



# FORVALTNINGSREVISJON

---

KRISTIANSUND KOMMUNE

Tidlig innsats og spesialundervisning

MARS 2024

Møre og Romsdal Revisjon SA er et samvirkeforetak eid av kommunene Aure, Averøy, Kristiansund, Rindal, Smøla, Surnadal, Tingvoll, Aukra, Hustadvika, Gjemnes, Molde, Rauma, Sunndal, Vestnes, Fjord, Giske, Sula, Stranda, Sykkylven, Haram og Ålesund samt Møre og Romsdal fylkeskommune. Selskapet utfører regnskapsrevisjon, forvaltningsrevisjon og andre revisjonstjenester for eierne. Hovedkontoret ligger i Kristiansund og det er avdelingskontorer i Ålesund, Molde og Surnadal.

Tidligere rapporter fra Møre og Romsdal Revisjon SA kan hentes på vår hjemmeside:

[www.mrrevisjon.no](http://www.mrrevisjon.no)

## FORORD

Møre og Romsdal Revisjon SA har utført denne forvaltningsrevisjonen etter vedtatt bestilling fra kontrollutvalget i Kristiansund kommune.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med god revisjonsskikk og NKRF – kontroll og revisjon i kommunene sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK001).

Rapporten summerer opp resultatene fra Møre og Romsdal Revisjons SA sin undersøkelse om tidlig innsats og spesialundervisning i Kristiansund kommune. Revisjonen er utført av Charlotte Blomvik og Ingrid Walstad Larsen i perioden oktober til februar i 2024.

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

Kristiansund, 08.03.2024

Ingrid Walstad Larsen  
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Charlotte Blomvik  
Forvaltningsrevisor

## SAMMENDRAG

Denne undersøkelsen handler om arbeidet med tidlig innsats og spesialundervisning<sup>1</sup> i Kristiansund kommune og er gjennomført etter bestilling fra kontrollutvalget. Formålet med undersøkelsen er å se nærmere på rutinene i kommunen for intensiv opplæring og om enkeltvedtektene i spesialundervisningen følger saksgangen og er i samsvar med regelverket. Undersøkelsen anvender metodene fra tradisjonell forvaltningsrevisjon.

## PROBLEMSTILLINGER

Problemstillingene er:

1. Er arbeidet til kommunen innen tidlig innsats i tråd med anbefalingene på området?
2. Følger kommunen saksgangen og regelverket for spesialundervisning?

## METODE

Vi har i all hovedsak hentet inn data gjennom samtale, dokumentanalyse og mappegjennomgang. I tillegg har vi fått noen skriftlige tilbakemeldinger fra rektorer. Vi har hatt mappegjennomgang av dokumentasjon fra 13 elever som mottok spesialundervisning i 2022-2023. Dette innebærer underveisvurderinger, sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak for spesialundervisning, individuelle opplæringsplaner og årsrapporter. Vi har i tillegg gått gjennom skriftlige prosedyrer og rutiner, planer, maler, skjema og rapporter.

Vi mener at data som er hentet inn og anvendt i rapporten samlet sett er pålitelige og gyldige. Dette gir et forsvarlig grunnlag for våre vurderinger og konklusjoner.

## KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Vi finner at Kristiansund kommune sitt arbeid med **tidlig innsats** i all hovedsak er god. Kommunen har slik vi oppfatter det gode refleksjoner rundt tidlig innsats, og hvordan de nå og fremover bør jobbe med spesialundervisning. Når det gjelder intensivopplæring, har Kristiansund kommune tiltak innenfor ordinær opplæring i klasserommet og systemnivå, og lokale rutiner på hver enkelt skole. Vi vurderer at det kan mangle en systematisk, overordnet beskrivelse/prosedyre som sikrer lik praksis i kommunen.

---

<sup>1</sup> Det kommer en ny opplæringslov fra 1. august 2024. Ord og begrep i nytt regelverk: Det blir brukt intensiv opplæring istedenfor *tidlig innsats*, og individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse, fysisk tilrettelegging istedenfor *spesialundervisning*.

Når det kommer til **saksgangen for spesialundervisning**, finner vi at sakkyndige vurderinger er i tråd med regelverk, men at det er noen forbedringer på enkeltvedtakene når det kommer til spesialundervisning.

Eksempelvis kommer det ikke frem i noen av enkeltvedtak hva som er barnets stemme, eller hvordan barnets stemme er vektlagt. Vi mener også at enkeltvedtakene har forbedringspotensial når det kommer til tydelig beskrivelser av innhold og bakgrunn.

De individuelle opplæringsplanene og årsrapportene vurderer vi å være godt gjennomarbeid.

Med bakgrunn i dette vil vi anbefale at Kristiansund kommune vurderer å:

1. Kartlegge om det er behov for en felles praksis/rutine i kommunen når det gjelder prosedyre som beskriver hva en lærer skal gjøre når vedkommende er bekymret for en elev, om intensivopplæring og annet relevant innhold.
2. Kartlegge om det er behov for samkjøring av praksis av utføring av enkeltvedtakene for spesialundervisning, og evaluere om dagens praksis er tilfredsstillende.
3. Sikre at barnets stemme blir involvert, og at dette kommer frem i enkeltvedtak.
4. Sikre at det kommer frem hvordan barnets mening blir vektlagt i enkeltvedtak.
5. Vurdere om det er behov for å tydeliggjøre praksis med å bruke både begrep om 60 minutter og 45 minutter i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak.
6. Kartlegge om det er hensiktsmessig å ha lik praksis på underveisvurdering av elever.

## INNHOOLD

KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER.....	4
1. INNLEDNING.....	7
1.1. Bakgrunn og bestilling.....	7
1.2. Problemstillinger.....	8
1.3. Revisjonskriterier.....	8
1.4. Metode.....	9
1.5. Avgrensninger og svakheter med datamaterialet.....	10
1.6. Om grunnskolene i Kristiansund kommune.....	11
2. PROBLEMSTILLING 1 – ARBEIDET MED TIDLIG INNSATS.....	12
2.1. Funn.....	12
2.2. Vurdering.....	23
3. PROBLEMSTILLING 2 – SAKSGANG OG ENKELTVEDTAK I SPESIALUNDERVISNING.....	24
3.1. Funn.....	24
3.2. Vurdering.....	26
4. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER.....	28
HØRING.....	29
REFERANSELISTE.....	29
HØRINGSUTTALE.....	30
UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER.....	32

## 1. INNLEDNING

Kontrollutvalget i Kristiansund kommune har vært opptatt av tidlig innsats og spesialundervisning<sup>2</sup> i kommunen.

Et grunnleggende problem i skole-Norge er at læringsutfordringer som oppstår tidlig, i for stor grad får utvikle og forsterke seg over tid. For elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter, er det derfor viktig å forsterke den tidlige innsatsen. Dette vil også kunne forebygge tall på elever som blir meldt til PPT for sakkyndig vurdering og dertil spesialundervisning.

Elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har rett til spesialundervisning. Før kommunen gjør vedtak om spesialundervisning, skal skolene sørge for at elever på 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt får tilbud om intensiv opplæring, dette er også hjemmelen i opplæringsloven § 1-4. Før et vedtak skal det videre være fremlagt en sakkyndig vurdering av elevens særlige behov.

Intensiv opplæring er videre ment å være en del av den ordinære tilpassede opplæringen. Det skal være kortvarig og målrettet innsats fra skolen i lesing, skriving eller regning for elevene som har behov for det. Målet er at elever som trenger det, raskt skal få egnet støtte og oppfølging slik at problemene ikke får mulighet til å utvikle og forsterke seg videre i opplæringsløpet.

Ferdigheter i lesing, skriving og regning er viktig for den fremtidige læringen og mestringen til eleven og viktige senere i arbeids- og samfunnslivet. Dersom det ikke blir satt i verk tiltak tidlig i opplæringsløpet, blir forskjellene i læringsutbytte mellom elevene forsterket – og de blir større utover opplæringsløpet. God og kompetent hjelp så tidlig som mulig vil derfor være god ressursutnyttelse og det er kommunen som har ansvaret for at elevene i grunnskolen får oppfylt sin rett til spesialundervisning.

### 1.1. BAKGRUNN OG BESTILLING

I plan for forvaltningsrevisjon for 2020-2023 er «Spesialundervisning i grunnskolen» satt opp som prioritet nr. 4. Kristiansund kontrollutvalg vedtok prosjektplanen i sak PS 32/23 den 06.09.2023.

---

<sup>2</sup> Det kommer en ny opplæringslov fra 1. august 2024. Ord og begrep i nytt regelverk: Det blir brukt intensiv opplæring istedenfor *tidlig innsats*, og individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse, fysisk tilrettelegging istedenfor *spesialundervisning*.

## 1.2. PROBLEMSTILLINGER

Problemstillingene for undersøkelsen er:

1. Er arbeidet til kommunen innen tidlig innsats i tråd med anbefalingene på området?
2. Følger kommunen saksgangen og regelverket for spesialundervisning?

I den første problemstillingen kartlegger vi blant annet arbeidet rundt hva kommunen gjør når det kommer til tidlig innsats, tiltak innenfor ordinær opplæring, samt henvisning til og dialog med PPT<sup>3</sup>.

I problemstilling 2 ser vi på etterlevelse av veileder for spesialundervisning gjennom en stikkprøvekontroll av et utvalg elever: Av de elevene som har fått sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning – inneholder vedtak krav til saksbehandling? (Inkl. barnets stemme – Barnekonvensjonen). Vi vil ikke se på alle punkt i fasene i veilederen, men har valgt ut det vi mener er sentrale elementer innenfor fase 1-6 i veilederen.

## 1.3 REVISJONSKRITERIER

Problemstillingene blir svart ut gjennom revisjonskriterium. Kilder til revisjonskriterier er:

- Kommuneloven (§ 25-1)
- Forvaltningsloven (§ 11a)
- Opplæringsloven (§ 1-5)
- Barneloven (§ 31)
- Barnekonvensjonen artikkel 3 og 12
- Veileder fra Utdanningsdirektoratet: «Intensivopplæring for elever fra 1.-4. trinn»
- Veileder fra Utdanningsdirektoratet: «Spesialundervisning»

Når det kommer til **tidlig innsats**, kan kommunen vurderes opp mot disse revisjonskriteriene i denne forvaltningsrevisjonen:

- Skolene skal ha rutiner for hvordan de vurderer elevenes utbytte av den ordinære opplæringen.
- Kristiansund kommune skal på skoleeiernivå og på skolenivå ha en rutine for å sikre at elevene på 1.-4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning får intensivopplæring.
- Den intensive opplæringen skal organiseres etter regelverket.

---

<sup>3</sup> Se fase 1-4 i veileder for spesialundervisning.



Når det kommer til saksgang og regelverk for **spesialundervisning** vurderes kommunen opp mot disse revisjonskriteriene i denne forvaltningsrevisjonen:

- Kommunen bør følge saksgangen og fasene slik som veileder for spesialundervisning anbefaler.
- Enkeltvedtak skal oppfylle krav for vedtak<sup>4</sup>.
- Sakkyndig vurdering skal tilfredsstillende minimumskravene<sup>5</sup>.
- Individuell opplæringsplan skal vise mål, innhold og organisering av opplæringen.
- Skolen skal utarbeide årsrapporter for alle elever som får spesialundervisning.

## 1.4 METODE

Forvaltningsrevisjonen har blitt utført i henhold til god kommunal revisjonsskikk og er basert på NKRF – Kontroll og tilsyn i kommunene (NKRF, 2020) sin standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) utarbeidet av Norges Kommunerevisorforbund.

I denne undersøkelsen/forvaltningsrevisjonen er det hensiktsmessig å bruke flere metoder (metodetriangulering). Ved å kombinere ulike metoder for å belyse aktuelle områder kan vi få beskrivelser fra ulike synsvinkler. En slik triangulering av kilder vil være med på å både styrke undersøkelsens troverdighet (reliabilitet) og kvalitet (validitet) og samtidig redusere risikoen for at vi tar feil. Vår vurdering er at vi har innhentet data i tilstrekkelig omfang til å svare ut problemstillingene. Disse metodene for datainnsamling gir oss et mer sammensatt og bredere innblikk i virkeligheten<sup>6</sup>. De utvalgte metodene som er blitt anvendt er dokumentanalyse og mappegjennomgang.

Det ble gjennomført et oppstartsmøte med kommunedirektør og kommunalsjef for oppvekst den 17. oktober 2023. Det ble gjennomført et møte med kontaktperson for prosjektet 21.11.2023. Det er skrevet referat fra disse møtene som er verifisert.

Vi har sendt e-post til leder i PPT og til tre tilfeldig utvalgte rektorer for å få tilbakemelding på rutiner for og utfordringer med tidlig innsats, samt hensynet til barnets synspunkt. Vi fikk svar fra PPT og to rektorer.

Det ble gjennomført faktasjekk kommunalsjef for oppvekst og to skolefaglige rådgivere 5. februar 2024, og rapporten har vært på høring<sup>7</sup> i Kristiansund kommune.

---

### MAPPEGJENNOMGANG OG DOKUMENTANALYSE

Vi har gått gjennom 13 mapper med enkeltvedtak for å vurdere om vedtektene for spesialundervisning bygger på reglene om enkeltvedtektene. Det er også gjort en

---

<sup>4</sup> Minimumskravene og utledning av revisjonskriteriene er spesifisert i vedlegg 2.

<sup>5</sup> Minimumskravene og utledning av revisjonskriteriene er spesifisert i vedlegg 2.

<sup>6</sup> RSK 001, Knudtzon og Amundsen, 2006.

<sup>7</sup> Høringsuttale er vedlagt rapporten i sin helhet i vedlegg 1.

gjennomgang av de sakkyndige vurderingene til enkeltvedtektene, og tilhørende individuelle opplæringsplaner, årsrapporter og undervisvurderinger. Vi fikk tilsendt en liste over alle som hadde spesialundervisning fra 1-4 klasse i skoleåret 2022-2023, og valgte elever fra alle de åtte barneskolene i Kristiansund. Utvalget var elever fra 3. og 4. trinn med vedtak og antall årstimer innenfor normalfordelingen, og en blanding av jenter og gutter. De små skolene valgte vi ut én elev fra, og de store skolene valgte vi ut to elever til gjennomgang, samt tre elever fra den største skolen. Det var variasjon i middels og store vedtak. Utvalget er tilfeldig. Ved å velge alle skolene kan vi se eventuelle forskjeller i saksbehandling og dokumentasjon mellom skolene.

I tillegg til mappegjennomgangen har vi i sammenheng med denne undersøkelsen gått igjennom følgende dokumenter:

- Kommuneplan for Kristiansund - samfunnsdel 2020-2032
- Handlingsprogram 2023-2026
- Kvalitetsmelding 2022-2023
- Måned rapport november 2023
- Årsmelding PPT 2022
- Henvisningsskjema til PPT
- Henvisningsskjema systemsak grunnskole
- Leksehjelp
- Enkeltvedtak mal spesialundervisning – avslag
- Enkeltvedtak mal spesialundervisning – innvilgelse
- IOP Individuell opplæringsplan
- Mal skjema sakkyndig vurdering
- Nasjonale prøver
- Overgang mellom førskole og grunnskole
- Pedagogisk rapport grunnskole
- Prosedyre kartleggingsprøver
- Prosedyre ved mistanke om lese- og skrivevansker
- Prosedyre overgangen førskole-grunnskole
- Flytskjema PPT grunnskole
- Deler av årshjulet til PPT
- Spesialundervisning – saksgang
- Vedlegg – tilleggsinfo vedr. minoritet
- Vurdering av behov for ny sakkyndig vurdering
- Årshjul overgang barnehage skole i Kristiansund høst 2018
- Prosedyre for inntak til forsterket skoletilbud

Til sist har vi sendt spørsmål per e-post om rutinene for og utfordringene med tidlig innsats, samt hensynet til barnets synpunkt til tre tilfeldig utvalgte rektorer og lederen i PP-tjenesten. Vi fikk svar fra to rektorer.

## 1.5 AVGRENSNINGER OG SVAKHETER MED DATAMATERIALET

Prosjektet undersøker avgrensede deler av hva kommunen gjør når det kommer til tidlig innsats og spesialundervisning. Vi henter inn dokumentasjon av skriftlige rutiner, prosedyrer, planer, årsmeldinger, skjema og maler, i tillegg til dokument fra et avgrenset tall elever som har vært involvert i fasene 1-6. Disse dokumentene er vurderinger, meldinger til PPT, sakkyndig vurdering, vedtak, individuell plan og årsrapport for elever fra et utvalg elever. Rammen gir ikke rom for intervju og etterbehandling av disse. Et alternativ til intervju er spørsmålet til nøkkelpersoner på e-post for å kunne vurdere og konkludere på problemstillingene i tilstrekkelig grad.

For å svare ut disse temaene på en god måte, har vi knyttet revisjonskriterium til de områdene vi undersøker. Dette for å kunne vurdere våre funn og konkludere på problemstillingene. Undersøkelsen bygger på en kartlegging av hva kommunen har av skriftlige rutiner og prosedyrer på de utvalgte områdene, i tillegg til å se på hvordan kommunen etterlever saksbehandlingen i et utvalg av disse. Dette blir presentert som en avgrenset forvaltningsrevisjon.

Vi presiserer at vi ikke har sett på etterlevelse av hvordan tidlig innsats blir utøvd i klasserommet, hvordan lærere i praksis vurderer eller oppfatter at elever i klasserommet har behov for tilpasset opplæring innenfor ordinær undervisning, hvordan dette praktiseres i undervisningen, eller hvordan den enkelte lærer har vurdert eller fulgt opp elever som kan ha behov for spesialundervisning. Vi har kun sett på kommunens system og rutiner for dette, og den dokumentasjonen som er innhentet for de 12 elevene i vårt utvalg. Vi kan derfor ikke si noe om hvordan tidlig innsats og tilpassing i ordinær undervisning praktiseres for alle elever i Kristiansund kommune.

## 1.6 OM GRUNNSKOLENE I KRISTIANSUND KOMMUNE

Kristiansund kommune har 8 grunnskoler skoler, derav to er slått sammen for å bygge ny barneskole. Elevmassen pr. februar 2024 fordeler seg slik:

SKOLE	TRINN	ANTALL ELEVER
ALLANENGEN	(1.-7.trinn)	215 elever
BJERKELUND	(1.-7.trinn)	196 elever
DALE	(1.-7.trinn)	332 elever
FREI	(1.-7.trinn)	148 elever
INNLANDET	(1.-7.trinn)	119 elever
NORDLANDET	(1.-7.trinn)	182 elever
RENSVIK	(1.-7.trinn)	191 elever
DALABREKKA OG GOMA SKOLE	(1.-7.trinn)	348 elever

I skoleåret 2023-2024 er det 919 elever som går i 1.-4. trinn i Kristiansund<sup>8</sup>.

I Kristiansund er det 9,4% av elever i grunnskolen (1-4. trinn) som får spesialundervisning. Snittet på spesialundervisning på landsbasis er 6,25%. 27% av elevene i 1-4. trinn mottar leksehjelp<sup>9</sup>. Oversikt over spesialundervisning i Kristiansund fra 2018-2022 er presentert i tabellen under.

### Tabelloversikt – de siste fire år (2018-2022) - Spesialundervisning (GSI, SSB-KOSTRA)

Andel elever med spesialundervisning	2018	2019	2020	2021	2022
1.-4.trinn, snitt siste fire år.	236 (9,5%)	285 (9,5%)	304 (9,6%)	304 (9,1%)	307 (9,5%)

<sup>8</sup> GSI, 2024.

<sup>9</sup> Kommunebarometeret, 2023.

## 2 PROBLEMSTILLING 1 – ARBEIDET MED TIDLIG INNSATS

Problemstillingen i dette kapitlet er: Er arbeidet til kommunen innen tidlig innsats i tråd med anbefalingene på området?

Kommunen blir i denne forvaltningsrevisjonen vurdert opp mot disse revisjonskriteriene:

- Skolene skal ha rutiner på hvordan de vurderer elevenes utbytte av den ordinære opplæringen.
- Kristiansund kommune skal på skoleeiernivå og på skolenivå ha en rutine for å sikre at elevene på 1.-4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning får intensivopplæring.
- Den intensive opplæringen skal organiseres etter regelverket.

### 2.1 FUNN

#### Om tidlig innsats i Kristiansund kommune

I handlingsprogram 2023-2026 for Kristiansund kommune står det at en utfordring oppvekstsektoren står overfor er at det er en høy andel barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp i barnehage og skole<sup>10</sup>.

Når det kommer til tidlig innsats, forteller skolefaglig rådgiver i Kristiansund kommune i intervju at kommunen har jobbet med dette feltet i flere år. Kristiansund kommune har mer spesialundervisning enn andre sammenlignbare kommuner. Rektorkollegiet drøfter jevnlig om dette er riktig, eller om det handler om andre element som kultur, ressurser, eller om det er for lav terskel for å gi spesialundervisning.

Skolefaglig rådgiver forteller at Kristiansund kommune prøver å omorganisere tjenestene med et mål om at alle skal være der barna er, at PPT og andre som jobber tett på elevene skal være nærmere elevene. Målet er at flest mulig skal følge et mest mulig ordinært undervisningsløp og redusere sjansene for spesialundervisning. For å kunne nå disse målene har de ansatte ifølge rådgiver deltatt på kurs og konferanser for å få mer kunnskap, innta andre holdninger, elevsyn og arbeidsmetoder.

Kristiansund kommune er med i et nettverk for oppvekst<sup>11</sup> og deltar i en læringsløype som omhandler læringsmiljø og inkluderende praksis. Kommunen, og nettverket, har tatt innover seg alle de nasjonale føringene som går på den nye oppvekst/barnevernsreformen samt kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Ifølge skolefaglig rådgiver jobbes mye med dette, og med å få dette omsatt i praksis.

<sup>10</sup> Se handlingsprogram, s. 63.

<sup>11</sup> Oppvekstnettverk Nordmøre.

I kvalitetsmeldinga for 2022-2023 kan vi lese at grunnskolen i Kristiansund i perioden 2021-2025 blant annet har søkelys på læringsmiljø og inkluderende praksis, og at alle skoler og barnehager i 2022 gikk inn i læringsløypa «Læringsmiljø og inkluderende praksis» gjennom samarbeid i Oppvekstnettverk Nordmøre. Videre står det i kvalitetsmeldingen at «Kristiansund vil i årene fremover ha fokus på mer inkluderende praksis, tverrfaglighet og spesialpedagogikk. Vi ønsker å ivareta flere elever innenfor det allmenpedagogisk undervisning. Vi vil utvikle system for hvordan skolen kan endre sin praksis slik at flere får et godt, og bedre, utbytte av den ordinære opplæringen». Videre står det:

*Kommunalsjef vil, basert på omstillingsarbeid i oppvekstsektoren og mellom oppvekst og helse, legge fram en tverrfaglig strategi med endret praksis. Mandatet har tittelen «Samordna og virkningsfulle forebyggende tjenester for barn og unge.» Vi skal være der barna er! Dette vil være en viktig del av arbeidet med oppvekstreformen/ barnevernsreformen, læringsløyper om læringsmiljø og inkluderende praksis, Kompetanseløftet for spesialundervisning og inkluderende praksis og St. melding nr. 6 (2019-2020) «Tett på». Arbeidet startet høsten 2022.*

Skolefaglig rådgiver forteller i samtale at når det kommer til målet om å redusere spesialundervisning så handler det om inkludering, og inkluderende praksis. De har sett på rapporter og tall om at dagens spesialundervisning ikke virker i den grad det er ønsket. Målet er ikke å fjerne spesialundervisning, men å finne de riktige barna som trenger det.

Skolefaglig rådgiver forteller at det i dag er mange vedtak i Kristiansund kommune, og at det i år er det 306 enkeltvedtak av totalt 2600 elever i hele grunnskolen (12 %). Antall timer og penger som bindes opp til spesialundervisningen er ikke mer enn det andre sammenlignbare kommuner har, men antall vedtak er vesentlig høyere. Dette kan ifølge rådgiver betyr at kommunen smører de tynt utover og at mange heller burde få opplæringen gjennom tilpasset opplæring, samtidig som mange andre fra før, ikke får nok.

Videre forteller rådgiver at en for å vite om et vedtak om spesialundervisning fungerer ser på målene man setter i den individuelle opplæringsplanen, og om barnet når disse målene. Dette kan man for eksempel se på blant annet læringsflyt og motivasjon.

Kristiansund kommune har avholdt en arbeidsøkt med alle enhetsledere om samarbeidsprosjektet «å være der barna er». Arbeidsøkten hadde til hensikt å blant annet ta for seg dreiningen fra det spesialpedagogiske til det mer allmenpedagogiske, den nye opplæringsreformen fra 2024 samt kompetanseløftet med inkluderende praksis som skal være med å styrke den ordinære opplæringen. Det er viktig å diskutere og reflektere over hvordan kommunen, lærerne og klassene skal være i stand til å håndtere dette arbeidet. Mye av dette med spesialundervisning har også på mange måter vært med på å skape utenforskap og stigma.

PPT er på alle skolene så mye som mulig, litt etter størrelse. Tilstedeværelsen kan for eksempel være annenhver onsdag og etter avtale. Det er i dette tidsrommet det vil foretas observasjoner og samtaler av elever. Da blir også barnets stemme mer inkludert der de kan være med å gi uttrykk på hvilke områder som barna mener er vanskeligst. Når det gjelder temaet om barnets stemme og foreldrenes ønsker om spesialundervisning, så er det ofte slik at skolene velger å gjøre det som PPT tilrår i slike sammenhenger.

Skolefaglig rådgiver trekker frem at god dialog og tillit er viktige element mellom foreldre, barnehage og skole når det kommer til tidlig innsats og spesialundervisning. Kommunen kan eksempelvis se at det kan mangle tillit innenfor barnets stemme og organisering av tidlig innsats og spesialundervisning. Dette er mye av det som blir drøftet i samarbeidsprosjektet «være der barna er», og det med å få samordnet seg på mange plan. Det å få til en forebyggende plan for å håndtere atferd, utenforskap og annet, krever god samordning.

Skolene har flere tiltak og prosedyrer de bruker i vurderingen av læringsutbyttet til elevene, og under følger en gjennomgang av noen av disse.

## **Obligatoriske kartleggingsprøver**

Vi har fått dokumentasjon på at Kristiansund kommune har en prosedyre for gjennomføring av obligatoriske kartleggingsprøver. I denne står det at kartleggingsprøvene hjelper skolene og lærerne med å finne de elevene som trenger ekstra hjelp i løpet av de første skoleårene. Kartleggingsprøvene på 3. trinn er obligatoriske for alle elever. Prøvene på 1. trinn er frivillige prøver. Har skolen/kommunen bestemt at elevene ved skolen skal gjennomføre de frivillige kartleggingsprøvene, er prøvene obligatoriske for alle elevene på det aktuelle trinnet. Det er to grupper elever rektor kan vurdere å frita fra kartleggingsprøvene. Det gjelder elever som allerede har:

- Enkeltvedtak om rett til spesialundervisning
- Enkeltvedtak om rett til særskilt språkopplæring for språklige minoriteter.

I prosedyren står det videre at rektor/skoleleder har ansvar for å påse at skolen gjennomfører obligatoriske kartleggingsprøver innenfor normert tid. Rektor/skoleleder har også ansvar for å sørge for at resultatene av kartleggingsprøvene blir fulgt opp, og at elever med behov for oppfølging får dette (prosedyre kartleggingsprøver).

Før gjennomføring skal oppgavene fordeles mellom lærer, ledelse og eventuelt administrativt personale. De ansvarlige skal gjøre seg godt kjent med beskrivelsen av hva kartleggingsprøver er, og hva de måler. De skal videre gjøre seg kjent med den generelle støtten om hvordan de skal forberede seg på, gjennomføre og følge opp prøvene. Etter gjennomføringen skal resultatene av kartleggingsprøvene brukes til å følge opp elever som har resultater i oppfølgingsområdet, vurdere om skolen har gode nok rutiner for å fange opp elever som har behov for ekstra hjelp tidlig nok og informere foreldrene til elevene som har resultater i oppfølgingsområdet om hvilke tiltak som skal settes inn. Skoleledere har det overordnede ansvaret for at dette skjer.

## **Gjennomføring av nasjonale prøver**

Vi har også mottatt prosedyre om skolens gjennomføring av nasjonale prøver. Formålet med prosedyren er primært å sikre at påmelding og gjennomføring av nasjonale prøver følger lovkravene. I prosedyren står det at flest mulig elever skal delta i de nasjonale prøvene.

Formålet med de nasjonale prøvene er å vurdere i hvilken grad skolene lykkes med å utvikle elevenes ferdigheter i lesing, regning og i deler av faget engelsk. Vilkår for fritak er (Nasjonale prøver):

- Eleven får spesialundervisning jf. Opplæringsloven, kapittel 5, eller særskilt språkopplæring jf. Opplæringsloven § 2-8.
- Det er klart at prøvene ikke vil ha mye å si for opplæringen til eleven. Det skal foretas en vurdering av prøvenes betydning for opplæringen til den aktuelle eleven. Dette må vurderes for hver enkelt prøve. Der vedtak om fritak gjelder for flere fag (lesing, regning eller engelsk) må dette gå tydelig frem i vedtaket.

## Overgang mellom førskole og grunnskole

Kristiansund kommune har en rutine som heter «Overgang mellom førskole og grunnskole». I denne står det at «Formålet er å sikre klare interne rutiner og ansvar hva angår overgangen mellom førskole og grunnskole for barn som er henvist til PPT og som er aktive saker. Omfanget er gjeldende for førskole og grunnskole. Ansvar er tillagt saksansvarlig i førskoleteamet og grunnskoleteamet»<sup>12</sup>. Videre i prosedyren står det beskrevet hva som skal gjøres, og hvem som har ansvaret i denne overgangen.

Samarbeidsrutiner mellom barnehage og skole står beskrevet i årshjulet, og formålet med overgangsrutinene skal ifølge prosedyren:

- *Å bidra til en trygg overgang for barnet og foresatte*
- *Å styrke samarbeidet mellom skole og barnehage – praktisk, pedagogisk og psykososiale elementer i overganger*
- *At alle elever får en best mulig individuelt tilpasset begynneropplæring*

Årshjulet beskriver også prosedyre for å få oversikt over skoletilhørighet. Når det gjelder barn med omfattende særskilte behov står det i årshjulet at dette skal gjennomgås i oktober-november. Videre står det:

*PPT og Opplæringstjenesten har utarbeidet egen prosedyreplan<sup>13</sup>. Rutinen skal sikre kontinuerlig kontakt og god kommunikasjon mellom foreldre, barnehage og skole. Hovedpunktene i rutinen er:*

*1. Kontakten mellom barnehage og skole skal opprettes senest ett år før skolestart. Om det kreves ombygging eller andre større endringer, skal kontakten opprettes to år i forveien.*

*2. Tverrfaglige møter gjennomføres ved behov fram mot skolestart.*

---

<sup>12</sup> Overgang mellom førskole-grunnskole, 19.11.12.

<sup>13</sup> Prosedyrer og rutiner for spesialpedagogisk hjelp til førskolebarn.

3. Våren før skolestart skal det gjennomføres individuelle overføringsmøter hvor det lages plan for skolestart og skolegang for barn med omfattende særskilte behov og behov for ekstra støtte.

*PPT har ansvaret for å opprette den første kontakten med skolen. Ved spørsmål om utsatt skolestart har barnehagens leder ansvar for å gi foresatte, skole, PPT og opplæringstjenestene nødvendig informasjon om prosessen. Frist for å søke om dette er 1. februar. Foresatte må informeres om at det er de som formelt må rette søknad til Kristiansund kommune, etat for oppvekst<sup>14</sup>.*

Videre står det beskrevet rutiner for barn som vurderes å ha behov for ekstra støtte ved skolestart, om klyngemøter mellom skole og barnehage som skal bidra til hospitering, læring, samarbeid og organisasjonsutvikling mellom skole og barnehage, foreldremøte for skolestartere, kartlegging av 1.trinnselever om grunnleggende begrep, observasjon om språklig kompetanse i barnehagen ved hjelp av observasjonsverktøyet TRAS. Årshjulet inneholder også en del om utviklingssamtale på skolen. I denne står det:

*Utviklingssamtalen er et viktig element i undervisvurderingen og skal i så måte ivareta de fire prinsippene for god undervisvurdering. Her er det snakk om undervisvurdering i det lange tidsspennet. I den første formelle samtalen mellom skole og foresatte er det viktig å fokusere på<sup>15</sup>:*

- *Foresattes tanker og vurderinger om sitt barn*
- *Skolestarten*
- *Overgangen fra barnehagen*
- *Forventningsavklaring mellom hjem og skole*

*Målgruppen er elever på 1. trinn og deres foresatte, og ansvaret er tillagt rektor og kontaktlærer på 1. trinn<sup>16</sup>.*

I tillegg skal det være utviklingssamtale på skolen. I prosedyren står det:

*Utviklingssamtalen er et viktig element i undervisvurderingen og skal i så måte ivareta de fire prinsippene for god undervisvurdering. Her er det snakk om undervisvurdering i det lange tidsspennet. Det er viktig med stor grad av elevinvolvering i forberedelse til disse samtalene. Opplæringsloven fastsetter at det skal være minst to slike samtaler per år. Skolen har egne rutiner for innhold og gjennomføring av disse samtalene. Samtalene skal dekke<sup>17</sup>:*

- *Halvårsvurdering i fag*
- *Halvårsvurdering i orden- og oppførsel*
- *Dialog om annen utvikling*
- *Skole-hjem-samarbeid*

---

<sup>14</sup> Årshjul samarbeidsrutiner barnehage-skole.

<sup>15</sup> Årshjul samarbeidsrutiner barnehage-skole.

<sup>16</sup> Årshjul samarbeidsrutiner barnehage-skole.

<sup>17</sup> Årshjul samarbeidsrutiner barnehage-skole.



Videre står det om foreldresamtaler i barnehagen, om oversikt over barn som ikke går i barnehage, og at det skal sendes ut brev om skolestart i januar/februar samme år som skolestart. Det er også beskrevet rutine om overgangssamtale om skolestartere der møtet har som formål å gi relevant informasjon om skolestarteren. Det er viktig å vektlegge informasjon om de som vurderes å ha behov for ekstra støtte ved skolestart.

1.trinselever skal kartlegges før skolestart, og formålet med disse kartleggingene er å fange opp elever som scorer under bekymringsgrensene. Resultatene av disse skal meldes. Utdanningsdirektoratet melder sentralt fra når kartleggingene skal gjennomføres, de gjelder lesing og regning og er obligatoriske. Ansvar er tillagt rektor<sup>18</sup>.

Det står beskrevet at det skal gjennomføres besøksdag for skolestartere: «Besøksdagen skal ha et faglig pedagogisk innhold for barna, i tillegg til praktisk og sosial kompetanse, samt søkelys på språklig kompetanse og grunnleggende ferdigheter».

Videre står det i rutinene om innskriving i skolen, om avklaring innføringsklasse eller nærscole for minoritetsspråklige barn: «Avklaringen følger egen rutine for minoritetsspråklige barn som kommer til kommunen/flytter til nærskolen sin». Det blir sendt et informasjonsbrev med detaljer om første skoledag, SFO etc., sendes til skolestarterne og deres foresatte før oppstart.

## Individuell opplæringsplan

Vi har fått Kristiansund kommunes prosedyre på Individuell opplæringsplan. I prosedyren står det at «Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Prosedyren omfatter alle elever som har rett til spesialundervisning etter Opplæringsloven § 5-1. Enkeltvedtak for spesialundervisning gir de absolutte rammene for en IOP. Ansvar er lagt til enhetsleder (rektor)».

Videre står det at det skal alltid foreligge et gyldig enkeltvedtak før man utarbeider en IOP. Alle elever som får spesialundervisning, skal ha en IOP. IOP skal bygge på enkeltvedtaket om spesialundervisning. Den kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn de som kommer frem av enkeltvedtaket. IOP skal bidra til å sikre at eleven får et likeverdig og tilpasset opplæringstilbud. Hensikten med en IOP er å utvikle kortfattede og praktiske planer til hjelp i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen for elever som har spesialundervisning<sup>19</sup>. Gjennomgang av IOP ut fra stikkprøvekontroll blir gjennomgått i kapittel 3.

## Leksehjelp

Kristiansund kommune har leksehjelp, og en prosedyre i Compilo om dette. I den står det at «leksehjelpen skal gi elevene støtte i læringsarbeidet, mestringsfølelse, gi gode rammer for

---

<sup>18</sup> Årshjul samarbeidsrutiner barnehage-skole.

<sup>19</sup> Individuell opplæringsplan.

selvstendig arbeid og bidra til å utjevne sosiale forskjeller». Målgruppen er 2.-4.trinn og innføringsklasser, og skal tilbys til sammen 8 timer pr. uke. I Kristiansund utføres leksehjelp/tilsyn hovedsakelig av barne- og ungdomsarbeidere samt assistenter. I prosedyren vi har mottatt står det at det ved Allanengen skole er «ulike organisering fra år til år avhengig av hva vi får til. I fjor og i år, har vi leksetid rett etter skolen, men vi har også hatt morgentilbud tidligere, noe vi også må vurdere neste skoleår grunnet behov for assistentressurs i SFO. Det er elever fra 2. – 4. trinn, samt alle tre innføringsklasser som tilbys leksetid hos oss».

Bjerkelund har oppgitt følgende: «Vi tilbyr leksehjelp for småtrinnet mandag - fredag blanding mellom morgentilbud og ettermiddag. Det er per i dag noen få elever fra 3.trinn og flere fra 4.trinn som deltar på tilbudet. De fleste på småtrinnet har kun lesing i lekse og dette gjør elevene hjemme med foresatte».

Dale oppgir: «Leksehjelp organiseres med 2 timer for 2. trinn og 3 timer for 3.-4.trinn i SFO tid på ettermiddag. En av disse øktene er på morgen. Det er assistent/fagarbeider som er sammen med elevene i denne tiden».

Frei oppgir: «Leksehjelp: 2. trinn får 2 timer pr uke, 3. og 4. trinn får 3 timer pr uke – til sammen 8 timer. Assistenter/fagarbeidere blir benyttet i leksehjelpa, organiseres i tre grupper trinnvis».

Innlandet oppgir: «Leksehjelp har vi 4 ganger pr uke, morgentilbud fr 07.30-08.30. Veldig godt tilbud for de som benytter det, tett oppfølging».

Nordlandet oppgir: «Leksehjelp per november 23: Til sammen 8 timer, lærere er ansvarlige for leksehjelpa. 4. trinn 4 dager i uka. 2. og 3. trinn 2 dager i uka. Foregår i 6. time på mandag, tirsdag og onsdag og 07.30-08.30 på fredager».

Rensvik: Vi tilbyr leksehjelp etter følgende modell: 2.-4. trinn- tirsdag fra 13.40, 3.-4. trinn- onsdag fra 13:40, 2.-4. trinn – torsdag fra 13.40. Det er assistent som gjennomfører leksehjelp.

Dalabrekka og Goma har tomt felt for tilbakemelding.

## **PPT**

Pedagogisk-Psykologisk Tjeneste (PPT) er organisert som et vertskommunesamarbeid der Kristiansund kommune er vertskommune. Averøy, Smøla og Aure er samarbeidskommuner. I årsmelding for 2022 står det:

*PPT for Ytre Nordmøre er tverrfaglig sammensatt og det er forventet at tjenesten skal ha høy psykologisk, pedagogisk og sosialfaglig kompetanse. PPTs målgruppe er barn, unge og voksne med spesifikke opplæringsbehov i og utenom førskole, grunnskole og videregående opplæring. PPT er sakkyndig instans og utarbeider sakkyndige vurderinger vedrørende rett til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning der loven krever det. Tjenesten skal også bistå kommunene med veiledning, kompetanse- og organisasjonsutvikling på barnehagens og skolens område. Dette er spesielt viktig med tanke på tilrettelegging av opplæring og læringsmiljø for barn med særskilte*

*behov, men også for å bistå med forebygging av vansker og å skape god og inkluderende allmennpedagogisk praksis.*

*[...]*

*Systemarbeid grunnskole*

*-Alle skoler har egen kontaktperson ved PPT, som kan kontaktes direkte for veiledning og rådgivning, drøfting av saker osv.*

*- PPT-kontaktperson kommer på avtalte besøksdager hvor de er tilstede i skolene både hele og halve dager etter behov. Skolene og pp-rådgiver samarbeider om å sette agenda ut fra hva skolene har behov for. Fokus på bl.a. observasjoner, veiledning, planlegging og evaluering, tema som læringsmiljø, språk, ASK (alternativ og supplerende kommunikasjon), relasjoner, forebyggende og tidlig innsats, klasseledelse, mobbeproblematikk, skolefravær m.m.*

*- Deltagelse i faste, tverrfaglige forum, f.eks. sambamøter (helsesykepleier, skoleledelse v/ rektor og/eller spes.ped.koordinator evt. inspektør, PPT og barneverntjenesten, i tillegg til foreldre som inviteres inn)*

*- I tillegg har PPT et eget veiledningsteam, som har spisskompetanse opp mot systemrettet arbeid og oppdrag knyttet til utviklings- og kompetansehevingsarbeid i barnehagene og skolene, og som arrangerer kurs, konferanser, veileder i personalmøter og avdelingsmøter m.m. Det ble i 2019 også startet opp arbeid med læringsmiljøløypa i Nettverk Nordmøres prosjekt omhandlende utviklingsarbeid, tverrfaglig samhandling og kompetanseheving for oppvekstsektoren og barnehager og skoler i nordmørskommunene. PPT for Ytre Nordmøre samarbeider med de andre PPT-kontorene i regionen om å levere innholdet i læringsløypa som omhandler læringsmiljø (de to andre løypene omhandler språk/skriving og matematikk).*

Elevene skal henvises til PPT hvis de skal vurderes til spesialundervisning. PPT har et henvisningsskjema som skolene skal benytte seg av, der det i forkant av et førhenvisningsmøte skal fylles ut om undersøkelser, tiltak og kartlegginger. Foresatte skal samtykke i skjemaet. I henvisningen skal det komme frem skolens samlede vurdering av elevens utbytte av opplæringstilbudet, hva PPT kan hjelpe skolen med, hva slags tiltak for tilrettelegging skolen har gjort, hva slags effekt tiltakene har, samt skolens samarbeid rundt eleven.

Skolen skal fylle ut en pedagogisk rapport etter beslutning om henvisning til PPT. Kristiansund kommune har en egen mal for dette. Rapporten skal bidra til å klargjøre elevens utbytte av det ordinære, tilpassede opplæringstilbudet, og hvordan eleven fungerer i forhold til omgivelsene. Skolen skal bruke kartleggingsmateriell for å kartlegge eleven<sup>20</sup>.

PPT har et henvisningsskjema skolene kan fylle ut hvis de behøver støtte til oppfølging av læringsmiljø, lærerveiledning, mobbeproblematikk skolefravær eller annet. Vi har mottatt dette henvisningsskjemaet.

---

<sup>20</sup> Eksempler på dette er bl.a. Språk 6-16, Multi halvårsprøve, kartleggingstester og nasjonale prøver.

På nettsiden til Kristiansund kommune står det beskrevet «forventninger til barnehage og skole» som tar for seg frister, generell informasjon om tilpasset opplæring i ordinær undervisning, hva skolen må gjøre i forkant av henvisning til PPT, systemarbeid og henvisningsfase og oppfølgingsfase.

Under fanen «Førhenvisningsfase» står det hva skolen skal gjøre før de henviser til PPT. Det står at skolen har plikt til å prøve ut forskjellige tiltak innenfor den ordinære opplæringen, og kartlegge og vurdere disse tiltakene, og eventuelt sette inn nye tiltak. Det står videre om at lærer skal kontakte rektor hvis vedkommende mener eleven ikke har utbytte av tiltakene, og hvis eleven trenger oppmelding til PPT.

I faktasjekkmøtet ble det opplyst om at hver enkelt skole har egne rutiner for hva læreren skal gjøre når vedkommende er bekymret for en elev.

### **Skriftlig tilbakemelding fra PPT**

Leder for PPT i Kristiansund forteller i e-post at PPT bistår skolene med tidlig innsats, basert på blant annet daglig arbeid med veiledning og rådgivning, observasjoner, samtaler med elever, foresatte og eventuelle hjelpeinstanser som er koblet inn<sup>21</sup>. Flere av eierkommunene til PPT har iverksatt tverrfaglige samhandlingsmodeller som BTI/BTS<sup>22</sup> i hele oppvekstsektoren, der PPT inngår som en naturlig samarbeidspartner og bidragsyter. Videre skriver PPT i e-post at:

*PPT er også delaktige i Oppvekstnettverk Nordmøre og læringsløypen som omhandler læringsmiljø og inkluderende praksis. Også via dette arbeidet er det både tverrfaglige/tverretatlige og interne prosessarbeider med fokus på tidlig innsats og forebygging i skolen. PPT bistår på forespørsel fra skolene med kurs eller felles veiledning til personalet om tema som faller innunder tidlig innsats/intensiv opplæring, og kan hvis skolene har behov tilby kompetanseheving i forhold til bruk av aktuelle/relevante kartleggingsverktøy samt bistand til å analysere resultater, foreslå tiltak og evaluere effekt/resultater av dem. Rådgiverne i PPT arbeider ute i de forskjellige skolene mesteparten av arbeidstiden sin, noe som er en viktig forutsetning for å kunne arbeide forebyggende/med tidlig innsats sammen med skolene. Likevel ser man at PPT skulle vært tilstede i enda større grad basert på behovet, noe som er en utfordring basert på den faktiske disponible PPT-ressursen fordelt på hver enkelt enhet. Viser ellers til årsmelding for PPT, hvor det beskrives hvordan tjenesten jobber på systemnivå (pkt. 4.1: arbeidsoppgaver - systemarbeid).*

Vi stilte spørsmål om hva vil PPT si er hovedutfordringene i dag med hensyn til gode rutiner og informasjonsflyt innenfor intensiv opplæring/tidlig innsats, og fikk følgende svar:

*PPT registrerer et sprik i kvaliteten mellom skolene, variabel bruk av prosedyrer/rutiner eller mangel på rutiner, samt kvalitetsforskjeller når det kommer til informasjonsflyt.*

---

<sup>21</sup> Hjelpeinstanser er her Tidlig Tverrfaglig Helsestasjon, helsesykepleier tilknyttet skolen, Barn Familie Helse v/Barnevern eller Psykisk Helsetjeneste for Barn og Unge.

<sup>22</sup> BTI/BTS: Bedre Tverrfaglig Innsats.

*For høy sårbarhet knyttet til at kvaliteten blir individavhengig. Varierende kompetanse, og varierende tilgang på gode verktøy til bruk for tidlig avdekking og tidlig innsats. Det kan være nyttig med økt delingskultur, at man utarbeider gode rutiner der hvor man mangler det, og at disse implementeres i daglig arbeid. Investering i aktuelle kartleggingsverktøy og intern kompetanseheving på f.eks. lese- og skriveutvikling i skolene bør være et kommunalt satsningsområde i oppvekstsektoren. PPT har i de senere årene hatt fokus på å bevisstgjøre skolene på ansvaret knyttet til opplæringslovens § 1-4 og plikten til å gi intensiv opplæring hvis elever står i fare for å henge etter i lesing, skriving eller regning. PPT er opptatte av dette både gjennom tjenestens sakkyndige oppdrag, via veiledning og samarbeid med skolene i førhenvissningsfasen, samt i systemsaker der enheten bistår skolene f.eks. i forhold til læringsmiljø.*

Vi stilte også spørsmål om hvordan hensynet til barnets synspunkter ivaretatt i dag, og hvilke erfaringer er blitt gjort?

*Hensynet til barnets synspunkter ivaretas på flere måter. I forbindelse med sakkyndige oppdrag gjennomføres som standard rutine en elevsamtale (kun få unntak, hvis eleven ikke vil eller ikke er i stand til å prate med PPT), hvor det er en egen samtalemal som brukes som utgangspunkt. Informasjonen fra eleven tas med inn i den sakkyndige vurderingen (eget punkt for informasjon fra eleven i malen for sakkyndig vurdering), og elevens stemme vektlegges og er med i helhetlig vurdering av opplæringstilbudet. I de få unntakene hvor PPT ikke får snakket med eleven direkte, er det foresatte og de voksne rundt eleven på skolen som sammen bidrar til å representere elevens stemme, og evt. andre i aktuelle hjelpeinstanser hvis de er involverte. PPT erfarer at det er viktig og nyttig å ha gode maler, slik at det kvalitetssikres at barnets stemme kommer frem. PPT erfarer også at hensynet til barnets stemme ivaretas i større grad nå enn før. I tillegg til disse malene, bruker PPT også forskjellige kartleggings skjema og -verktøy som bidrar til å belyse elevenes situasjon og deres egen opplevelse av både opplærings situasjon og/eller helsemessige eller andre faktorer.*

I tilbakemeldingen fra PPT fikk vi prosedyrer for overgangen mellom førskole og grunnskole, som er ifølge leder utarbeidet som et ledd i kvalitetssikringen av å planlegge et godt, individuelt tilrettelagt opplæringstilbud til skolestarterne/1. klassingene. Vi fikk prosedyrer ved mistanke om lese- og skrivevansker, som beskriver hva skolene skal gjøre i forkant av henvisning/hvilke kartleggingsverktøy som er aktuelle. Vi fikk tilsendt flytskjema som beskriver saksgang fra førhenvissningsnivå til utarbeidelse av sakkyndig vurdering for grunnskoleområdet. Vi fikk også utdrag fra PPTs årshjul med månedene mars og oktober. Disse viser hvordan PPT følger opp med interne rutiner knyttet til overgangen førskole – grunnskole/kommende skolestartere og intern informasjonsutveksling, samt med deltagelse i skolenes ressursteam møter der man gjennomgår 1.trinnselevne (og med særlig fokus på de som har vedtak om spesialundervisning).

## Informasjon fra rektorene

To av de tre spurte rektorene i Kristiansund ga tilbakemelding på e-post om hvilke rutiner de har på skolenivå for å sikre at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning får intensivopplæring. Den ene skolen svarte følgende:

*Kontaktlærer sender skriftlig henvendelse til ressursgruppa (spesialpedagogisk koordinator og rektor) vurderer henvendelsen og har samtale med kontaktlærer. Gruppa kommer med forslag om pedagogiske grep, og ser på muligheten til å flytte om på ressurser til klassen for ekstra støtte. Vi er en liten skole, og har i begrenset grad intensiv opplæring bortsett fra i lesing. Vi gjennomfører lesekurs for elever som henger etter i samarbeid med spes lærer, kontaktlærer og foreldrene.*

Den andre skolen svarte:

*Ressurser for å oppnå lærernorm settes inn fast i timeplanene. Slike timer tildeles de klasstrinn som utløser ressursen. Vi forsøker også å sette inn samme person som har spesialundervisning på trinnene til å gjennomføre tidlig innsats-timer. 2.-7.trinn gjennomfører klasselesekurs fast hvert år. Denne metodikken brukes også i øvrig undervisning der hvor det er hensiktsmessig. Ut ifra kartleggende og fortløpende vurderinger, dannes grupper for intensivopplæring. Elever meldes til ressursteam, som drøfter mulige tiltak ovenfor enkeltelever.*

På spørsmål om hva skoleleder vil peke på som de største utfordringene når det kommer til å ha gode system og rutiner på dette feltet i dag, svarer den ene skolen at den største utfordringen er å ha tilstrekkelig med ressurser (lærere) og hvordan en teknisk skal klare å organisere den intensive opplæringen. Den andre skolen svarer at de har en stor utfordring med fravær blant ansatte. I perioder med stort fravær og mangel på vikarer, prioriterer de å ha en voksen som følger klassen. Det er manglende tilgang på faglært lærervikar, og elever med særskilte behov har manglende tilgang på logoped.

Skolene fikk også dette spørsmålet: For å kunne vurdere konkret og individuelt hva som er en elev sitt beste i spesialundervisninga, skal skolen legge vekt på eleven sine synspunkt i samsvar med alder og modenhet. Hvordan legger skolen til rette for at barnet sine synspunkt blir hørt og hvilke erfaringer har blitt gjort? Vi fikk følgende svar:

*Vi gjennomfører elevsamtaler to ganger i året for alle elever. I forhold til organisering av spesialundervisning har vi dialog med elevene om hvordan de ønsker å få støtte. Det er ulike behov elevene har, mange ønsker å være på et eget rom med lærer for å jobbe med spesifikke ting, andre ønsker å jobbe inne i klassen. Vi lytter til elevens behov og tar hensyn til dette i samsvar med alder og modenhet.*

*En pedagog, som eleven kjenner godt, gjennomfører samtale med eleven rundt hans utfordringer før oppmelding til PPT. Alle henvisninger drøftes i skolens ressursteam før de sendes til PPT.*

## 2.2 VURDERING

Våre vurderinger er at Kristiansund kommune arbeider godt med tidlig innsats. Dataene vi har innhentet antyder at kommunen har en inkluderende måte å jobbe med tidlig innsats i grunnskolen, og vårt inntrykk er at det jobbes godt på systemnivå med planer og strategier, i rektorkollegiet og i samarbeid med PPT. Ut fra funn og våre vurderinger mener vi at revisjonskriteriene i dette kapitlet er oppfylt, men at det er noen forbedringer.

Vi er noe usikre på hvordan det jobbes i det enkelte klasserom når det kommer til å fange opp bekymringer rundt en elev, og å sette i gang intensivopplæring for elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning. På nettsiden til Kristiansund kommune står det beskrevet «forventninger til barnehage og skole» som tar for seg frister, generell informasjon om tilpasset opplæring i ordinær undervisning, hva skolen må gjøre i forkant av henvisning til PPT, systemarbeid og henvisningsfase og oppfølgingsfase. I faktasjekkmøtet blir vi opplyst om at skolene i kommunen har ressursteam som tar seg av dette, og at det er lokale rutiner på hver enkelt skole. PPT skriver i e-post til oss at de «registrerer et sprik i kvaliteten mellom skolene, variabel bruk av prosedyrer/rutiner eller mangel på rutiner, samt kvalitetsforskjeller når det kommer til informasjonsflyt». Med bakgrunn i dette vurderer vi at det kan være et risikoområde når det kommer til ulik praksis av rutiner og delingskultur på de ulike skolene i kommunen.

Vi er usikre på om det kan mangle en systematisk sammenheng i hva den enkelte lærer/skolen skal gjøre når de er bekymret for en elev, og når det skal settes i gang intensivopplæring. De overordnede prosedyrene for kommunen som tar for seg overgang fra barnehage til grunnskole sier noe om samarbeid med PPT, og hva som skal gjøres når førskolebarn skal starte på grunnskolen, og denne svarer ut deler av dette. Ifølge kommunen har skolene egne rutiner på dette, men vi mener at det kan tyde på at det mangler en overordnet rutine som viser hvordan lærere skal gå frem når de er bekymret for en elev.

Ut fra innhentet data vurderer vi at kommunen har system og prosedyrer for å vurdere elevenes utbytte av den ordinære opplæringen. Vi ser likevel av de dataene vi har innhentet at det er noe ulik praksis fra lærer til lærer/ skole til skole om omfang og detaljgrad av underveisvurdering. Vi vurderer at det vil være hensiktsmessig for kommunen å ha en felles praksis på dette for å påse at elevene får lik behandling av underveisvurdering.

### 3 PROBLEMSTILLING 2 – SAKSGANG OG ENKELTVEDTAK I SPESIALUNDERVISNING

Problemstillingen i dette kapitlet er: Følger kommunen saksgangen og regelverket for spesialundervisning?

Kommunen er vurdert opp mot disse revisjonskriteriene:

- Kommunen bør følge saksgangen og fasene slik som veileder for spesialundervisning anbefaler.
- Enkeltvedtak skal oppfylle krav for vedtak.
- Sakkyndig vurdering skal tilfredsstillende minimumskravene.
- Individuell opplæringsplan skal vise mål, innhold og organisering av opplæringen.
- Skolen skal utarbeide årsrapporter for alle elever som får spesialundervisning.

#### 3.1 FUNN

Vi har gått gjennom dokumentasjon på 13 elever. Dette er 12 enkeltvedtak på spesialundervisning, 12 sakkyndige vurderinger, 13 individuelle opplæringsplaner og årsrapporter til elever som har fått innvilget spesialundervisning i skoleåret 2022-2023. I våre mottatte dokumenter manglet det enkeltvedtak på en elev, og sakkyndig vurdering på en annen elev.

---

#### ENKELTVEDTAK

Når det gjelder enkeltvedtakene har vi sett på regler som enkeltvedtak skal inneholde<sup>23</sup>.

Alle vedtakene tar for seg innhold i reglene eller problemstillingen som vedtaket bygger på. Videre opplyser alle vedtektene om rett til å klage, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage. Til sist nevner alle vedtektene hvordan spesialundervisningen skal organiseres, og det er satt opp hvilke fag og hvor mye tid som skal anvendes med lærer eller assistent. I enkelte vedtak kommer det ikke tydelig frem av beskrivelser av innhold og bakgrunn. Det er generelt lite omfang med opplysninger i enkeltvedtakene.

Angående omfanget av spesialundervisningen ser vi at vedtakene refererer til årstimer på 45 minutter og 60 minutter. Noen av enkeltvedtakene bruker både 45 og 60 minutter, mens noen bruker kun 45 eller 60 minutter.

Ingen av vedtektene inneholder hva som er barnets synspunkt og dermed heller ikke hvordan det er lagt vekt på barnets mening. Så langt vi kan se er dette hensynet tatt med i kommunens mal for enkeltvedtak, men at dette ikke gjenspeiles i enkeltvedtakene.

---

<sup>23</sup> Se liste over krav i utledning i vedlegg 2.



---

## SAKKYNDIG VURDERING

Vi har gjennomgått sakkyndige vurderinger til de enkeltvedtakene vi har sett på i denne forvaltningsrevisjonen. Som minstekrav skal den sakkyndige vurderingen (SK) inneholde PP-tjenestens redegjørelse og anbefalinger<sup>24</sup>.

Vår gjennomgang viser at de sakkyndige vurderingene tilfredsstillende de aller fleste av minstekravene i veilederen.

---

## INDIVIDUELL OPPLÆRINGSPLAN

Individuell opplæringsplan (IOP) skal ifølge veilederen vise *målene* for og *innholdet* i opplæringen, samt hvordan opplæringen er *organisert*. I sistnevnte kategori kan det være aktuelt å ta med bruk av tid på forskjellige undervisningsformer, bruk av personalressurser, læremidler og utstyr. Videre skal prinsippet om at opplæringen skal være inkluderende, ivareta elevens behov for sosial tilhørighet og stabilitet ligge til grunn.

IOP skal skrives i Visma Sikker Sak i elevmappen til den aktuelle eleven. I Kristiansund kommunes prosedyre om IOP står det at «Lærer som har ansvar for spesialundervisningen utformer i samarbeid med kontaktlærer/faglærer IOP på bakgrunn av enkeltvedtak fattet av rektor, samt sakkyndig vurdering utarbeidet av PPT. Årsrapport kan også være et godt verktøy i utarbeidelse av ny IOP om eleven har hatt IOP tidligere. Avvik meldes i Compilo»<sup>25</sup>.

Når det kommer til mål og innhold finner vi at dette stort sett blir ivaretatt i de individuelle opplæringsplanene vi har gjennomgått. Skolene bruker lik mal for individuelle opplæringsplaner.

---

## UNDERVEISVURDERINGER OG ÅRSRAPPORTER

Når det kommer til evaluering av spesialundervisningen, har vi sett på utvalgte underveisvurderinger og årsrapporter opp mot veilederen. I veilederen heter det at elever med spesialundervisning skal ha underveisvurdering knyttet til innholdet i IOP, og at målene i IOP er konkrete læringsmål som både skal fungere som delmål på veien mot å oppnå kompetansemålene i læreplanene og bidra til økt læringsutbytte for eleven. Videre skal det dokumenteres at underveisvurdering er gitt.

For årsrapportene heter det i veilederen at elevens utvikling skal vurderes ut fra målene som er satt i elevens IOP. Videre bør eleven aktivt trekkes med i vurderingen av sin egen trivsel, læring og utvikling. Til sist nevner veilederen følgende punkt som skolen har behov for å tenke gjennom:

---

<sup>24</sup> Oversikt over disse er spesifisert i utledningen i vedlegg 2.

<sup>25</sup> Individuell opplæringsplan.

1. Hvordan har elevens opplæring vært – hva har vært bra og mindre bra i opplæringen?
2. Hvordan har elevens utvikling vært sett i forhold til målene i IOP?
3. Er målene fremdeles relevante eller er det behov for å justere dem?
4. Bør tiltakene som angår organisering og arbeidsmåter justeres?
5. Er det fremdeles behov for spesialundervisning?
6. Hvordan bør det videre arbeidet legges opp? Bør det ellers gjøres justeringer i opplegget?

Vår gjennomgang viser at årsrapportene har tilfredsstillende innhold. Dette gjelder også individuelle opplæringsplaner. Skolene bruker samme mal når de skriver IOP og årsrapporter, og det er gjennomgående for hele organisasjonen.

For én av elevene fikk vi ikke årsrapport.

## 3.2 VURDERING

Ut fra våre vurderinger mener vi at revisjonskriteriene i dette kapitlet ikke fullt ut er oppfylt.

I mappegjennomgangen finner vi mye god saksbehandling. Vi vurderer som at skolene har mest mulig lik praksis, og at saksbehandlingen jevnt over er god, men at det også er noen forbedringspunkter.

Skolene gjennomfører som vi kan se **underveisvurderinger** av de elevene vi har undersøkt som mottar spesialundervisning, men at det her er noe variasjon i omfanget og detaljert grad av underveisvurderinger.

Når det kommer til **enkeltvedtak** viser våre funn at det er lik praksis mellom skolene, men enkeltvedtakene har sparsomt med informasjon når det kommer til å beskrive innhold (hva slags opplæringstilbud, avvik fra læreplanverket, herunder kompetansemål og timer, hvilke fag avviket skal gjelde for, fritak fra vurdering mv.). Vi mener at vår gjennomgang viser at det er lite informasjon i enkeltvedtakene, selv om man kan legge sakkyndig vurdering til grunn.

Ett forbedringspunkt slik vi ser det handler om omfanget av spesialundervisningen. I vedtakene refereres det til årstimer på 45 minutter og 60 minutter i undervisningstimer. I veileder for spesialundervisning står det at:

*omfanget skal angis i klokketimer og vi anbefaler årstimer (et unntak kan være elever som har atferdsvansker, se fase 3). Årstimer gir skolen mer fleksibilitet knyttet til når og hvordan timene skal brukes enn det uketimer gjør. Uketimer låser skolen mer, og gir skolen/lærerne mindre handlingsrom i planleggingen av elevens tilbud. [...] Beskrivelse i tid skal som hovedregel være i klokketimer, ikke 45 minutter.*

Vår vurdering er at det er hensiktsmessig for kommunen å samkjøre praksis på bruk av omfang og at skolene er konsekvente med dette. Bruk av flere/ ulike beskrivelser kan være forvirrende for den som leser enkeltvedtaket.

Et annet forbedringspunkt er hvordan barnets stemme kommer frem i enkeltvedtakene. Vår gjennomgang viser at ingen av enkeltvedtakene vi har sett på synliggjør hva som er barnets stemme, eller hvordan denne er vektlagt. Vi viser her til kommunens egen mal som er hentet fra mal for enkeltvedtak fra Undervisningsdirektoratet der det blant annet går frem at:

*Det bør nevnes hvilke hensyn som er trukket inn ved vurderingen etter opplæringsloven § 5-1. Videre bør begrunnelsen omfatte punktene under. Det må synliggjøres hvordan eleven har blitt hørt i saken og hvordan barnets beste er vurdert og vektlagt. Grunnloven § 104, barnekonvensjonen artikkel 12, og forvaltningsloven § 17 gir barn og unge en rett til å bli hørt i saker som omhandler dem, og synet til barnet skal bli vektlagt i samsvar med alderen til barnet og modenhet. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, jf. Grl. § 104 og bk art 3.*

Vi vurderer det som positivt at barnets synspunkt er hensyntatt på overordnet nivå og at dette ligger til grunn i alt kommunen gjør.

De **sakkyndige vurderingene** møter i all hovedsak minstekravene i veilederen, og vi vurderer at dette blir det jobbet godt med. Vår vurdering er at de sakkyndige vurderingene ikke varierer i like stor grad som enkeltvedtakene, noe som kan skyldes at enkeltvedtakene skrives av ulike rektorer på ulike skoler, mens sakkyndige vurderinger skrives av saksbehandlere i PPT.

De **individuelle opplæringsplanene** vi har mottatt elevene i utvalget viser at skolene bruker like maler for utarbeidelse av IOP. Vi har mottatt dokumentasjon på **årsrapporter** for de fleste elever. Årsrapportene vurderer vi som godt gjennomarbeid.

## 4. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

### Tidlig innsats

Ut ifra våre vurderinger mener vi at revisjonskriteriene i dette kapitlet stort sett er oppfylt. Kristiansund kommune jobber etter våre vurderinger godt med feltet tidlig innsats og tilrettelegging i ordinær opplæring. Kommunen har slik vi oppfatter det gode refleksjoner rundt tidlig innsats, og hvordan de nå og fremover bør jobbe med spesialundervisning.

Vi konkluderer med at rutinene for og organiseringen av tidlig innsats i kommunen i hovedsak virker å være innenfor regelverket. Når det gjelder intensivopplæring, har Kristiansund kommune tiltak innenfor ordinær opplæring i klasserommet og systemnivå, og lokale rutiner på hver enkelt skole når det kommer til hva en lærer skal gjøre når vedkommende er bekymret hos en elev, og når det kommer til samarbeid med PPT og andre instanser. Vi vurderer at det kan mangle en systematisk, overordnet beskrivelse/prosedyre som sikrer lik praksis i kommunen. Det ligger en del informasjon på dette på nettsiden til Kristiansund kommune, under PPT og «Forventninger til barnehage og skole», i årshjul for overgang fra barnehage til grunnskole og dokumentasjon tilsendt fra PPT. Likevel mener vi at det med fordel burde vært en særskilt rutine/prosedyre/flytskjema som i større grad kan bidra til lik praksis mellom alle skoler.

### Saksgang i spesialundervisning

Våre funn viser at sakkyndige vurderinger er i tråd med regelverk, men at det er noen forbedringer på enkeltvedtakene når det kommer til spesialundervisning. Eksempelvis kommer det ikke frem i noen av enkeltvedtak vi har gjennomgått (12 vedtak) hva som er barnets stemme, eller hvordan denne er vektlagt. Vi mener også at enkeltvedtakene har forbedringspotensial når det kommer til tydelig beskrivelser av innhold og bakgrunn. Vi konkluderer med at det er generelt lite omfang med opplysninger i enkeltvedtakene. Kommunen opplyser at de i forbindelse med ny opplæringslov skal revidere maler og gå gjennom gjeldende rutiner.

---

## ANBEFALINGER

Med bakgrunn i våre funn og vurderinger vil vi anbefale at Kristiansund kommune vurderer å:

1. Kartlegge om det er behov for en felles praksis/rutine i kommunen når det gjelder prosedyre som beskriver hva en lærer skal gjøre når vedkommende er bekymret for en elev, om intensivopplæring og annet relevant innhold.
2. Kartlegge om det er behov for samkjøring av praksis av utføring av enkeltvedtakene for spesialundervisning, og evaluere om dagens praksis er tilfredsstillende.
3. Sikre at barnets stemme blir involvert, og at dette kommer frem i enkeltvedtak.
4. Sikre at det kommer frem hvordan barnets mening blir vektlagt i enkeltvedtak.
5. Vurdere om det er behov for å tydeliggjøre praksis med å bruke både begrep om 60 minutter og 45 minutter i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak.
6. Kartlegge om det er hensiktsmessig å ha lik praksis på underveisvurdering av elever.

## HØRING

Det ble gjennomført faktasjekk med kommunalsjef og to skolefaglige rådgivere i kommunen 5. februar 2024. Et utkast på rapport ble sendt til kommunedirektøren i Kristiansund kommune den 21. februar 2024. Vi fikk høringsuttale 08.03.2024<sup>26</sup>.

## REFERANSELISTE

- Knudtzon, L.C. & Amundsen, K. (2006). *Verktøy for design av forvaltningsrevisjonsprosjekter*. Riksrevisjonen. Hentet fra: [Verktøy for design av forvaltningsrevisjonsprosjekter - PDF Gratis nedlasting \(docplayer.me\)](#) [lesedato: 24.01.24].
- Kristiansund kommune. (2023). Kvalitetsmelding 2022-2023. [Brevmal med bunntekst \(360online.com\)](#)
- NKRF. (2020). Standard for forvaltningsrevisjon [RSK 001 \(nkrf.no\)](#) [lesedato: 16.01.24].
- Utdanningsdirektoratet. (2021). Veileder for spesialundervisning. [Veilederen Spesialundervisning \(udir.no\)](#) [lesedato: 18.12.23].

---

<sup>26</sup> Se vedlegg 1.

## HØRINGSUTTALE



Kristiansund  
kommune

### Tilbakemelding på høringsutkast forvaltningsrevisjonsrapport «Tidlig innsats og spesialundervisning i Kristiansund kommune»

Rapporten er lest, og vi har spesielt sett på konklusjon og anbefalinger i kapittel 4.

De konklusjoner som revisjonen viser om tidlig innsats og spesialundervisning stemmer med administrasjonens opplevelse av tilstanden.

Det jobbes godt i våre skoler, og ansatte og skolenes ledelse strekker seg langt for å gi danning og utdanning av god kvalitet.

Fra rapporten:

Med bakgrunn i våre funn og vurderinger vil vi anbefale at Kristiansund kommune vurderer å:

1. Kartlegge om det er behov for en felles praksis/rutine i kommunen når det gjelder prosedyre som beskriver hva en lærer skal gjøre når vedkommende er bekymret for en elev, om intensivopplæring og annet relevant innhold.

Kommentar: Alle skoler har en ressursgruppe som møtes ukentlig.

Rutiner som følges når en ansatt er bekymret for en elev er godt kjent i alle enheter, uten at dette er formalisert i en egen prosedyre. Nyansatte har en mentor på arbeidsplassen og blir innviet i saksgang.

Vi vil ta opp dette i kommunalsjefens stab, samt i rektormøte, slik at vi får kartlagt behov for en egen prosedyre

2. Kartlegge om det er behov for samkjøring av praksis av utføring av enkeltvedtakene for spesialundervisning, og evaluere om dagens praksis er tilfredsstillende.

Kommentar: Evaluering av dagens praksis vil bli gjennomført.

Alle enkeltvedtak må endres slik at de er klare til å tas i bruk fra 1.august 2024 (ny opplæringslov)

3. Sikre at barnets stemme blir involvert, og at dette kommer frem i enkeltvedtak.

Kommentar: dette vil bli utført i forbindelse med endring/tilpasning til ny Opplæringslov

4. Sikre at det kommer frem hvordan barnets mening blir vektlagt i enkeltvedtak.

Kommentar: dette vil bli utført i forbindelse med endring/tilpasning til ny Opplæringslov



Kristiansund  
kommune

2

5. Vurdere om det er behov for å tydeliggjøre praksis med å bruke både begrep om 60 minutter og 45 minutter i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak.

Kommentar: dette vil bli vurdert og utført i forbindelse med endring/tilpasning til ny Opplæringslov

6. Kartlegge om det er hensiktsmessig å ha lik praksis på undervisvurdering av elever.

Kommentar: Undervisvurdering styres av forskrift til opplæringsloven.

Vi har allerede egen prosedyre for elevvurdering knyttet til skriftlig vurdering og hvor dette arkiveres (Visma Flyt Skole) og frekvens på denne (hvert halvår).

Undervisvurderingen skjer både formelt og uformelt, i klasserom, på turer og i alle situasjoner der elever er i opplæring. Både fag, orden og oppførsel skal undervis- vurderes. Undervisvurdering er en integrert del av opplæringen, men det er ikke noe formkrav til undervisvurdering. Undervisvurdering skal bl.a. benyttes til å vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av vurderingen

I omstillingsarbeidet vårt «Vi skal være der barna er» er en av hovedmålsettingene at bl.a. PP-tjenesten skal være enda tettere på hverdagen i skolen. På denne måten håper vi å oppnå at elever vil få tidligere og mer spissede tiltak (tidlig innsats) enn i dag, og derigjennom oppnå at flere elever får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Ny Opplæringslov iverksettes fra 1.august 2024, og der påpekes det at PPT skal samarbeide med og støtte skolene i det forebyggende arbeidet. Med forebyggende arbeid sikrer departementet til at skolene gjennom å utvikle et godt og inkluderende læringsmiljø og ved å tilpasse opplæringa, skal kunne komme i forkant av utfordringer hos elevene slik at de kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det er slik sett et mål at færre elever skal ha behov for individuelt tilrettelagt undervisning (spesialundervisning).

## UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterium er krav eller forventninger som vi vurderer funnet i undersøkelsen opp mot. Revisjonskriterium skal være begrunnet i, eller utledet fra autoritative kilder innen det reviderte området, som for eksempel lover, forskrifter, politiske vedtak, retningslinjer, mål, føringer med mer. I dette prosjektet har det vært naturlig å legge følgende hovedkilder til grunn for å kunne utlede revisjonskriterium:

- Kommuneloven (§25-1)
- Forvaltningsloven (§11a)
- Opplæringsloven (§1-5)
- Barneloven (§31)
- Barnekonvensjonen artikkel 3 og 12
- Veileder fra Utdanningsdirektoratet: «Intensivopplæring for elever fra 1.-4, trinn»
- Veileder fra Utdanningsdirektoratet: «Spesialundervisning»
- Veileder: Internkontroll i kommunesektoren
- KS: Kommunedirektørens internkontroll – orden i eget hus

## PROBLEMSTILLING 1

Skolen har plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut ulike tiltak som kan gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen<sup>27</sup>. Skolen skal vurdere om eleven kan få utbytte av den ordinære opplæringen før eleven eventuelt henvises til PP-tjenesten. Målet er at dette vil bidra til å styrke vektleggingen av et godt tilpasset ordinært opplæringstilbud, og i den forbindelse at behovet for spesialundervisning blir redusert.

Skolens vurderinger skal ikke innebære at det blir utvidet tid for saksbehandling for de elevene som har behov for spesialundervisning. Hvis det er åpenbart at tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet ikke vil føre til at eleven vil få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, gjelder ikke plikten til å prøve ut tiltak før det blir sendt melding til PP-tjenesten<sup>28</sup>.

Skolene skal sørge for at elever på 1. til 4. årstrinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt skal få tilbud om intensiv opplæring<sup>29</sup>. Slik intensiv opplæring er en del av den ordinære opplæringen. Det er en forutsetning at elever som mottar intensivopplæring ikke skal ha avvik fra kompetansemålene i læreplanverket. Elevene skal bli i stand til å følge den alminnelige progresjonen i undervisningen gjennom den tidlige innsatsen på 1. til 4. årstrinn. Slik intensiv opplæring kan altså bidra til at elever raskt skal få egnet støtte og opplæring når problemet oppstår, slik at problemet ikke skal få mulighet til å utvikle seg videre til et behov for spesialundervisning.

<sup>27</sup> Se Opplæringsloven § 5-4.

<sup>28</sup> Utdanningsdirektoratet, 2014, 2021.

<sup>29</sup> Se Opplæringsloven § 1-4.



Dersom ikke skolen innen rimelig tid ser positiv effekt av den intensive opplæringen som tilsier at eleven vil kunne følge forventet progresjon, må skolen vurdere om det er behov for å endre opplegget, eller vurdere om eleven vil trenge spesialundervisning. Læreren melder fra til rektor, som så avgjør om eleven skal henvises til PP-tjenesten eller ikke. Dersom skolen konkluderer med å sende saken til PP-tjenesten for å vurdere eleven sitt behov for spesialundervisning (sakkyndig vurdering), bør det legges med en beskrivelse der skolens vurdering kommer frem. Skolen bør begrunne deres vurderinger av årsaken til at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte i det ordinære opplæringstilbudet.

Kommuneloven slår fast at kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter blir fulgt. Målet om at internkontroll skal sikre at lover, forskrifter og vedtak blir etterlevd, er et sentralt og grunnleggende element ved internkontrollen i kommunen. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset størrelsen på virksomheten, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Kravene i kommuneloven inneholder sentrale elementer som er nødvendige for god internkontroll. Ved internkontroll etter kommuneloven § 25-1 skal kommunedirektøren blant annet:

b) ha nødvendige rutiner og prosedyrer

e) evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll

Skolens plikt til å vurdere eleven sitt utbytte av opplæringen kan med utgangspunkt i dette måles i disse revisjonskriteriene:

- **Skolene skal ha rutiner for hvordan de vurderer elevenes utbytte av den ordinære opplæringen.**
- **Kristiansund kommune skal på skoleeier- og skolenivå ha en rutine for å sikre at elever på 1.-4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning får intensivopplæring.**
- **Den intensive opplæringen skal organiseres etter regelverket.**

---

### 2.2.1 PROBLEMSTILLING 2

Vi har blant annet tatt utgangspunkt i veilederen for spesialundervisning<sup>30</sup> og beskrivelsen av saksgangen for spesialundervisning. I veilederen kan vi lese: «Elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har rett til spesialundervisning».

Kommunen har ansvaret for at elevene i grunnskolen får oppfylt sin rett til spesialundervisning. En sentral retningslinje i forbindelse med spesialundervisning er likeverdsprinsippet. Dette prinsippet innebærer at elever med rett til spesialundervisning skal ha et opplæringstilbud som er likeverdig med tilbudet andre elever får. Dette prinsippet har konsekvenser for vurderingen av hva slags opplæringstilbud en elev skal ha. Spesialundervisningen er likeverdig når en elev med spesielle opplæringsbehov får de

---

<sup>30</sup> Utdanningsdirektoratet, 2021.

samme mulighetene for å nå målene som andre elever har for å realisere sine mål innenfor det ordinære tilbudet. Saksgangen for spesialundervisning kan deles opp i seks faser:

1. Ordinær opplæring - bekymringsfasen
2. Henvising til PP-tjenesten
3. Sakkyndig vurdering av elevens behov
4. Vedtaksfasen
5. Planlegging og gjennomføring
6. Evaluering og veien videre

Alle kommuner og fylkeskommuner skal ha en PP-tjeneste. PP-tjenesten er det sentrale sakkyndige organet for skoleeier. PP-tjenesten utfører en utredning og gir en anbefaling til skolen om eleven har behov for spesialundervisning eller ikke. Den sakkyndige vurderingen er ikke bindende, men er en rådgivende uttalelse til den som skal fatte enkeltvedtaket.

PP-tjenesten utreder og gir i den sakkyndige vurderingen en anbefaling til skolen om eleven har behov for. Denne fasen er i hovedsak regulert i bestemmelsen om rett til spesialundervisning § 5-1, sakkyndig vurdering § 5-3, nærmere om saksbehandlingen § 5-4 tredje ledd og PP-tjenesten § 5-6.

Skolen har plikt til å sørge for at det foreligger en sakkyndig vurdering før det blir tatt stilling til forespørsel om spesialundervisning. Dette betyr også at alle som ber om spesialundervisning, har rett til en sakkyndig vurdering<sup>31</sup>. Når foreldre/eleven ber om spesialundervisning, skal det automatisk gjennomføres en sakkyndig vurdering av eleven.

I vurderingen av hva slags opplæringstilbud eleven skal ha, har likeverdsprinsippet en viktig rolle. Spesialundervisningen er likeverdig når en elev med spesielle opplæringsbehov har omtrent de samme mulighetene for å nå mål som er realistiske å sette, som andre elever har for å realisere sine mål i det ordinære opplæringstilbudet.

I utredningen av hva som er et forsvarlig opplæringstilbud, må det være et helhetlig perspektiv på opplæringen, og ikke bare søkelys på hva slags ekstra ressurser som kan settes inn ovenfor eleven<sup>32</sup>. Foreldre og eleven skal involveres i alle deler av prosessen. PP-tjenesten har plikt til å rådføre seg med eleven/foreldre i arbeidet med å utforme tilbud om spesialundervisning og skal legge stor vekt på deres synspunkter, jf. § 5-4 tredje ledd. PP-tjenesten bør ha samtaler med eleven/foreldre for å få relevante opplysninger om eleven sin situasjon, og for å få deres syn på hvordan opplæringen bør legges opp.

De foresatte og eleven skal involveres i alle deler av prosessen. Bortsett fra en formell henvising fra skolen til PP-tjenesten, er det ofte mer naturlig med uformell kontakt og dialog mellom skolen og PP-tjenesten. Dette gjelder både som ledd i skolens generelle tilrettelegging av opplæringstilbudet, og som den del av PP-tjenestens system-rettete arbeid.

PP-tjenesten skal vurdere om eleven får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen og må derfor vite hvordan denne opplæringen fungerer. Skolens mulighet for å

---

<sup>31</sup> Utdanningsdirektoratet, 2021.

<sup>32</sup> Utdanningsdirektoratet, 2021.

ivareta elevens behov for tilrettelegging, også innenfor det ordinære tilbudet, skal kartlegges. PP-tjenesten bør ha oppmerksomheten rettet både mot relasjonene eleven inngår i, og på læringsmiljøet som helhet. Dette gjelder blant annet organisering, arbeidsmåter, rutiner og kompetanse. Miljøet som omgir eleven på fritiden, kan også være en del av en samlet vurdering.

Utgangspunktet for utredningsarbeidet er henvisningsskjemaet fra skolen. Eventuell kontakt i forkant av henvisningen er også en viktig del av utredningsarbeidet. I skolens henvisning ligger blant annet informasjon om og vurdering av eleven og opplæringssituasjonen, og en begrunnelse for hvorfor skolen mener at det er behov for å vurdere om eleven trenger spesialundervisning.

De foresatte/eleven er part i saken, og som part i saken har de rett til å se dokumentene i saken. Dette innebærer blant annet en rett til å se den sakkyndige vurderingen når den er utarbeidet. Dette følger av forvaltningsloven § 18.

Den sakkyndige vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og hva slags opplæringstilbud som bør gis<sup>33</sup>. Krav til sakkyndig vurdering må sees i sammenheng med § 5-1. Den sakkyndige vurderingen må være så detaljert at skolen ikke er i tvil om hva PP-tjenesten egentlig tilrår, når enkeltvedtak om spesialundervisning skal utføres. Dersom PP-tjenesten gir en tilråding basert på mangelfullt eller misvisende grunnlag, kan det føre til at enkeltvedtaket regnes som ugyldig.

Kommunen kan ikke gi instruksjoner som fører til at disse kravene ikke blir tilstrekkelig ivaretatt. PP-tjenesten må sørge for at avgjørelsene til kommunen blir tatt på best mulig faglig grunnlag. Dette følger også av forvaltningsloven § 17.

Den sakkyndige vurderingen skal munne ut i en skriftlig tilråding fra PP-tjenesten til skolen. Den sakkyndige vurderingen bør være klar, tydelig og den må være individualisert. Den sakkyndige vurderingen må være utfyllende både når det gjelder utredninger og tilråding<sup>34</sup>. Det er viktig at det er enkelt for skolen å se de faglige vurderingene som ligger til grunn for den sakkyndige vurderingen, slik at den kan brukes som grunnlag for enkeltvedtaket.

Den sakkyndige vurderingen må også være utformet slik at både skolen og foresatte/eleven forstår innholdet i den. Den sakkyndige vurderingen må også være klar og tydelig på hva som er et forsvarlig opplæringstilbud for eleven. Innholdet bør være så konkret som mulig. Den bør også inneholde konkrete tiltak som vil være til hjelp og bistand for eleven. Dette gjelder blant annet behovet for spesielt utstyr, spesielt tilrettelagte læremidler, læringsmiljø og personalets kompetanse. Det er også viktig at den sakkyndige vurderingen sier noe om hva som skal være innholdet i timene, blant annet forholdet til Læreplanverket for Kunnskapsløftet og eventuelle avvik fra dette.

Den sakkyndige vurderingen har to hovedelementer; utredning og tilråding. Utredningen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, hva eleven sine vansker er og hvorfor eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Tilrådingen (anbefalingen) skal gi

---

<sup>33</sup> Se opplæringsloven første ledd andre punktum.

<sup>34</sup> Utdanningsdirektoratet, 2021.

skolen informasjon om hva slags opplæringstilbud PP-tjenesten mener vil gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud.

Det er skoleeier som har myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Skoleeier kan delegere myndigheten til rektor, eventuelt til en annen leder ved skolen. Delegeringen må alltid være forsvarlig. Dette betyr at skoleeier har et ansvar å sikre at den som har fått delegert myndighet, har nødvendige kompetanse til å fatte enkeltvedtak. Det er alltid skoleeier som har det overordnede ansvaret. Skoleeier må derfor sørge for å ha et forsvarlig system slik at kravene i opplæringsloven og forskrifter blir fulgt.

Det skal være et enkeltvedtak om spesialundervisning. Dersom spesialundervisning blir innvilget, må enkeltvedtaket ta stilling til hva som er et forsvarlig tilbud for eleven.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler utfyller saksbehandlingsreglene i opplæringsloven. Reglene om forhåndsvarsling i § 11a, kravet til utredning av saken i § 17, krav til begrunnelse i §§ 23, 24 og 25, klageadgang i § 27 og partsinnsyn jf. §§ 18 og 19 er sentrale regler som har betydning for hvordan kommunen/fylkeskommunen utformer enkeltvedtaket.

Det er krav om foreløpig svar dersom det ikke kan treffes enkeltvedtak innen én måned etter at forespørselen er mottatt. Det foreløpige svaret skal informere om hvorfor forespørselen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig tidfeste når de foresatte/eleven kan forvente et svar. PP-tjenesten skal gi melding til skolen dersom deres saksbehandlingstid fører til at skolen ikke kan behandle saken innen én måned. Det er skolen som skal sende det foreløpige svaret til eleven/foreldrene<sup>35</sup>.

I Barnekonvensjonen artikkel 12 står det følgende:

- 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 egnert 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 saksforløpet og fasene slik som veileder for spesialundervisning anbefaler**
- **Enkeltvedtak skal oppfylle krav for vedtak.** Disse kravene er:
  - Innholdet i reglene eller problemstillingen vedtaket bygger på er referert.
  - Innhold (hva slags opplæringstilbud, avvik fra læreplanverket; herunder kompetansemål og timer, hvilke fag avviket skal gjelde for, fritak fra vurdering o.l.)
  - Omfang (antall årstimer o.l.)

---

<sup>35</sup> Utdanningsdirektoratet, 2014.

- Organisering (i klassen/gruppe, liten gruppe, enkeltundervisning og alternativ opplæringsarena)
  - Kompetanse (lærer, spesialpedagog, logoped, assistent o.l.)
  - Det er opplyst om rett til å klage, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage.
  - Det er opplyst om retten til å se saksdokumenter.
  - Ut fra vedtaket kommer det fram hva som er barnets synspunkt.
  - Ut fra vedtaket kommer det fram hvordan barnets mening er vektlagt.
- **Sakkyndig vurdering skal tilfredsstill minimumskravene.** Disse kravene er: PPT skal ha en mal for å utarbeide sakkyndig vurdering, der både utredning og tilråding er med. Utredning og tilråding skal inneholde minstekrav til innhold.

Minstekrav til innhold i utredning er:

- Elevens utbytte av den ordinære opplæringen
- Elevens lærevansker og andre forhold som er viktig for opplæringen
- Elevens realistiske opplæringsmål
- Elevens muligheter i en ordinær opplæring
- Opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

Minstekrav til innhold i tilrådingen er:

- Realistiske opplæringsmål for eleven
- Elevens muligheter i en ordinær opplæring
- Hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

Skolen skal evaluere elevens utvikling og hvordan opplæringstilbudet fungerer<sup>36</sup>. Grunnlaget for denne vurderingen er årsrapporten og individuell opplæringsplan (IOP). Denne fasen er regulert i §§ 5-1 og 5-5.

Skolen skal utarbeide en årsrapport for alle elever med spesialundervisning<sup>37</sup>. Den skal gi en skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven<sup>38</sup>. Skolen skal sende årsrapporten til eleven/foresatte og kommunen/fylkeskommunen. I veileder for spesialundervisning står det videre:

*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?*

---

<sup>36</sup> Se veileder for spesialundervisning.

<sup>37</sup> Se Opplæringsloven § 5-5 andre ledd.

<sup>38</sup> Se veileder for spesialundervisning.

- *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 foretas justeringer i opplegget?*
- *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 halvårsrapporten. 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 redusere rapporteringsbyrden i skolen.*

Med bakgrunn i dette har vi valgt følgende revisjonskriterium som kommunen blir vurdert opp mot:

- **Individuell opplæringsplan skal vise mål, innhold og organisering av opplæringen.**
- **Skolen skal utarbeide årsrapporter for alle elever 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, Haram og Ålesund.

Møre og Romsdal fylkeskommune.