

FINANSIELL REVISJON | FORVALTNINGSREVISJON | FINANSFORVALTNING | SELSKAPSKONTROLL | RÅDGIVNING



FORVALTNINGSREVISJON

TIDLIG INNSATS OG SPESIALUNDERVISNING

ORKDAL KOMMUNE

DESEMBER 2016

Forord

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført på oppdrag fra kontrollutvalget i Orkdal kommune. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til RSK 001: Standard for forvaltningsrevisjon (Norges kommunerevisorforbund (NKRF)). Vi vil benytte anledningen til å takke ledelse og ansatte for å ha lagt tilrette for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen.

Trondheim, 22.12.2016

Anna Ølnes /s/
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Gard S.G. Lyng /s/
Prosjektmedarbeider

Sammendrag

Kontrollutvalget i Orkdal kommune vedtok i sak 3/16 å bestille en forvaltningsrevisjon med fokus på tilpasset opplæring og spesialundervisning i kommunen. Forvaltningsrevisjonen har undersøkt dette:

- 1. Sørger kommunen for tidlig innsats?*
- 2. Har kommunen tilfredsstillende praksis med utredning, tildeling, planlegging og oppfølging av tilrettelagt opplæring og spesialundervisning?*
- 3. Har rådmannen sørget for at alle skolene har fulgt opp rapporten fra fylkesmannens tilsyn med Orkanger ungdomsskoles i 2014?*

I kapittel 6 konkluderer vi med at kommunen i all hovedsak har tilfredsstillende oppfølging for elever med behov for spesialundervisning. Det er lagt tilrette for at personalet ved skolene kan yte tidlig innsats, gjennom rutiner og verktøy for å kartlegge og avdekke særskilte behov.

Orkdal kommune har betryggende organisering av den tilpassa opplæringen og spesialundervisning, og samarbeidet internt ved skolene og mellom skolene og PP-tjenesten ser ut til å fungere godt. Det ser vi bl.a. gjennom

- Bruk av ulike metoder og verktøy for å kartlegge og avdekke ståsted og eventuelle vansker
- Systematisk arbeidet etter tiltakskjedemodellen, og en positiv utvikling med tanke på systematisk arbeid for tilpasset opplæring innenfor ordinær opplæring.
- Rutiner og maler for å utarbeide individuell opplæringsplan, konkrete og overskuelige mål og tydelig beskrivelse av organisering av opplæringen.

Likevel vil vi peke på noen svakheter vi har avdekket i revisjonen:

- Vi stiller spørsmål ved lærertettheten i 1. – 4. trinn (småtrinnet), og spør om det økte elevtallet pr. lærer kan være en risiko mot tilfredsstillende arbeid med tidlig innsats
- Enkelte elevmapper mangler noe dokumentasjon

- Årsrapporteringen på individuell opplæringsplan mangler bekreftelse på om opplæringen har vært organisert i henhold til planen, eller om det har vært alternativ eller avvikende organisering.

På bakgrunn av dette anbefaler vi rådmannen å holde kontinuerlig oppmerksomhet på utvikling og oppfølging av rutiner for betryggende arbeid med tilpasset opplæring og spesialundervisning, og ber rådmannen om å se spesielt på:

- At tidlig innsats ivaretas ved å sikre lærertetthet for å ivareta bestemmelsene opplæringsloven om tidlig innsats
- Sørge for fullstendig rapportering på individuell opplæringsplan; mål, innhold og organisering av opplæringen

I kapittel 1 har vi utdypet kontrollutvalgets bestilling og beskrevet prinsipper og begreper for som gjelder for tilpasset opplæring og spesialundervisning. Videre har vi beskrevet hvordan dette er organisert i Orkdal kommune.

I kapittel 2 redegjør vi for hvordan vi har gjennomført undersøkelsen. For å belyse problemstillingene har vi tatt utgangspunkt i formålsparagrafen i opplæringsloven om tilpasset opplæring og tidlig innsats. Videre har bestemmelser i lovens kapittel 5 vært utgangspunkt for kriterier rundt spesialundervisning. Kriteriene er utdypet med utgangspunkt i bestemmelser i forskrift og anbefalinger i veiledningsmateriell fra Utdanningsdirektoratet. I kapittel 2 gjør vi videre rede for hvordan vi har samlet informasjon og dokumentasjon for vurderingene og konklusjonene i rapporten. Det er intervju og dokumentasjon av saksbehandling som utgjør hovedtyngden i datamaterialet, i tillegg til elev- og lærerstatistikk fra Grunnskolenes informasjonssystem (GSI) og kommune-stat-rapporteringen i SSB (KOSTRA).

Kapittel 3 – 5 belyser de tre problemstillingene inngående, med detaljert redegjørelse for kriterier, systematisk framleggelse av dataene vi har samlet inn og våre vurderinger av om dette er i tråd med kriterier.

Et rapportutkast har vært på høring hos rådmannen. Revisor hadde et møte med kommunalsjef for oppvekst i etterkant av høringsperioden. Kommunalsjefens innspill var rettet mot språklige presiseringer. Etter kommunalsjefens ønske er det ikke avgitt høringsuttalelse på rapporten (heller ikke referat fra møtet).

Innholdsfortegnelse

.....	1
Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	8
1.1 Bestilling	8
1.2 Nærmere om tilpasset opplæring og spesialundervisning	8
1.3 Skolene i Orkdal kommune	9
2 Undersøkelsesopplegget.....	9
2.1 Avgrensninger.....	9
2.2 Problemstillinger	10
2.3 Revisjonskriterier	10
2.4 Metode for datainnsamling og analyse.....	11
3 Tidlig innsats	13
3.1 Revisjonskriterier	13
3.2 Data.....	13
3.2.1 Organisering, kompetanse og samarbeid om tidlig innsats og spesialundervisning.....	14
3.2.2 Tidlig avdekking ved overganger og lærertetthet	16
3.2.3 Utprøving av tilpasset opplæring innenfor ordinær opplæring.....	18
3.3 Revisors vurdering.....	21
3.3.1 Organisering, kompetanse og samarbeid om tilpasset opplæring og spesialundervisning.....	21
3.3.2 Tidlig avdekking ved overganger og lærertetthet	22
3.3.3 Utprøving av tilpasset opplæring innenfor ordinær opplæring.....	23
4 Saksgang og dokumentasjon ved vurdering, vedtak og oppfølging av spesialundervisning	24
4.1 Revisjonskriterier	24
4.2 Data.....	26
4.2.1 Omfanget av spesialundervisning.....	26
4.2.2 Henvisning	28
4.2.3 Sakkyndig vurdering.....	30
4.2.4 Enkeltvedtak	31

4.2.5	Individuell opplæringsplan (IOP) og rapport	33
4.3	Revisors vurdering.....	36
4.3.1	Reduksjon av spesialundervisning til fordel for tilpasset opplæring	36
4.3.2	Individuell opplæringsplan (IOP) og rapport	38
5	Oppfølging av fylkesmannens tilsyn	39
5.1	Revisjonskriterier	39
5.2	Data.....	39
5.3	Revisors vurdering.....	40
6	Konklusjoner og anbefalinger	41
6.1	Konklusjon.....	41
6.2	Anbefaling.....	42

Tabell

Tabell 1.	Gjennomsnittlig gruppestørrelse (elevtime pr. lærertime) for Orkdal kommune. ...	17
Tabell 2.	Gjennomsnittlig gruppestørrelse (elevtime/pr. lærertime) for den enkelte skole. .	18

Figurer

Figur 1.	Elever med spesialundervisning i skolene i Orkdal kommune.	26
Figur 2.	Elever med spesialundervisning 2015. Orkdal og sammenlignbare kommuner....	27

1 Innledning

Kontrollutvalget i Orkdal kommune vedtok i sak 3/16 å bestille en forvaltningsrevisjon med fokus på tilpasset opplæring og spesialundervisning i kommunen.

I dette kapittelet redegjør vi for bestillingen fra kontrollutvalget og rammene for denne forvaltningsrevisjonen.

1.1 Bestilling

Bestillingen fra KU ble gitt med grunnlag i Plan for forvaltningsrevisjon 2015-2016 og kontrollutvalgets bestilling i sak 3/16.

Forvaltningsrevisjonens innretning er basert på kontrollutvalgets vedtak i sak 10/16, hvor de behandlet prosjektplan som revisor hadde utarbeidet. I prosjektplanen var det foreslått fire mulige problemstillinger i prioritert rekkefølge:

1. *Sørger kommunen for tidlig innsats i tråd med regelverket?*
2. *Har kommunen tilfredsstillende praksis med utredning, tildeling, planlegging og oppfølging av spesial-undervisning, jf. kapittel 5 i opplæringsloven?*
3. *Har rådmannen sørget for, og fulgt opp at alle skolene har implementert vurderinger og konklusjoner fra fylkesmannens tilsyn med Orkanger ungdomsskoles forvaltningskompetanse?*
4. *Hva kan forklare Orkdal kommunes omfang av spesialundervisning?*

Kontrollutvalget vedtok at forvaltningsrevisjonen skulle legge vekt på problemstilling 2 og 3, men vi har i større eller mindre grad dekket den første og den siste problemstillingen også.

1.2 Nærmere om tilpasset opplæring og spesialundervisning

Innledningsvis kan det være oppklarende å definere begrepene tilpasset opplæring og spesialundervisning. I opplæringsloven er tilpasset opplæring et av de grunnleggende føringene for opplæringen. I § 1-3 heter det at: «*Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten.*» (Kunnskapsdepartementet, 1998). Tilpasset opplæring gjelder for alle elever, og er et virkemiddel for at alle skal oppleve økt læringsutbytte. Det er ingen individuell rett, men skal skje gjennom tett oppfølging og vurdering av den enkelte eleven, variasjon og tilpasninger i undervisningsmetoder og læringsarenaer innenfor fellesskapet. Tilpasning skal vanligvis skje gjennom ordinær opplæring, ved at eleven følger lærerplanen i

Kunnskapsløftet. Det kan også skje gjennom spesialundervisning, ved at eleven får enkeltvedtak og individuell opplæringsplan med egne kunnskapsmål (Utdanningsdirektoratet, 2015). For noen elever vil tilpasset opplæring skje ved særskilt tilrettelegging, men uten at de får spesialundervisning og individuell opplæringsplan (IOP).

I den videre undersøkelsen vil det være den opplæringen som skjer innenfor de to mørkeste sirklene som vil være i fokus.

1.3 Skolene i Orkdal kommune

Orkdal kommune har seks skoler, hvorav tre 1 – 7-skoler (barnetrinn), to 1 – 10-skoler og en 8 – 10-skole (ungdomstrinn). Skolene i Orkdal kommune ledes av kommunalsjef for oppvekst (rådmannsnivå) og rektorer, som er resultatledere for sin enhet (inklusive skolefritidsordningen – SFO).

Orkdal er vertskommune for pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) for Agdenes (og Orkdal). PP-tjenesten er organisert innenfor kommunalsjefen for oppveksts stab, og har egen leder.

2 Undersøkelsesopplegget

I dette kapitlet presenterer vi metodisk opplegg for forvaltningsrevisjonen, for å innfri kontrollutvalgets bestilling. Det vil si problemstillingene som er valgt som utgangspunkt for undersøkelsen, kriteriene vi har samlet inn informasjon og gjort vurderinger opp mot, og metoder vi har brukt for å samle og analysere de dataene og dokumentasjonen som ligger til grunn. Først vil vi informere om hva vi ikke har undersøkt – våre avgrensninger.

2.1 Avgrensninger

Tilpasset opplæring er et svært bredt felt, og gjelder all opplæring som skjer i skolen. Vi har avgrenset undersøkelsen mot tilpasset opplæring i alminnelighet, og har ikke undersøkt variasjonen i undervisningsmetoder, læringsarenaer og vurderingsmetoder. Vi har heller ikke sett på tilpasset opplæring for de elevene som har sterke læreforutsetninger. Vi har konsentrert undersøkelsen om spesialundervisning, og det som skjer av tiltak i grenselandet til spesialundervisning. Grenselandet har vi avgrenset til å omfatte tidlig innsats og tilrettelegging av opplæringen for elever som er innenfor bekymringssonen, men som ikke nødvendigvis har behov for spesialundervisning. Reglene for saksbehandling av spesialundervisning er omfattende og detaljerte, og vi har avgrenset mot store deler av forvaltningsloven og personvernloven.

2.2 Problemstillinger

På bakgrunn av ovenstående lyder problemstillingene i prosjektet:

1. *Sørger kommunen for tidlig innsats?*
2. *Har kommunen tilfredsstillende praksis med utredning, tildeling, planlegging og oppfølging av tilrettelagt opplæring og spesialundervisning?*
3. *Har rådmannen sørget for at alle skolene har fulgt opp rapporten fra fylkesmannens tilsyn med Orkanger ungdomsskoles i 2014?*

Problemstillingene belyses i henholdsvis kapittel 3, 4 og 5.

2.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normene vi vurderer informasjonen opp mot. Kriteriene er hentet fra autoritative kilder, som lovtekst, forskrifter, offentlig vedtatte planer, retningslinjer og instruksjer.

Til denne forvaltningsrevisjonen er følgende kilder til revisjonskriterier aktuelle:

- Lov om opplæring i grunnskole (Kunnskapsdepartementet, 1998)
 - § 1-3 Tilpasset opplæring og tidlig innsats
 - Kapittel 5 om spesialundervisning
- St.meld. 16 (2006 – 2007) ... og ingen stod igjen (tidlig innsats) (Kunnskapsdepartementet, 2007)
- Veileder fra Kunnskapsdepartementet: Fra eldst til yngst (tidlig innsats) (Kunnskapsdepartementet, 2008)
- Veileder fra Utdanningsdirektoratet – Spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2014)
- Kommuneleien - § 23 Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet (§ 23-2)
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag – tilsyn 2014

De konkrete revisjonskriterier er beskrevet i tilknytning til hvert kapittel.

2.4 Metode for datainnsamling og analyse

Denne rapporten bygger i hovedsak på informasjon fra samtaleintervju og gjennomgang av dokumenter som belyser spørsmålene vi har stilt i problemstillingene. Videre har vi gjennomgått innrapporterte elev- og lærertall i ssb.no/kostra og Grunnskolenes informasjonssystem (GIS) i udir.no.

Hovedtyngden av informasjonsgrunnlaget i rapporten er fra intervju med kommunalsjef for oppvekst (oppstartsmøte), leder for PP-tjenesten, rektorene ved Årlivoll, Grøtte og Evjen skoler, i tillegg til de som har koordineringsansvar for spesialpedagogikk og en kontaktlærer på henholdsvis småtrinnet (1 – 4), mellomtrinnet (5 – 7) og ungdomstrinnet (8 – 10) på hver av skolene. Skolene er valgt ut på bakgrunn av bredde i trinn, i tillegg til størrelse og geografisk plassering. Intervjuobjektene ved hver skole er valgt ut på bakgrunn av funksjon og at de dekker bredden av trinn. Totalt har vi intervjuet 16 personer. Intervjuinformasjon gir god innsikt i hvordan de arbeider med tilpasset opplæring og spesialundervisning ved skolene. Det er skrevet referat fra alle intervjuene, og alle, med unntak av to, er verifiserte. De to referatene som ikke er verifisert er ikke brukt i det videre arbeidet.

Vi har dessuten gjennomført intervju med ansatte ved PP-tjenesten gjennom en e-posthenvendelse med fire spørsmål. Vi har fått svar fra fem ansatte i PP-tjenesten. Grunnen til at vi ba om svar på e-post fra ansatte i PPT var at vi ville ha deres erfaring med og inntrykk av skolenes arbeid med og saksbehandling rundt tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Kontrollutvalget har vært opptatt av saksbehandlingen i forbindelse med utredning av spesialundervisning. I tillegg til dokumentasjon av rutiner og prosedyrebeskrivelser, har vi gjennomgått et utvalg elevmapper. Vi ba om å få gjennomgå saker ved de tre skolene ut fra følgende utvelgelsesmetode:

- De 6 siste enkeltvedtakene som vedrører spesialundervisning, eller annen tilpasning i skoleåret 2015/2016.
 - o de 3 siste vedtakene som ikke resulterte i spesialundervisning, men annen tilpasset undervisning gjeldende skoleår,
 - o og de 3 siste vedtakene som resulterte i spesialundervisning

Vi har også hatt en gjennomgang av elevmapper ved PP-tjenesten. Her ba vi om mapper etter følgende utvalgsmetode:

- elevmapper fra hver skole i Orkdal kommune: 2 som ikke resulterte i enkeltvedtak om spesialundervisning, og 2 som resulterte i enkeltvedtak. Mappene kan være de siste

sakkyndige utredningene som ble gjort (hhv. med og uten enkeltvedtak) ved hver skole, skoleåret 2015/2016

Grunnen til mappegjennomgangen er at vi på den måten har fått dokumentasjon som enten bekrefter eller nyanserer den øvrige dokumentasjonen.

Vi har fått et datagrunnlag som dekker et bredt spekter av kilder og datatyper. Vi mener at det er et tilstrekkelig datagrunnlag for å konkludere på problemstillingene.

Et utkast til rapport har vært til gjennomsyn hos rådmannen i kommunen i perioden 7. - 19. desember. I et møte med rådmannen, ved kommunalsjefen, kom det noen forslag til språklige presiseringer, men rådmannen så ikke behov for å komme med høringsuttalelse.

3 Tidlig innsats

I dette kapitlet konkretiserer vi kriterier og legger fram data for den første problemstillingen om tidlig innsats. På bakgrunn av det gjør vi vurderinger av om Orkdal kommune følger de føringene som gjelder for tidlig innsats.

3.1 Revisjonskriterier

Hovedregelen i opplæringsloven¹ (§ 1-3) er at alle elever skal få en opplæring og undervisning som er tilpasset deres evner og læringsforutsetninger. Utgangspunktet er at opplæringen skal gis som ordinær undervisning, felles for alle elevene, med tilpasninger etter hver enkelt elevs faglige forutsetninger. I hvilken grad skolene lykkes med å gi tilpasset opplæring kan til en viss grad påvirke behovet for spesialundervisning for enkeltelever.

Det er dessuten et viktig prinsipp i opplæringsloven (§ 1-3) at på 1.- 4. trinn skal den tilpassa opplæringen i norsk (og samisk) og matematikk blant annet gjennomføres med ekstra lærertetthet² (tidlig innsats). Dette antas å redusere behovet for spesialundervisning senere i skolegangen.

Basert på dette oppsummerer vi kriteriene som vi har samlet inn data og gjort våre vurderinger opp mot:

- Betyggende organisering og samarbeid om tidlig innsats og spesialundervisning
- Tidlig innsats ved
 - o gode overganger mellom barnehage og skole
 - o ekstra lærertetthet i fagene norsk og matematikk (og samisk) i 1.-4. trinn
 - o avdekking av elevenes læringsforutsetninger,
 - o tilrettelegging opplæringen innenfor ordinær undervisning

3.2 Data

I dette kapitlet presenterer vi informasjon som er samlet inn gjennom intervju og dokumentgjennomgang. Veilederen i spesialundervisning, som Utdanningsdirektoratet har utarbeidet, deler prosessen med tidlig innsats – spesialundervisning inn i 6 faser. Orkdal

¹ Opplæringsloven § 1-3, første ledd

² Opplæringsloven § 1-3, andre ledd

kommune har utarbeidet prosedyrer og rutiner som følger disse fasene. I dette kapitlet belyser vi fase 1 – det som også blir kalt bekymringsfasen.

3.2.1 Organisering, kompetanse og samarbeid om tidlig innsats og spesialundervisning

Opplæringslovens § 10-2 inneholder bestemmelser om undervisningskompetansen i grunnskolen, og det er utdypet i §§ 14-2 og 14-3 i forskriften til opplæringsloven. Disse bestemmelsene sier noe om kravene til kompetanse i de fagene det skal undervises i. I §§ 14-2e og 14-3e heter det at der undervisningen gjør dette nødvendig, skal den som underviser ha spesialpedagogisk utdanning.

Under dette kapitlet kan det først være nyttig å beskrive det som går under benevnelsen tiltakskjedemodellen. Det er en flertrinnsmodell i prosessen med å legge til rette opplæringen så langt det går innenfor den ordinære opplæringen. I Orkdal kommune har PP-tjenesten videreutviklet modellen fra Utdanningsdirektoratets veileder i spesialundervisning. Modellen er delt i fire faser: Fase 1 skal ivareta skolens plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte av undervisningen innenfor den ordinære opplæringen, før det eventuelt går en henvisning til PP-tjenesten. Fasene 2 – 3 er prosessen fra henvisning til enkeltvedtak (beskrives nærmere i kapittel 4). Fasene 5 og 6 er egentlig ikke innenfor tiltakskjedemodellen, men gjelder oppfølgingen av spesialundervisning, gjennom planlegging (individuell opplæringsplan – IOPI) og rapportering.

Alle skolene har spesialpedagogiske kompetanse og ressurser, som i første rekke står for den spesialpedagogiske undervisningen. Hver av skolene har også en koordinator for spesialpedagogikk, som i tillegg til å koordinere de spesialpedagogiske ressursene internt ved skolen, er kontaktpersonen inn mot PPT. Spesialpedagogene gir også veiledning overfor skolens pedagogiske personal. De beskriver rollen sin som viktig i fasen før eventuell henvisning til PPT. Orkdal kommune har tidligere hatt et nettverk for spesialpedagoger, men dette nettverket har, ifølge de vi intervjuet, ligget nede en periode.

I henhold til opplæringsloven § 5-6 skal PPT hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. På udir.no er dette utdypet med at PP-tjenesten skal gi *systemrettet støtte* i form av råd og veiledning til barnehager og skoler om pedagogisk ledelse av gruppe- og læringsmiljø, og bistand med kompetanse- og organisasjonsutvikling.

PP-tjenesten skal også gi *individrettet støtte*. Det gjør de ved å sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der det kreves, og gir råd og veiledning om tilrettelegging for den enkelte elev.

Orkdal kommune er vertskommune for interkommunal PP-tjeneste, der Agdenes inngår i samarbeidet. PP-tjenesten er stabsenhet under kommunalsjef for oppvekst, med en egen fagleder. Tjenesten har 5,5 årsverk, hvorav 1 årsverk er knyttet til Agdenes kommune. PP-tjenesten følger opp plikten til å bistå og veilede skolene ved at de har oppnevnt faste kontaktpersoner for hver skole. Det betyr at de har faste dager på skolene. Da setter de opp en plan for dagen, der aktuelle saker er knyttet til enkeltelever, klasser eller fagområder. Dersom det er spørsmål om elever/barn som ikke er henvist til PPT, veileder PPT ansatte ved skolene i kartlegging, testing og tilpasset opplæring.

PP-tjenestens faste tilstedeværelse på skolene blir ansett som viktig for alle vi intervjuet, uansett funksjon. Ved alle skolene ble det gitt uttrykk for at PPT kunne vært på skolene oftere, og at det kan bli mange saker og veldig travelt de dagene de er tilstede. PPT kan kontaktes på e-post og telefon dersom det er behov, men ved skolene etterlyses større mulighet til å diskutere saker uten at det er planlagt på forhånd.

En del av oppgavene som har tilhørt PPT tidligere, er overført til lærerne på skolene. Det gjelder en del tester, som kan avdekke lesevansker, eller andre vansker. Det oppleves verdifullt å foreta testing selv, da det er skolens personal som skal tilrettelegge arbeidet etterpå. Likevel ble det gitt uttrykk for at det ikke har fulgt med nødvendige ressurser og tid til dette, og at det oppleves som at arbeidet med testing, tilrettelegging og spesialundervisning stjeler mye tid. Det er ingen som ser noen farer for at arbeidet ikke blir godt nok. En pekte også på at PPT sirkulerer på personer for å ivareta uavhengigheten og for ikke å bli for knyttet til den enkelte skole. Det kan være utfordrende med tanke på kontinuitet og kjennskapen til spesielle utfordringer den enkelte skole står overfor.

Hovedsakelig er tilbakemeldingen at det er lett å samarbeide med PPT, at den faste, månedlige tilstedeværelsen er nyttig, og at ansatte og ledelse får god veiledning.

3.2.2 Tidlig avdekking ved overganger og lærertetthet

I dette avsnittet ser vi på overgangene ved skolestart og hvordan det er tilrettelagt for å avdekke særskilte behov så tidlig som mulig.

3.2.2.1 Overgang til skole

St.meld. nr. 16 Tidlig innsats for livslang læring, vektlegger at utdanningssystemet skal legge til rette for at alle inkluderes i gode læringsprosesser tidlig. Kunnskapsdepartementet har utarbeidet en veileder for overgang mellom barnehage og skole (Kunnskapsdepartementet, 2008). Den anbefaler at skolen og SFO tidlig forbereder seg på å ta imot barnet på en god måte. Veilederen anbefaler sammenheng og progresjon i læringsinnholdet, at barnehage og skole har felles møteplasser for forventningsavklaringer og planlegging. Det er barnehage- og skoleeier som har det overordnede ansvaret for å legge til rette for samarbeid, bl.a. gjennom overordna mål for dette samarbeidet.

Orkdal kommune har overgangsrutiner for ordinær overgang fra barnehage til grunnskole³, og rutiner for overgang som gjelder barn (elever) med behov for spesielle hjelpetiltak. I forbindelse med skolestart er det overgangsmøter med barnehagene som sokner til den aktuelle skolen. Her drøftes enkeltelever, for å kunne være forberedt på eventuelle individuelle behov og sette i verk tiltak.

I tillegg har skolen et foreldremøte med skolestarteres foresatte, der det også er individuelle samtaler med den enkelte. Dette foreldremøtet finner sted våren før skolestart.

Foreldrene til de barna som ikke kommer via barnehager i lokalmiljøet og andre barnehager, blir kontaktet direkte, og de blir kalt inn til foreldremøtet. Første overgangsmøte mellom barnehage og skole skjer i januar før skolestart, men for enkelte skolestartere begynner informasjonsoverføringen tidligere.

Fra skolene er det gjerne rektor, kontaktlærer på 1. trinn, eller nærmeste fagansvarlig, som deltar i overføringssamtalene. Spesialpedagogisk koordinator deltar i forbindelse med elever med spesielle behov, i tillegg til PP-tjenesten. Videre er ledelsen ved SFO involvert i mottakelsen.

³ Framgår av prosedyrer og rutiner for barnehage

I forbindelse med overgangen fra barnehage til skole er det etablert en rutine for å gi tilbakemelding fra skole til barnehagene etter noen måneder, og slik er det en gjensidig læring og utvikling mellom barnehager og skole.

3.2.2.2 Lærertetthet i 1.-4. trinn

Bestemmelsen om tidlig innsats viser til at det skal være ekstra lærertetthet i fagene matematikk og norsk i 1. – 4. trinn (Kunnskapsdepartementet, 1998). Disse ressursene skal hjelpe til med å avdekke og sette inn eventuelle tiltak tidlig, for å unngå spesialundervisning senere i opplæringsløpet. Dette er begrunnet med at etterslepet for mange av elevene ikke vil bli så stort i forhold til resten av klassen, dersom en avdekker og setter inn ulike tilpassende tiltak tidlig.

Antall elevtimer pr. lærertime er den mest presise måten å måle lærertetthet på. Nedenfor viser vi utviklingen i gjennomsnittlig gruppestørrelse for skolene i Orkdal kommune og sammenlignbare kommuner, fordelt på 1.-4. (småtrinnet), 5.-7. (mellomtrinnet) og 8.-10. trinn (ungdomstrinnet).

Tabell 1. Gjennomsnittlig gruppestørrelse (elevtime pr. lærertime) for Orkdal kommune.

Antall elevtimer. Gjennomsnitt for alle skolene. 2012 – 2015.

	2012	2013	2014	2015
1.-4.	11,8	14,9	15,5	15,6
5.-7.	14,5	13,9	15,3	14,4
8.-10.	16,2	15,2	15,9	16,7

Kilde: ssb.no/kostra

Tabell 1 viser at det gjennomsnittlige elevtallet har økt i småtrinnet, altså at lærertettheten har gått ned. Det gjennomsnittlige elevtimetallet pr lærertime har variert fra 13,9 – 15,3 i mellomtrinnet, og var på 14,4 elevtimer i 2015, som er omtrent samme nivå som i 2012. På ungdomstrinnet har det variert fra 15,2 – 16,7, og elevtimetallet var høyest i 2015.

Nedenfor viser vi elevtimer pr. lærertimer fordelt på de samme trinnene, og for hver skole i Orkdal kommune. Vi gjengir tall for to skoleår, med noen års mellomrom; 2013-2014 og 2015-2016.

Tabell 2. Gjennomsnittlig gruppestørrelse (elevtime/pr. lærertime) for den enkelte skole. Orkdal kommune. Antall elevtimer. Skoleårene 2013-14 og 2015-16.

	Årlivoll		Grøtte		Gjølme		Evjen		Orkanger b		Orkanger u	
	13-14	15-16	13-14	15-16	13-14	15-16	13-14	15-16	13-14	15-16	13-14	15-16
1.-4.	14,5	13,0	17,3	20,5	12,7	13,9	14,7	16,7	13,5	14,0		
5.-7.	12,7	14,1	13,7	16,6	13,9	14,9	11,8	15,6	15,6	14,6		
8.-10.	16,4	11,7	13,8	17,0							15,9	15,4

Tabell 2 viser at ved fire av de fem skolene som har barnetrinn, så var elevtimetallet pr. lærertime høyere på småtrinnet i skoleåret 2015/16 enn i 2013/14. Elevtimetallet var også høyere på mellomtrinnet i 2015-16 ved tre av de fem barneskolene, enn i 2013/2014. Bare ved Orkanger barneskole var elevtimetallet på mellomtrinnet lavere i 2015-16 enn i 2013-14. Tre skoler har ungdomstrinn. Grøtte skole hadde lavere lærertetthet på ungdomstrinnet i 2015-16 enn i 2013-14. For de to andre var lærertettheten høyere i 2015-16 enn i 2013-14.

Skolene får «tidlig-innsats-midler» for 1.-4. trinn. Omfanget varierer fra år til år. Skolens økonomi, størrelse på refusjoner etc., påvirker omfanget av hvor mye som settes av til slik innsats.

Kontaktlærerne som vi har intervjuet på trinn 1- 4 beskriver lærertettheten som jevnt over grei, men at det hadde vært mulighet til å bistå flere elever med tilrettelegging dersom det var flere lærerressurser og andre voksenressurser på trinnet. Enkelte lærere ga uttrykk for at ressurser til å dekke vikarbehov ofte går på bekostning av ressursene til tidlig innsats og spesialundervisning.

3.2.3 Utprøving av tilpasset opplæring innenfor ordinær opplæring

Ifølge opplæringsloven § 1-3 skal opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev (lærling og lærekandidat). Læreplanverket inneholder føringer for læring som er relevante for tilpasset opplæring. De viktigste er inkludering, variasjon, erfaringer, relevans, verdsetting, sammenheng og medvirkning. Noen elever, som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, trenger tilpasset opplæring som avviker fra læreplanmålene. De vil da, etter sakkyndig vurdering kunne få vedtak om spesialundervisning.

Som vi har nevnt tidligere bruker Orkdal kommune en modell, tiltakskjedemodellen, som bygger på en modell som er utviklet av Utdanningsdirektoratet. Utprøving innenfor fase 1 i modellen er beskrevet på følgende måte i Orkdal kommunes prosedyrer for spesialundervisning (Orkdal kommune, n.d.):

Skolen skal vurdere både individfaktorer og systemfaktorer før det foretas en eventuell henvisning til PPT. Det må være en felles forståelse på skolen om at en del av kartleggingen av elevens behov skal gjøres av læreren/lærerne ved skolen. Resultatet av kartleggingen skal oppsummeres og inngå i den pedagogiske rapporten, som eventuelt sendes til PPT. Den pedagogiske rapporten tjener også som dokumentasjon på hva som er gjort fra skolen sin side. Dette gjelder blant annet tilpasning av opplæringen.

Dette gjøres ved kartlegginger, tester og observasjoner. I oppstartmøtet informerte kommunalsjefen for oppvekst og PPT-leder om tiltak for tidlig innsats for å avdekke og støtte elevene tidlig:

- Satsing på grunnleggende lese- og regneferdigheter i alle skolene
- Minst to på hver skole skal være LOGOS-sertifiserte
- Månedlige PP-dager ved skolene, for å bistå med veiledning og observasjoner
- Prosedyre for forberedelse, gjennomføring og oppfølging av kartleggingsprøver, nasjonale prøver og andre tester.

Ved skolene beskrives modellen som et verktøy for å gjennomgå alle rutinepunkt. I intervju med spes.ped.koordinatorer og kontaktlærere ved de tre skolene var det i hovedsak positive tilbakemeldingen om tiltakskjedemodellen. Den oppleves som nyttig, og den setter arbeidsprosessene i system. Lærerne har i varierende grad erfaring med den. De lærerne som har, eller har hatt småtrinnet, er de som har mest erfaring med den, da det er på de trinnene den har vært mest i bruk.

Skolen melder saker opp til et såkalt tiltakskjedemøte, som er et møte mellom ledelse og aktuelle ansatte (kontaktlærer) ved skolen, PPT, i tillegg til foreldre. Her legges problematikken fram og det blir bestemt hvilke tiltak som skal gjennomføres før eleven eventuelt blir henvist til utredning. Etter drøftelser setter de opp en tiltakskjedeplan. Den kan munne ut i at det skal prøves ut flere tiltak innenfor den ordinære opplæringen, eller i en henvisning. Det utarbeides deretter pedagogisk rapport (kontaktlærer, gjerne i samarbeid med faglærer og spes.ped.) og tar kontakt med foreldre om eleven er under kritisk grense i

det aktuelle faget, slik at det må legges til rette med ekstra tiltak. PP-tjenesten har utarbeidet mal for pedagogisk rapport. Rapporten er todelt;

PPT har, sammen med skolene og kommunalsjefen for oppvekst, utarbeidet en mal for pedagogisk rapport. Den er todelt. Del 1 legger opp til gjennomgang internt ved skolen, som kontaktlærer har med andre lærere som eleven har. I tillegg deltar elevens foresatte. Her gjennomgås elevens fungering (bakgrunn, medisinsk, sosialt), faglige fungering og eventuelle pedagogiske og organisatoriske tiltak som har vært gjennomført. Det signeres av kontaktlærer. I tillegg signerer foresatte eller eleven (ved fylte 15 år) i et eget samtykkeskjema. Del 2 i pedagogisk rapport gjelder hvis eleven skal henvises til PPT. I denne delen beskrives:

- Skolens muligheter for tilpasset opplæring i den ordinære opplæringen
- Fag/områder hvor utbyttet av opplæringen ikke er tilfredsstillende
- Motorisk (fin- og grovmotorikk)
- Undersøkelser og vurderinger foretatt av skolen

I malen framgår det at eleven (ved fylte 15 år), foresatte, ansvarlig spesialpedagog, kontaktlærer og rektor skal signere.

Et skjema skal fylles ut, og det skal der gå tydelig fram hva som er gjort, svake sider osv. når saken blir tatt med i tiltakskjedemøte.

Revisor har gjennomgått elevmapper, og sett om det er skrevet pedagogisk rapport som er lagt ved elevmappen. Elevmappene inneholder i all hovedsak pedagogisk rapport. Noen mapper mangler denne rapporten. Innholdet varierer noe, men i all hovedsak er det rapportert i henhold til malen. Det går fram hva som er gjort innenfor den ordinære opplæringen.

Denne fasen av prosessen beskrives som viktig for tidlig innsats, og som viktig for å finne løsninger innenfor tilpasset opplæring. I intervju kom det fram at det er mye som kan gjøres før henvisning til PPT for sakkyndig utredning. PPT-leder forklarte at modellen legger til rette for å ta opp saker med PPT tidlig, når bekymring oppstår. PPTs faste kontaktperson ved skolene har regelmessig oppmøte på den aktuelle skolen, og kan i den sammenheng være tilgjengelig for å ta opp saker rundt elever som ikke har enkeltvedtak om spesialundervisning, eller er under utredning i den sammenheng.

3.3 Revisors vurdering

I dette kapitlet gjør revisor sine vurderinger av om informasjonen og dokumentasjonen vi har framskaffet om tilpasset opplæring og spesialundervisning er i tråd med de ulike bestemmelsene og anbefalingene som gjelder innenfor området.

3.3.1 Organisering, kompetanse og samarbeid om tilpasset opplæring og spesialundervisning

Opplæringsloven, med forskrift inneholder bestemmelser om hvilken kompetanse skolene skal ha innen spesialundervisning.

Revisor har inntrykk av at skolene har tilfredsstillende spesialpedagogiske ressurser. På grunn av vakanser og sykefravær er det enkelte skoler som mangler alle de spesialpedagogiske ressursene de skal ha i utgangspunktet. Det er heller ikke alle som gir spesialundervisning som har spesialpedagogisk kompetanse. Revisor har likevel informasjon som tyder på at undervisningen ikke skjer på en tilfredsstillende måte av den grunn.

Skolene har utpekt spesialpedagoger som er ansvarlige for å veilede og koordinere det som skjer rundt spesialundervisning. Etter revisors vurdering spiller de en viktig rolle for at skolens undervisningspersonale og ledelse utvikler stadig bedre bevissthet og kompetanse i å gjøre tilpasninger og tilrettelegge undervisningen innenfor ordinær opplæring.

I henhold til opplæringsloven § 5-6 skal PP-tjenesten hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Det innebærer *systemrettet støtte* og *individrettet støtte*. Det gjør de ved å sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der det kreves, og gir råd og veiledning om tilrettelegging.

Revisor har inntrykk av at PP-tjenesten følger opp plikten til å bistå og veilede skolene ved at de har oppnevnt faste kontaktpersoner for hver skole, som er regelmessig (ca. månedlig) tilstede ved skolene. Vi har inntrykk av at kontakten er godt organisert og planlagt, og at de får utrettet mye system- og individrettet arbeid når de besøker skolene. De utgjør viktig støtte for personalet ved skolene, og har en viktig funksjon i å veilede personalet. Gjennom tiltakskjedemøtet ivaretar de kontakten med foreldrene. Revisor har inntrykk av at PP-tjenestens ansatte er lett å nå på telefon og epost. Likevel kan det virke som at skolepersonalet ønsker at kontaktpersonen er mer tilstede ved skolen.

3.3.2 Tidlig avdekking ved overganger og lærertetthet

Det skal legges til rette for at alle inkluderes i gode læringsprosesser tidlig. Det gjelder ikke minst i overgangen mellom barnehage og skole. Det anbefales sammenheng og progresjon i læringsinnholdet, og at barnehage og skole har felles møteplasser for forventningsavklaringer og planlegging.

Etter revisors vurdering har Orkdal kommune utarbeidet tilfredsstillende overgangsrutiner for overganger, både for de med ordinær overgang og de med spesielle behov. Informasjonen som vi har samlet inn fra skolene tyder også på at rutineene følges opp og at det er nødvendig informasjonsoverføring og møtepunkt mellom personalet i ulike funksjoner ved skolen, det enkelte barnet, foreldrene og nøkkelpersoner i barnehagene. Etter revisors vurdering er det betryggende kontakt rundt de barna som ikke tilhører den/de lokale barnehagene ved skolen. Revisor konstaterer at det er etablert rutiner som gjør at barnehagene får tilbakemelding fra skolene om hvordan mottakelsen av elevene har vært. Vi har ikke informasjon fra barnehagene om dette.

Bestemmelsen om tidlig innsats viser til at det skal være ekstra lærertetthet i fagene matematikk og norsk i 1. – 4. trinn. Dette er begrunnet med at etterslepet for mange av elevene ikke vil bli så stort i forhold til resten av klassen, dersom en avdekker og setter inn ulike tilpassende tiltak tidlig.

Vi har i denne undersøkelsen vist tall som tyder på at elevtallet pr lærer i 1.-4. trinn har økt i Orkdal kommune i løpet av de fire siste årene fram til 2015. På de andre trinnene har den variert noe disse årene. Med unntak av én skole, så har elevtallet pr. lærer økt på småtrinnet ved alle barneskolene i Orkdal kommune fra skoleåret 2013-14 til 2015-16. Etter revisors vurdering kan det stilles spørsmål ved om Orkdal kommune har økt lærertettheten i trinn 1 – 4, slik opplæringsloven krever. Selv om det er i enkelte fag at loven stiller krav om økt lærertetthet, finner vi grunn til å stille spørsmål ved trenden.

Intervjuinformasjon tyder på at skolene kan ha krevende ressursituasjon. I intervju kommer det fram at lærertettheten jevnt over er grei, men at det i perioder, spesielt ved sykefravær, kan være krevende å gi tilfredsstillende tilpasset opplæring.

3.3.3 Utprøving av tilpasset opplæring innenfor ordinær opplæring

I tillegg til kontakt mellom barnehage og skole og lærertetthet, innebærer tidlig innsats å følge med og opp elevene tidlig i skoleløpet. Dette gjøres ved kartlegginger, tester og observasjoner. Etter revisors vurdering tar PP-tjenesten og skolene i bruk nødvendige verktøy for å kartlegge og avdekke eventuelle behov tidlig. Det er overført noen oppgaver fra PP-tjenesten til personalet ved skolene. Disse oppgavene gjelder utføring av tester, som LOGOS. Lærere ved skolene har fått kompetanseutvikling i dette. Revisor registrerer at skoleledelse og lærere er fornøyd med det, men at de etterlyser de ekstra ressursene som disse oppgavene innebærer.

4 Saksgang og dokumentasjon ved vurdering, vedtak og oppfølging av spesialundervisning

I dette kapitlet konkretiserer vi kriterier og legger fram data for problemstillingen om vurdering og oppfølging av spesialundervisning. På bakgrunn av det gjør vi vurderinger av om Orkdal kommune følger de føringene som gjelder for dette.

4.1 Revisjonskriterier

For de elevene som ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære og tilpassede opplæringstilbudet har kommunen plikt til å gi spesialundervisning⁴. Hvorvidt læringsutbyttet er tilfredsstillende vil bero på elevens læringsvansker og hvilke utviklingsmuligheter eleven har.

Opplæringsloven stiller en rekke krav til skoleledelsen for å dokumentere elevens behov for spesialundervisning (kapittel 5). Skoleledelsen må dokumentere hva som er avdekket av læreutfordringer, hvilke tiltak som er gjort innenfor den ordinære opplæringen. Foresatte skal være innforstått med og samtykke i de ekstraordinære tiltakene skolen gjør for at eleven skal ha tilfredsstillende læringsutbytte. Loven krever at kommunens PP-tjeneste, som uavhengig instans, skal utarbeide en sakkyndig vurdering av elevens behov. Her skal det framgå tydelig beskrivelse av hvilke undersøkelser som er gjort og hva som er utfordringene for eleven. Videre skal den sakkyndige vurderingen inneholde tydelige anbefalinger av innhold i opplæringen, organisering og hvilket omfang det skal være av eventuell spesialundervisning. Dersom PP-tjenesten ikke tilrår spesialundervisning, skal det framgå av den sakkyndige vurderingen hvilke tilpasninger de anbefaler innenfor den ordinære opplæringen.

På bakgrunn av den sakkyndige vurderingen, skal rette skolemyndighet fatte enkeltvedtak. Dersom det fattes enkeltvedtak i tråd den sakkyndige utredningen, skal det framgå tydelig hvilket innhold denne skal ha, i tillegg til organisering og omfang på spesialundervisningen. Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen skal det framgå en tydelig begrunnelse.

Elever som mottar spesialundervisning har samme rett som andre elever etter opplæringsloven, som f.eks. samme krav til timetall i undervisningen. Videre skal elever med

⁴ Opplæringsloven § 5-1

rett til spesialundervisning få utarbeidet en individuell opplæringsplan, der det settes mål for spesialundervisningen og en plan for hvordan denne skal gjennomføres. Skolen skal årlig rapportere på den individuelle opplæringsplanen. Rapporten skal omfatte den undervisningen eleven har fått og en vurdering av elevens utvikling.⁵

I tillegg til opplæringsloven har vi lagt grunn veiledere fra Utdanningsdirektoratet i tilpasset opplæring (Utdanningsdirektoratet, 2015) og spesialundervisning (Utdanningsdirektoratet, 2014). Dessuten har vi brukt anbefalinger om overgang fra barnehage til skole i veilederen *Fra eldst til yngst* (Kunnskapsdepartementet, 2008).

Oppsummert er kriteriene vi vurderer opp mot:

- reduksjon i spesialundervisning til fordel for tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning
- tilrettelagt for betryggende saksgang og dokumentasjon ved vurdering av spesialundervisning
 - henvisningen skal inneholde samtykke fra foresatte (og eleven selv, dersom eleven har fylt 15 år)
 - henvisningen skal bør være skriftlig
 - sakkyndig vurdering av de spesielle behovene til eleven:
 - om eleven har behov for spesialundervisning, og hvilke opplæringstilbud som bør gis,
 - utbytte av det ordinære tilbudet, lærevanskene til eleven,
 - realistiske opplæringsmål for eleven,
 - hvilken opplæring som gir forsvarlig opplæringstilbud
 - organisering og omfang
 - enkeltvedtak uansett om det skal gi spesialundervisning eller ikke;
 - innhold
 - omfang
 - organisering
 - begrunnelse (ved avvik fra sakkyndig vurdering)
 - klagerett
- oppfølging og dokumentasjon av spesialundervisning gjennom individuell opplæringsplan og årsrapport
 - mål, tiltak og organisering

⁵ Opplæringsloven § 5-5

4.2 Data

Her presenterer vi en sammenfatning av informasjon fra intervju og dokumentgjennomgang.

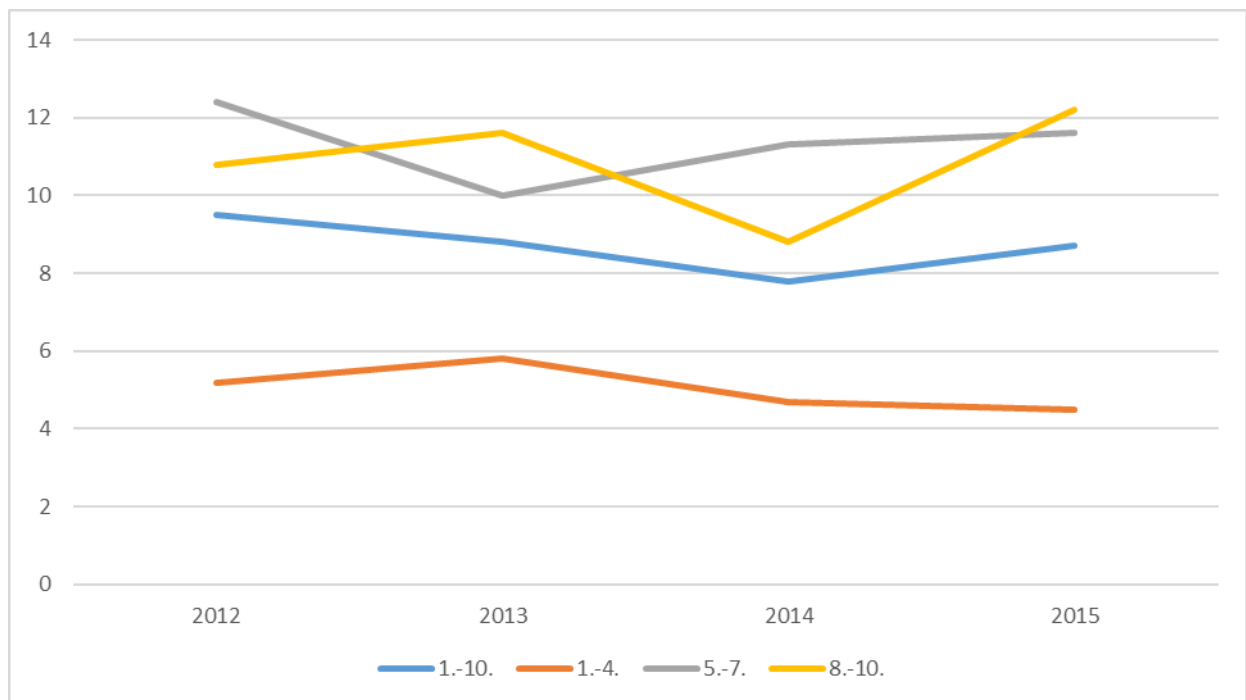
4.2.1 Omfanget av spesialundervisning

På bakgrunn av forskningsbasert dokumentasjon, har det vært en rådende oppfatning blant ulike myndigheter og kompetansemiljø for skole og opplæring at vellykket tilpasset opplæring vil medføre bedre måloppnåelse innenfor de ordinære læreplanmålene, og at behovet for spesialundervisning vil reduseres. Derfor har det vært et mål og sterke føringer for at skoleeier og skolens ansatte og ledere skal legge bedre til rette for at flere elever skal få tilpassa opplæring innenfor den ordinære undervisningen og med det færre elever som får spesialundervisning.

Vi skal innledningsvis i dette avsnittet se på hvordan utviklingen har vært når det gjelder omfang av spesialundervisning i Orkdal kommune, sammenlignbare kommuner og internt i kommunen ved de ulike skolene.

Figur 1 viser utviklingen i omfang av spesialundervisning, andel elever som får spesialundervisning.

Figur 1. Elever med spesialundervisning i skolene i Orkdal kommune. Fordelt på trinn 2012 - 2015. Prosent.

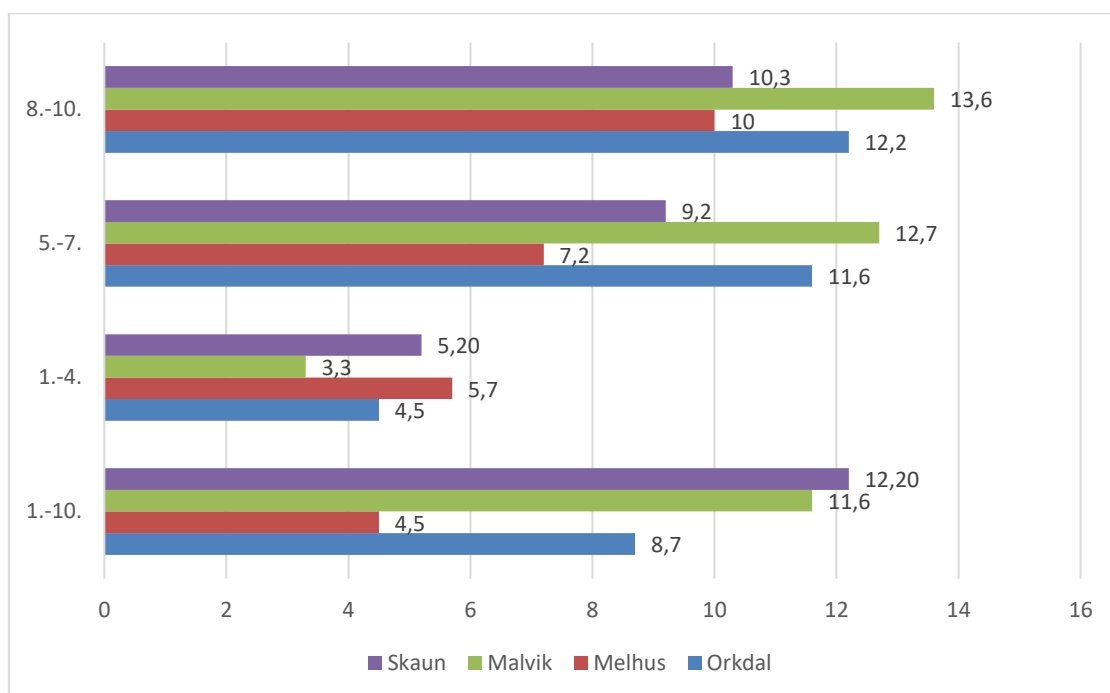


Kilde: ssb.no/kostra

Figur 2 viser at andelen elever med spesialundervisning i Orkdal kommune totalt sett har blitt redusert i årene 2012-2015. Den har økt noe fra 2014-2015. Andelen elever på 1.-4. trinn, som har fått spesialundervisning i denne perioden har gått ned gått ned. For 5.-7. og 8.-10. trinn var andelen elever med spesialundervisning høyere i 2015 enn de tre årene før.

Elever med spesialundervisning 2015. Orkdal og sammenlignbare kommuner.

Fordelt på trinn (vertikal akse). Prosent (horisontal akse).



Kilde: ssb.no/kostra

Figuren ovenfor viser at bare Melhus kommune hadde lavere andel (4,5 %) elever med spesialundervisning i 1. – 10. trinn i 2015, enn Orkdal kommune (8,7 %). Det er de to kommunene som har lavest andel elever spesialundervisning i 1.-4. trinn i 2015; 4,5 % (Orkdal) og 3,3 % (Melhus). Når vi ser på 5.-7. trinn og 8.-10. trinn endrer det seg ved at bare Malvik kommune har høyere andel elever med spesialundervisning (henholdsvis 12,7 % og 13,6 %) enn Orkdal kommune (henholdsvis 11,6 % og 12,2 %)

Tallene som viser fordeling av spesialundervisning for skolene i Orkdal kommune er skjermet av personvern hensyn. Derfor beskriver vi forskjell og likheter i trend, uten å framstille tallmaterialet.

Andelen elever med spesialundervisning varierer pr. 2016 fra 4,1 % - 12,2 %. For skoler med barnetrinn varierer andelen elever med spesialundervisning på små- og mellomtrinnet fra 4,1 – 9,7 %. For skoler med ungdomstrinn varierer andelen elever med spesialundervisning på dette trinnet fra 11,9 – 14,0 %. I 2015 varierte andelen fra 5,7 – 10,9 % med spesialundervisning for alle skolene. For skoler med barnetrinn varierte denne andelen fra 5,7 – 10,5, mens den for skoler med ungdomstrinn varierte fra 8,1 – 10,6 % (for ungdomstrinnet).

Oversiktene ovenfor viser at Orkdal kommune ikke har spesielt høyt omfang av spesialundervisning sammenlignet med andre kommuner, men at andelen har økt noe i 2015. Det varierer en god del mellom skolene i kommunen, og det varierer fra år til år hvor stort omfang av spesialundervisning det er på de enkelte trinnene innenfor en og samme skole. Samtidig har den totale andelen elever som får spesialundervisning har økt noe i skoleåret 2015-2016. Andelen elever i 1. – 4. trinn som får spesialundervisning har gått ned de siste årene, noe som flere mener kan henge sammen med at kommunen har fått tilskudd fra departementet til å satse på tilpasset opplæring innenfor den ordinære undervisningen.

I oppstartsmøtet ble det pekt på ulike drivkrefter for spesialundervisning: Økt rettighetsfokus blant foreldre, informasjon fra eksterne hjelpetjenester som forstås på en måte som øker forventningene om spesialundervisning, ulik bevissthet blant ledere og personalet på skolene rundt arbeidet med å avdekke svakheter og tilpasse opplæringen innenfor den ordinære undervisningen. De trakk dessuten fram at elevmassen ved skolene er forskjellig, og at f.eks. skoler med barnevernsinstitusjoner i nærområdet kan ha større behov for å gi spesialundervisning enn de skolene som ikke har det. Det ble også pekt på at svingninger i økonomi påvirker omfanget av spesialundervisning, og at omfanget av spesialundervisning gjerne øker i perioder med stram økonomi, for å sikre at alle får tilpasset opplæring.

4.2.2 Henvisning

I dette avsnittet belyser vi henvisning. Dette er prosesser som er omfattet av kapittel 5 i opplæringsloven, og som gjelder saksgangen der det kan være aktuelt med spesialundervisning. Opplæringsloven har ikke andre bestemmelser om henvisningen fra skole til PP-tjenesten, enn at det kreves samtykke fra foresatte (og eleven selv, dersom eleven har fylt 15 år). Veilederen fra Utdanningsdirektoratet kaller dette fase 2. Den har heller ikke andre anbefalinger enn at henvisningen bør være skriftlig.

I Orkdal kommunes rutine- og prosedyrebeskrivelse for skole framgår det følgende prosedyrer ved henvisning:

- Henvisning, pedagogisk rapport og andre vedlegg skal være gjennomgått med foresatte og ligge ved henvisningen.
- Foresatte skal fylle ut eget skjema vedlagt henvisningsskjemaet
- Foresatte skal skrive under henvisningsskjemaet, sammen med kontaktlærer og rektor.

Det framgår også at henvisningsskjema⁶ ligger i kvalitetssystemet.

Kommunen har videre utarbeidet prosedyrer for registrering av saker for skole og barnehage og voksenopplæring i saksstyrings-/arkivsystemet ePhorte. Hensikten med prosedyrene er å sikre lik praksis for enhetene, spesielt med tanke på kommunikasjon med PP-tjenesten. Det er rektor sitt ansvar å sørge for at prosedyrene følges ved sin enhet. Her er det blant annet beskrevet hvordan henvisninger skal oversendes til PPT og registreres. Det er et eget henvisningsskjema, med et eget skjema hvor foresatte gjør sin vurdering av elevens ståsted og utvikling:

- Utfylt henvisningsskjema med underskrift fra foresatte og skole (evt. annen henvisende instans)
- Dersom skole er henvisende instans skal referat fra tiltakskjedemøte være vedlagt
- Tiltak som er prøvd ut av skole over tid
- Skole:
 - Eventuelt LP-referat
 - Underveisvurdering, karakterutskrift mm
 - 20 spørsmål
 - Språk 6-16
 - Pedagogisk rapport
 - Syn/hørselskontroll

Rektorene beskriver rutinene for henvisning som gode og tydelige. Det kreves samtykke før henvisning til PPT, og det er etablert rutiner for det. Ved henvisning lager PPT en utredningsplan. De trekker likevel fram at enkelte lærere nok synes at det krever mye arbeid å henvise en elev, og at de kanskje skulle ønske seg en enklere saksgang. Ingen av de lærerne vi snakket med trakk fram dette som noe problem. Skolenes ansvarlige for

⁶ PPT elev og henvisningsskjema system

spesialpedagogikk er tilgjengelige for støtte i slike prosesser, og er behjelpelige med formalitetene.

Vi har spurt leder og ansatte i PPT om gangen i henvisninger. Når en sak blir henvist PPT fordeles saken til en rådgiver. Det settes opp en utredningsplan som sendes skole/barnehage og hjemmet. Når utredningene er ferdige har PPT tilbakemeldingsmøte med involverte parter. Deretter skrives en sakkyndig vurdering.

I epostintervjuet med PPT-ansatte spurte vi om sammenhengene mellom henvisning og det PPT kommer fram til i sakkyndig vurdering. Det er ikke et mål i seg selv at det alltid skal være samsvar, men dersom det er for store avvik, for ofte, kan det være tegn på svakheter, enten i arbeidet fram mot henvisning, eller i PP-tjenestens sakkyndige vurdering. Tilbakemeldingene tyder på at det i hovedsak er god sammenheng mellom henvisning sakkyndig vurdering. Noen henvisninger kan likevel bære preg av at skolen har lagt vekt på den synlige vansken og ikke faktorer som ligger bakenfor, ifølge enkelte av tilbakemeldingene. Enkelte tilbakemeldinger i epostintervjuene pekte på at skolene kan ha et elevfokus, mer enn et systemfokus. Det vil si at det ikke er tilstrekkelig lagt vekt på elevens omgivelser og læringsmiljø i henvisningene, og hvordan det kan virke inn på læringen. I den sakkyndige utredningen kan PP-tjenesten finne andre årsaker til svakheter enn det skolene har sett. I hovedsak har det vært en positiv utvikling når det gjelder henvisninger, og det arbeidet og den dokumentasjonen som ligger til grunn. Dette tilskrives arbeidet etter tiltakskjedemodellen.

Mappene som revisor har gjennomgått ved skolene og PPT viser i all hovedsak at henvisningene inneholder utredninger, samtykke og det dokumentasjonsgrunnlaget som skal legges ved.

4.2.3 Sakkyndig vurdering

I § 5-3 i opplæringsloven heter det det skal foreligge en sakkyndig vurdering av de spesielle behovene til eleven. Vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og hvilke opplæringstilbud som bør gis.

Sakkyndig vurdering er fase 3 i tiltakskjedemodellen. PPT har egne rutine- og prosedyrebeskrivelser, som utdyper disse punktene, i tillegg til mottakelse av henvisning og møter med skole og foresatte.

PPT utarbeider en sakkyndig vurdering som består av to deler:

1. utredning
2. tilråding

I epostintervju vi gjennomførte med ansatte i PP-tjenesten spurte vi om de hadde gode system og rutiner for å utføre arbeidet sitt, f.eks. sakkyndig vurdering. Tilbakemeldingen var nokså unisont at de opplever at de har klare og tydelige regler, retningslinjer og rutiner ved PP-tjenesten. Disse er skriftliggjort, og det er regelmessig felles gjennomgang av dem. De ansatte i PP-tjenesten jobber mye selvstendig og på egenhånd, men lederen pålegger de ansatte å hente inn tilbakemelding fra kolleger på alt skriftlige arbeid, som sakkyndig vurdering og rapporter, før de ferdigstiller det.

En av tilbakemeldingene fra PP-tjenesten er at det har vært en utvikling fra at skolene tidligere var snare med å ønske sakkyndig vurdering, og at det var mer fokus på timer og organisering enn innhold. Nå er denne holdningen i ferd med å snu, og det legges mer vekt på tiltak som fremmer elevens læringsutbytte, med eller uten spesialundervisning, innenfor tilpasset opplæring.

Fra rektorenes og lærernes side ble det tilbakemeldt at de sakkyndige vurderingene i all hovedsak er tydelige og gode verktøy å utarbeide enkeltvedtak og IOP etter. Mappegjennomgangen bekreftet dette inntrykket, og de vurderingene revisor gjennomgikk inneholdt de kravene opplæringsloven stiller til sakkyndig vurdering.

4.2.4 Enkeltvedtak

Når PPT har gjort sin sakkyndige vurdering skal det fattes enkeltvedtak (jf. opplæringsloven § 5-1). Det skal fattes enkeltvedtak uansett om konklusjonen er at eleven skal ha spesialundervisning eller ikke. Det er skoleeier som har ansvar for å fatte vedtak, og skoleeier kan delegerede vedtaksmyndigheten videre ned i organisasjonen, f.eks. til rektor. I skolene i Orkdal er det rektor som fatter enkeltvedtak. Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige utredningen skal det begrunnes. Vedtaket skal ellers inneholde beskrivelse av hva undervisningen skal inneholde, f.eks. innholdet i opplæringen innenfor ordinær undervisning. Dersom det blir fattet vedtak om spesialundervisning skal vedtaket inneholde omfang på spesialundervisningen (årstimetall) og hvordan den skal organiseres. Enkeltvedtaket er den siste fase 4 i tiltakskjedemodellen. Til fase 4 hører det også med eventuell klage på enkeltvedtak. Det skal opplyses om klageadgang i vedtaket.

Gangen i enkeltvedtaket er beskrevet i prosedyrer for registrering i ePhorte, og malen for enkeltvedtak ligger hentes fram der.

Enkeltvedtak var et av dokumentene revisor undersøkte i mappegjennomgangen. Enkeltvedtakene inneholdt i all hovedsak beskrivelse av innhold, eventuelt omfang av spesialundervisning, organisering og begrunnelse for vedtak. Klageadgangen gikk også fram av alle dokumentene vi gikk gjennom. Vedtakene henviste dessuten til dialog og samtykke fra foresatte. Flere vedtak avvok fra sakkyndig tilråding med tanke på omfang i timetall og organisering. Det gjaldt både avvik i form av større omfang og avvik i form mindre omfang av spesialundervisning. Noen få vedtak manglet det begrunnelse for avvik.

I intervju ble det uttalt at samarbeidet mellom PPT, det spesialpedagogiske personalet ved skolen og lærerne gjør at det blir mer og mer samsvar mellom henvisning, sakkyndig vurdering og enkeltvedtak. Flere av spesialpedagogene vi intervjuet ga positiv omtale av enkeltvedtakene som ble utformet, at de er gode og tydelige, og at det framgår tydelig begrunnelse dersom det er avvik.

Flere av de vi intervjuet trakk fram en bekymring for at det kan være et ressursmessig dilemma som ligger bak, når enkeltvedtak avviker fra den sakkyndige vurderingen. Noen av lærerne hadde inntrykk av at rektor i større grad vedtok at organiseringen av spesialundervisningen skulle skje innenfor hele klassen, enn 1:1, og at timeomfang er lavere i vedtaket enn i anbefalingen i sakkyndig vurdering.

Det skal også fattes enkeltvedtak når spesialundervisning opphører. Tilbakemeldinger i intervju tyder på at det ikke er ofte det skjer (at spesialundervisning opphører). Når det har skjedd er det konferert med hjemmet, og det blir gjennomført vurderingsmøte etter en periode.

Enkelte spesialpedagoger mente at det har vært en økning i antall enkeltvedtak, men ikke nødvendigvis vedtak om at eleven skal få spesialundervisning. Det er mange flere elever som trenger tilrettelegging, og som foreldre og/eller lærere ønsker at PP-tjenesten skal utrede. Det gjelder f.eks. elever med atferdsvansker. Atferdsvansker er ikke i seg selv en lærevanske, og utløser derfor ikke rett til spesialundervisning. Atferdsvansker medfører likevel ofte vanskeligheter når det gjelder læring. Derfor hender det at elever med atferdsvansker blir henvist, utredet og så blir det fattet et enkeltvedtak. Dysleksielever har tidligere fått enkeltvedtak om spesialundervisning, det får de ikke lenger. Det betyr ikke at de ikke får hjelp, men tiltakene og hjelpemidlene til disse elevene skjer med tilpasning uten spesialundervisning.

Tilbakemeldingene fra PPT er at skolene, ved rektor, legger vekt på å fatte vedtak som i størst mulig grad samsvarer med sakkyndig vurdering. Enkelte trakk fram at det er kan være mye mer fokus på timer og organisering enn på innhold, og at innholdet blir lite beskrevet i vedtaket. Det ble også trukket fram at det har blitt skrevet enkeltvedtak som avviker fra sakkyndig vurdering, uten at dette er utredet og begrunnet godt nok, og uten at det er bedt om ny vurdering fra PPT.

Når det er fattet enkeltvedtak er tiltakskjedemodellen avsluttet, og en er over i spesialundervisning med individuell opplæringsplan og rapport (fase 5 og 6)

4.2.5 Individuell opplæringsplan (IOP) og rapport

§ 5-5 i opplæringsloven pålegger skoleeier å utarbeide individuell opplæringsplan for elever som får enkeltvedtak om spesialundervisning. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan den skal drives. Skolen skal en gang i året utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven. Elevens utvikling skal vurderes ut fra målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen.

I Utdanningsdirektoratets Veileder for spesialundervisning utarbeiding av IOP beskrevet som fase 5 i tilpasset opplæring. Veilederen inneholder anbefalinger for oppbygging av IOP-en, for å forankre den til opplæringsloven. En IOP skal vise:

- mål for opplæringen
- innholdet i opplæringen
- hvordan opplæringen ellers skal drives.

Orkdal kommune har utarbeidet mal for IOP, som er tilgjengelig i kvalitetssystemet. I tillegg til mål og tiltak, er det i malen lagt opp til at organiseringen og omfanget av opplæringen skal beskrives i IOP-en.

Revisor har gjennomgått IOP-ene i de mappene vi har undersøkt. For alle IOP-ene vi gjennomgikk var det kommunens mal som var brukt. Alle IOP-ene vi gjennomgikk inneholdt beskrivelse av mål for opplæringen, innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skulle drives. Det var varierende grad av konkretisering og beskrivelse av innhold og opplegg.

IOP-en er verktøyet til den læreren som skal gi spesialundervisning. Sammen med kontaktlærer og som oftest koordinatoren for spesialpedagogikk utformer de målene og innholdet i planen. Kontaktlærer involverer foreldrene i målutformingene.

Utfordringen med å få en god IOP er å få til konkrete og tidsavgrensede mål. På alle skolene har spes.ped.koordinator en viktig veilederrolle i dette arbeidet. Noen av skolene vi besøkte har alle trinnene i grunnskolen (1 – 10).

Det er også et krav i opplæringslovens § 5-5, at skolen skal utarbeide en årsrapport (evaluering) for alle elever med spesialundervisning og IOP. Årsrapporten skal gi en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven og tilretteleggingen som er gjort. Vurderingen av tiltakene og elevens utvikling må gjøres i forhold til IOP og ses opp mot den sakkyndige vurderingen.

I veilederen fra Utdanningsdirektoratet framgår det at det er viktig å tenke gjennom følgende i årsrapporten (evalueringen av IOP-en)

- Hvordan har elevens opplæring vært – hva har vært bra og mindre bra i opplæringen?
- Hvordan har elevens utvikling vært sett i forhold til målene i IOP?
- Er målene fortsatt relevante eller er det behov for å justere dem?
- Bør tiltakene som gjelder organisering og arbeidsmåter justeres?
- Er det fortsatt behov for spesialundervisning?

I kommunens egne prosedyre- og rutinebeskrivelser for skolen er disse punktene gjengitt, bortsett fra punktet som gjelder tiltakene, og organiseringen og arbeidsmetodene knyttet til disse. I stedet er det et punkt om hvordan det videre arbeidet bør legges opp. I malen for IOP framgår det en kolonne for evaluering av undervisningen som er gitt.

Som følge av at planene, med mål og tiltak, gjennomgående har blitt bedre og mer konkrete, ifølge mange av de vi intervjuet, er det også blitt enklere å skrive årsrapportene.

I årsrapportene som revisor har gjennomgått går det fram hvordan opplæringen har vært med tanke på måloppnåelse. Det er også beskrevet om målene fortsatt er relevante, eller om det er behov for å justere dem. Rapportene inneholder dessuten informasjon om arbeidsmåtene som har vært brukt, og hvorvidt de bør justeres. Noen få rapporter bekrefter at undervisningen har vært gjennomført i henhold til organisering, flertallet har ikke informasjon om dette. Følgelig har de ikke informasjon om organiseringen bør justeres.

Tidligere var det halvårsrapportering. Noen skoler har beholdt den praksisen, mens andre rapporter årlig. De har et stoppunkt hvor de gjennomgår IOP-ene, og vurderer hvordan de ligger an i forhold til mål og måloppnåelse. Målene justeres da etter stoppunktet. Noen av de vi intervjuet ga uttrykk for at overgangen til årsrapportering ga bedre ro og flyt rundt spesialundervisningen, og at rapporteringen var blitt bedre etter at det ble årsrapportering. halvårsrapportering var stressende, og at rapporteringen er blitt mye bedre etter at de gikk over til årsrapportering.

Det kom også fram at det ofte er slik at ikke alle forhold i den sakkyndige vurderingen tas inn i en og samme IOP. Da tas de med i målene for påfølgende IOP-er.

Når det gjelder fortsatt spesialundervisning, skal den ideelt sett avsluttes når en ser at eleven når målene uten spesialundervisning. Tilbakemeldingen fra rektorer og lærere er at det ikke skjer så ofte. Det er ulike grunner til det: IOP-en og årsrapporten er et trygt system for foreldrene, for å følge med den særskilte oppfølgingen av barnet. Det vil også være slik at den faglige avstanden mellom elever som får spesialundervisning og de andre elevene øker utover opplæringsløpet. Da er kan det være vanskelig å komme inn i den ordinære opplæringen igjen på samme nivå som de øvrige elevene.

Ved flere av skolene var tilbakemeldingen fra lærere og spes.ped.koordinator at avviksrapporteringen på organisering av spesialundervisningen er mangelfull. Som mappegjennomgangen til revisor viste, rapporter de ikke i IOP-en i de tilfeller der organiseringen avviker i forhold til det som er planlagt. Det er noe ledelsen har gitt beskjed om at de ikke skal gjøre. Enkelte mente at det var feil praksis, da foreldrene ikke får informasjon om hvorvidt organiseringen har vært i forhold til IOP-en. Avvikene i organisering skyldes ofte, som vi har vært inne på tidligere i dette kapitlet, at ressurser fra spesialundervisning faller bort fordi vedkommende lærer settes inn som vikar ved sykefravær o.l.

Dette er noe enkelte ved PP-tjenesten har tilbakemeldt i epostintervjuet også: Det rapporteres ikke på bekreftet organisering eller avvik i organisering, noe som det burde. Tilbakemelding fra enkelte ansatte i PP-tjenesten tyder også på at evalueringen av IOP-ene er variabel, og at det kan virke som at det klippes og limes fra forutgående år.

4.3 Revisors vurdering

4.3.1 Reduksjon av spesialundervisning til fordel for tilpasset opplæring

Ifølge § 1-3 skal opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev (lærling og lærekandidat). Læreplanverket inneholder føringer for læring som er relevante for tilpasset opplæring. Noen elever trenger tilpasset opplæring som avviker fra læreplanmålene, og vil da, etter sakkyndig vurdering, kunne få vedtak om spesialundervisning. På bakgrunn av forskningsbasert informasjon har vært en rådende oppfatning blant ulike myndigheter og kompetansemiljø for skole og opplæring at vellykket tilpasset opplæring vil medføre bedre måloppnåelse innenfor de ordinære læreplanmålene, og at behovet for spesialundervisning vil reduseres.

Vi har gjennomgått og presentert tall som viser en generell nedadgående tendens når det gjelder andel elever som får spesialundervisning i 1. – 4. trinn i Orkdal kommune. Tallene viser også at andelen elever som fikk spesialundervisning i 5. – 7. trinn og 8. – 10. trinn var høyere i 2015 enn de tre årene før. Sammenlignet med andre kommuner ligger Orkdal lavere på småtrinnet når det gjelder andel spesialundervisning, men høyere på mellom- og ungdomstrinnet.

Det er store variasjoner mellom skolene når det gjelder andel elever med spesialundervisning. I 2015 varierte andelen fra 5,7 – 10,5 for skoler med barnetrinn, mens den for skoler med ungdomstrinn varierte fra 8,1 – 10,6 % (for ungdomstrinnet). Det kan henge sammen med ulike forutsetninger ved skolene (institusjoner i tilknytning), ulikheter i forventninger i foreldregruppen og at antallet elever er forskjellig ved skolene (1 elev = høyere prosent ved skoler med få elever). Det er ikke grunnlag i vårt tallmateriale til å si noe om skolene i Orkdal kommune har hatt vellykket resultat av tidlig innsats, eller ikke.

Revisor konstaterer at Orkdal kommune, med PP-tjenesten i spissen, har jobbet godt med det som kalles tiltakskjedemodellen. Mye av informasjonen som revisor har lagt til grunn tyder på at arbeidet etter tiltakskjedemodellen fører undervisningen i større grad i retning tilpasning innenfor den ordinære opplæringen. Tiltakskjedemodellen har også satt de ulike prosessene rundt kartlegging, avdekking, tilpasning og dokumentasjon i system. Det er enkelte elevmapper som mangler noe av dokumentasjonen rundt dette, som referat fra tiltakskjedemøter og fullstendig pedagogisk rapport. Revisor har grunn til å tro at det er en utvikling i positiv retning på dette.

4.3.1.1 Henvisning

Opplæringsloven har ikke andre bestemmelser om henvisningen fra skole til PP-tjenesten, enn at det kreves samtykke fra foresatte (og eleven selv, dersom eleven har fylt 15 år). Veilederen fra Utdanningsdirektoratet kaller dette fase 2. Den har heller ikke andre anbefalinger enn at henvisningen bør være skriftlig.

Revisor vurderer det slik at Orkdal kommune har utarbeidet tilfredsstillende rutiner, som inneholder prosedyrer og maler for hvordan dette skal skje. Rutinene og malene ivaretar beskrivelse av elevens styrker, men spesielt vansker, hva som er gjort for å tilpasse innenfor den ordinære opplæringen og et skjema hvor foreldrene beskriver eleven. Prosedyrene ivaretar dokumentasjonskrav i forbindelse med henvisningen. Det er dessuten utarbeidet prosedyrer for registrering i saksstyrings-/arkivsystemet, og på den måten lagt til rette for at det er lik praksis i henvisning og dokumentasjon. Etter revisors vurdering er rutinene for henvisning tilfredsstillende.

4.3.1.2 Sakkyndig vurdering

I § 5-3 i opplæringsloven heter det at det skal foreligge en sakkyndig vurdering av de spesielle behovene til eleven. Vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og hvilke opplæringstilbud som bør gis. Dette innebærer eleven sitt utbytte av det ordinære tilbudet, lærevanskene til eleven, realistiske opplæringsmål for eleven, og om en kan hjelpe med vanskene eleven har innenfor den ordinære opplæringen. Det skal dessuten framgå hvilken opplæring som gir forsvarlig opplæringstilbud. Sakkyndig vurdering er fase 3 i tiltakskjedemodellen.

Det er revisors vurdering at malene for sakkyndig vurdering er tilfredsstillende med tanke på å ivareta lovkravene. Inntrykket vårt etter gjennomgang av mapper og intervju er at de sakkyndige vurderingene er tydelige og godt utgangspunkt for å skrive enkeltvedtak og individuell opplæringsplan.

4.3.1.3 Enkeltvedtak

Når PPT har gjort sin sakkyndige vurdering skal det fattes enkeltvedtak (jf. opplæringsloven § 5-1). Det skal fattes enkeltvedtak uansett om konklusjonen er at eleven skal ha spesialundervisning eller ikke. I skolene i Orkdal er det rektor som fatter enkeltvedtak. Etter revisors vurdering inneholder enkeltvedtakene de beskrivelsene som opplæringsloven krever. Flere vedtak avvek fra sakkyndig tilråding med tanke på omfang i timetall og

organisering. Noen få vedtak manglet begrunnelse for avvik. Revisor registrer at det kan være enkelte i personalet som frykter at det kan være ressursmessige grunner til at det er avvik mellom sakkyndig vurdering og vedtak. Etter revisors vurdering er det en rådende oppfatning blant de vi intervjuet at det er pedagogiske begrunnelser som ligger bak avvikene. Revisor vil understreke at det er legitimt å fatte enkeltvedtak som ikke støtter anbefalingene i den sakkyndige vurderingen, og at det ikke framgikk av noen av vedtakene vi gikk gjennom at det var ressursmessige årsaker til avviket.

Revisor registrer at det ikke er ofte at spesialundervisning opphører. I den grad det skjer, er det revisors vurdering at det er rutiner for å følge opp eleven, og gjøre nye vurderinger etter en tid.

4.3.2 Individuell opplæringsplan (IOP) og rapport

§ 5-5 i opplæringsloven pålegger skoleeier å utarbeide individuell opplæringsplan for elever som får enkeltvedtak om spesialundervisning. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan den skal drives. Skolen skal en gang i året utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven. Elevens utvikling skal vurderes ut fra målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen.

- mål for opplæringen
- innholdet i opplæringen
- hvordan opplæringen ellers skal drives.

Revisor registrerer at Orkdal kommune har utarbeidet mal for IOP, som er tilgjengelig i kvalitetssystemet. Den tilfredsstillende elementene i opplæringslovens og veilederens krav og anbefalinger.

Gjennomgangen av IOP-en i mappene viser i all hovedsak at planen blir utfylt i tråd med krav og anbefalinger, og at den inneholder mål, innhold, organisering og omfang. Revisor konstaterer at prosessene rundt dette har blitt bedre, og at mål og tiltak er konkrete og overskuelige.

Det er også et krav i opplæringslovens § 5-5, at skolen skal utarbeide en årsrapport (evaluering) for alle elever med spesialundervisning og IOP. Årsrapporten skal gi en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven og tilretteleggingen som er gjort. Vurderingen av tiltakene og elevens utvikling må gjøres i forhold til IOP og ses opp mot den sakkyndige vurderingen.

Kommunens prosedyre- og rutinebeskrivelser følger veilederen, med unntak av at punktet som gjelder tiltakene, og organiseringen og arbeidsmetodene knyttet til disse, er formulert noe annerledes. Revisor registrerer at rapportering på organisering er utelatt i årsrapportene. Noen få rapporter bekrefter at undervisningen har vært gjennomført i henhold til organisering, men de fleste har ikke informasjon om dette. Følgelig har de ikke informasjon om organiseringen bør justeres. Revisor registrerer at endringer i undervisningsopplegg, som f.eks. fra 1:1-undervisning til tilrettelegging i klasse, ikke rapporteres i IOP-en. Slik endring skjer av og til ved at spesialpedagogisk ressurs blir trukket inn i den ordinære klassen ved f.eks. sykefravær. Etter revisors vurdering er det ikke riktig, dersom det ikke rapporteres om avvik i organisering i IOP-en.

5 Oppfølging av fylkesmannens tilsyn

5.1 Revisjonskriterier

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag gjennomførte i 2014 et tilsyn av Orkanger ungdomsskoles forvaltningskompetanse. Rapporten konkluderte med at Orkanger ungdomsskole har tilfredsstillende forvaltningskompetanse, men at det var noen avvik. Kriteriet vårt i denne forvaltningsrevisjonen har utgangspunkt i kommunelovens bestemmelse om at rådmannen skal ha betryggende kontroll (Kommuneloven, § 23-2), ved å følge opp avvik som kommer fram i tilsyn, som det Fylkesmannen gjennomførte i Orkanger ungdomsskole.

5.2 Data

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag gjennomførte i 2014 et tilsyn av Orkanger ungdomsskoles forvaltningskompetanse. Manglene som vedrører spesialundervisning gjaldt vedtak og saksgang, med tanke på varsling av enkeltvedtak. Videre kom det fram at elever som er over 15 år sitt samtykke ikke var godt nok ivaretatt.

Leder ved PP-tjenesten ga i intervju tilbakemelding om at det er tatt opp med rektorer, og sagt fra om at foreldre må få tilstrekkelig tid mellom å uttale seg i forhold til den sakkyndige vurderingen og rektors skrivning av enkeltvedtak. Det tas kontakt med foresatte før det fattes enkeltvedtak og de får uttale seg i forhold til dette. Om enkeltvedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, begrunnes dette i vedtaket, og det blir opplyst om dette før vedtaket fattes og oversendes foreldre/foresatte. I enkeltvedtaket er det opplyst om foresattes rettigheter til innsyn i dokumentene som er grunnlag for vedtaket. Kommunalsjefen erkjente at de ikke vært gode nok tidligere i forhold til uttalerett for de elevene som er over 15 år. Dette er nå ivaretatt på oppmeldingsskjemaet til PPT, der elever over 15 år skal samtykke før

det meldes opp, og utredningen som fører frem til at den sakkyndige vurderingen skrives av PPT.

Fra rektorenes side ble det opplyst om at tilsynet er gjennomgått i rektornettverk, og alle rutiner er gjennomgått. Det har også vært påpekt at det er viktig å få inn rutineforbedringer i kvalitetssystemet.

Ved enkelte skoler var det tatt opp i personalgruppa, og spes.ped.koordinator har gjennomgått rutinene med lærerpersonalet.

Tilsynet er også gjennomgått i oppvekstforum, der skolenes mellomledere involvert. Fylkesmannen har dessuten vært på besøk i kommunen, og orientert om tilrettelegging i ordinær opplæring og spesialundervisning.

Vi viser ellers til kapitlene foran om henvisning, sakkyndig vurdering og enkeltvedtak. Disse beskriver også det fylkesmannen tok opp. Når det gjelder samtykke fra elever som er over 15 år, går det fram av mal for henvisningsskjema og pedagogisk rapport at eleven skal signere. To mapper som vi gjennomgikk var for elever som var over 15 år. Begge hadde elevens signatur.

5.3 Revisors vurdering

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag gjennomførte i 2014 et tilsyn av Orkanger ungdomsskoles forvaltningskompetanse. Rapporten konkluderte med at Orkanger ungdomsskole har tilfredsstillende forvaltningskompetanse, men at det var noen avvik. Kriteriet vårt i denne forvaltningsrevisjonen er om kommuneledelsen har fulgt opp avvikene i rapporten i de andre skolene. Manglene som vedrører spesialundervisning gjaldt vedtak og saksgang med tanke på varsling av enkeltvedtak. Videre kom det fram at elever som er over 15 år sitt samtykke ikke var godt nok ivaretatt.

Etter revisors vurdering er fylkesmannens funn og tilbakemelding fulgt opp i de andre skolene. Rutiner og maler er endret, og det er informert tilfredsstillende i ulike sammenhenger der skoleledelse og nøkkelpersoner har vært tilstede.

6 Konklusjoner og anbefalinger

Denne rapporten oppsummerer undersøkelsen av Orkdal kommunes arbeid med og saksbehandling av tilpasset opplæring og spesialundervisning.

6.1 Konklusjon

Vi konkluderer med at kommunen i all hovedsak har tilfredsstillende oppfølging for elever med behov for spesialundervisning. Det er lagt tilrette for at personalet ved skolene kan yte tidlig innsats, gjennom rutiner og verktøy for å kartlegge og avdekke særskilte behov.

Orkdal kommune har betryggende organisering av den tilpassa opplæringen og spesialundervisning, og samarbeidet internt ved skolene og mellom skolene og PP-tjenesten ser ut til å fungere godt.

Orkdal kommune jobber med tilpasset opplæring ved at de tar i bruk ulike metoder og verktøy for å kartlegge og avdekke ståsted og eventuelle vansker. Vi vil også trekke fram det systematiske arbeidet etter tiltakskjedemodellen, og ser en positiv utvikling med tanke på systematisk arbeid for tilpasset opplæring innenfor ordinær opplæring. Vi stiller spørsmål ved lærertettheten i 1. – 4. trinn (småtrinnet), og spør om det økte elevtallet pr. lærer kan være en risiko mot tilfredsstillende arbeid med tidlig innsats?

Vi har grunn til å tro at saksgang og dokumentasjon av saksbehandlingen i hovedsak er betryggende, og at foreldre og elever blir involverte på en tilfredsstillende måte. Vi vil likevel trekke fram at det er noen mangler i dokumentasjonen i enkelte elevmapper.

Orkdal kommune har gode rutiner og maler for å utarbeide individuell opplæringsplan. Malene legger til rette for konkrete og overskuelige mål og tydelig beskrivelse av organisering av opplæringen. Rapporteringen følger i all hovedsak planen, men vi vil trekke fram som en svakhet at det ikke rapporteres på om organiseringen har vært gjennomført i tråd med planen eller ikke. Det er mye som tyder på at det finner sted avvik i organiseringen, og det bør da komme fram i årsrapporten hvordan alternativ organisering har vært.

Orkdal kommune har fulgt opp fylkesmannens tilsyn ved å endre rutiner og maler, og ved å informere ledelse og nøkkelpersoner i skolene om hva som gjelder.

6.2 Anbefaling

Vi anbefaler rådmannen å holde kontinuerlig oppmerksomhet på utvikling og oppfølging av rutiner for betryggende arbeid med tilpasset opplæring og spesialundervisning, og ber rådmannen om å se spesielt på:

- At tidlig innsats ivaretas ved å sikre lærertetthet for å ivareta bestemmelsene opplæringsloven om tidlig innsats
- Sørge for fullstendig rapportering på individuell opplæringsplan; mål, innhold og organisering av opplæringen

Kilder

- Kunnskapsdepartementet. (1998). Opplæringslova m forskrift. Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61?q=Opplæringslova>
- Kunnskapsdepartementet. (2007). St..m. 16 (2006-2007) ...og ingen stod igjen. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/contentassets/a48dfbadb0bb492a8fb91de475b44c41/no/pdfs/stm200620070016000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2008). Fra eldst til yngst. Samarbeid og samhandling mellom barnehage og skole. Retrieved from http://www.udir.no/globalassets/filer/barnehage/veiledere/fra_eldst_til_yngst_veileder_fra_kd.pdf
- Orkdal kommune. (n.d.). Prosedyre.
- Utdanningsdirektoratet. (2014). Spesialundervisning. Retrieved from <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/>
- Utdanningsdirektoratet. (2015). Sentrale verdier for tilpasset opplæring. Retrieved from <file:///C:/Users/Anna%C3%98Ines/Downloads/sentrale-verdier.pdf>



Postadresse: Sandenveien 5, 7300 Orkanger

Hovedkontor: Statens hus, Orkanger

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidt norge.no