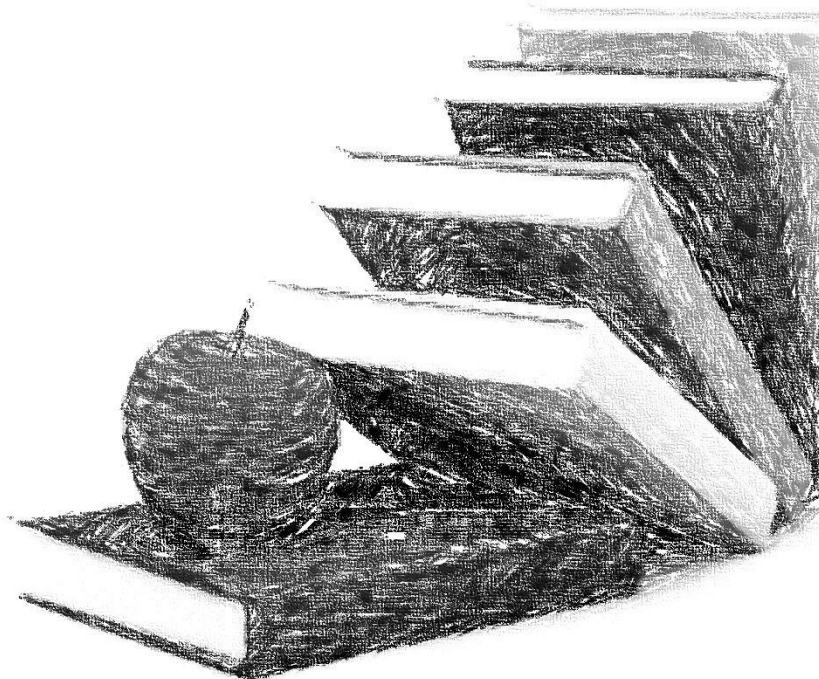


FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT

Spesialundervisning Grunnskulen



HAREID KOMMUNE

Søre Sunnmøre Kommunerevisjon IKS

- integritet, kvalitet og kostnadseffektivitet -

Forord

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

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

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

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

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

Ulsteinvik 01.06.15

Alf Marius Grønnevik

Forvaltningsrevisor

Innholdsliste

SAMANDRAG	5
Anbefalingar	8
1 INNLEIING	9
1.1. Spesialundervisning.....	9
1.1.1 Opplæringslova	9
1.1.2 Samanheng mellom spesialundervisning og tilpassa opplæring.....	9
1.1.3 Saksgong.....	9
1.1.4 Vedtakskompetanse.....	10
1.1.5 Pedagogisk- psykologisk teneste – PPT.....	10
1.1.6 Grunnskulen i Hareid.....	11
2 Målsetting og problemstilling	11
3 Revisjonskriterium.....	11
3.1 Innleiing.....	11
3.2 Kjelder til kriterium.....	11
4 Metode og gjennomføring	12
4.1 Dokument.....	12
4.2 Verifisering av data.....	12
4.3 Avgrensing.....	12
5 Analyse - ressursbruk	13
5.1 Ressursbruk til spesialundervisning.....	13
5.2 Spesialundervisningstimar totalt per elev.....	15
5.3 Elevar med spesialundervisning pr. klassetrinn	15
5.4 Utvikling i antal elevar med spesialundervisning.....	16
5.5 Årsverk og lærartimar	16
6 Problemstilling 1: Sikrar kommunen eleven sine rettar knytt til sakkyndig vurdering?	17
6.1 Innleiing:.....	17
6.2 Revisjonskriterium:.....	17
6.3 Fakta	18
6.3.1 Innmelding til PPT.....	18
6.3.2 Sakkyndig vurdering	19
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 Revisjonskriterium.....	21

7.3 Fakta	23
7.3.1 Vedtaket – form og innhald.....	23
7.3.2 Klage og klagesaker	24
7.4 Vurdering / konklusjon.....	24
7.4.1 Vedtak – innhald og utforming.....	24
7.4.5 Unnateke offentlegheit	25
7.4.6 Klage	25
8 Problemstilling 3: Vert elevane med spesialundervisning følgt opp? (Individuell opplæringsplan og årsrapportar).....	26
8.1 Revisjonskriterium.....	26
8.1.1 Individuell opplæringsplan	26
8.1.2 Årsrapportar	26
8.1.3 Oppsummert	26
8.2 Fakta	27
8.2.1 Individuell opplæringsplan	27
8.2.2 Årsrapport	28
8.3 Vurdering/ konklusjon.....	28
8.3.1 Individuell opplæringsplan	28
8.3.2 Årsrapport	29
9 ANBEFALINGAR.....	29
10 Rådmannen sin kommentar	30

SAMANDRAG

Kontrollutvalet i Hareid kommune gjorde vedtak om å få utført eit forvaltningsrevisjonsprosjekt kring spesialundervisning i grunnskulen. Målsettinga med prosjektet var å undersøke om Hareid kommune innanfor spesialundervisning følgjer krava som går fram av lover og føreskrifter og då spesielt m.o.t. sakkyndig vurdering, vedtak, individuell opplæringsplan og års/halvårsrapportar. I tillegg er det utarbeida ei deskriptiv analyse over kommunen sin ressursbruk innanfor spesialundervisning sett i forhold til andre kommunar. Kontrollperioden var skuleåret 2013/2014.

Grunnskulen i Hareid består av 5 skular (1 privatskule). For skuleåret 2013/14 omfattar dette 579 elevar der 392 er knytt til 1-7 årstrinn og 187 er knytt til 8-10 årstrinn. Dette året var det 65 elevar som hadde vedtak om spesialundervisning etter opplæringslova §5.1. Av desse var 27 elevar på ungdomstrinnet og 38 elevar på barnetrinnet. Dette utgjorde 11,22 % av det totale elevtalet.

Med bakgrunn i KOSTRA- tal hadde Hareid kommune i 2013 og 2014 ein relativt høg andel spesialundervisning i forhold til gjennomsnitt for tilhøyrande kommunegruppe og landsgjennomsnittet. Av nabokommunane hadde Hareid høgast andel elevar med spesialundervisning. Det vert vist til kap 5 i rapporten for meir detaljar og samanlikningar.

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

Opplæringslova krev at det skal ligge føre ei sakkyndig vurdering før kommunen gjer enkeltvedtak om spesialundervisning. Vidare går det fram at det er PPT i kommunen som skal sørge for at den sakkyndige vurderinga vert utarbeida. PPT skal då utarbeide ei sakkyndig vurdering med ei tilråding som seier om det ligg føre behov for spesialundervisning eller ikkje, kva tilbod som eventuelt bør bli gitt og 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 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 ny sakkyndig vurdering bør utarbeidast. Eleven/føresette kan og krevje at PPT gjennomfører ny sakkyndig vurdering.

Det vart kontrollert 12 av dei 65 elevsaker der det hadde blitt tildelt spesialundervisning. Utvalet fordelte seg tilfeldig over alle dei offentlege skulane i kommunen. Kontrollen viste at innhaldet i dei sakkyndige vurderingane frå PPT var i samsvar med føresetnadane i opplæringslova, og vurderinga låg som grunnlag for dei vedtaka som blei fatta.

Dei sakkyndige vurderingane som ligg til grunn for enkeltvedtak dette skuleåret var ikkje eldre enn 3-4 år. Det gjekk også fram av vurderinga kor lenge den var gjeldande.

Administrasjonen opplyser at skulen og PPT er i dialog med foreldra før den sakkyndige vurderinga vert utarbeida, og at føresette dermed får mulegheit til å komme med evt. innspel i forhold til vurderinga som vert gjort.

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 . Også avgjerder om avslag på spesialundervisning er enkeltvedtak i hht. 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»***

Vedtak: Form og innhald

Opplæringslova har ingen særskilte reglar for utforminga eller innhaldet i enkeltvedtaket, men avvik frå den sakkyndige vurderinga må grunnjevast. 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 hva 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 det vart nytta same mal og utforming på vedtaka ved dei ulike barneskulane i kommunen. Generelt sett inneheld vedtaka informasjon om den organisatoriske gjennomføringa og omfanget av eventuelle støttetiltak, men i enkelte tilfelle kunne ei meir detaljert framstilling av innhaldet i undervisninga gått fram.

Vedtaka ved ungdomsskulen hadde ei litt anna utforming. I desse vedtaka såg ein lite informasjon i vedtaket som omhandla korleis spesialundervisninga var tenkt organisert og kva ho skulle innehalde. Det blei i stor grad berre vist til den sakkyndige vurderinga. Ei meir detaljert framstilling av organisering, omfang og innhald burde gått fram av sjølve vedtaket.

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 grunnjevast. I 4 av dei 12 kontrollerte sakene var det eit mindre avvik mellom sakkyndig vurdering og vedtak m.o.t. den tildelte ressursen. Ein såg i liten grad grunngeving for avviket.

Unnateke offentlegheit:

Alle vedtaka som revisjonen kontrollerte var merka/stempla med «unnateke offentlegheit».

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 underrettinga også gi informasjon om tilgangen til å søke fri rettshjelp, om kommunen/skulen si rettleiingsplikt og tilgangen til å få tilkjent eventuelle sakskostnader.

Det gjekk ikkje fram av vedtaksteksten informasjon om mulegheita til å søke fri rettshjelp og til å få tilkjent saksomkostningar. Kommunen bør vurdere å implementere dette i framtidige enkeltvedtak.

Kommunen har ikkje praksis for å fatte enkeltvedtak i dei tilfelle PPT ikkje tilrår spesialundervisning. Det går fram av utdanningsdirektoratet sin rettleiar at: *«Også i de tilfellene hvor skoleeier/skolen kommer til at eleven ikke har behov for spesialundervisning, skal det treffes enkeltvedtak om dette.* Eleven har ein del rettar i forbindelse med eit enkeltvedtak jfr. forvaltningslova, og når det ikkje vert fatta vedtak fell desse rettane vekk. Kommunen bør derfor også utarbeide vedtak i saker der PPT ikkje tilrår spesialundervisning.

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 skriftleg 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 var utarbeida individuell opplæringsplan (IOP) til alle kontrollerte elevar med vedtak om spesialundervisning i 2013/14. I Hareid kommune 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. Med bakgrunn i dokumentdato i Ephorte (kommunen sitt saksbehandlingssystem) og i dei få tilfella det gjekk fram signaturdato kunne det sjå ut som at om lag halvparten av IOP-ane var utarbeida før sommarferien og dei resterande på hausten. Sakkyndige vurderingar låg føre om våren, hovudsakleg frå februar til mai. Kommunen bør derfor sørge for at framtidige IOP-ar inneheld opphavleg utarbeidingsdato og evt. revurderingsdato. Ein bør også sørge for at den individuelle opplæringsplanen vert utarbeida så raskt som råd etter at vedtak vert fatta, og bør utarbeidast i samband med at enkeltvedtak om spesialundervisning vert fatta.

Ein registrerte to avvik mellom vedtak og IOP i forhold til tildelt ressurs. Det går fram av rettleiaren 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 på bakgrunn av ei konkret vurdering. IOP-ane var ikkje signerte av foreldre/føresette. Kommunen bør vurdere om dette er ein praksis som bør innførast, for å sikre/ synleggjere dialog med foreldre/føresette.

Årsrapport

Halvårs/årsrapportane gjekk fram som ein del av den individuelle opplæringsplanen i eiga vurderingskolonne. Ein såg derfor god samanheng og «raud tråd» rapporteringa, både m.o.t. 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 blitt gjennomført.

Anbefalingar

1. Kommunen bør vurdere å innarbeide ei meir detaljert framstilling av innhaldet i spesialundervisninga i enkeltvedtaket.
2. Kommunen bør innføre rutinar for utarbeide vedtak også i dei tilfelle PPT ikkje tilrår spesialundervisning. Dette for å sikre rettane til elev og føresette.
3. Kommunen bør sørge for at framtidige IOP/årsrapportar inneheld både dato og signatur for utarbeiding og ved eventuelt revurdering.
4. Kommunen bør vurdere å endre rutinar slik føresette signerer på IOP-en

1 INNLEIING

Kontrollutvalet i Hareid kommune gjorde vedtak i sak 10/15 om å få utført eit forvaltningsrevisjonsprosjekt kring spesialundervisning i grunnskulen. Målsettinga med prosjektet var å undersøke om Hareid kommune innanfor spesialundervisning følgjer krava som går fram av lover og føreskrifter og då spesielt m.o.t. sakkyndig vurdering, vedtak, individuell opplæringsplan og års/halvårsrapportar. I tillegg er det utarbeida ei deskriptiv analyse over kommunen sin ressursbruk (omfang) av spesialundervisning sett i forhold til andre kommunar.

1.1. Spesialundervisning

1.1.1 Opplæringslova

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 leggast 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 læringsproblem. 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: Samanheng mellom tilpassa opplæring, ordinær opplæring og spesialundervisning

1.1.3 Saksgong

Skulane skal 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 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 Hareid kommune vert vedtak om spesialundervisning fatta av rektor ved kvar enkelt skule på delegert mynde. Vedtaka vert fatta på bakgrunn av PPT si sakkyndige vurdering av eleven med tilhøyrande tilråding. 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

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

vaksne som har rett til spesialundervisning. Det går fram av kommunen sine nettsider (sist endra 27.10.14) at det er 11 tilsette knytt til PPT-tenesta i Hareid/Ulstein.

1.1.6 Grunnskulen i Hareid

Grunnskulen i Hareid består av 5 skular (1 privatskule). For skuleåret 2013/14 omfattar dette 579 elevar der 392 er knytt til 1-7 årstrinn og 187 er knytt til 8-10 årstrinn. Dette året var det 65 elevar som hadde vedtak om spesialundervisning etter opplæringslova §5.1. Av desse var 27 elevar på ungdomstrinnet og 38 elevar på barnetrinnet. Dette utgjorde 11,22 % av det totale elevtalet. Det må nemnast at KOSTRA- rapporteringa viste 10,1 % i 2013 (sjå kap 5.1 og 5,4) utan at ein har gått nærmare inn på årsaka til avviket.

2 Målsetting og problemstilling

Målsettinga med prosjektet er å undersøke om Hareid kommune innanfor spesialundervisning følgjer krava som går fram av lover og føreskrifter og då spesielt m.o.t. 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 skriftleg vedtak på elevar med spesialundervisning og er dei i samsvar med regelverket?
3. Korleis vert elevane med spesialundervisning følgt opp? (Individuell opplæringsplan og årsrapport)

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. Vi baserer kontrollen på analyse av relevante dokument, rutinar og korrespondanse med administrasjonen samt samtaler/ intervju med administrasjonen/skuleleiinga. Framgangsmåten i denne undersøkinga har i tillegg vore gjennomgang av enkeltsaker (saksmapper) og sakshandsamingssystemet «Ephorte».

I tillegg vart det gjennomført ei deskriptiv analyse over kommunen sin ressursbruk (omfanget) innanfor spesialundervisning. Denne bygg på kommunen si eiga rapportering til SSB (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

Det har blitt sett i verk tiltak for å få på plass felles rutinar i Hareids-skulen. Det har blant anna blitt fatta politisk vedtak om at det skal utarbeidast overordna kvalitetsplan.

(PS 9/15 Overordna kvalitetsplan for Oppvekst i Hareid kommune 2016-2020)

4.2 Verifisering av data

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

4.3 Avgrensing

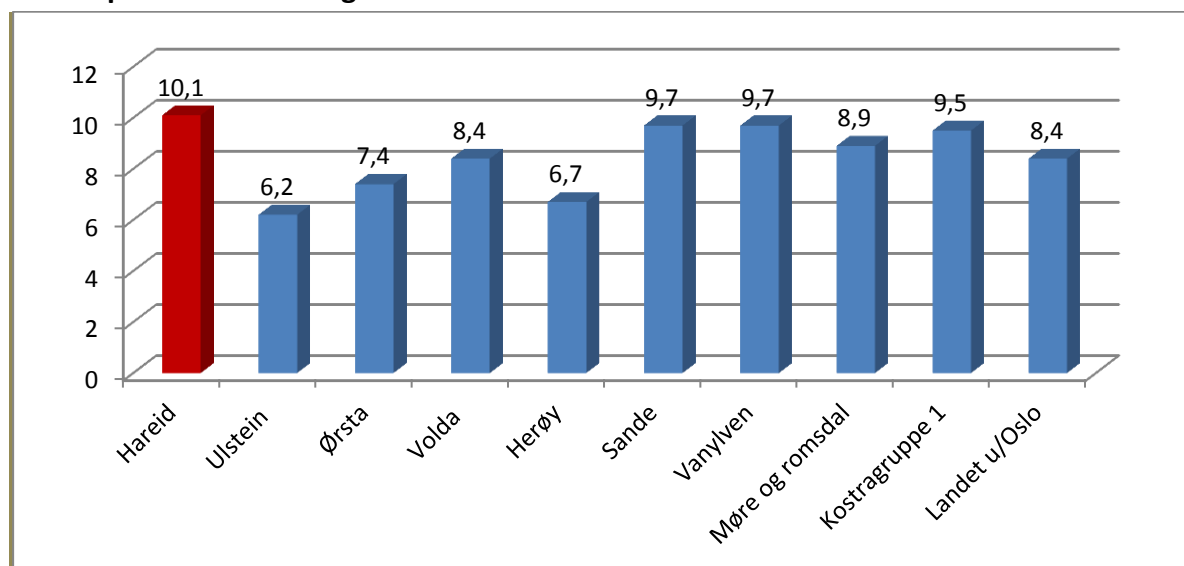
Kontrollen er avgrensa til å gjelde skuleåret 2013/14.

5 Analyse - ressursbruk

5.1 Ressursbruk til spesialundervisning

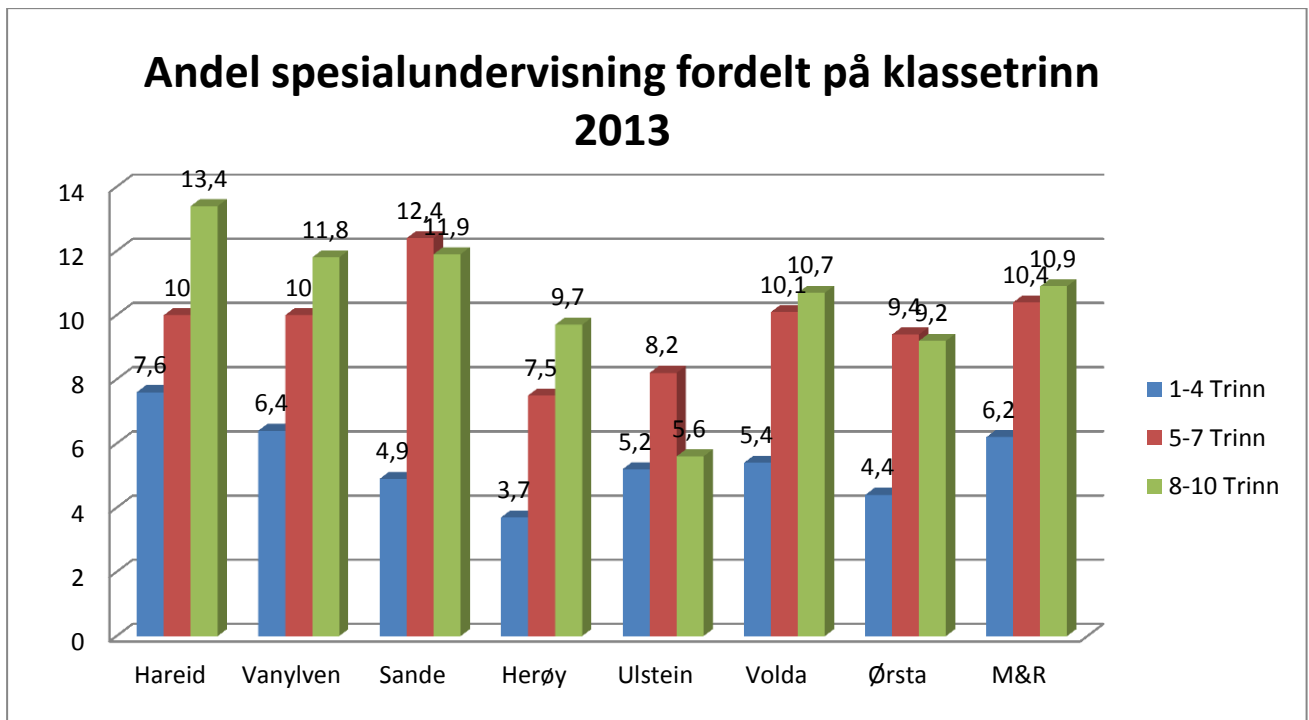
Det er samanlikne omfang av spesialundervisning i Hareid kommune i forhold til nabokommunane på Søre Sunnmøre, kommunegruppe 1 og snittet for landet utanom Oslo. Sjå oversikta/diagrammet nedanfor. Kommunegruppe 1 vert kjenneteikna som Små kommunar med middels bundne kostnader per innbyggjar, med lave frie disponible inntekter. KOSTRA- rapporteringa viser andel spesialundervisning på 10,1% i 2013, men kommunen sine eigne tal (henta frå GSI) viser ein andel på 11,2% utan at ein har gått nærmare inn på årsaka til avviket.

Andel spesialundervisning av antal elevar 2013



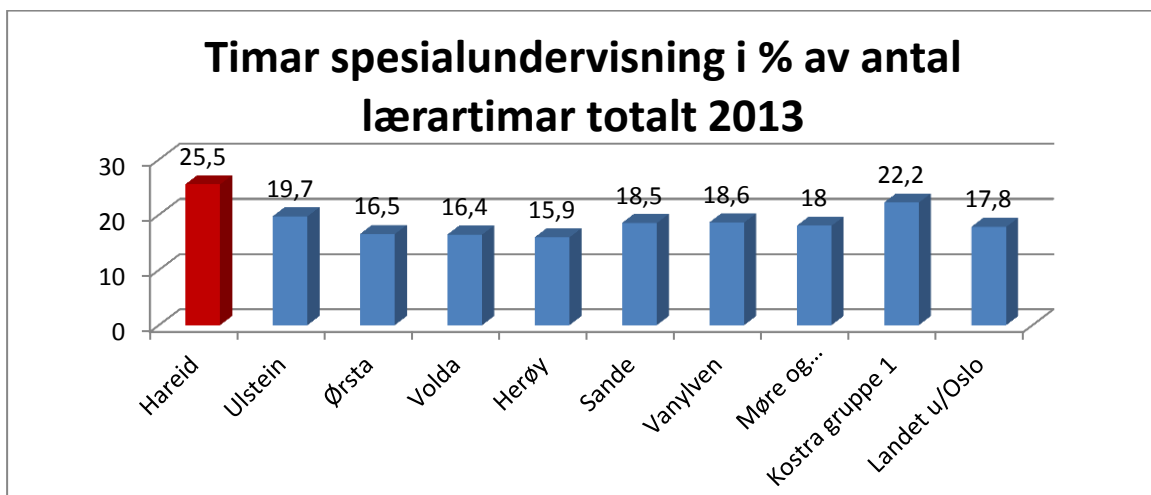
Figur 2: Kilde SSB/KOSTRA

Diagrammet viser at andelen spesialundervisning i Hareid for 2013 ligg på topp i forhold til gjennomsnitt for sin kommunegruppe (samanliknbare kommunar) og landsgjennomsnittet utanom Oslo. Også i høve nabokommunane hadde Hareid høgast andel elevar med spesialundervisning (10,1%) medan Sande og Vanylven også ligg høgare enn landsgjennomsnittet med 9,7%. Ulstein og Herøy hadde lågast andel ,med hhv 6,2% og 6,7%.



Tabellen overfor viser andel elevar som får spesialundervisning i småskulen, storskulen og ungdomsskulen. Det går fram ei dobling i andel elevar som tok 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. Derfor kan ein låg terskel for å sette i verk tiltak som spesialundervisning være med på å gi gode resultat på sikt.

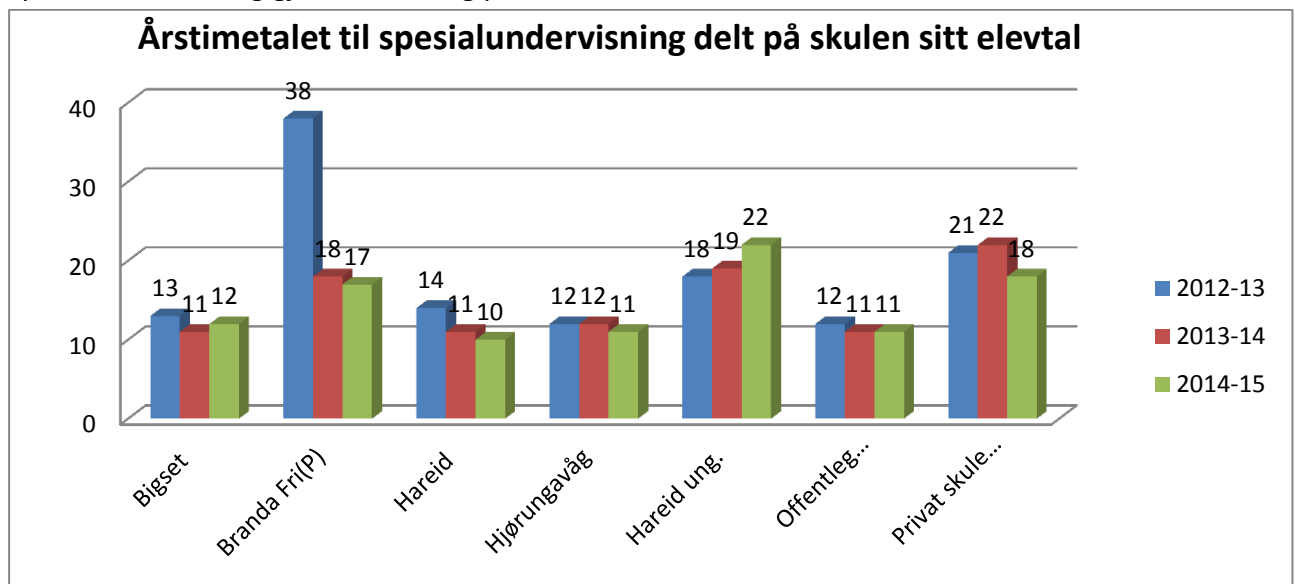


Ser ein på timar til spesialundervisning i forhold til lærartimar totalt, ser vi at Hareid har høgast prosentvis andel timar knytt til spesialundervisning i forhold til totale lærartimar. Kommunen ligg litt høgare en tilhøyrande KOSTRA-gruppe.

5.2 Spesialundervisningstimar totalt per elev

Oversikta nedanfor viser årstimetalet knytt til spesialundervisning ved kvar enkelt skule delt på antal elevar ved skulen. Det er interessant å sjå at dei private skulane har nesten dobbelt så mange spesialundervisningstimar per elev i forhold til den offentlege skulen, utan at revisjonen har sett noko nærmare på kva som kan vere årsaka for dette. Ved skulane i Hareid hadde Brandal friskule den desidert høgaste andelen i 2012/13. For skuleåra 2013/14 og 2014/15 var timetalet ved privatskulen på nesten same nivå som gjennomsnittet for den offentlege skulane i fylket. Hareid ungdomsskule har hatt høgaste andelen siste åra og låg på høgde med gjennomsnittet for privatskulane i fylket.

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.



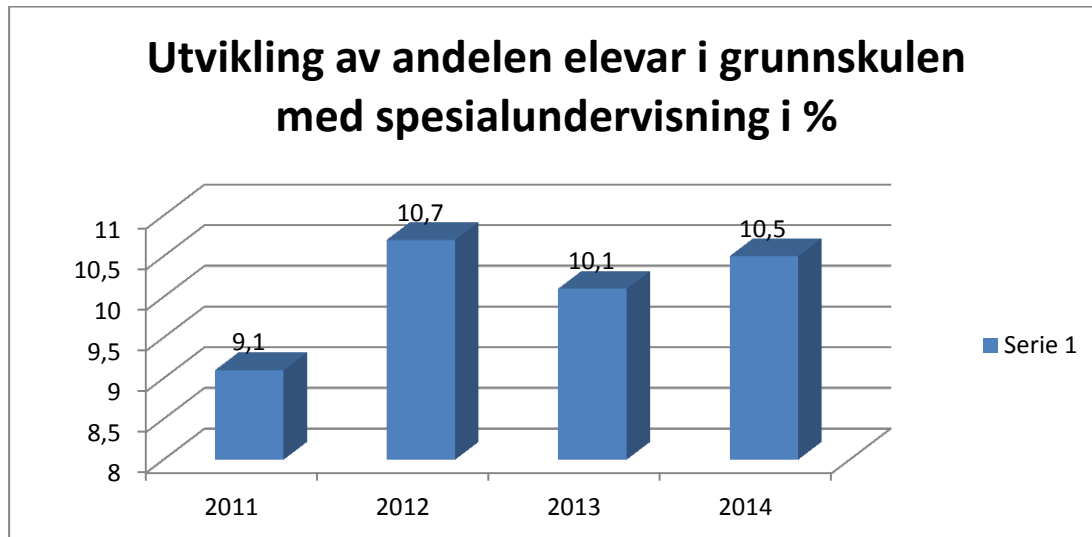
5.3 Elevar med spesialundervisning pr. klassetrinn

Oversikta nedanfor viser antal elevar med spesialundervisning pr. klassetrinn i Hareid kommune skuleåret 2013/14 fordelt på dei ulike skulane. Ut i frå tala registrerar ein at det var 21 elevar i småskulen (1- 4klasse), 17 elevar i storskulen (5 -7 klasse) og 27 elevar på ungdomstrinnet (8-10 klasse) som tok i mot spesialundervisning. Det var derfor flest elevar pr klassetrinn på ungdomstrinnet som fekk spesialundervisning.

	1.KL	2.KL	3.KL	4.KL	5.KL	6.KL	7.KL	8.KL	9.KL	10.KL
SUM	1	8	6	6	10	2	5	12	10	5

5.4 Utvikling i antal elever med spesialundervisning

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



Oversikta viser at andelen elever med spesialundervisning har halde seg relativt stabilt dei siste tre åra.

5.5 Årsverk og lærartimar

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

Hareid	2011-12	2012-13	2013-14
Sum lærartimar som vert gitt til undervisning totalt	34 035	33 970	31 017
Sum årstimar brukt på spesialundervisning og særskilt språkopplæring	8 760	10 075	9 056
Sum årstimar til ordinær undervisning	25 275	23 895	21 961
Spesialundervisning i % av total underv.	25 %	29%	29%

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

6.1 Innleiing:

Elevane i Hareid kommune har rett til 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 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 følgje 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 skriftleg 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.

Den sakkyndige vurderinga skal sikre at eleven si sak vert 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 ny sakkyndig vurdering bør utarbeidast. Eleven/føresette kan også krevje at PPT gjennomfører ny sakkyndig vurdering.

Utan 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 leggest til rette på best muleg måte for eleven i dei tilfelle spesialundervisning ikkje vert anbefalt.

6.3 Fakta

6.3.1 Innmelding til PPT

Det går fram av dei interne skriftlege rutineane til PPT at:

Fase 1: Før tilvising- tilpassa undervisning	Ansvar
Skulen skal vurdere læringsmiljøet og elevane sitt læringsutbytte kontinuerleg for å kunne tilpasse undervisninga innanfor dei ordinære rammene. Skulen skal vurdere både individ og systemfaktorar.	Undervisningspersonale og rektor
Ved mistanke om at ein elev ikkje får tilstrekkelig utbytte av opplæringa, skal undervisningspersonalet melde frå til rektor, som då har plikt til å undersøke saka. Det same gjeld dersom føresette eller eleven sjølv ber om ei vurdering. Skulen kartlegg eleven og prøver ut tiltak før dei eventuelt kontaktar PPT.	Undervisningspersonalet
Kontaktlærer og rektor kontaktar PPT for rettleiing før det eventuelt vert sendt ei tilvising. Læraren, rektor og PP-rettleiaren drøftar kva tiltak som bør prøvast ut. Dette er ein del av PPT sitt systemretta arbeid. Råda bør gjerast skriftleg slik at dei lett kan setjast i verk og verte vurderte.	Kontaktlærer og PP-rettleiar
Fase 2: Tilmelding til PPT	
Dersom eleven ikkje får tilfredstillande utbytte av ordinær tilpassa opplæring, må skule be om samtykke frå føresette og melde eleven til PPT.	Rektor
Dersom føresette motset seg ei tilvising, skal det dokumenterast med føresette sine underskrifter og lagrast i elevmappa.	Rektor
Pedagogisk rapport og kartleggingar /prøveresultat skal alltid følgje tilvisinga. Rapporten skal skildre eleven sine opplæringsbehov og korleis skulen har tilpassa undervisninga. Lærer viser til kartleggingar og kva tiltak som har vore utprøvde.	Kontaktlærer

6.3.2 Sakkyndig vurdering

Det er kommunen sin rådgjevande instans, pedagogisk – psykologisk teneste (PPT) som utarbeider den sakkyndige vurderinga for alle tilvisingane dei tek i mot om evt. Behov for 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.

Det går fram av PPT sine egne rutinar at:

PPT samarbeider tett med skulen og gir rettleiing. PPT gjer ei sakkyndig vurdering om eleven får tilstrekkeleg utbytte av ordinær undervisning. Dei rådfører seg med eleven/føresette i vurderinga.

Administrasjonen opplyser at skulen og PPT er i dialog med foreldra før den sakkyndige vurderinga vert utarbeida, og foreldre/føresette får dermed mulegheit til å komme med evt. innspel i forhold til vurderinga som vert gjort. Dette går også fram av PPT sine skriftelege rutinar. Skulane skal også utarbeide ein pedagogisk rapport på bakgrunn av sitt eige kartleggingsarbeid i høve eleven som skal over sendast til PPT når det vert søkt om spesialundervisning. Det låg derimot ingen slike rapportar i dei kontrollerte elevmappene.

Revisjonen sin kontroll gjaldt spesialundervisning knytt til skuleåret 2013/14. Ein kontrollerte i alt 12 av totalt 65 elevsaker der det hadde blitt tildelt spesialundervisning. Utvalet vart tilfeldig fordelt over alle dei offentlege skulane i kommunen, slik at alle skulane vart vurderte. Elevmappene vert i dag lagra elektronisk i Ephorte, kommunen sitt saksbehandlingssystem, og kommunen byrja arbeidet med å arkivere alle elevmappene i 2012 og 2013. Det er pr. i dag litt forskjellig praksis for korleis dokumenta vert lagra . Ved enkelte av skulane legg sekretærene dokumenta direkte inn i Ephorte, medan andre sender over dokumenta til arkivet på rådhuset som lagrar og arkiverer.

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 av lova, og om Hareid kommune etterlever desse. Oversikta er basert på vår gjennomgang av dei elektroniske elevmappene i utvalet vårt (12 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 opplæringen vurdert?	Ja
Er det vurdert om eleven har behov for spesialundervisning?	Ja
Kva som er realistiske opplæringsmål for eleven?	Ja
Kva opplæring som bør gis?	Ja
Er det vurdert tiltak i forhold til om eleven sine vanskar kan løysast innfor det ordinære 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.

6.3.3 Sakkyndig tilråding

I følgje rettleiar frå departementet skal den sakkyndige vurderinga innehalde ei tilråding. I alle dei sakkyndige vurderingane som er utarbeida av PPT og som vi har kontrollert gjekk det fram ei tilråding. Ut i frå tilrådinga gjekk det fram informasjon om innhald i undervisninga (arbeidsmåtar, utstyr, metodar osv). Vidare inneheld tilrådinga informasjon om korleis undervisninga burde organiserast og omfanget (årstimar).

Av dei 12 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

Dei sakkyndige vurderingane frå PPT er i samsvar med føresetnadane i opplæringslova. Det ligg og føre i den sakkyndige vurderinga ei 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.

Ingen av dei sakkyndige vurderingane som vi har sett på i dette prosjektet, og som har vore grunnlaget for enkeltvedtak skuleåret 2013/14 har vore eldre enn 3-4 år. Det går også fram av vurderinga kor lenge den er gjeldande.

Administrasjonen opplyser at skulen og PPT er i dialog med foreldra før den sakkyndige vurderinga vert utarbeida, og at føresette dermed får mulegheit til å komme med evt. innspel i forhold til vurderinga som vert gjort.

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

7.1 Innleiing

I dette kapittelet 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 samsvar med forvaltningslova.

God forvaltningsskikk krev at sakshandsaminga skal vere skrifteleg for å kunne dokumentere faktagrunnlaget i enkeltvedtaket slik at det er muleg 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.

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 kva slags opplæringstilbod eleven skal ha. I Ot.prp. nr 46 (1997-90) på side 169 i merknad til § 5-3 er det understreka at det må gå klart og fullstendig fram kva slags opplæringstilbod eleven skal ha. Her går det fram om enkeltvedtaket at: *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 tilstrekkeleg.

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 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 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 rettsikkerhet 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 forvaltningslova går det fram at eleven har 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
- 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 fornying 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 tilgang til å søkje fri rettshjelp, skolen 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 – form og innhald

All 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 vert scanna og lagt inn av arkivansvarleg ved rådhuset.

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

Revisjonen etterspurde saker der PPT i sakkyndig vurdering rår til at eleven ikkje har rett til spesialundervisning og der kommunen hadde gitt avslag på spesialundervisning dei tre siste skuleåra (2011/12, 2012/13 og 2013/14). Ein fekk tilbakemelding om at det ikkje hadde blitt gitt avslag ved nokon av skulane for dei tre skuleåra. Ein fekk også tilbakemelding på at «Hareidsskulen» ikkje har praksis for å fatte vedtak ved avslag.

Ein registrerte at vedtaka hadde lik utforming ved dei forskjellige barneskulane i Hareid kommune og baserte seg på ein standard mal. Vedtaka ved barneskulane inneheld ei tabellarisk framstilling over den tildelte ressursen. Tabellen inneheld informasjon om kva tiltak (eineundervisning, gruppe, to-lærar osv), fag og opplæringsområde (norsk, matematikk, engelsk osv.) og omfang.

Vedtaka ein kontrollerte ved Hareid ungdomsskule inneheld ikkje den tabellariske framstillinga ein såg ved barneskulane. Her blei det berre vist til ressursen i den sakkyndige vurderinga og framtidig IOP. Vedtaka inneheld ikkje ei detaljert framstilling av innhald, organisering og omfang.

Alle vedtaka som revisjonen gjennomgjekk var merka/stempla med «unnateke offentlegheit».

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 8 av dei 12 kontrollerte vedtaka var det samsvar mellom ressursen i vedtaka og den sakkyndige tilrådinga. I ei av dei kontrollerte sakene hadde eleven fått omgjort ein spes.ped. time til to timar med fagarbeidar/assistent. Avviket blei grunngjeve med at relasjonen mellom elev og assistent var svært god og at både eleven sjølv og assistenten syntes dette var ei god løysing. I dei tre andre sakene der ein registrerte avvik var spes.ped. ressursen redusert med ein time i veka. Det låg ikkje føre grunngjeving for kvifor ein hadde redusert ressursen i dei tre vedtaka.

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

7.3.2 Klage og klagesaker

Til slutt i vedtaket går det fram korleis ein skal gå fram ved klage. Ein registrerte felles klagetekst ved barneskulane. Hareid ungdomsskule hadde ei litt anna utforming. Det gjekk ikkje fram av klageteksten informasjon om rett til å sjå saka sine dokument (innsynsrett), og heller ikkje informasjon om fri rettshjelp og tilgang til å få tilkjent saksomkostningar. Dei to sistnemnde er mest aktuelle ved eventuelt avslag på spesialundervisning.

Revisjonen etterspurde klagesaker der PPT i sakkyndig vurdering rår til at eleven ikkje har rett til spesialundervisning. Slike klagesaker hadde ikkje kommunen. Dette kan ha samband med at ein ikkje har hatt praksis med å fatte vedtak i saker der PPT ikkje tilrår spesialundervisning (avslag).

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, og rettleiar gir nærmare retningslinjer.

Rettleiaren kring spesialundervisning seier bl.a. at eit vedtak om spesialundervisning skal gi informasjon om innhaldet, omfanget og organiseringa av opplæringa. Det skal være så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva slags opplæringstilbod eleven skal få. Dette er spesielt viktig m.o.t. å sikre klagerettane til føresette og elev. Ein registrerte same mal og utforming på vedtaka ved dei ulike barneskulane i kommunen. Generelt sett inneheld vedtaka informasjon om den organisatoriske gjennomføringa og omfanget av eventuelle støttetiltak, men i enkelte tilfelle kunne ei meir detaljert framstilling av innhaldet i undervisninga gått fram.

Vedtaka ved ungdomsskulen hadde ei litt anna utforming. I desse vedtaka såg ein lite informasjon i vedtaket som omhandla korleis spesialundervisninga var tenkt organisert og kva ho skulle innehalde. Det blei i stor grad berre vist til den sakkyndige vurderinga. Ei meir detaljert framstilling av organisering, omfang og innhald burde gått fram av sjølve vedtaket.

Ein registrerte fire saker der det var avvik mellom ressursen i den sakkyndige tilrådinga og vedtaket. I tre av sakene låg det ikkje føre grunngjeving for avviket.

7.4.5 Unnateke offentlegheit

Det gjekk fram av alle dei kontrollerte vedtaka 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, IOP osv).

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 går ikkje fram av vedtaksteksten at ein kan få tilkjent saksomkostningar, eller informasjon om tilgangen til å sjå saken sine dokument (innsynsrett). Kommunen bør derfor utarbeide ein oppdatert vedtakstekst der desse emna inngår.

Kommunen har ikkje praksis for å fatte vedtak i saker der det ikkje vert tilrådd spesialundervisning. Eleven har ein del rettar i forbindelse med eit enkeltvedtak jfr. forvaltningslova, og når det ikkje vert fatta vedtak fell desse rettane vekk. Kommunen bør utarbeide rutinar og praksis for å fatte vedtak i saker der PPT ikkje tilrår spesialundervisning.

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 skriftleg vurdering over resultatet av den opplæring som har blitt gitt (halvårs/årsrapport).

8.1.1 Individuell opplæringsplan

Den individuelle opplæringsplanen skal bygge direkte på vedtaket og 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, detaljert oversikt over innhaldet i opplæringstilbodet og elevens 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 skriftleg 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. Men 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.

8.1.3 Oppsummert

Vi legg følgjande revisjonskriterium til grunn for vår vurdering:

- Elevar med spesialundervisning skal ha individuell opplæringsplan som skal rullerast.
- 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
 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) i alle dei kontrollerte sakene. Det er ikkje krav til korleis den individuelle opplæringsplanen skal utformast, men innholdsmessig skal planen vise mål og innhaldet i opplæringa i tillegg til informasjon om korleis opplæringa elles skal drivast. Kor detaljert ein utformar ein plan er avhengig av eleven sitt behov. Det er derfor tilstrekkeleg med mindre grunnleggjende planar på elevar med mindre vanskar, medan elevar med meir samansette vanskar krev ein meir grundig IOP.

I Hareid kommune vert det nytta felles mal og utforming på dei individuelle opplæringsplanane og årsrapportane (evaluering). 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 og organiseringa av tildelt ressurs. Deretter gjekk det fram ein tabellarisk fagplan for kvart enkelt fag /område som inneheld mål for perioden og arbeidsmåtar/tiltak for å nå måla, med inndeling i hovudmål, delemne, mål og tiltak/metode/læremiddel og ei vurderingskolonne (utfylt på halvårs-/årsrapport). IOP-ane inneheldt ikkje lovheimel/merking m.o.t. unnateke offentlighet, då dette gjeld alle dokument i saka, ikkje berre vedtaket..

Ein såg i stor grad god samanheng mellom den tildelte ressursen som gjekk fram av vedtaket og ressursen som gjekk fram av den individuelle opplæringsplanen. I 2 av dei 12 kontrollerte sakene såg ein mindre avvik (1 time i veka), og som ikkje var grunnleggjende. Utover dette hadde alle IOP-ane same ressurs som vedtaket.

Hareid kommune har ein ikkje praksis for at foreldre/føresette signerar IOP/årsrapportane. Ingen av dei kontrollerte IOP-ane var signerte foreldre føresette og IOP- malen var ikkje utforma for at foreldre/føresette skal signere den. Dette gjer det vanskeleg å vurdere kor involvert foreldra/føresette har vore i utarbeidinga av IOP-en. Det er ikkje eit krav at foreldre/føresette skal signere den.

Det gjekk i liten grad fram av IOP-ane når dei var utarbeidde og eventuelt justerte/evaluerte. Dette gjorde det vanskeleg å kontrollere kor lang tid det hadde teke frå vedtak har vore fatta til IOP låg føre. Ut i frå dokumentdato i Ephorte var IOP-ane i Hjørungavåg og ved Hareid ungdomsskule utarbeida på hausten (sept/okt). Medan ein registrerte at ved Hareid

barneskule og Bigset skule var IOP-ane utarbeida før sommarferien (ca 14 dagar etter at vedtaket var fatta). I kommunen sitt årshjul går det fram at IOP skal utarbeidast seinast 1. oktober.

Sakkyndige vurdering låg føre i tidsromet frå febr -mai, og vedtak vart fatta i slutten av juni/starten av juli.

8.2.2 Årsrapport

Gjennomgang av dei elektroniske elevmappene viser at skulane for skuleåret 2013/14 har utarbeida årsrapportar i alle dei kontrollerte sakene. Halvårs/årsrapporten var same dokument som den individuelle opplæringsplanen med tillegg av vurderingskolonnen i fagplanen som var utfylt. Ein såg derfor god samanheng mellom den individuelle opplæringsplanen og årsrapportane, då det gjekk fram ei konkret vurdering av kvart enkelt mål.

Det gjekk i dei fleste tilfella ikkje fram av IOP/årsrapportane dato for når evalueringa eller vurderinga vart 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 vart utarbeidd gjorde det vanskeleg å evaluere sakshandsamingstida. Med bakgrunn i dokumentdato i Ephorte og i dei få tilfella det gjekk fram signaturodato kunne det sjå ut som at om lag halvparten var utarbeida før sommarferien og dei resterande på hausten. Kommunen bør derfor sørge for at framtidige IOP-ar inneheld opphavleg utarbeidingsdato og evt. revurderingsdato. Ein bør også sørge for at den individuelle opplæringsplanen vert utarbeida så raskt som råd etter at vedtak vert fatta, og bør utarbeidast i samband med at enkeltvedtak om spesialundervisning vert fatta.

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, IOP-en og årsrapporten. Ein registrerte same mal og utforming mellom dei ulike skulane og IOP-ane omhandla/inneheldt i stor grad alle krava som går fram av lov/rettleiar.

Ein registrerte to 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.

IOP-ane var ikkje signerte av foreldre/føresette. Dette er ikkje eit krav, men kommunen bør vurdere om dette er ein praksis som bør innførast for å sikre/ synleggjere kravet til dialog med foreldre/føresette

8.3.2 Årsrapport

Halvårs/årsrapportane gjekk fram som ein del av den individuelle opplæringsplanen som ei vurderingskolonne. Ein såg derfor god samanheng og «raud tråd» m.o.t. 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 evaluering og vurdering har blitt gjennomført.

9 ANBEFALINGAR

1. Kommunen bør vurdere å innarbeide ei meir detaljert framstilling av innhaldet i spesialundervisninga i enkeltvedtaket.
2. Kommunen bør innføre rutinar for utarbeide vedtak også i dei tilfelle PPT ikkje tilrår spesialundervisning. Dette for å sikre rettane til elev og føresette.
3. Kommunen bør sørge for at framtidige IOP/årsrapportar inneheld både dato og signatur for utarbeiding og ved eventuelt revurdering.
4. Kommunen bør vurdere å endre rutinar slik føresette signerer på IOP-en

10 Rådmannen sin kommentar

Tilbakemelding frå oppvekst Hareid kommune – tilsend utarbeida rapport i etterkant av revisjon:

Innspel til rapport:

Forvaltningsrevisjonsprosjekt kring spesialundervisning i grunnskulen

- Ungdomsskulen bruker andre skjema for enkeltvedtak. Dette blir påpeika, difor kjem ungdomsskulen også no til å bruke same skjema som dei andre skulane.
- Det er ikkje eit krav at IOP'ane skal signerast av føresette, men dette blir påpeika at ein bør få gjort sidan dette seier noko om samarbeid med føresette. Vi vil prøve å endre på desse rutinane slik at føresette signerer for at dei er gjort kjende med innhaldet.
- Spesifisere betre organisering av spesialundervisninga.
- IOP'ane bør datofestast jamfør rapporten. Vi vil lage til ein rubrikk for dette i malen.

I arbeid med oppstarta arbeid med Overordna kvalitetsplan for oppvekst 2016-2021

Vil vi i løpet av denne perioden gå gjennom rutinar og prosedyrar knytt til spesialundervisninga i Hareidsskulane. Revisjonsrapporten vil då vere eit viktig grunnlagsdokument for vår interne revisjon i oppvekst.

Mvh

Trine Falkenstein | Kommunalsjef