Ein kontrollerte i alt 23 av totalt 74 elevsaker der det hadde blitt tildelt spesialundervisning. Utvalet fordelte seg over alle skulane i kommunen. I fleire av dei kontrollerte sakene var gjeldande sakkyndig vurdering utarbeida i 2011-2012. Desse låg ikkje føre i sakshandsamingssystemet Ephorte då kommunen byrja å lagre elevmappene knytt til spesialundervisning elektronisk i 2012, men låg føre i dei fysiske elevmappene (gjaldt i alt 9 saker). Det skal derimot nemnast at stadfesting eller tillegg til sakkyndig vurdering låg føre i alle sakene.

I den sakkyndige vurderinga skal det leggjast særleg vekt på eleven sine utviklingsutsikter. Opplæringstilbudet 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 Herøy kommune etterlever desse. Oversikta er basert på vår gjennomgang av dei elektroniske elevmappene i utvalet vårt (23 elevsaker).

Krav til Innhald i følgje rettleiar:	Oppfylt?
Er det gjort greie for eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet?	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 opplæringstilbudet?	Ja
Er det gjort greie for kva opplæring som vil gi eit forsvarleg opplæringstilbod?	Ja
Er tilrådinga ein del av sakkyndige vurderinga?	Ja

6.3.3 Sakkyndig Tilråding

I følge 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 går det fram ei tilråding. Av den sakkyndige tilrådinga går det fram ei vurdering av dei realistiske opplæringsmåla for eleven, om eleven sine vanskar kan løysast innanfor det ordinære opplæringstilbodet og til slutt ei vurdering av kva opplæring som vil gi eit forsvarleg opplæringstilbod. Til slutt går det fram ei oversikt over antal timar spes.ped og assistent eleven bør få.

Av dei 23 sakene som vi har gjennomgått hadde alle fått ei sakkyndig vurdering, med tilhøyrande tilråding frå PPT før vedtak om spesialundervisning.

I saker der det ikkje blir tilrådd spesialundervisning blir det ikkje fatta skriftleg vedtak. I slike tilfelle utarbeidar PPT ei tilråding der det går fram at eleven ikkje har rett på spesialundervisning. 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

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

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 inntil 3 år. I tillegg utarbeidar PPT ei årlig stadfesting eller evt. eit tillegg til den sakkyndige vurderinga.

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. Administrasjonen hevdar at skulen og PPT er i dialog med foreldra før den sakkyndige vurderinga vert 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 skuleåret 13/14 har vore eldre enn 3-4 år. Det går også fram av vurderinga kor lenge den er gjeldande. I tillegg ligg det føre ei årleg stadfesting av tilrådinga eller evt. eit tillegg til sakkyndig vurdering om situasjonen for eleven har endra seg. Herøy kommune har gode rutinar for oppfølging av sakkyndige vurderingar.

I dei tilfelle der PPT ikkje tilrår rett til spesialundervisning, vert det hevda at PPT og skulen samarbeider slik at eleven uansett får eit tilrettelagt undervisningsopplegg innanfor det ordinære opplæringstilbodet.

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 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 har avvik i forhold til den sakkyndige vurderinga, skal dette grunnjevast.

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, og den tildelte timeressursen skal gå fram av vedtaket. I tillegg skal vedtaket også gi ei beskriving av innhaldet i opplæringa og korleis den skal gjennomførast.

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 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.

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 ikkje 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 henhold til forvaltningslova har eleven ein del rettigheter i forbindelse med enkeltvedtaket. Vedtaket skal være skrifteleg, og føresette skal underrettast om vedtaket så raskt som råd, dvs ei skriteleg 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 sakskostnader.

Oppsummert vert følgjande revisjonskriterieie lagt til grunn for våre vurderingar:

- All sakshandsaming skal dokumenterast skriteleg i henhold til god forvaltningsskikk
- Vedtak skal fattast av skulefageleg leiar 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 grunngeving 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 skal unntakast frå offentlegheita i henhold til lova.

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. Dokumentasjon som ikkje vert utarbeida i ephorte verd scanna og lagt inn. Det er i all hovudsak skulefageleg rådgjevar som har ansvar for å opprette og komplimentere dei elektroniske elevmappene knytt til spesialundervisning.

Det er skulefageleg leiar i samarbeid med skulefageleg rådgjevar som har det delegerte ansvaret for å fatte vedtak i saker som gjeld spesialundervisning i grunnskulen. Rektor ved dei ulike skulane har ansvaret for at vedtaka vert etterlevd. Vedtaka vert fatta på bakgrunn av PPT si sakkyndige vurdering av eleven med tilhøyrande tilråding.

Alle dei kontrollerte vedtaka som revisjonen gjennomgjekk var adressert til dei føresette og stempla med «unnateke offentlegheit». Av vedtaksteksten går det fram saksopplysningar, samt vurdering og konklusjon. 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 forutsett at den sakkyndige vurderinga er tilstrekkeleg klar, og ligg ved.

Ingen av dei kontrollerte sakene hadde avvik i forhold til den sakkyndige tilrådinga. Ein registrerte ei sak der det var tilrådd 226 årstimar medan det blei gitt 228 og reknar med at dette skuldast feiltrykk. Det låg føre vedtak i ephorte i 22 av dei 23 sakene revisjonen kontrollerte. Dette skuldast at ei av dei kontrollerte sakene gjaldt eit fosterbarn som er plassert i Herøy men der vedtaket er fatta av omsorgskommunen.

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.

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.

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 kan påklagast til kommunen. Klagefristen er 3 veker, rekna frå den dagen brevet kom fram til påført adressat. Det er tilstrekkeleg at klagen er postlagd innan fristen. Klagen skal sendast skrifteleg til det organet som har gjort vedtaket. Vis til vedtaket du klagar over,

den eller dei endringane du ønskjer, og dei grunnane du vil vise til i klagen. Dersom du klagar seint, slik at det kan være uklårt for oss om du har klaga i rett tid, må du også oppgge datoen denne meldinga kom fram.

I løpet av dei siste åra kan revisjonen ikkje sjå at det har vore motteke eller behandla klagesaker innanfor området spesialundervisning i Herøy kommune. Dette har samanheng med at det ikkje vert fatta vedtak i saker der det ikkje vert tilrådd spesialundervisning.

7.4 Vurdering / konklusjon

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 grunngjevast. Krav til innhald er at enkeltvedtaket må avgjere om eleven har rett til spesialundervisning.

Herøy kommune har både informasjon kring saksopplysningar samt ein vurdering og konklusjon i vedtaket. 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 den andre sida 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.

7.4.5 Unnateke offentlegheit

Alle dei kontrollerte vedtaka gjekk det fram at dei var unnateke offentlegheit med tilhøyrande lovheimel. Dette gjekk også fram av alle tilhøyrande dokument som høyrde til og følgde saka (for eksempel sakkyndig vurdering

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 (avslag) 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 ein kan få tilkjent saksomkostningar, samt at ein ikkje får nokon informasjon om tilgangen til å sjå saken sine dokument. Kommunen bør derfor utarbeide ein oppdatert vedtakstekst der desse emna inngår.

Kommunen fattar ikkje vedtak i saker der det ikkje vert tilrådd spesialundervisning. Det går fram av utdanningsdirektoratet sin rettleiar (kap 6.6.1.1) at: *«Også i de tilfellene hvor skoleeier/skolen kommer til at eleven ikkje har behov for spesialundervisning, skal det treffes*

enkeltvedtak om dette. Det går fram av forvaltningslova at eleven har ein del rettigheter i forbindelse med eit enkeltvedtak, og når det ikkje vert fatta vedtak fell desse rettighetene bort. Kommunen bør derfor også utarbeide vedtak i saker der det ikkje vert tildelt spesialundervisning.

8 Problemstilling 3: 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 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, antal timar med spesialundervisning som skal leveras til eleven, oversikt over innhaldet i opplæringstilbodet, elevens si forventa faglege utvikling og mål.

8.1.2 Halvårs-/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 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 halvårs/årsrapportane å evaluere den individuelle opplæringsplanen (IOPen), for å kunne endre og forsterke opplæringa undervegs om det skulle vere behov for det.

Halvårs/årsrapporten skal sendast til eleven sine føresette og kommunen. Kravet inneber at skulen må kunne dokumentere at skriftelig rapport er sendt kvart halvår.

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 fastsatt i eleven sin individuelle opplæringsplan
 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

Det var utarbeida individuell opplæringsplan (IOP) til alle kontrollerte elevar med vedtak om spesialundervisning (23 av 74 saker totalt). 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 Herøy kommune er dei individuelle opplæringsplanane oppbygde slik:

1. Personopplysningar
2. Tildelt ressurs etter enkeltvedtak.
3. Satsingsområde/ prioritert område (tabellarisk framstilling som viser korleis ressursane ska nyttas innanfor dei ulike faga og korleis desse skal organiserast).
4. Konkrete mål for organiseringa.
5. Eleven sine sterke sider.
6. Eventuelle samarbeidspartar.
7. Ansvarsfordeling.
8. Form og tidspunkt for vurdering.
9. Andre opplysningar.

Rutinane tilseier at opplæringsplanane utarbeidast i nært samarbeid med foreldra og vert rullert etter nærmare fastsatt tid og behov. Det går fram av den individuelle opplæringsplanen om den utarbeid i samarbeid i samarbeid med føresette/eleven, om føresette/eleven har merknader til planen samt om føresette har fått kopi av planen. Til slutt går det fram stad/dato for godkjenning med signaturfelt for Lærar, rektor og føresette. I dei fleste kontrollerte sakene hadde foreldre signert IOPen, sjølv om dette ikkje er eit krav.

Ein registrerte at dei fleste IOPane var utarbeida i juni, medan vedtaka i stor grad var utarbeida i april. Ein såg derfor i dei fleste kontrollerte sakene at det kunne gå ca 2 månadar frå vedtak var fatta til tilhøyrande IOP var utarbeida. Ein såg derimot også to tilfelle der IOP var utarbeida i hhv august og desember. I tillegg kan det nemnast at ein ut i frå dei kontrollerte mappene kunne sjå at kommunen har rutinar med å utarbeide årlege IOPar, då det såg ut til å ligge føre årlege IOPar i dei elektroniske elevmappene. Ein kontrollerte ikkje dette nærmare.

Av dei kontrollerte sakene var der ei sak som det ikkje låg føre IOP for skuleåret 13/14 verken i Ephorte eller i elevmappe. Revisjonen fekk framlagt denne rapporten av administrasjonen i etterkant. Det gjekk fram av planen at den ikkje var utarbeidd i samarbeid med føresette, eller at dei hadde fått kopi av den.

8.2.2 Års-/Halvårsplan

Gjennomgang av elektroniske elevmappene viser at skulen for skuleåret 13/14 har utarbeida halvårsrapportar. Det låg føre rapportar i alle dei kontrollerte sakene. I stor grad har rapportane vore utarbeida i juni (vår) og desember (haust). Alle dei kontrollerte halvårsrapportane følgde same utforming. I Herøy kommune halvårs/årsrapportane oppbygde slik:

1. Personopplysningar.
2. Tildelte ressursar etter enkeltvedtak.
3. Konkrete mål for satsingsområda.
4. Organiseringa av opplæringstilbodet/spesialundervisning. Vurdering av tiltaket.
5. Eleven si utvikling.
6. Eleven sine utfordringar.
7. Ansvarsdeling.
8. Samarbeidspartar.
9. Framlegg til vidare tiltak for eleven.
10. Andre merknader.

For dei kontrollerte rapportane såg ein i stor grad samanheng mellom halvårsrapportane og den individuelle opplæringsplanen. Tildelte ressursar og konkrete mål for satsingsområda var direkte knytt opp i mot det som gjekk fram av den individuelle opplæringsplanen.

8.3 Vurdering/ konklusjon

8.3.1 Individuell opplæringsplan

Det går fram av dei fleste vedtaka at «rådmannen føresett at tildelinga av ekstra ressursar vert nytta med grunnlag i framtidig opplæringsplan og den sakkyndige vurderinga. Det går difor fram av vedtaket at det vert vist til eleven sin IOP får å få ei meir detaljert framstilling av korleis den tildelte ressursen skal nyttast. Revisjonen meiner at dette stiller krav til at IOPen vert utarbeida kort tid etter at vedtaket har blitt fatta.

Det går fram av rettleiaren at IOPen må utarbeidast «så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er truffet». I eit par tilfelle hadde det gått relativt lang tid frå vedtaket var fatta til IOPen var utarbeida. Gjennomsnittleg var sakshandsamingstida ca 2mnd, og kommunen bør vurdere å starte arbeidet med IOP en etter saksbehandlinga /før enkeltvedtaket ligg føre slik at IOPen 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.

Det går fram av opplæringslova §5-5 at ein IOP skal vise mål for opplæringa, innhaldet i opplæringa og korleis opplæringa skal drivast. Det bør vere ein raud tråd mellom enkeltvedtak og den individuelle opplæringsplanen. Dette er oppfylt i stor grad då det går fram av IOPen kva ressurs eleven har fått tildelt og konkrete mål for organiseringa. Det var ikkje avvik mellom vedtak og IOP i forhold til tildelt ressurs

8.3.2 halvårsrapport/årsrapport

Halvårs/årsrapportane i Herøy kommune følgjer ein bestemt mal og utforming. Ein såg samanheng mellom IOPen og rapportane då det gjekk fram at det var same mål og tiltak. Det gjekk også fram av årsrapporten kor mange timar eleven har fått tildelt spesialundervisning og ei vurdering over om skulen meinte denne ressursen var tilstrekkelig. Herøy kommune sine års/halvårsrapportar oppfyller dei krav som går fram av opplæringslova og utdanningsdirektoratet sin rettleiar.

For å skape enda betre samanheng mellom IOP og halvårsrapportane, bør kommunen vurdere om ein bør implementere den tabellariske framstillinga av organiseringa av ressursen som går fram i IOPen, også i halvårs/årsrapportane med ei vurdering.

9 ANBEFALINGAR

1. Kommunen bør utarbeide vedtak også i dei tilfelle PPT ikkje tilrår spesialundervisning. Dette for å sikre rettighetene til elev og føresette.
2. Kommunen bør sette i verk tiltak som sikrar at dei individuelle opplæringsplanane vert utarbeida i kort tid etter at vedtak om spesialundervisning vert fatta.

10 RÅDMANNEN SIN KOMMENTAR



HERØY KOMMUNE

Skuleavdelinga

Søre Sunnmøre Kommunerevisjon IKS

Postboks 143
6065 ULSTEINVIK

Saksnr 2014/909	Arkiv 216	Dykkar ref	Avd /saksbehandlar SKU / SLR	Dato 26.11.2014
--------------------	--------------	------------	---------------------------------	--------------------

KOMMENTAR FORVALTNINGSREVISJON

Viser til rapport etter forvaltningsrevisjonsprosjekt av spesialundervisning i grunnskulen, mottatt på epost 19.november 2014.

Nedanfor følgjer skuleavdelinga sine kommentarar.

Revisjonen har i sine konklusjonar kome med to anbefalingar til område der Herøy kommune bør vurdere å gjere endringar:

- 1) Kommunen bør utarbeide vedtak også i dei tilfelle PPT ikkje tiltrår spesialundervisning. Dette for å sikre rettighetene til elev og føresette.

Kommentar:

Anbefalinga rettar seg i hovudsak mot PPT, som mottar tilvisingar om sakkunnig vurdering - av og til direkte frå føresette og av og til frå skulen. Somme saker vert avslutta i dialog mellom PPT og føresette/skule, etter kartlegging og vurdering, og der ein kjem til at eleven kan få ei tilpassa opplæring innanfor det ordinære opplæringstilbodet.

Kommunen vil ta saka opp med PPT, og sjå til at det vert arbeidd rutinar for avslutning av saker som ikkje fører fram mot eit enkeltvedtak om spesialundervisning etter §5.1 - slik revisjonen anbefaler. I dag vert slike saker avslutta i drøftingsmøte med føresette, men ikkje alltid avslutta med skriftleg vedtak.

- 2) Kommunen bør sette i verk tiltak som sikrar at dei individuelle opplæringsplanane vert utarbeida i kort tid etter at vedtak om spesialundervisning er fatta.

Kommentar:

Enkeltvedtak om spesialundervisning har tidlegare vore gjort fortløpande etter oversending av sakkunnig vurdering og tilråding frå PPT. Vedtaka har vorte gjort av skulefagleg rådgivar i skuleavdelinga. Sidan det er svært mange tilrådingar det skal skrivast vedtak for, har perioden vorte forholdsvis lang, gjerne frå tidleg i april – ut mai.

Skulane har så ein frist til 15.juni for å gjere ferdig dei individuelle opplæringsplanane (IOP). Årsaka til denne fristen, er at skulen skal ha eit reelt grunnlag for å skrive IOP, med bakgrunn i både sakkunnig vurdering, tilråding, vedtak og ikkje minst halvårsrapporten frå vårsemesteret. Vedtaket som vart gjort om våren (april – mai) og den nye IOP'en, gjeld uansett ikkje før frå neste skuleår. Dermed har ein ikkje vurdert det slik at det høstar, og at tida mellom dokumenta må vere kortare.

Kommunen legg no likevel om rutineane, ved at kvar einskild rektor vil få delegert mynde til å utarbeide vedtak for sine elevar. Mengda saker på ein person vert dermed mindre, og ein treng ikkje starte prosessen med å skrive vedtak så tidleg som april. Tida mellom vedtak og IOP vil dermed bli kortare.

Kommentar til det revisjonen skriv om innhaldet i vedtaket (pkt.7.4):

Skuleavdelinga har gjennom fleire år arbeidd med å utvikle vedtaka etter opplæringslova §5.1 og 5.7 til å bli så gode som råd, jfr lova og rettleiaren. Fylkesmannen har også hatt tilsyn på det same, utan at kommunen har fått avvik.

Vi har ei bevisst haldning til om vedtak kan gjerast endå betre, men må balansere detaljgraden i vedtaka opp mot omsynet til skulen og læraren sitt handlingsrom. Eleven si utvikling endrar seg gjennom eit skuleår, dvs. gjennom den perioden vedtaket varer for. Her må derfor vere rom for å justere både metode og organisering, til beste for eleven si læring.

Elles vil vi takke revisjonen for ein omfattande og god rapport. Den gir støtte for at vi gjer mykje rett, og hjelper oss samstundes til å finne område for forbetring.

Med helsing


Sølvi Lillebø Remøy
Skulesjef