

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

FORVALTNINGSREVISJON

SULA KOMMUNE

Tidleg innsats og spesialundervisning

SEPTEMBER 2023

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

Møre og Romsdal Revisjon SA er eit samvirkeføretak eigd av kommunane Aure, Averøy, Kristiansund, Rindal, Smøla, Surnadal, Tingvoll, Aukra, Hustadvika, Gjemnes, Molde, Rauma, Sunndal, Vestnes, Fjord, Giske, Sula, Stranda, Sykkylven og Ålesund samt Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utførrar rekneskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og andre revisjonstenester for eigarane. Hovudkontoret ligg i Kristiansund og det er avdelingskontor i Ålesund, Molde og Surnadal.

Tidlegare rapportar frå Møre og Romsdal Revisjon SA kan lastast ned på vår heimeside:

www.mrrevisjon.no

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

FORORD

Møre og Romsdal Revisjon SA har utført denne forvaltningsrevisjonen¹ etter vedtatt bestilling frå kontrollutvalet i Sula kommune.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med god revisjonsskikk og Norges Kommunerevisorforbund sin standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

Rapporten summerer opp resultatane frå Møre og Romsdal Revisjon SA si undersøking om tidleg innsats og spesialundervisning i Sula kommune. Revisjonen er utført av Marianne Hopmark, Ola Godø Andersen og Ingrid Walstad Larsen i perioden mars til august 2023.

Vi ønskjer å takke alle som har bidratt til denne forvaltningsrevisjonen.

Ålesund, 05.09.2023

Ingrid Walstad Larsen
Oppdragsansvarlig revisor

Marianne Hopmark
Forvaltningsrevisor

Ola Godø Andersen
Forvaltningsrevisor

¹ Ettersom vi har arbeidd ut frå eit smalare mandat og omfang enn ein tradisjonell forvaltningsrevisjon nyttar vi omgrepet «undersøking» gjennomgåande i rapporten.

SAMANDRAG

Denne undersøkinga handlar om arbeidet med tidleg innsats og spesialundervisning i Sula kommune og er gjennomført etter bestilling frå kontrollutvalet. Føremålet med undersøkinga er å sjå nærare på rutinane i kommunen for intensiv opplæring og om enkeltvedtaka i spesialundervisninga følg saksgangen og er i samsvar med regelverket. Undersøkinga nyttar metodane frå tradisjonell forvaltningsrevisjon.

PROBLEMSTILLINGAR

Problemstillingane for undersøkinga er:

1. Er arbeidet til kommunen innan tidleg innsats i tråd med anbefalingane på området?
2. Følg kommunen saksgangen og regelverket for spesialundervisning?

METODE

Undersøkinga har eit smalare omfang og mandat enn ein tradisjonell forvaltningsrevisjon. Vi har i all hovudsak henta inn data gjennom dokumentanalyse og mappegjennomgang. I tillegg har vi fått nokre munnlege tilbakemeldingar frå rektorar, kultur- og oppvekstsjef og leiar for pedagogisk-psykologisk teneste. Vi har hatt mappegjennomgang av 12 enkeltvedtak for spesialundervisning, og dei sakkunnige vurderingane til desse. Vi har i tillegg gått gjennom skriftlege prosedyrar og rutinar, planar, malar, skjema og rapportar.

Vi meiner at data som er henta inn og nytta i rapporten samla sett er pålitelege og gyldige. Dette gir eit forsvarleg grunnlag for våre vurderingar og konklusjonar.

KONKLUSJONAR OG TILRÅDINGAR

Vi finn at Sula kommune sitt arbeid med **tidleg innsats** i all hovudsak er i tråd med anbefalingane på området. Dette inneber at skulane i Sula gjer kontinuerlege vurderingar av elevane sitt utbytte av den ordinære opplæringa og set raskt i gang tiltak ved bekymring hos ein elev. Så er det nokre malar og rutineskildringar vi meiner ein bør vurdere å sjå nærare på og mogleg harmonisere på tvers av skulane og PP-tenesta.

Når det kjem til **saksgangen for spesialundervisning**, finn vi mykje god sakshandsaming men òg viktige manglar som vi tilrår at kommunen utbetrar. Det viktigaste av desse omhandlar omsynet til at barnet sitt synspunkt, og dette arbeidet er allereie vel undervegs. Også dei andre utbetringane vi

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

tilråd kan etter kva vi forstår takast inn i det pågåande arbeidet med oppdatering av malen for enkeltvedtak og eventuelt andre aktuelle malar.

For både tidleg innsats og spesialundervisning ser Sula ut til å ha eit sterkt fokus på inkludering av elevane i klassefellesskapet, og vi råd til at Sula held fram med å vektlegge dette omsynet.

Med bakgrunn i dette vil vi råd til at Sula kommune vurderer å:

1. Gå gjennom og evaluere rutiane som er i bruk på feltet tidleg innsats, og vurdere etablering av felles rutinar for alle skulane.
2. Fullføre arbeidet som er i gang med omsyn til at barnet sitt synspunkt alltid kjem fram i sakkunnige vurderingar, enkeltvedtak og andre relevante dokument, og eventuelt tilpasse relevante malar.
3. Endre praksis med å nytte timar á 45 min til årstimar á 60 min i enkeltvedtak.
4. Spesifisere nærare i enkeltvedtaka kor mykje tid som skal brukast på dei forskjellige undervisningsformene.
5. Sikre at undervegsvurderingar er knytt til innhaldet i IOP og at undervegsvurderingane vert dokumentert i tilstrekkeleg grad.

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

INNHOOLD

1. INNLEIING.....	1
1.1. Bakgrunn og bestilling.....	1
1.2. Problemstillingar	1
1.3. Revisjonskriterier.....	1
1.4. Metode	2
1.5. Om grunnskulane i Sula kommune	4
2. PROBLEMSTILLING 1 – ARBEIDET MED TIDLEG INNSATS	5
2.1. Faktagrunnlag.....	5
2.2. Vurdering.....	8
3. PROBLEMSTILLING 2 - SAKSGANG OG ENKELTVEDTAK I SPESIALUNDERVISNING	10
3.1. Funn.....	10
3.2. Vurdering.....	13
3.3. Konklusjon og tilrådingar for alle problemstillingar.....	14
4. HØYRING	16
REFERANSELISTE.....	16
VEDLEGG 1: HØYRINGSSVAR.....	17
VEDLEGG 2: UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER.....	19

1. INNLEIING

Kontrollutvalet i Sula kommune har vore opptekne av tidleg innsats og spesialundervisninga i kommunen.

Eit grunnleggjande problem i skule-Noreg er at læringsutfordringar som oppstår tidleg, i for stor grad får utvikle og forsterke seg over tid. For elevar på 1. til 4. årstrinn som står i fare for å bli hengande etter, er det derfor viktig å forsterke den tidlege innsatsen. Det vil og kunne førebyggje tal på elevar som blir meld til PPT for sakkyndig vurdering og dertil spesialundervisning.

Før kommunen gjer vedtak om spesialundervisning, skal skulane syte for at elevar på 1. til 4. årstrinn som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning, raskt får tilbod om intensiv opplæring, og dette er heimla i opplæringslova § 1-4. Vidare skal det før eit vedtak liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven.

I Sula kommune sin oppvekstrapport for 2022 går det fram at kommunen ligg om lag på landssnittet eller litt lågare når det kjem til delen av elevar med spesialundervisning. Elever som ikkje har eller kan få tilfredsstillande utbytte av den ordinære opplæringa, har rett til spesialundervisning. I vurderinga av kva for opplæringstilbod skulen skal gi, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og ut i frå dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetallet som gjeld for andre elevar.

1.1. BAKGRUNN OG BESTILLING

Sula kontrollutval vedtok i møtet 30. januar 2023 å bestille ei skisse for gjennomføring av ei undersøking innan tidleg innsats og spesialundervisning. Prosjektplanen vart vedtatt i sak PS 11/23 den 14. mars 2023.

1.2. PROBLEMSTILLINGAR

Problemstillingane for undersøkinga er:

3. Er arbeidet til kommunen innan tidleg innsats i tråd med anbefalingane på området?
4. Følg kommunen saksgangen og regelverket for spesialundervisning?

1.3. REVISJONSKRITERIER

Problemstillingane blir svart ut gjennom revisjonskriterium. Revisjonskriteria er utarbeidde frå desse kjeldene, og er utleidd i vedlegg 1:

- Kommuneleva (§25-1)
- Forvaltningslova (§11a)
- Opplæringslova (§1-5)
- Barneleva (§31)

- Barnekonvensjonen artikkel 3 og 12
- Rettleiar frå Utdanningsdirektoratet: «Intensivopplæring for elever frå 1.-4. trinn»
- Rettleiar frå Utdanningsdirektoratet: «Spesialundervisning»

Knytt til tidleg innsats blir kommunen vurdert opp mot desse revisjonskriteria:

- Skulane skal ha rutinar for korleis dei vurderer elevane sitt utbyte av den ordinære opplæringa.
- Sula kommune skal på skuleeigarnivå og på skulenivå ha ein rutine for å sikre at elevane på 1.-4. trinn som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving og rekning får intensivopplæring.
- Den intensive opplæringa skal organiserast etter regelverket.

Knytt til saksgang og regelverk for spesialundervisning blir kommunen vurdert opp mot desse revisjonskriteria:

- Kommunen bør følgje saksgangen og fasane slik som rettleiar for spesialundervisning tilrår.
- Enkeltvedtak skal oppfylle krav for vedtak.
- Sakkyndig vurdering skal tilfredsstillе minimumskrava.
- Individuell opplæringsplan skal vise mål, innhald og organisering av opplæringa.
- Skulen skal utarbeide årsrapportar for alle elevar som får spesialundervisning.

1.4. METODE

Undersøkinga er basert på NKRF – Kontroll og tilsyn i kommunene (NKRF 2020) sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001).

Undersøkinga har eit smalare omfang og mandat enn ein tradisjonell forvaltningsrevisjon. Vi har henta inn data gjennom dokumentanalyse og mappegjennomgang. Ved å kombinere ulike metodar for å belyse aktuelle område kan vi få skildringar frå ulike synsvinklar. Ein slik triangulering av kjelder, det vil seie bruk av fleire ulike metodar for å sjå nærare på problemstillingane, vil styrke dei data som er samla inn kvaliteten til rapporten (validitet). Desse metodane for datainnhenting gir oss eit meir samansett og breiare innblikk i verkelegheita (RSK 001, Knudtzon og Amundsen 2006). Dersom inntrykket av eit område er det same ved å bruke ulike metodar, blir kvaliteten og gyldigheita til undersøkinga styrka. Vår vurdering er at vi har henta inn data i tilstrekkeleg omfang til å svare ut problemstillingane.

Det vart gjennomført oppstartsmøte med kommunedirektør og kommunalsjef for kultur og oppvekst den 11. april 2023.

Rapporten har vore på høyring i Sula kommune. Høyringssvaret ligg ved rapporten i sin heilheit i vedlegg 1.

MAPPEGJENNOMGANG OG DOKUMENTANALYSE

Vi har gått gjennom 12 mapper med enkeltvedtak for å vurdere om vedtaka for spesialundervisning byggjer på reglane om enkeltvedtak². Det er også gjort ein gjennomgang av dei sakkunnige vurderingane til enkeltvedtaka, til saman 12 sakkunnige vurderingar og tilhøyrande individuelle opplæringsplanar. Mappene vart valde ut til gjennomgang i samarbeid med kommunen. Utvalet var 12 vedtak om spesialundervisning frå kvar skule, med variasjon i store og små vedtak. Det er difor eit strategisk, men ikkje tilfeldig utval. Likevel meiner vi dette gir eit tilstrekkeleg innblikk i kva sakene inneheld av sakshandsamingskrav.

I tillegg til mappegjennomgangen har vi i samband med denne undersøkinga gått gjennom følgjande dokument:

- Årsrapport Sula kommune 2022
- Oppvekstrapport Sula kommune 2022
- Kartlegging i Sulaskulen – årshjul
- Spesialundervisning – rutine
- Melding til PPT
- Spesialpedagogisk hjelp – rutine
- Kultur- og oppvekstplan 2022-2032
- Tidleg innsats – Rutiner
- Handlingsplan – når eleven ikkje har læringsutbytte som forventa
- Rutinar for intensiv opplæring 1. -4- trinn (Rørstadmarka skule)
- Skjema for elevar som har krav på intensiv opplæring 1. -4.trinn (Rørstadmarka skule).
- Eksempel på undervegsvurderingar frå dei tre skulane.
- Rutine trefftid
- Samarbeid mellom skular og PPT 2023-24

Til sist har vi send spørsmål per e-post om rutine for og utfordringane med tidleg innsats, samt omsynet til barnet sitt synspunkt til rektorane på dei tre barneskulane og leiaren i PP-tenesta. Vi fekk relevante og utfyllande svar frå alle fire.

Vi har òg innhenta undervegsvurderingar og årsrapportar frå elevar som mottok spesialundervisning frå dei tre skulene. Frå ein av skulane fekk vi undervegsvurderingar frå dei elevane i utvalet i mappegjennomgangen. Frå dei to andre skulane fekk vi døme på undervegsvurderingar for elevar som har mottoke spesialundervisning, men på grunn av at namna er sensurert er vi usikre på om desse dekkjer alle i vårt utval. På grunn av tidsomsyn valde vi å bruke døma vi fekk som ein del av vurderingsgrunnlaget. Dette fordi vi meiner det seier noko om kommunens praksis på, og dokumentasjon av, undervegsvurderingar generelt.

² Reglane for enkeltvedtak er spesifisert i vedlegg 2, under overskrift fase 4.

1.5. OM GRUNNSKULANE I SULA KOMMUNE

Sula kommune har fire grunnskular. Etter ei omstrukturering vart Fiskarstrand og Måseide skulekrinsar samla i nye Rørstadmarka barneskule frå august 2022. Kommunen uttalar at samlinga inneber ei optimalisering av skulestrukturen i Sula kommune. Elevmassen³ fordeler seg slik:

Langevåg skule:	528 elevar	(1.-7. trinn)
Rørstadmarka skule:	223 elevar	(1.-7. trinn)
Solevåg skule:	217 elevar	(1.-7. trinn)
Sula ungdomsskule:	407 elevar	(8.-10. trinn)

I Oppvekstrapporten for 2022 kan vi lese at skulestruktur inneber avvikling av ein-parallellskulane i Sula og opnar dermed for større fleksibilitet i organisering av tilsette og elevar, både i skule og SFO. Dette er venta å gje ein kvalitetsgevinst og at kommunen kan halde driftskostnadane nede, også ved vekst. Lærarnorma vert oppfylt ved alle skulane med knapp margin. Sulaskulen kjem likevel dårlegare ut enn snittet for fylket og landet, særleg på ungdomstrinnet (Oppvekstrapport 2022).

PPT har sett ei auke i meldingar, truleg til dels som følge av folketalsauken i kommunen siste åra kor elevtalet har auka med 182 sidan 2013/14. PPT har ikkje fått tilført fleire stillingar for å kompensere for auken. Samstundes står kommunen i ein vanskeleg økonomisk situasjon. Kommunen skriv at det er grunn til å tru at fleire elevar kunne fått hjelp innanfor det ordinære tilbodet med betre bemanning.

I Sula ligg delen elevar med spesialundervisning om lag på landssnittet eller litt lågare. Kommunen har satt som mål å redusere behovet for slik undervisning samt auke kvaliteten på spesialundervisninga som vert gitt. Viktigheita av tidleg innsats kjem godt fram i kommunen sin Kultur- og oppvekstplan 2022-2032 kor tidleg og tverrfagleg oppfølging i nær dialog med føresette er framheva som eit av fem hovudmål.

³ Tal frå skulestart august 2023.

2. PROBLEMSTILLING 1 – ARBEIDET MED TIDLEG INNSATS

Problemstillinga i dette kapitelet er:

Er arbeidet til kommunen innan tidleg innsats i tråd med anbefalingane på området?

Kommunen blir vurdert opp mot desse revisjonskriteria:

- Skulane skal ha rutinar for korleis dei vurderer elevane sitt utbyte av den ordinære opplæringa.
- Sula kommune skal på skuleeigarnivå og på skulenivå ha ein rutine for å sikre at elevane på 1.-4. trinn som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving og rekning får intensivopplæring.
- Den intensive opplæringa skal organiserast etter regelverket.

2.1. FAKTAGRUNNLAG

RUTINE FOR VURDERING AV ELEVANE SITT UTBYTTE AV DEN ORDINÆRE OPPLÆRINGA

Skulane har fleire tiltak dei brukar i vurderinga av læringsutbyttet til elevane. Elevane på 1. og 2. trinn har tre obligatoriske observasjons- og kartleggingsprøver i norsk og matematikk i året, medan 3. og 4. trinn har 1-2 prøver i tillegg i engelsk og digital kompetanse. Desse prøvane vert nytta som grunnlag for å vurdere kva kartleggingar det er behov for å nytte vidare på enkeltelevar. Ei rekke andre valfrie prøver er tilgjengelege for vurdering av tilvising til PPT og det kjem fram at slik ekstra kartlegging skal gjennomførast i slike tilfelle.

Ei oversikt over alle prøver finst i dokumentet Kartlegging i Sulaskulen – fellesplan for Sula kommune, som utgjør Sula sitt årshjul for kartlegging. På spørsmål frå revisjonen stadfestar rektorane i Sula at kartlegging gjennom årshjulet er utgangspunktet for vurdering av kva elevar som skal ha intensivopplæring. Dokumentet stadfestar at omsynet bak kartlegginga er å sikre at alle elevar får tilpassa opplæring samt at kontaktlærar har hovudansvar for gjennomføringa av kommunen sin kartleggingsplan.

RUTINE FOR Å SIKRE AT ELEVANE PÅ 1.-4. TRINN SOM STÅR I FARE FOR Å BLI HENGANDE ETTER I LESING, SKRIVING OG REKNING FÅR INTENSIVOPPLÆRING

Skriftlege rutinar

På kommunalt nivå har Sula etablert rutinen *Tidleg innsats om ein er i tvil om eit barn får tilfredsstillande utbyte av undervisninga etter Opplæringslova § 1-3*. Denne rutinen skal sjåast i samanheng med dokumentet *Handlingsplan: Når eleven ikkje har læringsutbytte som forventet*.

Det første dokumentet (*Rutine*) legg fram moglege tiltak, ansvarsfordeling og hjelpemiddel innanfor to fasar – *Fase 1: Systemperspektiv*, og *Fase 2: Individ- og systemperspektiv*. Denne inndelinga inneber ei gradvis flytting av fokus frå tiltak innanfor ordinær undervisning mot meir individspesifikke kartleggingar og vurderingar, tettare inkludering av foreldre og PPT og i siste instans, avklaring om sakkyndig vurdering og iverksetting av rutinen for spesialundervisning.

Dokumentet *Handlingsplan: Når eleven ikkje har læringsutbytte som forventa* dekker i all hovudsak dei same problemstillingane som *Rutine*, men ser ut til å starte etter at det er vurdert at tiltak på gruppenivå (jf. fase 1 i *Rutine*), ikkje har vore tilstrekkelege. *Handlingsplanen* listar skjematisk opp spesifikke aktivitetar og tiltak som skal gjennomførast fram mot eventuell sakkyndig vurdering og spesialundervisning, altså fasen kor kontaktlærer i all hovudsak sit med ansvaret. Det kjem fram at mogleghetene og handlingsrommet innanfor ordinær opplæring skal vurderast og viser til kommunen sine kartleggingsprøver. I punkt 2 heiter det at kontaktlærer *skal analysere kvaliteten i den ordinære undervisningssituasjonen, organisering og tilrettelegging i lys av kartlegginga*, men utan at vi har registrert ein mal eller andre hjelpemiddel for analysen.

Skulane i Sula har vidare ei rutine for å fange opp elevar som står i fare for å bli hengande etter i basisfaga - *Rutiner for intensiv opplæring 1.-4 trinn*. Rutinen forklarar «kva, kven, kvifor og korleis» – altså omsynet bak, ansvarsfordeling og korleis ein fangar opp aktuelle elevar. Også her er grunnlaget dei obligatoriske kartleggingsprøvene, og ved resultat som viser at behovet for intensiv opplæring er til stades skal *Skjema for intensiv opplæring* fyllast ut. Her skal eleven sine vanskar, kartleggingsresultat, spesifikke mål/læringsutbytte og tiltak fyllast ut. Tiltaka er då drøfta og gjennomgått med føresette på utviklingssamtalen på hausten. Når perioden for intensiv opplæring er ferdig, skal ein evalueringssdel fyllast ut.

Til sist omtalar dokumentet *Rutine – spesialundervisning* stega og krava innanfor intensiv opplæring kor det vert vist til årshjulet som kartleggingsverktøy og at tiltak skal evaluerast i samråd med kollegaer og føresette. Omsynet til barnet sitt synspunkt er omtala under punkt 3 og i vidare i rutineskildringa for IUP/IOP i DIPS kor det heiter at *ein må sikre at barnet si stemme kjem fram*.

Informasjon frå rektorane

Rektorane i Sula fortel per e-post at stasjonsundervisning, gruppe og einetimar, samt såkalla styrkingstimar i lesing, skriving og rekning vert prioritert på 1.- 4. trinn. To av tre skular nemner og at dei på generelt har avsett ressursar, inkludert ressursane i samband med auka lærartettleik («lærarnormen») til føremålet bak *tidleg innsats*. Langevåg skule held fram språkverkstad, lesekurs, bokstavinnlæring og grunnleggande matematiske ferdigheiter som eksempel. Solevåg skule viser til at det har vore avsett 2-4 timar pedagogressurs per trinn per veke med arbeidsoppgåver innanfor styrking av grunnleggande ferdigheiter i lesing, skriving og rekning. Vidare er skulen sin kontaktperson i PPT på skulen og tilgjengeleg for pedagogane kvar veke. Desse får òg støtte av skulen sitt eige spesialpedagogisk team på tre personar. Til sist kan pedagogar drøfte problemstillingar anonymt med eit ressursteam ved skulen. Leiinga ved skulen minner om årshjulet ved semesterstart, og kvalitetssikrar at kartlegging vert følgd opp av faglærarar.

Informasjon frå PPT

Leiar for PPT i Sula stadfestar i e-post eit tett og godt samarbeid med skulane. Samarbeidsordninga med trefftid gjer at PPT kan kome tidleg inn, både med observasjon og rådgeving om kartlegging og

tiltak. For skuleåret 2023-24 planlegg PPT å vidareføre praksisen med to dagar trefftid på kvar skule. Dette skal bidra til å styrke kvaliteten på det ordinære tilbodet inkl. intensiv opplæring etter Opplæringslova §1-4, samt fange opp elevar som ikkje har eller kan få tilfredsstillande utbytte av den ordinære opplæringa og få i gang denne prosessen. Før 1. november deltek PPT på statusmøte på kvar barneskule og ungdomsskulen for å evaluere tiltak for elevar som har starta på skulen, både tiltak innanfor ordinære rammer og dei som har spesialundervisning. Det er laga utkast til rutine for trefftida, som kan bli justert etter erfaringane frå inneverande skuleår.

Vidare har kommunen innført samarbeidsmodellen BTI, som skal sikre tidleg og koordinert innsats. PPT kjem inn i samarbeidet på nivå 2 når elevar blir meldt. PPT kan bistå i samarbeidet på nivå 1, med drøfting og rettleiing angående tidleg innsats på skulen. Tiltak vert dokumentert i Stafettloggen, som vert evaluert saman med skulen etter ein avtalt periode. Det blir vurdert om det er andre tiltak skulen kan iverksette før eleven eventuelt meldast til PPT for sakkunnig vurdering. Det er prioritert å lage- og oppdatere rutinar, og PPT fått eit stort ansvar i dette arbeidet. Rutinane er derfor godt kjende for PPT.

Til sist arbeider PPT internt med felles forståing av tiltak innanfor ordinære rammer, noko ein òg har jobba med på ein fagdagar for PPT og skuleleiarar. PPT arbeider kontinuerleg med fagutvikling i eiga teneste, inkludert korleis barnet si stemme skal kome fram.

Utfordringar for gode rutinar innanfor tidleg innsats i dag

På spørsmål frå revisjonen peikar rektorane i Sula hovudsakeleg på ressursituasjon generelt og at pedagogressursane ofte trengst til spesialundervisning. I tillegg kan tidvis høgt sjukefråvær gjere det vanskeleg å få kontinuitet i oppfølginga av elevar som heng etter. Vikarane som kjem inn har sjeldan det langsiktige pedagogiske perspektivet som kontakt- og faglærar vil ha. Med omsyn til rutinar nemner ein rektor at det kan vere utfordrande å implementere og formidle gjeldande rutinar til tilsette. Nye lovkrav krev tid til å endre pedagogisk praksis, som kan vere særleg utfordrande ved hyppig rekruttering av nye pedagogar.

PPT viser til at mange meldingar til PPT for sakkunnig vurdering gjer det vanskeleg å på gjennomført trefftid på skulane to dagar i veka. Når lærarar ønsker å drøfte elevar med PPT er dei ofte allereie komne til at melding til PPT er aktuelt og avklart. Det kan vere vanskeleg å gje råd om ytterlegare tiltak innanfor ordinære rammer då det blir gitt tilbakemelding om at mykje er prøvd. Målsetting om å få ned talet på meldingar til PPT er ikkje nådd. PPT skriv i e-post til oss at det kan sjå ut til at tettare oppfølging frå PPT har bidratt til fleire meldingar. Auka vert av PPT estimert til 40% frå førre skuleår.

PPT vurderer rutinane som oppdaterte og gode, men kjennskapen til desse er lågare blant lærarar enn skuleleiinga og spesialpedagogar. PPT ser noko betring i kunnskapen om Opplæringslova § 1-4 (tidleg innsats) etter at konkrete tiltak i skulane vart sett inn. Kommunen har ikkje ein felles rutine for Opplæringslova §1-4. Ifylgje PPT vil ein felles rutine kunne styrke fokus på at intensiv opplæring er meint å vere ein del av den ordinære tilpassa opplæringa.

Informasjon frå rektorane og PPT om omsynet til barnet sitt synspunkt

På spørsmål frå revisjonen om barnet sitt synspunkt viser rektorane i Sula til PPT og deira vurderingar i sakkunnig vurdering. To rektorar nemner at det generelt ikkje blir arbeidd systematisk med å få fram barnet si stemme. Ein rektor skriv at elevane har medverknad på organiseringa av spesialundervisninga, og då særleg med omsyn til åleine- eller gruppeundervisning, samt å ta

utgangspunkt i egne interesser. Skulen erfarer at slik medverknad aukar motivasjonen til læring. I møte med revisjonen 24. august 2023 opplyser leiar i PPT at kommunen nyleg hadde rettleiing frå Statsforvaltaren om dette omsynet og at eit kommunen vil halde eit to-dagars seminar for aktuelle tilsette i løpet av september 2023.

PPT skriv i e-post til oss at det oftast er føresette og skulen som sender melding til PPT, men fleire elevar ser ikkje ut til å vere klare over eller ha forstått meldinga når dei kjem til PPT. Barnets stemme skal kome fram i den sakkunnige vurderinga. PPT snakkar alltid med elevane, med føresette og lærar, samt observerer barnet på skulen. I sakkunnig vurdering skriv dei om eleven sine synspunkt og ønske, og dei skriv i e-post at dei gjer ei vurdering av kva råd dei gir også ut i frå barna sine synspunkt. Dette har ikkje vore like klart i sakkunnige vurderingar tidlegare, men PPT har i følgje leiar eit stort fokus på det no og det vil bli klarare i tilrådingane som kjem frå PPT framover. Dei har i sin rutine at dei skal gi munnleg og skriftleg tilbakemelding etter fullført vurdering. Slike tilbakemeldingar har tidlegare i hovudsak vore gitt til føresette og skulen og framover vil dei gjere endringar som involverer elevane i større grad. Oppsummert, snakkar PPT med elevane og barnets stemme og barnets beste-vurdering skal i følgje leiar i PPT gå tydeleg fram i sakkunnig vurdering.

Kort om SamBa

Kommunen har òg etablert lågterskeltilbodet SamBa («saman om barna»), ein tverrfagleg møtearena for tidleg innsats der brukarmedverknad står i fokus. Til forskjell frå rutinane skildra over kan alle, også unge sjølv og føresette, ta initiativ til å bestille tid. SamBa er forankra i Tiltakseining for barn og unge og eit SamBa-team er lokalisert ved kvar skule. Rutineskildringa for SamBa listar opp koordinator og stafettholdar sine ansvarsområde og vektlegg involvering av fagpersonar og rektor når ei melding er motteke, samt å lage ein plan for tidleg innsats. Ei metodebok for SamBa går nærare i detalj på desse punkta og inneheld ein mal for ein slik plan.

2.2. VURDERING

Ut i frå våre vurderingar meiner vi at revisjonskriteriene i dette kapitelet er oppfylt, men at det er nokre punkt til forbetring.

Skulane i Sula nyttar i all hovudsak årshjulet for å kartlegge og vurdere elevane sitt utbyte av den ordinære opplæringa. I tillegg til prøvane i årshjulet er andre prøver tilgjengelege ved behov. For intensiv opplæring har kommunen etablert ein rutine og handlingsplan som skal sjåast i samanheng.

Ut frå data vi har henta inn vurderer vi at kommunen har gode rutinar for å fange opp bekymringar rundt ein elev og sette i gang intensivopplæring for elevar som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving og rekning. Intensiv opplæring innanfor ordinær opplæring blir organisert på klasse-, gruppe-, og individnivå og omsynet til inkludering av desse elevane i klassefelleskapet ser ut til å vege tungt. Vi oppfattar det slik at skulane arbeider noko ulikt med intensiv opplæring og at ein skule har etablert egne rutinar, men desse byggjer på dei same vurderingsformane som dei andre skulane nyttar.

Vi vurderer vidare at rutinen for tidleg innsats og handlingsplanen nemnd over ser ut til å ha noko overlapp, og førstnemnde inneheld indikasjonar på at dokumentet ikkje er heilt stilt ferdig. I tillegg har ein av skulane etablert sin eigen rutine for intensiv opplæring. Til sist skriv PPT at kommunen

ikkje har ein felles rutine for Opplæringslova § 1-4 (tidleg innsats) og at ein felles rutine vil kunne styrke fokus på at intensiv opplæring er meint å vere ein del av den ordinære tilpassa opplæringa.

PPT skal vidareføre *trefftid* der dei er til stades på skulane to dagar i veka. Dette meiner vi er eit godt tiltak. PPT opplysar at det ser ut til at tettare oppfølging frå PPT har bidratt til fleire meldingar til PPT.

Om barnet sitt synspunkt

Under overskrifta *FN sin barnekonvensjon* skriv kommunen i Kultur- og oppvekstplan 2022-2032 at *Barnets stemme og barnets beste vurdering skal ligge til grunn for alle våre vurderingar* og omsynet er omtala i rutineskildringane for IUP/IOP og spesialundervisning . Vi vurderer det som positivt at barnet sitt synspunkt er omsynstatt på overordna nivå og i rutineskildringane. Samtidig har vi gjort funn som tydar på at dette omsynet ikkje er like godt innarbeidd ved alle skulane og i alle vurderingar, jf. rektorane som nemner at det ikkje blir arbeidd systematisk med dette omsynet og funna i mappegjennomgangen under.

Her vurderer vi at omsynet til barnet sitt synspunkt til no ikkje har vore tilstrekkeleg konsolidert på alle nivå i organisasjonen, men at kommunen i form av førespurnaden til Statsforvaltaren om rettleiing og seminaret i september 2023 allereie har tatt grep på strategisk nivå.

3. PROBLEMSTILLING 2 - SAKSGANG OG ENKELTVEDTAK I SPESIALUNDERVISNING

Problemstillinga i dette kapitelet er:

Følgjer kommunen saksgangen og regelverket for spesialundervisning?

Kommunen er vurdert opp mot desse revisjonskriteria:

- Kommunen bør følgje saksgangen og fasane slik som rettleiar for spesialundervisning tilrår.
- Enkeltvedtak skal oppfylle krav for vedtak.
- Sakkyndig vurdering skal tilfredsstillе minimumskrava.
- Individuell opplæringsplan skal vise mål, innhald og organisering av opplæringa.
- Skulen skal utarbeide årsrapportar for alle elevar som får spesialundervisning.

3.1. FUNN

MAPPEGJENNOMGANG

Vi har gått gjennom 12 enkeltvedtak på spesialundervisning, sakkunnige vurderingar og individuelle opplæringsplanar til elevar som har blitt tilvist til PPT.

Enkeltvedtak

I gjennomgangen av enkeltvedtak har vi sett på dei reglane som enkeltvedtak **skal** innehalde.

Innhald i reglane eller problemstillinga vedtaket bygger på er referert.	Ja, dette er referert til i alle vedtaka.
Innhald (kva slags opplæringstilbod, avvik frå læreplanverket; under dette kompetansemål og timer, kva fag avviket skal gjelde for, fritak frå vurdering mv.)	I 2 av 12 vedtak er skildringa av <i>innhald</i> i spesialundervisninga mangelfull. I 1 av 12 vedtak vert ikkje <i>avvik</i> frå læreplanen skildra.
Omfang (antall årstimer mv)	I 12 av 12 vedtak er årstimar oppgitt med varigheit på 45 min.
Organisering (i klassen/gruppe, liten gruppe, eineundervisning, alternativ arena for opplæring)	Ja, dette er nemnd i alle vedtak.
Kompetanse (lærer, spesialpedagog, logoped, assistent mv.)	I 6 av 12 kjem ikkje dette fram.
Det er opplyst om rett til å klage, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage.	Ja, dette er nemnd i alle vedtak.
Det er opplyst om retten til å sjå saksdokument.	1 av 12 vedtak er fatta av Ålesund kommune og Sula sitt standardvedlegg om slike rettar er ikkje lagt ved.

Ut frå vedtaket kjem det fram kva som er barnet sitt synspunkt, og korleis barnet sin mening er vektlagd.	I 0 av dei 12 vedtaka kjem dette fram.
---	--

Alle vedtaka tek føre seg innhald i reglane eller problemstillinga vedtaket bygger på. Vidare opplyser alle vedtaka om rett til å klage, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage. Til sist nemner alle vedtaka korleis spesialundervisninga skal organiserast, men i majoriteten av vedtaka vert det ikkje spesifisert kor mykje tid som skal brukast med lærar eller assistent slik rettleiaren tilrår.

I eit par vedtak finn vi at skildringa av kva spesialundervisninga skal innehalde burde kome tydelegare fram. I desse vedtaka kjem som regel ikkje opplæringstilbod og kompetansemål klart fram. Når det kjem til avvik frå læreplanen, finn vi at eit av vedtaka stadfestar avvik utan at desse kjem fram. I 6 av 12 vedtak kjem ikkje kompetansen til personalet som skal stå for spesialundervisninga tydeleg fram.

Angående omfanget av spesialundervisninga ser vi at vedtaka gjennomgåande refererer til årstimar á 45 minutt, medan kommunen sin mal for enkeltvedtak stadfestar årstimar á 60 minutt i tråd med tilrådinga i rettleiaren.

Til sist finn vi at ingen av vedtaka inneheld kva som er barnet sitt synspunkt og dimed heller ikkje korleis det er lagt vekt på barnet si mening. Så langt vi kan sjå er dette omsynet ikkje tatt med i kommunen sin mal for enkeltvedtak, men kjem tydeleg fram i malen for sakkunnig vurdering. For eit par av elevane kjem det fram i sakkyndig vurdering at PP-tenesta har hatt (korte) samtalar med elevane. I møte 24. august informerer kommunen om at nye malar for enkeltvedtak er under arbeid kor omsynet til barnet sitt synspunkt er innarbeidd i heile sakshandsaminga.

Sakkunnig vurdering

Som minstekrav skal den sakkunnige vurderinga (SK) innehalde PP-tenesta si vurdering av følgande:

UTGREIING	FUNN
Eleven sitt utbytte av den ordinære opplæringa	I 10 av 12 SK-ar kjem dette fram.
Eleven sine lærevanskar og andre forhold som er viktige for opplæringa	I 10 av 12 SK-ar kjem dette fram.
Eleven sine realistiske opplæringsmål	I 5 av 12 SK-ar kjem dette fram.
Eleven sine moglegheiter i ordinær opplæring	I 10 av 12 SK-ar kjem dette fram.
Opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod	I 10 av 12 SK-ar kjem dette fram.
TILRÅDNING (ANBEFALINGA)	FUNN
Realistiske opplæringsmål for eleven	I 1 av 12 SK-ar kjem dette fram
Eleven sine moglegheiter i ordinær opplæring	I 5 av 12 SK-ar kjem dette fram
Opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod: omfang og timar	I 12 av 12 SK-ar kjem dette fram
Varigheit av den sakkunnige vurderinga	I 12 av 12 SK-ar kjem dette fram

Vi finn at alle dei sakkunnige vurderingane tilfredsstillar dei aller fleste minstekrava i rettleiaren bortsett frå to. Ei av desse har vesentleg mindre informasjon enn dei andre, og tilfredsstillar ikkje nokon av krava over. Generelt finn vi at vurderinga av *eleven sine realistiske opplæringsmål* ikkje kjem godt fram i utgreiingsdelen i om lag halvparten av SK-ane, og for langt fleire i tilrådingdelen. Når det kjem til korleis minstekrava er framstilt, finn vi at desse lista punktvis i nokre av SK-ane men ikkje i andre, tilsynelatande utan samanheng med for eksempel kva skule elevane høyrer til.

Individuell opplæringsplan

Individuell opplæringsplan (IOP) skal ifølge rettleiaren vise *måla* for og *innhaldet* i opplæringa, samt korleis opplæringa er *organisert*. I sistnemnde kategori kan det vere aktuelt å ta med bruk av tid på forskjellige undervisningsformer, bruk av personalressursar, læremiddel og utstyr. Vidare skal prinsippet om at opplæringa skal vere inkluderande, ivareta eleven sitt behov for sosial tilhøyrse og stabilitet ligge til grunn.

Når det kjem til mål og innhald finn vi at dette kjem fram i alle IOP-ane bortsett frå 2. Den eine av desse listar opp læringsmåla utan at innhaldet i undervisninga kjem fram. Med omsyn til organiseringa av spesialundervisninga, finn vi at dette kjem klart fram i 6 av 12 IOP-ar. I dei resterande kjem det i lita grad fram kva type undervisningsform det er tale om (med pedagog/i klassa/i gruppe) og bruk av tid til den aktuelle aktiviteten. Angående inkludering og sosial tilhøyrse, finn vi at Sula jamt over legg til grunn at elevane skal vere i klassa og gjere aktivitetar saman med medelevar så langt som mogleg, og dette omsynet kjem klart fram i om lag halvparten av IOP-ane. Til sist ser vi at nokre av IOP-ane er utsyrt med fyldig bakgrunnsinformasjon som introduksjon til planen, medan andre ikkje har dette i det heile og at den same malen ikkje er nytta gjennomgåande.

Undervegsvurderingar og årsrapportar

Når det kjem til evaluering av spesialundervisninga har vi sett på utvalde undervegsvurderingar og årsrapportar opp mot rettleiaren. I rettleiaren heiter det at elevar med spesialundervisning skal ha undervegsvurdering knytt til innhaldet i IOP, og at måla i IOP er konkrete læringsmål som både skal fungere som delmål på vegen mot å oppnå kompetansemåla i læreplanane og bidra til auka læringsutbytte for eleven. Vidare skal det dokumenterast at undervegsvurdering er gitt.

For årsrapportane heiter det i rettleiaren at eleven si utvikling skal vurderast ut frå måla som er satt i eleven sin IOP. Vidare bør eleven trekkast aktivt med i vurderinga av sin trivsel, læring og utvikling. Til sist nemner rettleiaren følgjande punkt som skulen har behov for å tenke gjennom:

1. Korleis har eleven si opplæring vore – kva har vore bra og mindre bra i opplæringa?
2. Korleis har eleven si utvikling vore sett i forhold til måla i IOP?
3. Er måla framleis relevante eller er det behov for å justere dei?
4. Bør tiltaka som gjeld organisering og arbeidsmåtar justerast?
5. Er det framleis behov for spesialundervisning?
6. Korleis bør det vidare arbeidet leggest opp? Bør det elles gjerast justeringar i opplegget?

For undervegsvurderingar finn vi at skulane nyttar forskjellige vurderingsformer og verktøy slik rettleiaren opnar for, inkludert digitale kartleggingsverktøy, samarbeidsmøte med foreldre, skriftlege

(fysiske) prøver og fortløpande, munnlege tilbakemeldingar i undervisningssituasjonen. Vi forstår det slik at det digitale systemet for IOP inneheld ein funksjon knytt til undervegsvurderingar, men at denne funksjonen ikkje er like innarbeidd som funksjonen for årsrapportar.

Årsrapportane vi har motteke frå Sula svarar i nokon grad svarar ut punkta nemnd i paragraf 3.1. systematisk. Punkt 1, 4 og 5 ser ut til å vere heilt eller delvis dekte i dei fleste rapportane, medan punkt 2 og 3 i mindre grad er svart ut. I ein av rapportane kjem det fram at punkta som gjeld mål vert svart ut i IOP-ane sjølve i staden for i årsrapporten og at denne difor berre inneheld ei oppsummering, men det er ikkje klart for oss ut frå motteke dokument at dette vert gjort gjennomgåande. Kommunen stadfestar i møte med revisjonen at ny digital IOP-mal kor årsrapporten er integrert skal vere tatt i bruk ved skulane.

3.2. VURDERING

Ut i frå våre vurderingar meiner vi at revisjonskriteria i dette kapitelet ikkje fullt ut er oppfylte.

I mappegjennomgangen finn vi mykje god sakshandsaming men òg ei rekkje forbetringpunkt som vi tilrår kommunen å sjå nærare på. Dei viktigaste av desse vil etter vårt syn vere å sikre at alle **enkeltvedtak** skildrar godt sjølve innhaldet i spesialundervisninga inkludert eventuelle avvik frå læreplanen. Vidare bør kommunen sjå nærare på praksisen med å nytte årstimar á 45 i staden for 60 minutt slik det tilrådest i rettleiaren og kommunen sin mal. Det bør òg sikrast at kompetansen til personalet som skal stå for spesialundervisninga kjem fram i all vedtak. Funn av manglar i nær halvparten av kategoriane kan tyde på at kommunen bør gjennomgå kvalitetskontrollen.

Dei **sakkunnige vurderingane** møter i all hovudsak minstekrava i rettleiaren med unntak for vurderinga av *elevane sine realistiske opplæringsmål*. Dette gjeld både for utgreiings- og tilrådingdelen av dei sakkunnige vurderingane, men mest for sistnemnde. Dette kan ha samband med at punkt 4. *oppsummering, tilråding og tiltak* i kommunen sin mal ikkje ser ut til å vektlegge dette kravet. I nokre av SK-ane er minstekrava lista opp, men ikkje i andre. For dei fyrstnemnde er det enkelt å finne denne informasjonen, mens det er noko meir krevjande i dei andre. Dette kan tyde på at det er litt ulike framgangsmåtar for å skrive slike vurderingar som PP-tenesta i Sula kan vurdere å følgje opp.

Vi finn òg at to sakkunnige vurderingar er klart mangelfulle jamt over som viser viktigheita av rutinar for kvalitetskontroll.

Dei **individuelle opplæringsplanane** viser at skulane legg vekt på at elevane skal inkluderast i klassefelleskapet, men fleire skildrar i for lita grad korleis spesialundervisninga er organisert.

Til sist finn vi med eitt mogleg unntak at **barnet sitt synspunkt** ikkje kjem fram i verken enkeltvedtaka eller dei sakkunnige vurderingane, sjølv om dette punktet er tatt med i malen til sistnemnde. Vi finn at foreldra sine synspunkt i nokre tilfelle er tatt med, og antar at det kan vere vanskeleg å få borna i tale på grunn av alder, modnad og utviklingsforstyringar. Det er positivt at PP-tenesta skriv at fokuset på dette omsynet skal auke og kome klarare fram i tilrådingane framover. Vi viser her også til mal enkeltvedtak frå Undervisningsdirektoratet der det m.a. går fram:

De bør nemne kva for omsyn som er trekte inn ved vurderinga etter opplæringslova § 5-1. Vidare bør grunngivinga omfatte punkta under. De må synleggjere korleis eleven har vorte høyrd i saka og korleis barnets beste er vurdert og vektlagt. Grunnlova § 104, barnekonvensjonen artikkel 12, og forvaltningslova § 17 gir barn og unge ein rett til å bli høyrd i saker som omhandlar dei, og synet til barnet skal bli vektlagd i samsvar med alderen til barnet og mognad. Barnets beste skal vere eit grunnleggande omsyn, jf. Grl. § 104 og bk art.

Underevgsvurderingar og årsrapportar

For underevgsvurderingar finn vi at skulane nyttar forskjellige vurderingsformer og verktøy slik rettleiaren opnar for. Vi meiner at dokumentasjon og informasjon vi har motteke frå skulane viser at skulane gir elevar som får spesialundervisning underevgsvurderingar, men at dei kan dokumenterast i større grad. Vi forstår det slik at det digitale systemet for IOP inneheld ein funksjon knytt til underevgsvurderingar, men at denne funksjonen ikkje er like innarbeidd som funksjonen for årsrapportar.

Vi finn at årsrapportane vi har motteke frå Sula i noko grad svarar ut punkta nemnd i paragraf 3.1. systematisk. Kommunen stadfestar i møte med revisjonen at ny digital IOP-mal kor årsrapporten er integrert skal vere tatt i bruk ved skulane. Vi meiner kommunen bør sjå til at punkta frå rettleiaren kjem tydeleg fram i den framtidige løysinga.

3.3. KONKLUSJON OG TILRÅDINGAR FOR ALLE PROBLEMSTILLINGAR

Tidleg innsats

Ut i frå våre vurderingar meiner vi at revisjonskriteriene i dette kapitelet er oppfylt, men at det er nokre punkt til forbetring.

Vi konkluderer med at rutine for og organiseringa av tidleg innsats i kommunen i hovudsak er tilfredsstillande og følgjer regelverket. Skulane gjer kontinuerlege vurderingar av elevane sitt utbytte av den ordinære opplæringa og har rutinar for å sikre at elevane på 1.-4.trinn som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving og rekning får intensivopplæring. Systemet legg opp til at det raskt skal settast i gang tiltak ved bekymring hos ein elev, og at det blir arbeidd på individ- og systemnivå kor omsynet til å inkludere elevane i klassefelleskapet veg tungt.

Like fullt merker vi oss PPT sin merknad om at kommunen ikkje har ein felles rutine for tidleg innsats og at rutineskildringane som vi har motteke ber preg av å noko overlapp, medan eitt av dokumenta ikkje er stilt ferdig. I ein gjennomgang av rutine kan kommunen vurdere ein mal eller liknande for «analyse av kvaliteten i den ordinære opplæringa» (jf. pkt 2 i skjemaet *Handlingsplan*) slik at dette ikkje vert opp til den einskilde lærar og slik minske risikoen for vilkårlegheit. Dette vil vere i samsvar med god internkontroll som skildra i Kommunedirektørens internkontroll – orden i eget hus?

Spesialundervisning

Ut i frå våre vurderingar meiner vi at revisjonskriteria i dette kapitelet ikkje fullt ut er oppfylte.

I enkeltvedtaka, dei sakkunnige vurderingane og individuelle opplæringsplanane vi har gått gjennom finn vi mykje godt arbeid men òg viktige manglar som vi tilrår at kommunen utbetrar. Det viktigaste forbetringpunktet er omsynet til at barnet sitt synspunkt vert høyrd og dokumentert, og dette arbeidet er etter kva vi forstår allereie vel undervegs. Utbetringar av dei andre funna vi har gjort som *eleven sine realistiske opplæringsmål* og generell kvalitetssikring av nemnde dokument krev ein mogleg oppdatering av malar og rutinar for kvalitetssikring, samt bevisstgjerung ute i skulane og PP-tenesta. Sula ser ut til å ha eit gjennomgåande sterkt fokus på inkludering av elevar med spesialundervisning i klassefellesskapet, og vi tilrår at Sula held fram med å vektlegge dette omsynet.

Tilrådingar

Med bakgrunn i dette vil vi rå til at Sula kommune vurderer å:

1. Gå gjennom og evaluere rutinane som er i bruk på feltet tidleg innsats, og vurdere etablering av felles rutinar for alle skulane.
2. Fullføre arbeidet som er i gang med omsyn til at barnet sitt synspunkt alltid kjem fram i sakkunnige vurderingar, enkeltvedtak og andre relevante dokument, og eventuelt tilpasse relevante malar.
3. Endre praksis med å nytte timar á 45 min til årstimar á 60 min i enkeltvedtak.
4. Spesifisere nærare i enkeltvedtaka kor mykje tid som skal brukast på dei forskjellige undervisningsformene.
5. Sikre at undervegsvurderingar er knytt til innhaldet i IOP og at undervegsvurderingane vert dokumentert i tilstrekkeleg grad.

4. HØYRING

Det ble gjennomført faktasjekkmøte med kontaktperson i kommunen 24.08.2023. Eit rapportutkast vart sendt på høyring til kommunedirektøren i Ålesund kommune den 30.08.2023. Vi fekk høyringsbrev den 04.09.2023 som ligg vedlagt i rapporten i vedlegg 1.

REFERANSELISTE

- Knudtzon, Lillin Cathrine og Kristin Amundsen (2006). «Verktøy for design av forvaltningsrevisjonsprosjekter». Riksrevisjonen. Hentet frå: [Verktøy for design av forvaltningsrevisjonsprosjekter - PDF Gratis nedlasting \(docplayer.me\)](#) [lesedato: 05.07.23].
- NKRF (2020). Standard for forvaltningsrevisjon [RSK 001 \(nkrf.no\)](#) [lesedato: 05.07.23].
- Udir (2021). Veileder for spesialundervisning. [Veilederen Spesialundervisning \(udir.no\)](#).



SULA KOMMUNE
Kommunalsjef kultur og oppvekst

Møre Og Romsdal Revisjon Sa
Astrups gate 9
6509 KRISTIANSUND N

Unntatt offentlighet
Opplysninger som er underlagde teieplikt

Vår ref.:
23/22368

Saksbeh.:
HP

Ark.:
K1-216, K2-A00

Dykkar ref.:

Dato:
01.09.2023

Høyringsvar forvaltningsrevisjonsrapport

Sula kommune har dei siste åra gjort mykje i høve arbeidet tidleg innsats og spesialundervisning. Av det som er relevant i høve denne revisjonen er følgjande:

- Innføring og opplæring i bruk av BTI-modellen. Sula er ei BTI kommune og modellen ligg tilgjengeleg for alle på Sula kommune si heimeside. Alle tilsette har fått opplæring i modellen og det er ein eller fleire superbrukarar på kvar eining.
- For å sikre personvern og sikker datalagring har Sula kommune innført to nye system for å lagre elevdata. Desse er Dips og Neddy. I Dips skal IOP, Stafettlogg og Enkelt samspel skrivast. IOP skal vere digital slik at føresette får varsel ved endringar og at ein lett kan gjere endringar. Stafettlogg nyttast der to eller fleire skal samhandle om tiltak for ein elev. Enkelt samspel nyttast til mellom anna utviklingssamtalar. Dips er digitalt, det har to-faktorpålogging og arkivkjerne etter gjeldande standart for oppbevaring av sensitive personopplysningar. Vi ser at det ikkje har vore enkelt å implementere, men alle har fått minst eit kurs i bruk av systemet. Dips blir derfor ein sikker arena for å dokumentere undervegsvurderingar. Neddy skal erstatte alle «gule lappar» og har også sikker pålogging.
- Hausten 2022 fekk vi vedtatt vår kultur og oppvekstplan som skal vere eit overordna strategisk dokument for heile vår sektor.
- I Sula kommune har vi i lengre tid hatt fokus på barnets stemme og barnets beste vurdering, jmf. Barnekonvensjonen. På grunn av kapasitet har vi ikkje fått endra alle rutiner og malar på ein gong og vi opplyste allereie i oppstartsmøte med revisjonen at vi var i gang med å endre malen til enkeltvedtak om spesialundervisning. I august 2023 hadde deler av

administrasjonen rettleiing med Statsforvalter med tanke på korleis sikre desse rettane på best mogleg vis i sakshandsaming og vedtak. Det er planlagt arbeidsmøte og intern opplæring både av PPT og av leiinga ved den enkelte skule. I september for PPT og i starten av oktober for skulane.

- Det er rett at vi i våre tilrådingar og vedtak opererer med 45-minuttsøker i staden for 60-minuttsøker. Vi oppgir likevel timetalet i årstimar slik at fleksibiliteten er den same som om vi hadde oppgitt timane i 60 minuttsøker.

Revisjonen har foregått i ei kort tidsperiode, men vi har frå Sula kommune si side opplevd godt samarbeid og kjenner oss igjen i det revisjonen beskriv.

Sula kommune vil sjå på tilrådingane og gjere dei nødvendige endringane i vår praksis.

Med helsing

Hildegunn Pedersen
Kommunalsjef kultur og oppvekst

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur

Kopi til:
Kjetil Fylling

Kommunalsjef helse og sosial

VEDLEGG 2: UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterium er krav eller forventningar som vi vurderer funna i undersøkinga opp mot. Revisjonskriterium skal vere grunngeivne i, eller greidd ut frå autoritative kjelder innan det reviderte området, som til dømes lover, føreskrifter, politiske vedtak, retningsliner, mål, føringar med meir.

I dette prosjektet har det vore naturleg å leggje følgjande hovudkjelder til grunn for å kunne utleie revisjonskriterium:

- Kommuneleva (§25-1)
- Forvaltningslova (§11a)
- Opplæringslova (§1-5)
- Barneleva (§31)
- Barnekonvensjonen artikkel 3 og 12
- Rettleiar frå Utdanningsdirektoratet: «Intensivopplæring for elever frå 1.-4. trinn»
- Rettleiar frå Utdanningsdirektoratet: «Spesialundervisning»
- Rettleiar: Internkontroll i kommunesektoren
- KS: Kommunedirektørens internkontroll – orden i eget hus?

PROBLEMSTILLING 1

Skulen har plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut ulike tiltak som kan gi eleven tilfredsstillande utbytte av opplæringa (sjå [opplæringsloven § 5-4](#)). Skulen skal vurdere om eleven kan få utbytte av den ordinære opplæringa før eleven eventuelt tilvisast til PP-tenesta. Målet er at dette vil bidra til å styrke vektlegginga av eit godt tilpassa ordinært opplæringstilbod, og i den forbindelse at behovet for spesialundervisning blir redusert. Vurderingane som skulen gjer skal ikkje innebere at det blir utvida tid for sakshandsaming for dei elevane som har behov for spesialundervisning. Plikten til å prøve ut tiltak før melding til PP-tenesta gjeld ikkje dersom det etter skulen si vurdering er openbart at tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet ikkje vil føre til at eleven vil få eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa (Udir 2014).

Skulane skal sørgje for at elevar på 1. til 4. årstrinn som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skrivning eller rekning, raskt skal få tilbod om intensiv opplæring (opplæringslova § 1-4). Slik intensiv opplæring er ein del av den ordinære opplæringa. Det er ein føresetnad at elevar som mottek intensiv opplæring ikkje skal ha avvik frå kompetansemåla i læreplanverket. Elevane skal bli i stand til å følgje den alminnelege progresjon i undervisninga gjennom den tidlege innsatsen på 1. til 4. årstrinn. Slik intensiv opplæring kan altså bidra til at elever raskt skal få egna støtte og opplæring når problemet oppstår, slik at problemet ikkje skal få moglegheit til å utvikle seg vidare til eit behov for spesialundervisning.

Dersom ikkje skulen innan rimeleg tid ser noko positiv effekt av den intensive opplæringa som tilseier at eleven vil kunne følgje forventa progresjon, må skulen vurdere om det er behov for å endre opplegget, eller om eleven vil trenge spesialundervisning. Lærer melder frå til rektor, som så avgjer om eleven skal tilvisast til PP-tenesta eller ikkje. Dersom skulen konkluderer med å sende saken til PP-tenesta for å vurdere eleven sitt behov for spesialundervisning (sakkyndig vurdering) bør det leggjast med ei beskriving der skulen si vurdering går fram. Skulen bør grunngi deira vurderingar av årsak til at eleven ikkje kan få tilfredsstillande utbytte i det ordinære opplæringstilbodet.

Kommunelova stadfestar at kommunen skal ha internkontroll med administrasjonen si verksemd for å sikre at lovar og forskrifter blir følgde. Målet om at internkontroll skal sikre at lovar, forskrifter og vedtak blir etterlevd, er eit sentralt og grunnleggande element ved internkontrollen i kommunen.

Internkontrollen skal vere systematisk og tilpassast størrelsen på verksemda, eigenart, aktivitetar og risikoforhold. Krava i kommunelova inneheld sentrale element som er nødvendige for god internkontroll. Ved internkontroll etter kommunelova § 25-1 skal kommunedirektøren mellom anna:

b) ha nødvendige rutinar og prosedyrar

e) evaluere og ved behov forbetre skriftlege prosedyrar og andre tiltak for internkontroll

Skulen si plikt til å vurdere eleven sitt utbytte av opplæringa kan med utgangspunkt i dette målast i desse kriterane for vurdering:

- **Skulane skal ha rutinar for korleis dei vurderer elevane sitt utbyte av den ordinære opplæringa.**
- **Sula kommune skal på skuleeigarnivå og på skulenivå ha ein rutine for å sikre at elevane på 1.-4. trinn som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving og rekning får intensivopplæring.**
- **Den intensive opplæringa skal organiserast etter regelverket.**

PROBLEMSTILLING 2

Vi har mellom anna teke utgangspunkt i rettleiar for spesialundervisning (Udir 2014), og skildring av saksgangen for spesialundervisning. I rettleiaren kan vi lese:

Elever som ikkje har eller kan få tilfredsstillande utbytte av den ordinære opplæringa, har rett til spesialundervisning. Kommunen har ansvaret for elevane i grunnskulen får oppfylt sin rett til spesialundervisning.

Ei sentral retningsline i samband med spesialundervisning er likeverdsprinsippet. Dette prinsippet inneber at elevar med rett til spesialundervisning skal ha eit opplæringstilbod som er likeverdig med tilbode andre elevar får. Dette prinsippet har konsekvensar for vurderinga av kva for eit opplæringstilbod ein elev skal ha. Spesialundervisninga er likeverdig når ein elev med spesielle opplæringsbehov får dei same moglegheitene for å nå måla som andre elevar har for å realisere sine mål innanfor det ordinære tilbodet.

Saksgangen for spesialundervisning kan delast opp i seks fasar:

1. Ordinær opplæring - bekymringsfasen
2. Tilvising til PP- tenesta
3. Sakkyndig vurdering av elevens behov
4. Vedtaksfasen
5. Planlegging og gjennomføring
6. Evaluering og vegen vidare

Alle kommunar og fylkeskommunar skal ha PP-teneste. PP-tenesta er det sentrale sakkunnige organet til skuleeigar. PP-tenesta gjer ei utgreiing og gir ei tilråding til skulen om eleven har behov for spesialundervisning eller ikkje. Den sakkunnige vurderinga er ikkje bindande, men er ei rådgjevande utsegn til den som skal fatte enkeltvedtaket.

PP-tenesta greier ut og gir ein tilråding til skulen om eleven har behov for spesialundervisning eller ikkje i den sakkunnige vurderinga av eleven sitt behov. Denne fasen er i hovudsak regulert i bestemminga om rett til spesialundervisning § 5-1, sakkunnig vurdering § 5-3, nærare om sakshandsaminga § 5-4 tredje ledd og PP-tenesta § 5-6.

Skulen har plikt til å sørge for at det ligg føre ei sakkunnig vurdering før det blir tatt stilling til førespurnad om spesialundervisning. Dette betyr også at alle som ber om spesialundervisning, har ein rett til ei sakkunnig vurdering (Udir 2014). Når foreldre/eleven ber om spesialundervisning, skal det automatisk gjerast ei sakkunnig vurdering av eleven.

I vurderinga av kva slags opplæringstilbod eleven skal ha, har likeverdsprinsippet ei viktig rolle. Spesialundervisninga er likeverdig når ein elev med spesielle opplæringsbehov har omtrent dei same moglegheitene for å nå mål som er realistiske å sette, som andre elever har for å realisere sine mål i det ordinære opplæringstilbodet. I utgreiinga av kva som er eit forsvarleg opplæringstilbod, må det vere eit heilskapleg perspektiv på opplæringa, og ikkje berre fokus på kva slags ekstra ressursar som kan bli sett inn ovanfor eleven (Udir 2014).

Føresette og eleven skal involverast i alle deler av prosessen. PP-tenesta har plikt til å rådføre seg med eleven/føresette i arbeidet med å utforme tilbod om spesialundervisning og skal leggje stor vekt på synspunkta deira. jf. § 5-4 tredje ledd. PP-tenesta bør ha samtaler med eleven/føresette for å få relevante opplysningar om eleven sin situasjon, og for å få deira sitt syn på korleis opplæringa bør bli lagt opp. Dei føresette og eleven skal involverast i alle deler av prosessen.

Bortsett frå ei formell tilvising frå skulen til PP-tenesta, er det ofte meir naturleg med uformell kontakt og dialog mellom skulen og PP-tenesta. Dette gjeld både som ledd i skulen sin generelle tilrettelegging av opplæringstilbodet, og som den del av PP-tenesta sitt systemretta arbeid. PP-tenesta skal vurdere om eleven får tilfredsstillande utbytte av den ordinære opplæringa og må derfor vite korleis denne opplæringa fungerer. Skulen si moglegheit for å ivareta eleven sitt behov for tilrettelegging, også innanfor det ordinære tilbodet, skal kartleggast.

PP-tenesta bør ha merksemda retta både mot relasjonane eleven inngår i, og på læringsmiljøet som heilheit. Det gjeld mellom anna organisering, arbeidsmåtar, rutinar og kompetanse. Det miljøet som omgir eleven på fritida kan også vere ein del av ei samla vurdering.

Utgangspunktet for utgreiingsarbeidet er tilvisingsskjemaet frå skulen. Eventuell kontakt i førekant av tilvisinga er også ein viktig del av utgreiingsarbeidet. I skulen si tilvising ligg mellom anna informasjon om og vurdering av eleven og opplæringssituasjonen, og ein grunngjeving for kvifor skulen meiner at det er behov for å vurdere om eleven treng spesialundervisning.

Dei føresette/eleven er part i saken, og som part i saken har dei rett til å sjå dokumenta i saken. Dette inneber mellom anna ein rett til å sjå den sakkunnige vurderinga når den er utarbeidd. Dette følgjer av forvaltningslova § 18. Den sakkunnige vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva slags opplæringstilbod som bør bli gitt. Sjå opplæringslova første ledd andre punktum. Krav til sakkunnig vurdering må sjåast i samanheng med § 5-1.

Den sakkunnige vurderinga må vere så utførleg at skulen ikkje er i tvil om kva PP-tenesta eigentleg tilrår, når enkeltvedtak om spesialundervisning skal gjerast. Dersom PP-tenesta gir ei tilråding basert på mangelfullt eller misvisande grunnlag, kan det føre til at enkeltvedtaket reknast som ugyldig. Kommunen kan ikkje gje instruksjonar som fører til at desse krava ikkje blir tilstrekkeleg ivaretatt. PP-tenesta må sørge for at avgjerslene til kommunen blir tatt på best mogleg fagleg grunnlag. Dette følger også av forvaltningslova § 17.

Den sakkunnige vurderinga skal munne ut i ei skriftleg tilråding frå PP-tenesta til skulen. Den sakkunnige vurderinga bør vere klar, tydeleg og den må vere individualisert. Den sakkunnige vurderinga må vere utfyllande både når det gjeld utgreiingar og tilrådingar (Udir 2014). Det er viktig at det er enkelt for skulen å sjå dei faglege vurderingane som ligg til grunn for den sakkunnige vurderinga, slik at den kan brukast som grunnlag for enkeltvedtaket. Den sakkunnige vurderinga må også vere utforma slik at både skulen og føresette/eleven forstår innhaldet i den. Den sakkunnige vurderinga må også vere klar og tydeleg på kva som er eit forsvarleg opplæringstilbod for eleven.

Innhaldet bør vere så konkret som mogleg. Den bør også innehalde konkrete tiltak som vil vere til hjelp og bistand for eleven. Dette gjeld mellom anna behovet for særskilt utstyr, særskilt tilrettelagte læremiddel, læremiljø og personalet sin kompetanse. Det er og viktig at den sakkunnige vurderinga seier noko om kva som skal vere innhaldet i timane, mellom anna forholdet til Læreplanverket for Kunnskapsløftet og eventuelle avvik frå dette.

Den sakkunnige vurderinga har to hovudelement; utgreiing og tilråding. Utgreiinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, kva eleven sine vanskar er og kvifor eleven ikkje får tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Tilrådinga (anbefalinga) skal gi skulen informasjon om kva for eit opplæringstilbod PP-tenesta meiner vil gi eleven eit forsvarleg opplæringstilbod. Det er skuleeigar som har mynde til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Skuleeigar kan delegere mynda til rektor, eventuelt til ein anna leiar ved skulen. Delegeringa må alltid vere forsvarleg. Dette betyr at skuleeigar har eit ansvar å sikre at den som har fått delegert mynde, har nødvendige kompetanse til å fatte enkeltvedtak. Det er alltid skuleeigar som har det overordna ansvaret. Skuleeigar må derfor sørge for å ha eit forsvarleg system slik at krava i opplæringslova og forskrifter blir følgde. Det skal vere eit enkeltvedtak om spesialundervisning.

Dersom spesialundervisning blir innvilga, må enkeltvedtaket ta stilling til kva som er eit forsvarleg tilbod for eleven.

Forvaltningslova sine sakshandsamingsreglar utfyller sakshandsamingsreglane i opplæringslova. Reglane om førehandsvarsling i § 11a, kravet til utgreiing av saken i § 17, krav til grunngeving i §§ 23, 24 og 25, klageadgang i § 27 og partsinnsyn jf. §§ 18 og 19 er sentrale reglar som har betydning for korleis kommunen/fylkeskommunen utformar enkeltvedtaket.

Det er krav om førebels svar dersom det ikkje kan treffest enkeltvedtak innan éin månad etter at førespurnad er mottatt. Det førebelse svaret skal informere om kvifor førespurnaden ikkje kan bli handsama tidlegare, og så vidt mogleg tidfeste når dei føresette/eleven kan forvente eit svar. PP-tenesta skal gi melding til skulen dersom deira sakshandsamingstid fører til at skulen ikkje kan handsame saken innan éin månad. Det er skulen som skal sende det førebelse svaret til eleven/foreldra (Udir 2014).

I Barnekonvensjonen artikkel 12 står det følgande:

1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

2. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.

Med bakgrunn i dette blir kommunen vurdert opp mot følgende revisjonskriterium:

- **Kommunen bør følge saksgangen og fasane slik som rettleiar for spesialundervisning tilrår.**
- **Enkeltvedtak skal oppfylle krav for vedtak.**

Desse krava er:

- Innhald i reglane eller problemstillinga vedtaket bygger på er referert.
- Innhald (kva slags opplæringstilbod, avvik frå læreplanverket; her under kompetansemål og timer, kva slags fag avviket skal gjelde for, fritak frå vurdering m.a.)
- omfang (antall årstimer m.a.)
- organisering (i klassen/gruppe, lita gruppe, eineundervisning, alternativ opplæringsarena)
- kompetanse (lærer, spesialpedagog, logoped, assistent mv.)
- Det er opplyst om rett til å klage, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage.
- Det er opplyst om retten til å sjå saksdokument.
- Ut frå vedtaket kjem det fram kva som er barnet sitt synspunkt.
- Ut frå vedtaket kjem det fram korleis barnet sin mening er vektlagd.

- **Sakkyndig vurdering skal tilfredsstillere minimumskrava.**

Desse krava er:

PPT skal ha ein mal for å utarbeide sakkyndig vurdering, der både utgreiing og tilråding er med. Utgreiing og tilråding skal innehalde minstekrav til innhald.

Minstekrav til innhald i utgreiing er:

- Eleven sitt utbytte av den ordinære opplæringa
- Eleven sine lærevanskar og andre forhold som er viktig for opplæringa
- Eleven si realistiske opplæringsmål
- Eleven sine moglegheiter i ei ordinær opplæring
- Opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod

Minstekrav til innhald i tilrådinga er:

- realistiske opplæringsmål for eleven
- eleven sine moglegheiter i ei ordinær opplæring
- kva for opplæring som gjer eit forsvarleg opplæringstilbod

Skulen skal evaluere eleven si utvikling og korleis opplæringstilbodet fungerer (retteleiar for spesialundervisning). Grunnlaget for denne vurderingen er årsrapporten og individuell opplæringsplan (IOP). Denne fasen er regulert i §§ 5-1 og 5-5.

Skulen skal utarbeide en årsrapport for alle elever med spesialundervisning (Opplæringslova § 5-5 andre ledd). Den skal gje ein skrifteleg oversikt over opplæringen eleven har fått, og ein vurdering av utviklingen til eleven (retteleiar spesialundervisning). Skulen skal sende årsrapporten til eleven/føresette og kommunen/fylkeskommunen. I retteleiar for spesialundervisning står det vidare:

Elevens utvikling skal vurderes ut fra målene som er satt i elevens IOP.

Problemstillinger som skolen har behov for å tenke gjennom:

- *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?*
- *Hvordan bør det videre arbeidet legges opp? Bør det gjøres justeringer i opplegget for øvrig?*
- *Elevene bør trekkes aktivt med i vurderingen av sin trivsel, læring og utvikling.*

Prinsippet om inkluderende opplæring forutsetter at skolen legger til grunn en helhetsvurdering i planleggingen av tiltak. Både elevens læring og opplæringens kvalitet vurderes. Det er viktig at individuell vurdering og skolebasert vurdering knyttes sammen.

En årlig rapport om spesialundervisning erstatter halvårsrapport

Fra og med 1. august 2013 er opplæringsloven endret og den tidligere halvårsrapporten er erstattet med en årlig rapport. Et mål med lovendringen var å minske rapporteringsbyrden i skolen.

Med bakgrunn i dette har vi vald dette som kriterium som kommunen blir vurdert opp mot:

- **Individuell opplæringsplan skal vise mål, innhald og organisering av opplæringa.**
- **Skulen skal utarbeide årsrapportar for alle elevar som får spesialundervisning.**

MRR

Møre og Romsdal Revisjon SA

Hovedkontor: Kristiansund

Avdelingskontor: Ålesund, Molde, Surnadal

Eiere:

Aure, Averøy, Kristiansund, Rindal, Smøla, Surnadal, Tingvoll,
Aukra, Hustadvika, Gjemnes, Molde, Rauma, Sunndal, Vestnes,
Fjord, Giske, Sula, Stranda, Sykkylven og Ålesund.

Møre og Romsdal fylkeskommune.