

FORVALTNINGSREVISJON

Kvalitet i skolen - Spesialundervisning og
samarbeid med PPT

PROSJEKTPLAN



Verdal kommune

Februar 2023

FR 1236

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<ol style="list-style-type: none">1. Kan Verdal kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?2. Gjennomføres spesialundervisning i samsvar med vedtak og den individuelle opplæringsplanen?3. Har Verdal kommune etablert rutiner som sikrer at elevene får forsvarlig spesialundervisning når lærer er fraværende?4. Har Verdal kommune et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom skole og PPT?
Kilder til kriterier	<ul style="list-style-type: none">• Opplæringsloven• Forvaltningsloven• Forskrift til opplæringsloven• Veiledningsmaterieell fra Utdanningsdirektoratet, blant annet «Veilederen Spesialundervisning»• Kommunens egne retningslinjer/rutiner på området
Metode	<ul style="list-style-type: none">• Intervju• Dokumentgjennomgang
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• 320 timer• Levering til sekretær innen 15. november 2023
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Hanne Marit Ulseth Bjerkan hanne.bjerkan@revisjonmidtnorge.no Prosjektmedarbeider: Marit Ingunn Holmvik marit.holmvik@revisjonmidtnorge.no Styringsgruppe: <ul style="list-style-type: none">• Johannes Nestvold• Marie Husøy Sæther Eventuelt ekstern bistand
Uavhengighetserklæring	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.

	Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.
Kontaktperson Verdal kommune	Kommunedirektør Geir Olav Jensen eller den som kommunedirektøren delegerer.

2 MANDAT

I dette kapittelet vil bestillingen bli utdypet og bakgrunnsinformasjon for prosjektet gjennomgått.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Verdal kommune bestilte i sak 45/22 den 28. november 2022 en forvaltningsrevisjon om kvalitet i skole. Bestillingen er i tråd med «Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024».

Under behandlingen av bestillingen, ønsket kontrollutvalget å legge vekt på følgende:

Hvordan arbeider kommunen for å nå målsettinger for resultater i skolen? Herunder om det er et system som fanger opp og følger opp resultatene.

I hvilken grad blir sentrale bestemmelser i opplæringsloven fulgt opp, og driften kvalitetssikret, med hensyn til læringsmiljø, kompetansekrav og kompetanseutvikling?

Er elevenes læringsbetingelser/læringsmiljø som forutsatt. Herunder sammenheng med § 9A i opplæringsloven, elevenes læringsmiljø både fysisk og psykisk.

Er det samsvar mellom vedtak om spesialundervisning og den faktiske gjennomføring med hensyn til omfang, organisering, personalets kompetanse og bemanning?

På bakgrunn av at revisor så at det vanskelig lot seg gjøre å dekke alle fire punktene i en forvaltningsrevisjon innenfor den gitte rammen, vurderte revisor risikoen innenfor de ulike områdene. Revisor utarbeidet et forslag til prosjektplan til møtet i kontrollutvalget den 30. januar 2023 om fysisk læringsmiljø i skolen. Kontrollutvalget vedtok i sak 02/23 at prosjektet skal se nærmere på samarbeidet mellom skole og PPT og om det er samsvar mellom vedtak om spesialundervisning og den faktiske gjennomføringen med hensyn til omfang, organisering, personalets kompetanse og bemanning. Kontrollutvalget ga kontrollutvalgets leder myndighet til å godkjenne prosjektplanen.

2.2 Verdal kommune

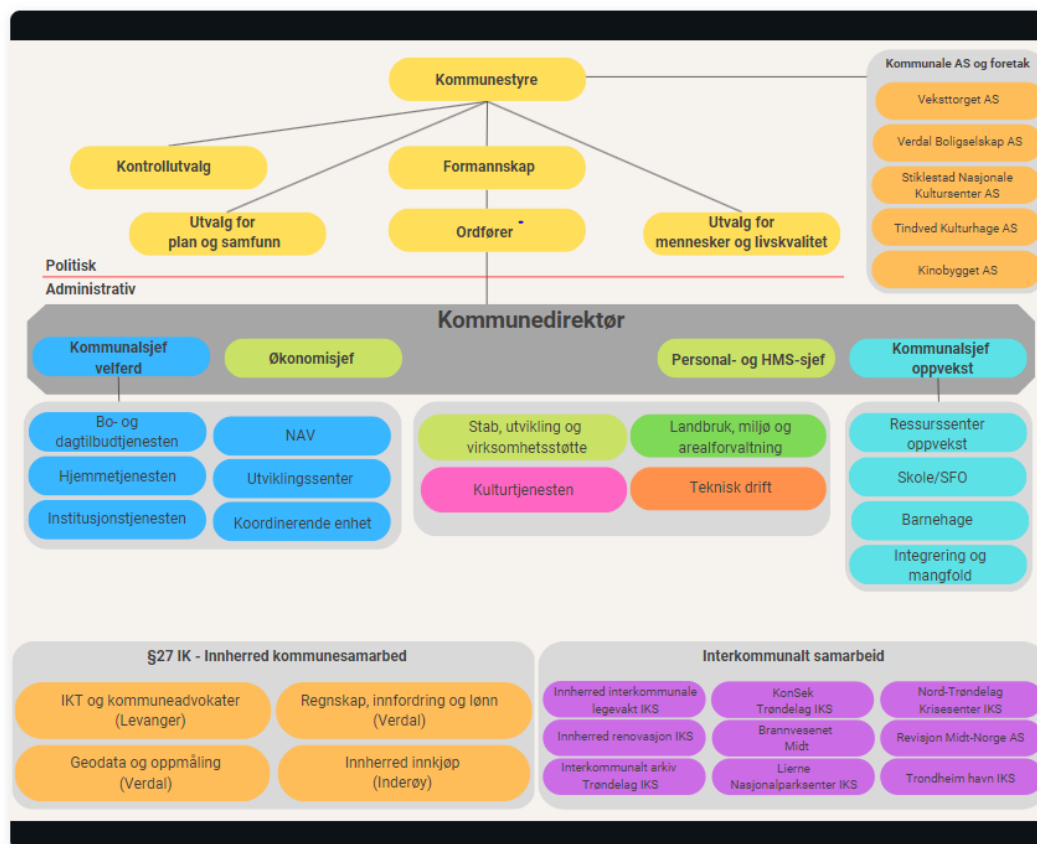
2.2.1 Kommuneorganisasjon

Verdal kommune ledes av en kommunedirektør. Kommunedirektørens kontor består av to kommunalsjefer innenfor oppvekst og velferd og rådgivere.¹ Kommunen sitt organisasjonskart

¹ Verdal kommune sin hjemmeside.

er gitt i figuren nedenfor. Kommunen har en egen virksomhetsleder for skole og SFO. Hver skole har igjen sin egen rektor.

Figur 1. Organisasjonskart Verdal kommune



Kilde: Verdal kommune

2.2.2 Grunnskolen i kommunen

Verdal kommune har rundt 15 000 innbyggere². Grunnskolene i Verdal har til sammen 1 674 elever³ for skoleåret 2022/2023. Elevene er fordelt på syv grunnskoler i kommunen. Det er også en privat skole i kommunen, men denne holdes utenfor forvaltningsrevisjonen. Tabellen nedenfor viser hvordan elevtallet fordeler seg på de ulike skolene.

Tabell 1. Antall elever per skole for skoleåret 2022/2023

Skole	Antall elever skoleåret 2022/2023
Leksdal skole	44
Stiklestad skole	197
Verdalsøra barneskole	293

² Statistisk sentralbyrå

³ Grunnskolens informasjonssystem, Utdanningsdirektoratet

Verdalsøra ungdomsskole	419
Vinne skole	213
Vuku skole	240
Ørmelen skole	268

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem, Utdanningsdirektoratet

Tabellen under presenterer statistikk på ulike nøkkeltall for grunnskole for året 2021 for Verdal, tilhørende KOSTRA-gruppe og landet uten Oslo.

Tabell 2. Nøkkeltall for grunnskole for 2021

Variabel	Verdal	KOSTRA-gruppe 07	Landet uten Oslo
Årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning (antall)	85,5	133,7	144,2
Elever i kommunale og private grunnskoler som får spesialundervisning (prosent)	10,7	7,6	7,9
Elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver i lesing 8.trinn (prosent)	54,9	71,4	72,5
Elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver i regning 8.trinn (prosent)	67,2	68,7	68,7
Gruppestørrelse 2 (antall)	15,8	15,8	15,6
Gjennomsnittlig grunnskolepoeng (antall)	42,2	42,6	43,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 12255

Tabellen viser at Verdal har noe høyere andel spesialundervisning enn sammenlignbare grupper, men samtidig er årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning lavere enn sammenlignbare grupper. Kommunen har også et lavere mestringsnivå på nasjonale prøver i lesing 8. trinn sammenlignet med KOSTRA-gruppe og landet uten Oslo.

I «Tilstandsrapport for Verdalskolen 2022» gir kommunen en innsikt og oversikt over sentrale områder innenfor arbeidet som foregår i skolen. Rapporten presenterer tall og statistikk for skolen og en oversikt over hvilke satsninger og planer som gjelder for skolen. Rapporten gir en oversikt over blant annet mobbing i skolen. Antall elever som opplever mobbing ligger under nasjonalt nivå for 7. trinn og på snittet nasjonalt for 10. trinn. Skolen skal fortsette å jobbe kontinuerlig med å redusere antall elever som opplever mobbing.

Videre i tilstandsrapporten presenteres tall fra nasjonale prøver, karakterer, grunnskolepoeng og skolebidragsindikatorer⁴. Resultatene viser at det er svakere resultater sammenlignet med andre grupper, og at det har vært en negativ utvikling i resultatet blant annet for nasjonale prøver i 5. trinn. Kommunen skriver at samlet vurdering er at resultatene har en negativ trend. Skolebidragsindikatorerne viser at det er forskjeller mellom hvor mye skolene, kommunene og fylkeskommunene bidrar til elevenes læring.

Verdal er en av kommunene som skal delta i Oppfølgingsordningen i regi av Utdanningsdirektoratet: «*Oppfølgingsordningen skal bidra til at kommuner med svake resultater på sentrale områder av opplæringen over tid får hjelp til å skape bedre læringsmiljø og læringsresultater for elevene i kommunen.*»⁵ Verdal kommune skriver i tilstandsrapporten at en del av arbeidet med Oppfølgingsordningen vil være å erkjenne og forstå grunnlaget for hvorfor Verdalskolene er der de er resultatmessig, om det skyldes stram økonomi, politiske beslutninger som gir lite handlingsrom, eller en undervisningssituasjon som ikke er det beste for eleven.

2.3 Spesialundervisning og samarbeid med PPT

Opplæringslovens § 5-1 slår fast at elever som ikke har eller ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Spesialundervisning er en individuell rett eleven har i de tilfellene vedkommende trenger ekstra tilrettelegging utover det ordinære tilbudet.

Opplæringslovens kapittel 5 regulerer tilbudet om spesialundervisning. Kapittelet inneholder blant annet retten til spesialundervisning og hva som skal vurderes når skolen skal avgjøre opplæringstilbudet til eleven. Kapittelet inneholder også om skoleeiers ansvar til å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning og kravene til den sakkyndige vurderingen (§ 5-3).

Opplæringslovens § 5-4 omhandler saksbehandlingen knyttet til spesialundervisning. Foreldrene/elevene har rett til å kreve at skolen undersøker om eleven trenger spesialundervisning. Undervisningspersonalets skal vurdere behovet for spesialundervisning, og skolen plikter til å ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før det blir gjort en sakkyndig vurdering.

I § 5-5 er retten om utarbeiding av individuell opplæringsplan (IOP) for elever med spesialundervisning hjemlet. Den individuelle opplæringsplanen skal beskriv mål, innhold, arbeidsmåter, vurderingsformer og organisering. Veilederen om spesialundervisning fra

⁴ Indikatorer som forteller hva skolens innsats betyr for elevenes læringsresultater.

⁵ Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet sier at IOP skal bidra til å sikre at eleven får et likeverdig og tilpasset opplæringstilbud. Hensikten med IOP er å utvikle kortfattede og praktiske planer til hjelp i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen for elever med spesialundervisning. IOP er et arbeidsverktøy for skolen for å sikre at opplæringstilbudet til eleven er i samsvar med det som eleven har rett til etter enkeltvedtaket.

Skolen skal også en gang i året utarbeidet en skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått og gjøre en vurdering av utviklingen til eleven, jamfør opplæringslovens § 5-5.

Opplæringslovens § 5-6 om pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) sier at tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge til rette for opplæring for elever med særlige behov. PPT skal også sørge for at det blir utarbeidet lovpålagte sakkyndige vurderinger.

I stortingsmeldingen nr. 6 (2019-2020) «*Tett på – tidlig innsats og inkluderende felleskap i barnehage, skole og SFO*» er det angitt en målsetting om at:

«... PP-tjenesten skal være mer til stede i barnehager og skoler og arbeide forebyggende og med tidlig innsats. Ved at PP-tjenesten arbeider tett på barna og elevene, vil den kunne utarbeide gode sakkyndige vurderinger og bidra til å tilrettelegge for enkeltbarn og -elever i praksis. Det vil også kunne styrke barnehagenes og skolenes evne til å tilpasse det ordinære tilbudet til mangfoldet av barn og elever. Det kan føre til at flere får tidlige hjelp, og til at det blir færre henvisninger. Det totale behovet for sakkyndige vurderinger kan dermed gå ned».

3 PROSJEKTDESIGN

Kapittelet vil inneholde problemstillingene i prosjektet og avgrensninger i prosjektet. Kilder til revisjonskriterier vil bli presentert og metode for innsamling av data blir beskrevet.

3.1 Problemstillinger

Problemstillinger som skal besvares er gitt nedenfor.

1. Kan Verdal kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?

I problemstillingen vil revisor undersøke at alle elever med spesialundervisning har en sakkyndig vurdering, enkeltvedtak om spesialundervisning og en individuell opplæringsplan. Forsvarlig saksbehandlingstid vil også undersøkes her. Revisor vil undersøke om innholdet i vedtaket og den individuelle opplæringsplanen er i tråd med regelverket og retningslinjer, samt om det er sammenheng mellom sakkyndig vurdering og enkeltvedtaket.

2. Gjennomføres spesialundervisning i samsvar med vedtak og den individuelle opplæringsplanen?

Problemstillingen vil undersøke hvordan gjennomføringen av opplæringen til elever med enkeltvedtak om spesialundervisning gjøres; om elevene får et opplæringstilbud som gis av personale med kompetanse i tråd med enkeltvedtak om spesialundervisning og individuell opplæringsplan. Revisor vil også se om skolen har utarbeidet skriftlig oversikt over hvilken opplæring elever med spesialundervisning har fått og en vurdering av utviklingen til elevene.

3. Har Verdal kommune etablert rutiner som sikrer at elevene får forsvarlig spesialundervisning når lærer er fraværende?

Revisor vil i problemstillingen undersøke om skolen har rutiner og system for å ivareta at elevene får forsvarlig spesialundervisning ved fravær av lærer.

4. Har Verdal kommune et hensiktsmessig og forutsigbart samarbeid mellom skole og PPT?

I problemstillingen vil revisor se på samarbeidet mellom skole og PPT. Revisor vil blant annet se på om PPT er tilgjengelig for skolen og hvilke rutiner det er for samarbeidet.

3.2 Avgrensning

Revisjonen vil se på kommunal grunnskole. Private skoler i kommunen holdes utenfor denne revisjonen.

Revisor vil se på samarbeidet mellom skole og PPT. Det betyr at andre støttetjenester i kommunen ikke inkluderes i denne revisjonen.

3.3 Kilder til kriterier

I en forvaltningsrevisjon skal det etableres revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav, normer og/eller standarder som kommunen sin praksis skal vurderes opp mot. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, og utledet fra, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I dette prosjektet vil revisjonskriterier hentes fra blant annet:

- Opplæringsloven
- Forvaltningsloven
- Forskrift til opplæringsloven
- Veiledningsmateriell fra Utdanningsdirektoratet, blant annet «Veilederen Spesialundervisning»
- Kommunens egne retningslinjer/rutiner på området

3.4 Metoder for innsamling av data

Det vil bli gjennomført intervjuer med ansatte med kjennskap til grunnskole og PPT. Aktuelle ansatte å intervjuer vil være kommunedirektør, kommunalsjef oppvekst, virksomhetsledere, rektorer og leder for PPT. Det vil også være aktuelt å intervjuer ansatte innenfor skole og PPT. Formålet ved bruk av intervju vil være å få innsikt og dybdekunnskap om de reviderte temaene.

Revisor vil også gjennomgå et utvalg av sakkyndig vurderinger, enkeltvedtak om spesialundervisning og individuelle opplæringsplaner.

Forvaltningsrevisjonen vil også bygge på data hentet fra kommunale dokumenter som beskriver eventuelle regler og rutiner for arbeidet med spesialundervisning og samarbeidet med PPT. Dokumenter til politisk behandling og administrativ behandling er aktuelle, som for eksempel tilstandsrapport for skolen.

Revisor vil underveis i revisjonen vurdere hvilke metoder som er mest hensiktsmessig å gjennomføre for å kunne besvare problemstillingen.

Trondheim 8. februar 2023

Hanne Marit Ulseth Bjerkan

Oppdragsansvarlig revisor

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

KILDER

- Opplæringsloven
- Forskrift til opplæringsloven
- Utdanningsdirektoratet sin hjemmeside
- Verdal kommune
- Statistisk sentralbyrå

M Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no