FORVALTNINGSREVISJON

Tilpasset opplæring og spesialundervisning i grunnskolen

Sortland kommune

KOMREV NORD

Rapport 2020

Forord

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Sortland kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot kommunens grunnskoletilbud - med særlig fokus på tilpasset opplæring og spesialundervisning. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-3. Ifølge samme bestemmelse innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger.

Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Sortland kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

KomRev NORD takker de involverte for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Finnsnes, 12.3.2020

Knut Teppan Vik
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor
Prosjektleder f.o.m. 1.5.2019 t.o.m. 18.11.2019.

Renate Kristiansen
Forvaltningsrevisor
Prosjektleder f.o.m. 12.4.2018 t.o.m. 30.4.2019.

Ida Simonsen
Forvaltningsrevisor
Prosjektleder f.o.m. 18.11.2019 t.o.m. d.d.

Sammendrag

KomRev NORD har på oppdrag fra kontrollutvalget i Sortland kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot kommunens grunnskoletilbud.

Forvaltningsrevisjonen tar utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. Tilbyr Sortland kommune tilpasset opplæring i tråd med opplæringsloven og øvrige retningslinjer, og hvordan ivaretas dette ved bytte av skole og overgang fra barne- til ungdomsskole?
2. Kan Sortland kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?

Revisors konklusjon på problemstilling 1 er at **Sortland kommune delvis tilbyr tilpasset opplæring i tråd med opplæringslova og anbefalinger på området**. Konklusjonen bygger på følgende oppsummerte vurderinger:

- Revisors vurdering er at Sortland kommune **ikke oppfyller** revisjonskriteriet om utarbeiding av årlig tilstandsrapport til fremleggelse for kommunestyret.

- Revisors vurdering er at Sortland kommune **til dels oppfyller** revisjonskriteriet om jevnlig å vurdere kvalitet i og videreutvikling av opplæringen.

- Revisors vurdering er at Sortland kommune **i stor grad, men ikke fullt ut, oppfyller** revisjonskriteriet om å sikre at skolene systematisk vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

- Revisors vurdering er at Sortland kommune **delvis oppfyller** revisjonskriteriet om å sørge for at elever på 1. til 4. årstrinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd.

- Revisors vurdering er at Sortland kommune **i de fleste, men ikke alle, undersøkte tilfellene har oppfylt** revisjonskriteriet om å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte, før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering.

- Revisors vurdering er at Sortland kommune **delvis** har oppfylt revisjonskriteriet om å utarbeide lokale læreplaner.

Sortland kommune har gjennom dokumentasjon belyst sine rutiner for å ivareta kravet om tilpasset opplæring ved overgang fra barne- til ungdomsskole, og dette er redegjort for i rapportens kapittel 5.9. Slike rutiner finnes ifølge kommunen ikke når det gjelder overganger/bytter i skoleløpet, altså der en elev for eksempel midt i barneskoleløpet bytter skole. Det avholdes overgangsmøte mellom skolene og foresatte/elev, men det er ikke klare rutiner hva angår ansvarsfordeling, tidspunkt for møte og liknende. Kommunen har satt ned en arbeidsgruppe som jobber med å utferdige rutiner på området.

For å belyse om kommunen kan dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning har revisor gjennomført dokumentanalyse av elevmappene til 30 av 101 elever som hadde vedtak om spesialundervisning for skoleåret 2017/2018. På grunnlag av funnene i

elevmappene har revisor om kommunens saksbehandling konkludert med at **Sortland kommune ikke i alle saker om spesialundervisning kan dokumentere korrekt saksbehandling**. Konklusjonen bygger på følgende oppsummerte vurderinger:

- Revisors vurdering er at Sortland kommune i **14 av de undersøkte sakene kan dokumentere oppfyllelse** av revisjonskriteriet om at samtykke fra eleven/foreldrene til sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning skal innhentes. **I de øvrige 16 sakene er revisjonskriteriet ikke oppfylt**.

- Revisors vurdering er at Sortland kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om at den sakkyndige vurderingen som legges til grunn for enkeltvedtaket, ikke bør være eldre enn 3 år. Revisors har vurdert at kommunen **i de aller fleste, men ikke alle, undersøkte tilfellene oppfyller** revisjonskriteriet om at det skal foreligge sakkyndig vurdering fra PPT før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. Når det gjelder *innholdet* i de sakkyndige vurderingene er revisors vurdering at kommunen **i de fleste, men ikke alle, av de undersøkte tilfellene, har oppfylt revisjonskriteriene**.

- Sortland kommune har etter revisors vurdering **oppfylt** revisjonskriteriet om at det skal foreligge skriftlig enkeltvedtak i saker om spesialundervisning, samt revisjonskriteriet om at vedtaket skal begrunnes med det innhold som regelverket krever. Når det gjelder *innholdet* i vedtakene er revisors vurdering at Sortland kommune **delvis har oppfylt** revisjonskriteriene. Videre har revisor vurdert at kommunen **i stor grad, men ikke fullt ut, har oppfylt** revisjonskriteriet om at det ved avvik mellom enkeltvedtak og sakkyndig vurdering, skal gis begrunnelse for hvorfor kommunen mener eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter opplæringslova § 5-1. Kommunen har etter revisors vurdering **oppfylt** revisjonskriteriet om at partene ved underretning om vedtaket skal informeres om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte for klage, samt om retten til å se sakens dokumenter.

- Kommunen kan **i flertallet, men ikke alle, av de undersøkte sakene dokumentere oppfyllelse** av revisjonskriteriet om å utarbeide individuell opplæringsplan (IOP) for alle elever med spesialundervisning. Når det gjelder revisjonskriteriet for hva en individuell opplæringsplan skal inneholde, er disse etter revisors vurdering **delvis oppfylte**.

- Revisors vurdering er at Sortland kommune **i flertallet, men ikke alle**, **av de undersøkte sakene** kan dokumentere å ha **oppfylt** revisjonskriteriet om utarbeiding av årsrapport for elever med spesialundervisning. Når det gjelder revisjonskriteriet om innholdet i årsrapportene er revisors vurdering at kommunen **i stor grad, men ikke fullt ut**, har oppfylt revisjonskriteriet.

- Sortland kommune har etter revisors vurdering **delvis oppfylt** revisjonskriteriene om at det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse vedrørende spesialundervisning ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt, og at total saksbehandlingstid tilknyttet enkeltvedtak om spesialundervisning ikke bør overstige tre måneder.

Innholdsfortegnelse

1 INNLEDNING ... 3
1.1 Bakgrunnen for prosjektet ... 3
1.2 Sortlandskolen ... 3
1.3 Forholdet mellom tilpasset opplæring, ordinær opplæring og spesialundervisning ... 4

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER ... 5
2.1 Problemstillinger ... 5
2.2 Kilder for revisjonskriterier ... 5
2.2.1 Revisjonskriterier knyttet til «tilpasset opplæring» ... 5
2.2.2 Revisjonskriterier om saksbehandling i saker om spesialundervisning ... 8

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING ... 12
3.1 Metode og datamateriale ... 12
3.2 Spørreundersøkelse ... 12
3.3 Intervju og dokumentanalyse ... 14
3.4 Pålitelighet og gyldighet ... 14

4 PEDAGOGISK PSYKOLOGISK TJENESTE ... 16

5 TILPASSET OPPLÆRING ... 17
5.1 Innledning ... 17
5.2 Årlig tilstandsrapport for grunnskoleopplæringa ... 18
5.3 Vurdering av skolens praksis ... 18
5.4 Vurdering av elevenes utbytte av opplæringen ... 20
5.5 Tidlig innsats på 1. til 4. trinn ... 22
5.6 Tiltak før henvisning til PPT for sakkyndig vurdering ... 23
5.7 Lokale læreplaner ... 24
5.8 Lærernes opplevelse av skolens arbeid med tilpasset opplæring ... 25
5.9 Tilpasset opplæring ved bytte av skole og overgang fra barne- til ungdomsskole ... 27

6 SAKSBEHANDLING I SAKER OM SPESIALUNDERVISNING ... 29
6.1 Samtykke ... 29
6.2 Vurdering av elevens behov for spesialundervisning ... 30
6.3 Enkeltvedtak om spesialundervisning ... 32
6.4 Individuell opplæringsplan ... 34
6.5 Årsrapport ... 35
6.6 Saksbehandlingstid ... 35

7 OPPSUMMERING OG SAMLET KONKLUSJON ... 37

8 REVISORS KOMMENTAR ... 38

9 HØRING ... 39

10 ANBEFALINGER ... 40

11 REFERANSER ... 41

1 INNLEDNING

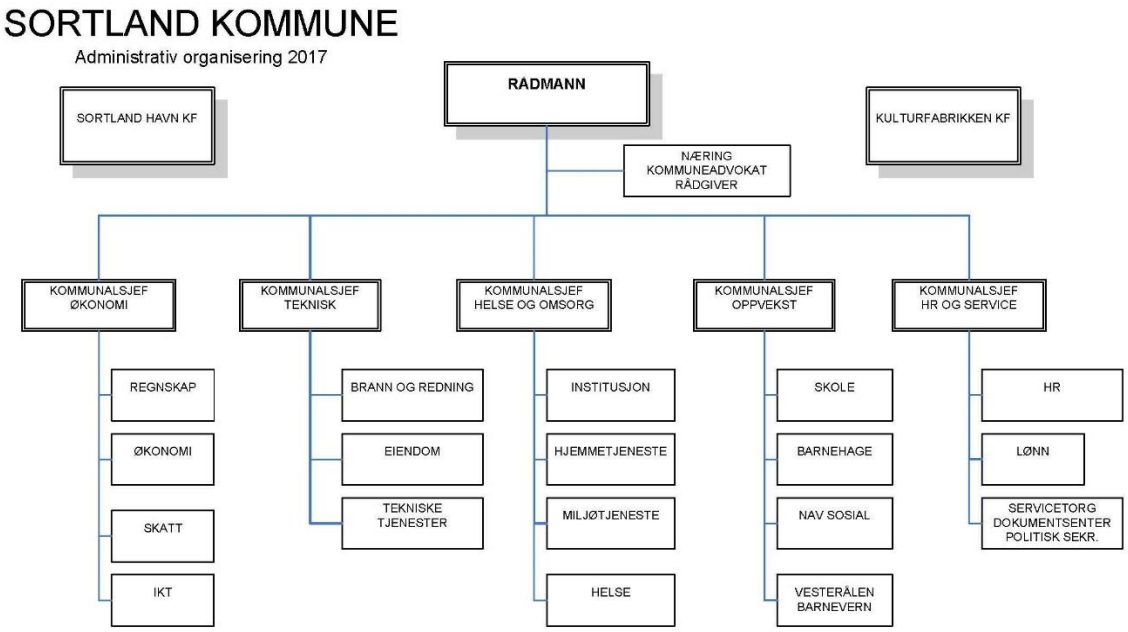
1.1 Bakgrunnen for prosjektet

Kontrollutvalget i Sortland kommune vedtok i sak 19/18 å bestille forvaltningsrevisjon av kommunens grunnskoletilbud med temaet «tilpasset opplæring og spesialundervisning». I Sortland kommune sin plan for forvaltningsrevisjon 2016-2020 ble forvaltningsrevisjon med ovennevnte tema gitt høyeste prioritet.

Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen har vært å undersøke om Sortland kommune gjennom driften av grunnskolene sørger for at elevene mottar opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger, samt i hvilken grad saksbehandlingen i saker om spesialundervisning er i henhold til regelverket.

1.2 Sortlandskolen

Figur 1. Organisasjonskart Sortland kommune



Kilde: Sortland kommune

Kommunalavdelingen *Oppvekst* består av områdene skole, barnehage, NAV Sosial og Vesterålen barnevern. På området for skole har kommunen en pedagogisk konsulent som rapporterer til kommunalsjef for oppvekst.

Sortland kommune har åtte grunnskoler som pr. skoleåret 2018/2019 ga grunnskoletilbud til 1233 barn. I tillegg ligger det en privat grunnskole på Jennestad som pr. 2018/2019 ga skoletilbud til 38 barn. Av de totalt ni skolene er det syv barneskoler, én kombinert barne- og ungdomsskole og en ungdomsskole. I skoleåret 2018/2019 varierte elevtallet på skolene fra 38 på den minste skolen til 327 på den største skolen.

Pedagogisk – psykologisk tjeneste er organisert i et interkommunalt samarbeid mellom kommunene Sortland, Bø, Hadsel, Øksnes, Lødingen og Nordland fylkeskommune. Det interkommunale samarbeidet har navnet *Pedagogisk-Psykologisk Distriktstjeneste for Vesterålen og Lødingen (PPD).*

Andel elever som mottok spesialundervisning i kommunale og private grunnskoler i Sortland, var 7,6 % i 2018 – og dermed noe lavere enn gjennomsnittlig. Gjennomsnittlig antall årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning var i samme år 205,4 – og betraktelig høyere enn gjennomsnittlig. Andel elever som på nasjonale prøver i regning og lesing fremsto med ett av de tre høyeste mestringsnivåene, var i 2018 betraktelig lavere i Sortland enn gjennomsnittlig (KOSTRA/SSB, 2018).

1.3 Forholdet mellom tilpasset opplæring, ordinær opplæring og spesialundervisning

Retten til tilpasset opplæring er forankret i opplæringslova § 1-3 første ledd som fastslår at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte elev. Bestemmelsen gir alle elever krav på tilpasset opplæring. Retten til tilpasset opplæring er likevel ingen individuell rett til særskilt tilrettelegging. Tilretteleggingen skal skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet. Det kan eksempelvis være tiltak knyttet til organiseringen av opplæringen, pedagogiske metoder, arbeid med læringsmiljø og oppfølging av lokalt arbeid med læreplaner og vurdering. Prinsippet om tilpasset opplæring favner både den ordinære opplæringen og spesialundervisning.

Elevers rett til spesialundervisning er regulert i opplæringslova § 5-1 første ledd hvor det fremkommer at elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har rett til spesialundervisning. Retten til spesialundervisning er en individuell rettighet for elevene som oppfyller vilkårene, og som det er knyttet enkeltvedtak til. Skolens evne til å gi elevene opplæring som ivaretar deres faglige og sosiale utvikling innenfor rammen av ordinær undervisning, er med på å avgjøre behovet for spesialundervisning. Skoleeier kan altså ikke *velge* om de vil gi spesialundervisning dersom det etter en skjønnsmessig vurdering konkluderes med at eleven ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

KomRev NORD har på bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling utarbeidet følgende problemstillinger:

1. **Tilbyr Sortland kommune tilpasset opplæring i tråd med opplæringsloven og øvrige retningslinjer, og hvordan ivaretas dette ved bytte av skole og overgang fra barne- til ungdomsskole?**
2. **Kan Sortland kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?**

2.2 Kilder for revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til. For å besvare problemstillingene i dette forvaltningsrevisjons-prosjektet utleder vi revisjonskriterier fra følgende kilder:

- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova/oppll.)
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven/fvl.)
- FNs konvensjon om barns rettigheter, ratifisert av Norge 8.1.1991 (barnekonvensjonen)
- Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova
- Ot. prp. nr. 57 (2004-2005) om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova
- Kunnskapsdepartementet: Melding til Stortinget nr. 18 (2010-2011)
- Utdanningsdirektoratet: *Læreplanverket for kunnskapsløftet* (LK06) sist endret 25.08.2015
- Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning* 2014

I kapitlene 2.2.1 og 2.2.2 drøfter og utleder vi konkrete revisjonskriterier for henholdsvis problemstilling 1 om *tilpasset opplæring* og problemstilling 2 om *spesialundervisning.*

2.2.1 Revisjonskriterier knyttet til «tilpasset opplæring»

Om tilpasset opplæring

Prinsippet om at opplæringen skal være tilpasset den enkelte elev sine evner og forutsetninger er nedfelt i opplæringslova § 1-3. Tilpasset opplæring skal sikre at den enkelte elev utvikler grunnleggende ferdigheter og når kompetansemålene i læreplanene. Det forutsetter at skolen tilrettelegger opplæringen både på individ- og gruppenivå. Tilpasset opplæring innebærer at alle sider av læringsmiljøet skal ta hensyn til variasjoner hos elevene.[1] Retten til tilpasset opplæring må sees i sammenheng med prinsippet om «barnets beste» i FNs konvensjon om barns rettigheter av 20. november 1989 artikkel 3. Barnets beste skal være et *grunnleggende hensyn* i alle handlinger som berører barn. Dette innebærer at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i valg av innhold og organisering av opplæringen og ved bruk av ressurser. For å få vite hva som er elevens beste i opplæringen, må man høre eleven. Etter barnekonvensjonen artikkel 12 skal barn garanteres retten til å fritt gi uttrykk for sitt syn i alle forhold som berører dem.

Ut over formuleringene i opplæringslova § 1-3 om at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev, er begrepet *tilpasset opplæring* ikke definert i opplæringslova.

[1] Utdanningsdirektoratet: *Likeverdig opplæring – et bidrag til å forstå sentrale begreper (2007)*.

Deler av kommunenes plikt er imidlertid konkretisert i opplæringslova § 1-4. Her fremkommer at skolen 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 får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd. Hvis hensynet til elevens beste taler for det, kan den intensive opplæringen i en kort periode gis som eneundervisning. Intensiv opplæring er en del av ordinær tilpasset opplæring, men er kjennetegnet av kortvarig og målrettet innsats fra skolen for elever som har behov for det. Formålet med bestemmelsen er at skolene tidlig skal fange opp og gi støtte til elever med svake ferdigheter i lesing, skriving og regning. Elever som har behov for avvik fra kompetansemålene, eller som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen til tross for ekstra innsats, vil ha rett til spesialundervisning. Det betyr at dersom det er behov for mer *langvarig* innsats, gjelder reglene om spesialundervisning. Skolen har et lokalt handlingsrom i vurderingen av hvordan egnet intensiv opplæring skal gjennomføres, men det er likevel viktig at opplæringen blir organisert og gjennomført på en måte som gjør at eleven i størst mulig grad kan være en del av et inkluderende læringsmiljø.[2] Av opplæringslova § 8-2 første ledd fremkommer at klasse-, basisgruppe- og gruppestørrelser må være pedagogisk forsvarlige. Til vanlig skal organiseringen ikke skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. I forarbeidene understrekes viktigheten av at smågruppeundervisning ikke utvikler seg til å bli permanente nivåbaserte elevgrupper.[3]

Nærmere veiledning om innholdet i begrepet tilpasset opplæring gis i Kunnskapsdepartementets melding nr. 18 (2010-2011) til Stortinget; «*Læring og fellesskap*». I meldingen beskrives tilpasset opplæring som:

> *…de tiltak som skolen setter inn for å sikre at elevene får best mulig utbytte av opplæringen. De kan være knyttet til organiseringen av opplæringen, pedagogiske metoder, og progresjon. […] Fordi skolen først og fremst er en fellesskapsarena, kan ikke tilpasset opplæring forstås som en ren individualisering av opplæringen. Tilpasset opplæring handler om å skape god balanse mellom evnene og forutsetningene til den enkelte elev og fellesskapet. Denne balansen skapes gjennom læringsmiljøer med varierte arbeidsoppgaver som tar utgangspunkt i forutsetningene og evnene elevene har. Dette forutsetter at skolen løpende vurderer, varierer og endrer egen praksis.*[4]

I *Veilederen Spesialundervisning* peker Utdanningsdirektoratet på fem forutsetninger som legger grunnlaget for at alle elever får tilpasset opplæring: God kompetanse, en vurderingspraksis som fremmer læring og utvikling, lokalt arbeid med læreplaner, godt læringsmiljø og universell utforming.[5] Tilpasset opplæring handler altså om skolens arbeid for å gi elevene best mulig utbytte av opplæringen. For å oppnå dette må skolen og læreren skape et læringsmiljø som kan ivareta den enkelte elevs evner og forutsetninger, og samtidig det fellesskapet eleven er en del av. Dette er viktige aspekter å ta med inn i det lokale arbeidet med læreplaner, og det forutsetter at skolen kontinuerlig vurderer, varierer og (ved behov) endrer sin egen praksis. Skolen skal bruke sin kompetanse til å lede læringsprosesser som tar utgangspunkt i forutsetningene og evnene elevene har. Ved å variere mellom ulike typer arbeidsoppgaver, arbeidsmåter, lærestoff, læremidler og organisering, skaper læreren et læringsmiljø hvor balansen mellom den enkelte elev og fellesskapet blir ivaretatt.

Utdanningsdirektoratet fremhever at spesialundervisning skal ivareta elevenes muligheter til å nå realistiske mål dersom det ikke lar seg gjøre innenfor ordinær opplæring. Derfor er det viktig at skolen bevisst bruker det handlingsrommet som ordinær opplæring gir, før eleven henvises til

[2] Prop.52 L (2017-2018) s. 15-19.
[3] Prop.52 L (2017-2018) s. 18.
[4] Kunnskapsdepartementet, 2011:9, https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-18-20102011/id639487/.
[5] Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014, punkt 1.2.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) for sakkyndig vurdering som grunnlag for eventuell spesialundervisning. Skolen må kartlegge, vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak på skolen innenfor rammen av ordinær opplæring.[6] Dette er også presisert i opplæringslova § 5-4 første ledd, hvor det fremgår at skolen skal ha vurdert og prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte, før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering.

Underveisvurdering

Alle elever – inkludert elever med spesialundervisning – skal vurderes løpende og systematisk etter bestemmelsene om individuell vurdering i forskrift til opplæringslova kap. 3. Det fremkommer av § 3-1 første ledd at elever i offentlig grunnskoleopplæring har rett til underveisvurdering og sluttvurdering, samt dokumentasjon av opplæringen. I fjerde ledd presiseres at skoleeier har ansvaret for at elevens rett til vurdering oppfylles, jf. opplæringslova § 13-10 første ledd.

Det fremgår av § 3-11 første ledd at underveisvurdering i fag skal brukes som et redskap i læringsprosessen, som grunnlag for tilpasset opplæring og bidra til at eleven øker sin kompetanse i fagene. Underveisvurderingen i fag, i orden og i atferd skal gis løpende og systematisk, og kan være både muntlig og skriftlig. I underveisvurderingen skal læreren også vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. fjerde ledd, jf. opplæringslova §§ 5-1 og 5-4.

Eleven har minst en gang i halvåret rett til en samtale med kontaktlæreren eller instruktøren om sin utvikling i forhold til kompetansemålene i de ulike fagene, jf. § 3-11 tredje ledd.

Utdanningsdirektoratet fremhever fire prinsipper som sentrale i vurderingsprosessene:

1. at elevene forstår hva de skal lære og hva som er forventet av dem
2. at elevene får tilbakemeldinger som forteller dem om kvaliteten på arbeidet eller prestasjonen
3. at elevene får råd om hvordan de kan forbedre seg
4. at elevene er involvert i eget læringsarbeid ved blant annet å vurdere eget arbeid og utvikling[7]

Underveisvurderingen kan altså både bidra til å hjelpe eleven videre i læringsprosessen og være et redskap for læreren til å planlegge, evaluere og justere den videre opplæringen. Vurderingen har til hensikt å fremme læring, bidra til at eleven utvikler sin kompetanse og gi grunnlag for tilpasset opplæring.

Skoleeiers ansvar

Det fremgår av opplæringslova § 13-10 første ledd at kommunen har ansvar for at kravene i opplæringslova og dens forskrifter blir oppfylt.[8] Dette ansvaret innebærer en plikt til å stille til disposisjon nødvendige ressurser for oppfyllelse av kravene. Kommunen skal etter annet ledd ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringslova og forskriftene blir oppfylt. Videre skal det være et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene, og nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet gjennomfører med hjemmel i opplæringslova § 14-1 fjerde ledd. Som en del av dette oppfølgingsansvaret skal det utarbeides en årlig rapport om tilstanden i

[6] Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014, punkt 1.2.
[7] Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014, punkt 1.5.
[8] Kravene gjeldende for kommunen gjelder også for skoleeier for private skoler. Vi har ikke gjort undersøkelser i private skoler, og nevner derfor i utledningen av revisjonskriterier ikke private skoler.

grunnskoleopplæringen tilknyttet blant annet læringsresultat og læringsmiljø. Den årlige rapporten skal drøftes av skoleeier, altså kommunestyret.

Arbeid med lokale læreplaner og lokalt handlingsrom

Opplæringen i offentlige skoler skal være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet (LK06), jf. forskrift til opplæringslova § 1-1. LK06 gir et lokalt handlingsrom som skal bidra til å fremme tilpasset opplæring, og derfor krever LK06 lokalt arbeid med læreplaner. Dette arbeidet refererer til en prosess rundt å utarbeide, gjennomføre, evaluere og følge opp lokale læreplaner på en systematisk og kontinuerlig måte. En kontinuerlig prosess er nødvendig for at opplæringen og de lokale planene skal bygge på LK06, og til enhver tid være i tråd med nasjonale føringer og skolens brede mandat. De skal også være i samsvar med skolens egne prioriteringer og behov. Derfor krever arbeidet diskusjoner, refleksjoner, valg og prioriteringer. Lokalt kan prosessen foregå på ulike måter og på ulike nivåer. Skoleeier har ansvaret for at elever får den opplæringen de har krav på. Derfor har skoleeier en viktig rolle i å ta initiativ til og å følge opp det lokale arbeidet med læreplaner. Skoleeiers ansvar for dette arbeidet må ses i sammenheng med opplæringslova § 13-10. Arbeidet med å vurdere og følge opp kvalitet i opplæringen er en viktig del av evalueringen og oppfølgingen av det lokale arbeidet med læreplaner.[9]

Skolebasert vurdering er hjemlet i forskrift til opplæringslova § 2-1. Skolen har ifølge bestemmelsen en plikt til jevnlig å vurdere om organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen bidrar til å nå målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet (LK06). Skoleledere har ansvar for å gjennomføre vurderingen jevnlig, og skoleeiere har ansvar for å påse at den blir gjennomført. Elevene skal involveres i vurderingen.

På grunnlag av foranstående utleder vi følgende konkrete revisjonskriterier for vurdering av kommunens praksis når det gjelder tilpasset opplæring:

- Sortland kommune skal årlig utarbeide en rapport om tilstanden i grunnskolen og legge den fram for kommunestyret.
- Sortland kommune v/ skolene skal jevnlig vurdere kvalitet i og videreutvikling av opplæringen.
- Sortland kommune skal sikre at skolene systematisk vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Sortland kommune skal på 1. til 4. årstrinn sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd.
- Sortland-skolene skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte, før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering.
- Sortland-skolene skal ha utarbeidet lokale læreplaner.

2.2.2 Revisjonskriterier om saksbehandling i saker om spesialundervisning

Reglene om saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning fremgår av opplæringslova kapittel 5 og forvaltningsloven kapittel 4 og 5. Relevant er også Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning, som gir informasjon om handlingsrommet skolene har til å tilpasse den ordinære opplæringen slik at elevene får

[9] Se Utdanningsdirektoratets artikler om lokalt arbeid med læreplaner: https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/ansvar-for-arbeid-med-lareplaner/, https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/rammer-og-handlingsrom-for-arbeid-med-lareplaner/

tilfredsstillende utbytte, om når retten til spesialundervisning trer inn, og om saksgangen i forbindelse med spesialundervisning.

Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har i henhold til opplæringslova § 5-1 første ledd rett til spesialundervisning. Eleven sin rett til spesialundervisning etter opplæringslova er en individuell rett. Dette innebærer at skoleeier ikke kan avvise denne retten, dersom der er vurdert at en elev ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Skoleeier kan ikke avgrense særskilt tilrettelegging med bakgrunn i manglende økonomiske ressurser.

Opplæringslova § 5-3 første ledd stiller krav om at det skal utarbeides en sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialundervisning. Det er PPT som skal utarbeide den sakkyndige vurderingen, jf. opplæringslova § 5-6. Det er skolen som skal gjøre den endelige vurderingen og fatte vedtak enten om at eleven har rett på spesialundervisning, eller at eleven ikke har rett på spesialundervisning, jf. opplæringslova § 5-3 første ledd. Det går videre frem av opplæringslova § 5-4 andre ledd at foreldrene til eleven eller eleven selv om denne er over 15 år, skal samtykke til at det utarbeides sakkyndig vurdering og til at det fattes vedtak om spesialundervisning.

Det følger av opplæringslova § 5-4 siste ledd at opplæringstilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med foreldre og elev, og at det skal legges stor vekt på deres syn. Skolen må undersøke hva som er elevens syn på innholdet i den sakkyndige vurderingen, jf. opplæringslova § 5-4 andre og tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 12. Elevens synspunkter er viktige å få frem når skolen tar stilling til hvilket opplæringstilbud eleven skal tilbys i form av spesialundervisning, særlig de deler som gjelder innehold og organisering av spesialundervisningen. Skolen skal videre vurdere hva som er til elevens beste når den tar stilling til hvilket omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, og hvilken kompetanse de som gjennomfører opplæringen skal ha, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.

Vedtak om spesialundervisning er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Skoleeier, skolene og PPT må derfor ha kjennskap til forvaltningsrettens lovfestede regler og ulovfestede prinsipper ved behandling av saker om spesialundervisning. Dette betyr blant annet at utformingen av enkeltvedtaket om spesialundervisning, foreløpig svar, informasjon om klagerett og dokumentinnsyn må bli gitt i samsvar med forvaltningslovens saksbehandlingsregler.

Dersom vedtaket fra kommunen avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal begrunnelsen for vedtaket blant annet vise til hvorfor kommunen mener at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter § 5-1, jf. opplæringslova § 5-3 siste ledd.

Saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold og innen rimelig tid (jf. hhv. forvaltningsloven § 11a og *Veileder Spesialundervisning).* Om enkeltvedtaket ikke kan fattes innen en måned, stiller forvaltningsloven § 11 a videre krav om at det skal gis foreløpig svar.

Elever med rett til spesialundervisning skal ha en individuell opplæringsplan (IOP), jf. opplæringslova § 5-5. IOP skal vise målene for opplæringen, innholdet i opplæringen, og hvordan opplæringen skal gjennomføres. Elevens IOP skal være i samsvar med kommunens enkeltvedtak. Når skolen utarbeider IOP, skal de samarbeide med foreldrene og de skal høre eleven.

IOP utarbeides på bakgrunn av det som fremgår av vedtaket om spesialundervisning. IOP kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn det som følger av enkeltvedtaket. Det vil si at beskrivelsen i IOP av omfanget, det konkrete innholdet, eventuelle avvik fra læreplanverket,

organisering og kompetansen hos undervisningspersonalet skal være i samsvar med det som er fastsatt i enkeltvedtaket.[10]

Skolen skal en gang i året utarbeide en «årsrapport» for alle elever med spesialundervisning, jf. opplæringslova § 5-5 annet ledd. Årsrapporten skal gi en skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått. I tillegg skal den inneholde en vurdering av utviklingen til eleven opp mot de fastsatte målene i elevens IOP. Evalueringen skal gi grunnlag for eventuelt å justere det videre arbeidet.[11] Skolen skal sende årsrapporten til eleven/foreldrene og til kommunen.

For å vurdere Sortland kommune sin praksis på området for behandling av *saker om spesialundervisning* har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Før henvisning:

- Det skal innhentes samtykke fra eleven eller foresatt til sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning.

Sakkyndig vurdering:

- Det skal foreligge sakkyndig vurdering fra PPT før det fattes vedtak om spesialundervisning.
- Sakkyndig vurdering skal vise:
  - Om eleven har rett til spesialundervisning, dvs. om eleven ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
  - Om en kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet
  - Elevens lærevansker og andre forhold som er viktige for opplæringen
  - Realistiske opplæringsmål for eleven
  - Hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud, herunder
    - Prinsippene for innholdet i opplæringen
    - Den organisatoriske gjennomføringen av opplæringen
    - Omfanget av elevens behov for spesialundervisning i antall timer
    - Behov for særskilt kompetanse og ekstra personale
- Den sakkyndige vurderingen som legges til grunn for enkeltvedtaket bør ikke være eldre enn tre år.

Vedtak om spesialundervisning

- Det skal foreligge skriftlig enkeltvedtak i saker om spesialundervisning.
- Vedtaket skal begrunnes, herunder vise til lovbestemmelser, nevne de faktiske forhold (sakkyndig vurdering) vedtaket bygger på, samt nevnte hvilke hensyn skoleeier/skolen har trukket inn i vurderingen etter § 5-1.
- Vedtaket må beskrive innholdet i spesialundervisningen, angi omfanget av spesialundervisningen i tid (timer), si noe om organiseringen av opplæringen og beskrive kompetansen som er nødvendig i spesialundervisningen.
- Ved underretning om vedtaket skal parten informeres om klageadgang, klagefrist, klageinstans, fremgangsmåte for klage og retten til å se sakens dokumenter.
- Dersom vedtaket avviker fra sakkyndig vurdering, skal det i begrunnelsen for vedtaket vises til hvorfor kommunen mener at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter opplæringslova § 5-1.

[10] Veileder Udir 2014: 44
[11] Veileder Udir 2014:15

Individuell opplæringsplan (IOP)

- Skolen skal utarbeide individuell opplæringsplan (IOP) for elever med spesialundervisning.
- IOP-en skal utarbeides så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er fattet.
- IOP-en skal vise mål for opplæringa, innholdet i opplæringa og hvordan opplæringa skal drives.
- Beskrivelsen i IOP-en av omfanget, det konkrete innholdet, eventuelle avvik fra læreplanverket, organisering og kompetansen hos undervisningspersonalet skal være i samsvar med det som er fastsatt i enkeltvedtak.

Årsrapport

- Skolen skal utarbeide årsrapport for elever med spesialundervisning.
- Årsrapporten skal gi oversikt over den opplæringa eleven har fått og ei vurdering av utviklingen til eleven i forhold til målene fastsatt i elevenes IOP.

Saksbehandlingstid

- Det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse om spesialundervisning ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. Saksbehandlingstiden starter i det en elev meldes til pedagogisk-psykologisk tjeneste.
- Den totale saksbehandlingstiden tilknyttet enkeltvedtak om spesialundervisning bør ikke overstige tre måneder.

Revisjonskriteriene vi har utledet, gjengis der vi bruker dem i rapportens kapittel 5 og 6.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.[12] I det følgende beskriver og drøfter vi hvordan vi har gått frem i undersøkelsen av problemstillingene for prosjektet. Vi drøfter også dataenes pålitelighet og gyldighet, som vil si henholdsvis om dataene vi har samlet inn i undersøkelsen, er mest mulig nøyaktige, og om det samlede datamaterialet utgjør et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp mot revisjonskriteriene og problemstillingene.

Revisjonen har i løpet av prosjektperioden innhentet muntlige og skriftlige opplysninger fra Sortland kommune. Opplysningene har vært innhentet fra pedagogisk konsulent, PPD (Pedagogisk-psykologisk distriktssenter for Vesterålen og Lødingen) og rektorene ved kommunens grunnskoler (møter, e-post og/eller telefon), gjennom spørreundersøkelse blant undervisningspersonalet og ved gjennomgang av elevmapper. I det følgende omtales metodene kortfattet.

3.2 Spørreundersøkelse

For å få informasjon om ansattes opplevelser av tilpasset opplæring og spesialundervisning ved de kommunale grunnskolene i Sortland, gjorde vi en spørreundersøkelse blant undervisningspersonalet. Spørreundersøkelsen ble gjennomført med bruk av det nettbaserte dataverktøyet Questback.[13] Vi ba skoleeier v/ pedagogisk konsulent om å få tilsendt oversikt med e-postadresser til ansatte i undervisningsstillinger.

Basert på oversikten vi mottok, ble spørreundersøkelsen sendt til totalt 250 ansatte ved Sortland barneskole, Lamarka skole, Sigerfjord skole, Holand skole, Strand skole, Maurnes skole, Sortland ungdomsskole og Holmstad skole.

Rektorer inngikk ikke i undersøkelsesutvalget. Ansatte ved privatskolen Jennestad Montessoriskole inngikk heller ikke i undersøkelsesutvalget fordi Sortland kommune ikke har det overordnede ansvaret for tilpasset opplæring hos eventuelle friskoler i kommunen.

Spørreundersøkelsen ble publisert 23.10.2018 med svarfrist 9.11 samme år. Svarfristen ble deretter forlenget frem til slutten av november. I løpet av denne perioden sendte vi ut tre påminnelser via Questback der vi oppfordret personalet til å besvare undersøkelsen. Skoleeier hadde også informert om og oppfordret ansatte til å besvare undersøkelsen på skoleledermøte i forkant av publiseringen.

Ved utsendelse av undersøkelsen brukte vi e-postadresser fra ansattlisten, totalt 250 e-postadresser. Vi fikk feilmelding fra Questback om at ti av mottakerne ble avvist. Etter gjennomgang av de avviste mottakerne, opplyste skoleeier at dette var personer som ikke lengre var ansatt i undervisningsstillinger i Sortland kommune. I tillegg til de ti avviste mottakerne ved utsendelse av undersøkelsene, fikk vi tilbakemelding fra tre av de som hadde mottatt denne, om at de ikke lengre var ansatt i skolen.

Da svarfristen utløp og spørreundersøkelsene ble avsluttet, hadde til sammen 108 av de 237 personene som fikk den tilsendt, besvart undersøkelsen.

[12] *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon* fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011.
[13] www.questback.com/no

Revisors inntrykk er at det på grunn av en kommunikasjonssvikt mellom revisor og kommunen ble oversendt kontaktinformasjon til en større gruppe av kommunens ansatte enn hva som var målgruppen for vår undersøkelse. Vi har i etterkant av at spørreundersøkelsen ble avsluttet, fått opplyst at det våren 2019 var ansatt 169 pedagoger i de kommunale grunnskolene i Sortland. Ifølge Skoleporten[14] var antallet 161 i skoleåret '18/'19 161. Kommunen har også – i vår dialog etter at spørreundersøkelsen ble avsluttet, opplyst at det pr. våren 2019 var 73 assistenter ansatt i kommunens grunnskole.

Blant de 108 som besvarte vår undersøkelse, svarte 85 respondenter at de var lærere og tolv respondenter at de var assistenter i Sortland-skolene. Elleve respondenter svarte at de har stillinger som innebærer at de ikke er involvert i undervisningen. På bakgrunn av disse opplysningene kan vi legge til grunn at spørreundersøkelsen har fått en svarprosent på noe over 50 blant lærerne, men at kun et fåtall av assistentene i Sortland-skolene besvarte undersøkelsen.

Resultatene fra spørreundersøkelsen blir presentert og drøftet i kapittel 5 og 6, og i den forbindelse bruker vi blant annet følgende begreper:

- *Respondentene:* personer som har besvart undersøkelsen
- *Svarfordeling:* hvordan respondentenes svar fordeler seg på de ulike svaralternativene på spørsmålene
- *N:* det totale antallet personer som har svart på det enkelte spørsmål i undersøkelsen
- *Gjennomsnittskår:* gjennomsnittsverdien av respondentenes svar på de ulike svaralternativene når vi regner svaralternativene om til tallverdi

På de fleste spørsmålene ba vi respondentene å besvare spørsmålene/påstandene i undersøkelsen med ett av alternativene som er gjengitt i tabell 1. Som det fremgår av tabellen, er hvert svaralternativ tilordnet en tallverdi.

Tabell 1. Svaralternativer i spørreundersøkelsen

Verdi (tall)	Betydning / fortolkning
1	I svært liten grad/Svært dårlig/Helt uenig
2	I liten grad/ Dårlig/Nokså uenig
3	I middels grad/Verken god eller dårlig /Verken uenig eller enig
4	I stor grad/God/Nokså enig
5	I svært stor grad/ Svært god/Helt enig

I presentasjonene av resultatene gjengir tittelen i hvert diagram/hver tabell spørsmålet/påstanden respondentene ble bedt om å ta stilling til i undersøkelsen. Av diagrammene/tabellene fremgår svarfordelingen og gjennomsnittskår på det aktuelle spørsmålet. Gjennomsnittsskåren er beregnet med utgangspunkt i tallverdiene som fremgår av tabell 1. I presentasjonen oppgis i tillegg hvilket svaralternativ gjennomsnittsskåren ligger nærmest. Respondentene hadde også anledning til å svare *vet ikke*, men dette svaralternativet er ikke tilordnet tallverdi og påvirker dermed ikke gjennomsnittsskåren.

I tillegg til å benytte svaralternativene som fremgår av tabell 1, hadde respondentene anledning til å svare i fritekst ved å gi utdypende kommentarer til flere av spørsmålene. Fritekstkommentarene

[14] Skoleporten er Utdanningsdirektoratets nettjeneste der skoler og skoleeiere finner relevante og pålitelige data om grunnskoleopplæringen.

framkommer ikke i rapporten som direktesitater fra respondentene, men vi oppsummerer og presenterer kommentarene til tilhørende diagram/tabell eller tema.

3.3 Intervju og dokumentanalyse

Revisor har også brukt intervju og dokumentanalyse for å innhente informasjon om skolenes praksis når det gjelder tilpasset opplæring og spesialundervisning. Datainnsamlingen er gjort i perioden juni 2018 – januar 2020. Vi har snakket med oppvekstleder og pedagogisk konsulent i Sortland kommune. Fra kommunen har vi etterspurt og mottatt dokumenter som gjelder tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Revisor har også gjennomgått og analysert dokumentasjon i elevmapper for elever som får spesialundervisning. Før mappegjennomgangen ba vi skoleeier om å få tilsendt oversikt over elever som mottok spesialundervisning skoleåret 2017/2018. Oversikten vi fikk fra skoleeier, inneholdt 101 elever: Holand skole 5 elever, Holmstad skole 11 elever, Lamarka skole 19 elever, Maurnes skole 6 elever, Sigerfjord skole 5 elever, Sortland barneskole 16 elever, Sortland ungdomsskole 26 elever og Strand skole 13 elever. Vi gjorde et tilfeldig utvalg av mapper fra hver skole, og gjennomgikk totalt 30 elevmapper. To av elevmappene tilhørte Jennestad Montessoriskole, hvor vi undersøkte om kommunen har fulgt reglene om utarbeidelse av sakkyndig vurdering og enkeltvedtak.[15]

Elevmappene vi valgte ut for gjennomgang, var lagret i fysiske arkiv. Stedlig mappegjennomgang ble gjennomført ved Sortland barneskole, Sortland ungdomsskole og Lamarka skole. For de øvrige skolene i kommunen ble mappegjennomgangen gjennomført ved Sortland rådhus, hvor skoleeier hadde fremskaffet mappene.

I gjennomgangen av dokumentasjon i elevmappene benyttet vi forhåndsdefinert sjekkliste basert på revisjonskriterier fra opplæringslova, forvaltningsloven og Utdanningsdirektoratets veiledere, slik disse er redegjort for i kapittel 2. Vi undersøkte både om sentrale dokumenter forelå og innholdet i disse. Mappegjennomgangen ble utført av to forvaltningsrevisorer sammen. Ved usikkerhet om hvordan dokumentasjon i mappene kunne/burde forstås og kategoriseres, drøftet og vurderte vi dette før vi gjorde registreringer i sjekklistene.

3.4 Pålitelighet og gyldighet

Problemstilling 1 om tilpasset opplæring

Spørreundersøkelsen ble sendt til undervisningspersonalet som vi vurderer som relevante kilder til informasjon for å belyse skolenes arbeid med tilpasset opplæring. Ved utformingen av spørsmål til spørreundersøkelsen har vi sett hen til autoritative kilder for definisjoner av og krav til «tilpasset opplæring» og «spesialundervisning». Spørreskjemaet er basert på liknende undersøkelser vi har gjennomført blant personalet i undervisningssektoren i andre kommuner. Skoleeier v/ pedagogisk konsulent har fått anledning til å gjennomgå spørreskjemaet før publisering av undersøkelsen.

Som vist ovenfor, legger vi til grunn at litt over halvparten av lærerne – og et fåtall av assistentene – i Sortland-skolene besvarte vår spørreundersøkelse. Dette betyr at selv om spørreundersøkelsesresultatene vi presenterer nedenfor, må anses å gi relevante og verdifulle indikasjoner på hvordan undervisningspersonalet opplever skolenes arbeid med tilpasset opplæring,

[15] Det følger av lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittstående skolar (friskolelova) § 3-6 annet ledd at hjemkommunen eller hjemfylket til eleven skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering og fattet enkeltvedtak i forbindelse med spesialundervisning.

ligger det en begrensning i at det ikke var flere av mottakerne av spørreundersøkelsen som faktisk besvarte den.

Revisors øvrige funn tilknyttet problemstillingen vedrørende tilpasset opplæring bygger på relevante kilder i form av opplysninger fra skoleeier samt skriftlig dokumentasjon som gjelder kommunens og skolenes arbeid med tilpasset opplæring. Vi betrakter samlet sett datamaterialet som relevant og tilstrekkelig til å vurdere hvorvidt Sortland kommune tilbyr tilpasset oppæring i tråd med opplæringslova og øvrige retningslinjer.

Problemstilling 2 om saksbehandling i saker om spesialundervisning
Når det gjelder kommunens *saksbehandling i saker om spesialundervisning*, har revisor undersøkt elevmappene til 30 av 101 elever med vedtak om spesialundervisning. Hver skole er representert med minst to elevmapper. Vi betrakter utvalget som tilstrekkelig stort til å gi klare indikasjoner med hensyn til kommunens saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning.

Vi legger til grunn at revisor gjennom de fysiske elevmappene har hatt tilgang til all relevant dokumentasjon i de 30 undersøkte sakene. Det bidro til kvalitetssikring av datainnsamlingen at to revisorer samarbeidet om gjennomgang av elevmappene og hvordan funnene i mappene skulle forstås og registreres. Vi forutsetter derfor at våre data fra mappegjennomgangen ikke er beheftet med vesentlige feil.

Revisjonen har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. På et overordnet nivå har revisor også søkt å sikre påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet gjennom revisjonens interne kvalitetssikringssystem.

Som det fremgår av ovenstående redegjørelse, har det gått noe tid fra revisors datainnsamling frem til endelig rapport i skrivende stund foreligger. Dette betyr *ikke* at de innsamlede opplysningene – gjennom mappegjennomgang, intervjuer, spørreundersøkelse og dokumentanalyse – må anses irrelevante eller upålitelige. Leseren bør likevel bære forholdet i mente.

4 PEDAGOGISK PSYKOLOGISK TJENESTE

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten) skal hjelpe elever med behov for særskilt tilrettelegging. Målet er at de skal få et inkluderende, likeverdig og tilpasset pedagogisk tilbud. Tjenesten skal også hjelpe skoler med å legge til rette for elever med særskilt behov.

PP-tjenesten sitt mandat er regulert i opplæringslova § 5-6. Tjenesten har både system- og individrettede oppgaver. Det er viktig at oppgavene ses i sammenheng.[16] Som en del av det *systemrettede arbeidet* skal PP-tjenesten hjelpe skolene med kompetanse- og organisasjonsutvikling slik at de tilrettelegger for elever med særskilte behov. Eksempler:

- Bistå i utviklingsprosjekter på kommunalt nivå (…)
- Bistå i tverrfaglige samarbeidsfora, for eksempel tverrfaglige team og tidlig innsats team (…)
- Bistå i individsaker som kan styrke skolens generelle kompetanse til å oppdage vansker tidligere og sette i verk tiltak på et tidligere tidspunkt (…)
- Bistå, utarbeide rutiner, holde innlegg, arrangere møter for pedagoger, lærere og ledere om strukturelle- og organisasjonsmessige temaer, for eksempel om individuelle opplæringsplaner, bruk av kartleggingsverktøy, spesialpedagogiske regler og rutiner (…)

Som en del av det *individrettede arbeidet* skal PP-tjenesten delta i dialog med skolene før og under arbeidet med sakkyndig vurdering. Hvis det er bekymring rundt en elevs utvikling eller læring, kan dette drøftes anonymt med PP-tjenesten før det blir en formell sak i form av en henvisning. Etter henvisning skal tjenesten utarbeide sakkyndig vurdering. Sakkyndig vurdering skal oppfylle lovfastsatte krav til innhold som fremgår av opplæringslova § 5-3.

Pedagogisk-Psykologisk Distriktstjeneste for Vesterålen og Lødingen (PPD) er et interkommunalt samarbeid mellom kommunene Sortland, Bø, Hadsel, Øksnes, Lødingen og Nordland fylkeskommune. Samarbeidet er organisert som et interkommunalt samarbeid etter kommuneloven § 27 og har et felles styre. Hver kommune oppnevner én styrerepresentant med vararepresentant. Valget følger kommunevalgperioden.[17] Formålet med tjenesten er at «PPD skal gi de samarbeidende kommunene en PP-tjeneste som fastsatt i opplæringslova og aktuelle forskrifter», jf. samarbeidsavtalens § 5 om formål og ansvarsområde.

Tjenesten har sitt hovedkontor i Sortland. På tjenestens hjemmeside finnes følgende tre skjema for grunnskolen; pedagogisk rapport fra skole, henvisning elev grunnskole og henvisning systemsak.

[16] https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/hva-gjor-pp-tjenesten/

[17] Samarbeidsavtalen § 8 om styrets sammensetning og myndighet.

5 TILPASSET OPPLÆRING

Tilbyr Sortland kommune tilpasset opplæring i tråd med opplæringsloven og øvrige retningslinjer, og hvordan ivaretas dette ved bytte av skole og overgang fra barne- til ungdomsskole?

5.1 Innledning

Sortland kommune v/ Oppvekst har utarbeidet «Kommunedelplan for kvalitet i skolen 2015-2019». Planen er et politisk vedtatt dokument «*som forplikter skoleeier, skoleledere og ansatte i skolen til å sørge for at intensjonene i planene blir etterlevd; det gjelder faglig, pedagogisk og økonomisk*».

Det fremgår at en kommunedelplan for «kvalitet i skolen»/for skolene er:

- Et grunnlagsdokument for dialog mellom Sortland kommune som skoleeier og de ulike ledd i organisasjonen.
- Et forpliktende styringsdokument for ansatte og ledere i Sortlandskolen, for oppvekstenheten og skoleeier.
- Et grunnlag for langsiktig planlegging av kompetanseheving og kompetanseutvikling.
- En orientering til politikere og innbyggere i Sortland kommune om skolenes status og satsningsområder.
- Et dokument som sikrer at Sortland kommune ivaretar Nasjonale føringer i forhold til utvikling av kvalitet i skolen.

I kommunedelplanen er det valgt fem satsningsområder for Sortlandskolen. Dette gjelder 1) Elevenes læringsmiljø **2) Opplæring tilpasset den enkelte elev [vår uthevning]** 3) Digital kompetanse 4) Skole-hjem samarbeid **5) Kvalitetssystem [vår uthevning]**.

Under kapittel 2 «Opplæring tilpasset den enkelte elev» fremgår at en visjon for Sortlandskolen skal være at «*i Sortlandskolen mottar elevene en opplæring som er tilrettelagt i forhold til deres evner og forutsetninger. Gjennom opplæring tilpasset den enkelte elev skal alle elever uansett forutsetning oppleve mestring og utvikling.*».

Av punkt 2.5 «Mål» fremgår blant annet at:

> «For å kunne arbeide med sin egen læring på best mulig måte må elevene øve opp kjennskap til hvordan de selv lærer best. Derfor er det blant annet viktig at alle elever skal være kjent med ulike læringsstrategier og hvilke som passer best for dem i forhold til de ulike arbeidsoppgavene de skal utføre.
>
> Vi skal arbeide for å utvide skolens kompetanse til å drive en tilpasset undervisning på en slik måte at elevene i større grad får oppleve at deres behov er ivaretatt gjennom det ordinære tilbudet. […] En bedre tilpasset opplæring vil føre til mindre frafall i videregående og gi flere grunnlag for høyere utdannelse.
>
> Ved å øke kvaliteten på grunnopplæringen og bruken av tidlig innsats slik at undervisningen i større grad tilpasses den enkelte eleven vil fokuset på det vi kaller spesialundervisning gå ned. På den måten ønsker vi å arbeide for å få ned den

> prosentvise andelen av spesialundervisning sett i forhold til ordinær undervisning.»

Av kapittel 5 «Kvalitetssystem» fremgår følgende visjon for skolene i Sortland kommune:

> «Sortland kommune som skoleeier ivaretar sitt ansvar for kvalitetssikring og kvalitetsoppfølging på en slik måte at skolene drives i tråd med opplæringslovens paragrafer. Skoleeier har fokus på å skape en god arena for dialog og samhandling mellom sin administrasjon og sin politiske arena. Skoleeiers engasjement har fokus på økt brukerorientering, god samhandling, vurdering, utvikling og kunnskapsdeling i hele skoleorganisasjonen. Sortlandsskolen har en praksis som gjør at nasjonale og kommunale mål om å øke elevenes utbytte av opplæringen blir ivaretatt på en forsvarlig måte.»

Gjennom regelmessig kvalitetsoppfølging av skolene og utvikling av gode lokale kvalitetssikringssystem skal elevene og deres foresatte sikres forsvarlig praktisering av lovverket. I planen vises til at viktige bestemmelser i opplæringslova som må kvalitetssikres er: **§ 1-3 om tilpasset opplæring** og **§ 5-1 om spesialundervisning**.

5.2 Årlig tilstandsrapport for grunnskoleopplæringa

Revisjonskriterium

Sortland kommune skal årlig utarbeide en rapport om tilstanden i grunnskolen og legge den fram for kommunestyret.

Revisors funn
Revisor har fått opplyst fra skoleeier at det ikke har vært utarbeidet tilstandsrapporter de siste årene. En gjennomgang av sakslistene for kommunestyremøtene i 2016, 2017 og 2018 bekrefter at slike rapporter følgelig heller ikke har vært forelagt kommunestyret. Skoleeier har opplyst at det vil bli fremlagt en rapport våren 2020, som ivaretar skoleåret 2019/2020.

Revisors vurdering
Revisor vurderer at Sortland kommune **ikke oppfyller** revisjonskriteriet om utarbeiding av årlig tilstandsrapport som skal legges frem for kommunestyret.

5.3 Vurdering av skolens praksis

Revisjonskriterium

Skolene i Sortland kommune skal jevnlig vurdere kvalitet i og videreutvikling av opplæringen.

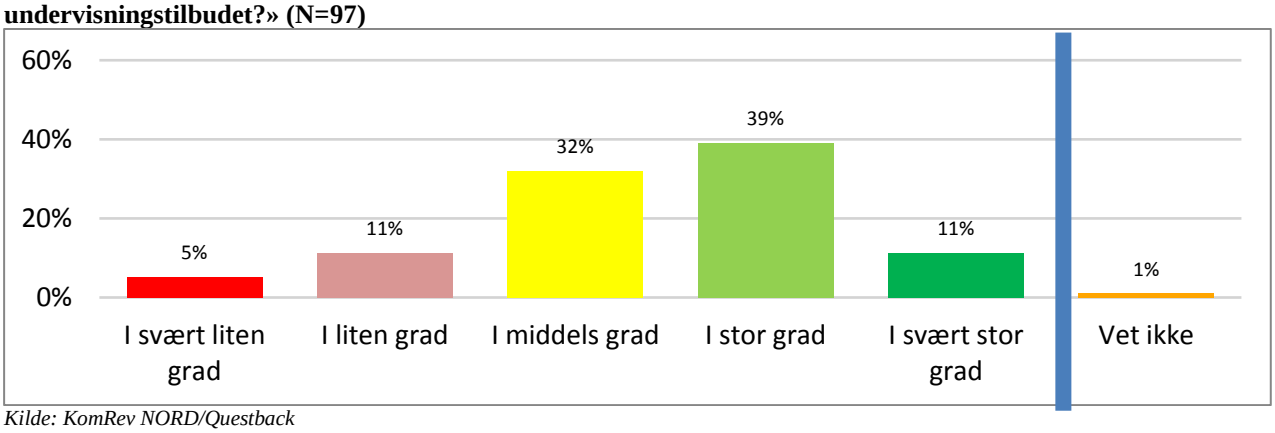
Revisors funn
Av kommunedelplanen fremgår det at Sortlandsskolen har deltatt i Utdanningsdirektoratets satsing på Veilederkorps siden høsten 2013. Dette er en satsing der skoleeier og skolene følges tett opp av erfarne skoleledere og lærere fra en nasjonal gruppe av veiledere. Veilederkorpset tilbyr veiledning

som støtte til skoleeiere og skoleledere som ønsker å styrke kvalitetsutviklingsarbeidet i skolen. Utviklingsarbeidet består av å analysere og identifisere behov, se muligheter, iverksette tiltak og evaluere.[18] Skolene som har deltatt i denne satsningen er Sortland ungdomsskole, Sortland barneskole og Sigerfjord skole. I etterkant av arbeidet med Veilederkorpset har det blitt sendt ut en oppsummerende rapport til alle skolene.

Revisor spurte kommunen hvorvidt det gjøres arbeid utover dette, for vurdering av kvalitet i og videreutvikling av opplæringen. Kommunen opplyste at det har vært gjort noe arbeid knyttet til dette siden 2015, i forbindelse med at skolenes årsrapport ble satt som et av tiltakene med fokus på utviklingsarbeid. Av betydning for skolenes kvalitative arbeid med opplæring nevnes det også at Sortland kommune har deltatt i satsningen «*Ungdomstrinn i utvikling*» som ble avsluttet våren 2015, samt i Fylkesmannens program «*Regelverk i praksis*» som ble avsluttet våren 2016. Kommunen erkjenner imidlertid at det ikke er etablert ønsket praksis på området.

Spørreundersøkelsen revisor gjennomførte ved de åtte grunnskolene i Sortland kommune, inneholdt et spørsmål om i hvor stor grad lærerne opplever at ledelsen ved skolen tar initiativ til diskusjon av kvaliteten i opplæringstilbudet. Svarfordelingen i antall fremgår av diagram 1 nedenfor.

Diagram 1. I hvor stor grad opplever du at ledelsen ved din skole tar initiativ til diskusjon av kvaliteten i undervisningstilbudet?» (N=97)

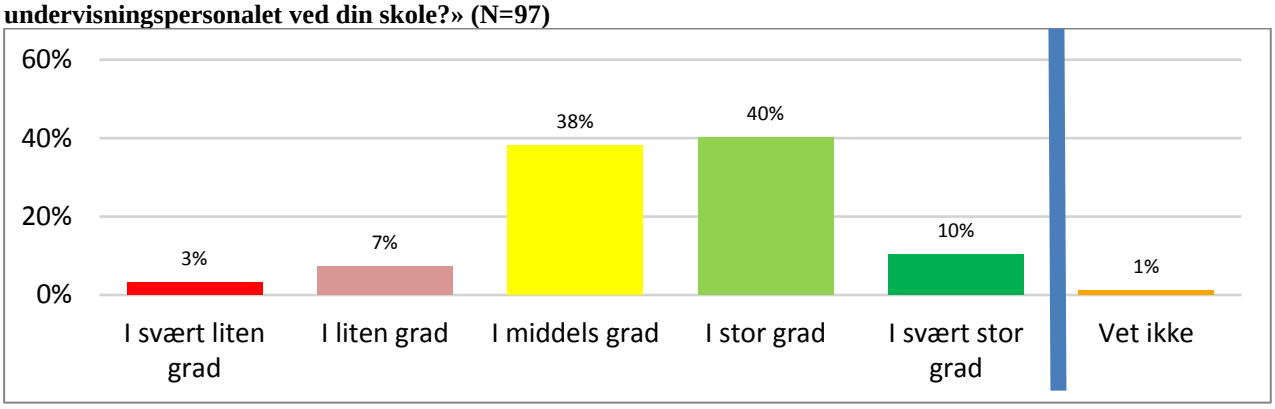


Kilde: KomRev NORD/Questback

Av diagram 1 fremgår det at et knapt flertall av respondentene svarte at de i stor eller svært stor grad opplever at ledelsen ved deres skole tar et slikt initiativ. Et mindretall besvarte imidlertid spørsmålet med svaralternativene «i svært liten grad» eller «i liten grad». Svarfordelingen blant respondentene er nærmest tilsvarende for spørsmålet som gjengis i diagram 2 på neste side – der respondentene ble spurt om sin opplevelse av hvorvidt undervisningstilbudets kvalitet (generelt) blir drøftet ved deres skole.

[18] https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/veilederkorps/hva-er-veilederkorpset/

Diagram 2. I hvor stor grad opplever du at undervisningstilbudets kvalitet blir drøftet blant undervisningspersonalet ved din skole?» (N=97)



Kilde: KomRev NORD/Questback

Respondentenes svar på de to spørsmålene som gjengis i diagram 1 og 2, indikerer at mange – men ikke alle – blant undervisningspersonalet opplever at undervisningstilbudets kvalitet drøftes ved deres skole og at slike drøftinger initieres fra ledelsen. Skolene Maurnes (3,8) og Lamarka (3,7) skilte seg ut med noe høyere gjennomsnittsscorer på de to spørsmålene i diagram 1 og 2 sammenliknet med de øvrige skolene (Holand hadde lavest gjennomsnittscore med 2,7).

Respondentene fikk i det elektroniske spørreskjemaet anledning til å utdype sine svar på de to spørsmålene ovenfor. Flere formidlet på ulike måter at undervisningstilbudets kvalitet drøftes jevnlig ved skolene der de er ansatt, men enkelte viste til høyt tidspress og forbedringspotensial på dette området.

Revisors vurdering
Respondentenes svar på spørsmålet om i hvor stor grad de opplever at undervisningstilbudets kvalitet blir drøftet blant undervisningspersonalet, også etter initiativ fra ledelsen, indikerer at mange – men ikke alle – opplever at dette gjøres. Tilbakemeldingen fra skoleeier viser imidlertid at det ikke er etablert noen praksis på området, hvilket medfører at det er opptil de enkelte skolene hvorvidt, og i hvilken grad, dette gjøres. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at det er forbedringspotensial, både hva angår drøfting av undervisningstilbudets kvalitet blant de ansatte og etter initiativ fra ledelsen. Revisors vurdering er på denne bakgrunn at funnene indikerer at Sortland kommune samlet sett **til dels oppfyller revisjonskriteriet** om jevnlig å vurdere kvalitet i og videreutvikling av opplæringen.

5.4 Vurdering av elevenes utbytte av opplæringen

Revisjonskriterium

Sortland kommune skal sikre at skolene systematisk vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Revisors funn
Revisor har blitt forelagt dokumentet «*Vurdering for læring*». Av planen fremgår et årshjul skolene skal følge når det gjelder vurdering for læring i Sortland kommune/Sortlandskolen.

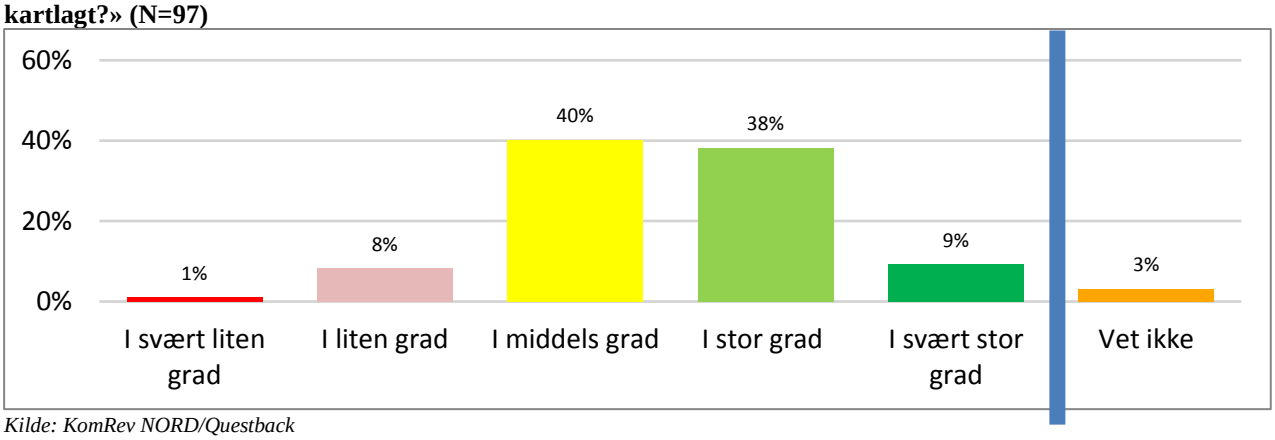
Av årshjulet fremgår at man ved skolene i august skal gjennomføre «Kartleggeren» for 5. til 10. trinn. I tillegg starter forberedelsene til de nasjonale prøvene som gjennomføres i oktober. I desember skal skolene evaluere årsplan i fag. I januar gjennomføres halvårvurderingene. I denne perioden (desember/januar) gjøres etterarbeid etter nasjonale prøver. Dette skal gjøres i kollegiet og elevgruppen, samt ved bruk av analyseverktøy. I tillegg gjennomføres erfaringsdeling vedrørende halvårsvurderinger.

I februar avholdes det elevsamtaler. I perioden februar/mars gjennomføres angivelig obligatoriske og frivillige tester på 1.-4. trinn, og en «ettertest» av «Kartleggeren». I april/mai avholdes ifølge årsplanen foreldremøte om resultat fra elev-/foreldreundersøkelsen, og det gjøres evalueringer av halvårsvurderinger, utviklingssamtaler og skolevandring. I juni gjennomføres ny halvårsvurdering.

Av dokumentet «*Vurdering for læring*» fremgår det at en styringsgruppe har utviklet en mal for halvårsvurdering og utviklingssamtaler. Disse malene evalueres kontinuerlig, ifølge dokumentet. Det følger videre at det skal gis skriftlige halvårsvurderinger i fagene norsk, matematikk og engelsk. Revisor har fått oversendt dokumentet «*Halvårsvurdering i Sortland kommune*», datert 11.12.2015, hvor forannevnte praksis for halvårsvurderinger fremkommer. Kontaktpersonen har opplyst at alle skolene i Sortland kommune følger rutinene for vurdering, og rektorene ved de ulike skolene plikter å følge opp at rutiner etterleves.

I vår spørreundersøkelse stilte vi undervisningspersonalet spørsmål om hvorvidt de opplever at elevenes utbytte av deres undervisning blir kartlagt. Av diagram 3 på neste side fremgår det at nær halvparten av respondentene svarte at de i stor eller svært stor grad opplever at dette gjøres. Et relativt lite mindretall av respondentene svarte med svaralternativene «i svært liten grad» eller «i liten grad». Til dette spørsmålet fikk respondentene følgende oppfølgingsspørsmål: *«Hvordan brukes resultatene fra disse kartleggingene?»* Mange av respondentene besvarte dette spørsmålet og viste til at resultatene brukes til å evaluere og tilpasse undervisningen, måle progresjonen hos elevene, gi tilbakemeldinger til elever og foresatte, utforme nye undervisningsopplegg og lignende.

Diagram 3. «I hvor stor grad blir elevenes utbytte av din undervisning/undervisningen du er involvert i, kartlagt?» (N=97)

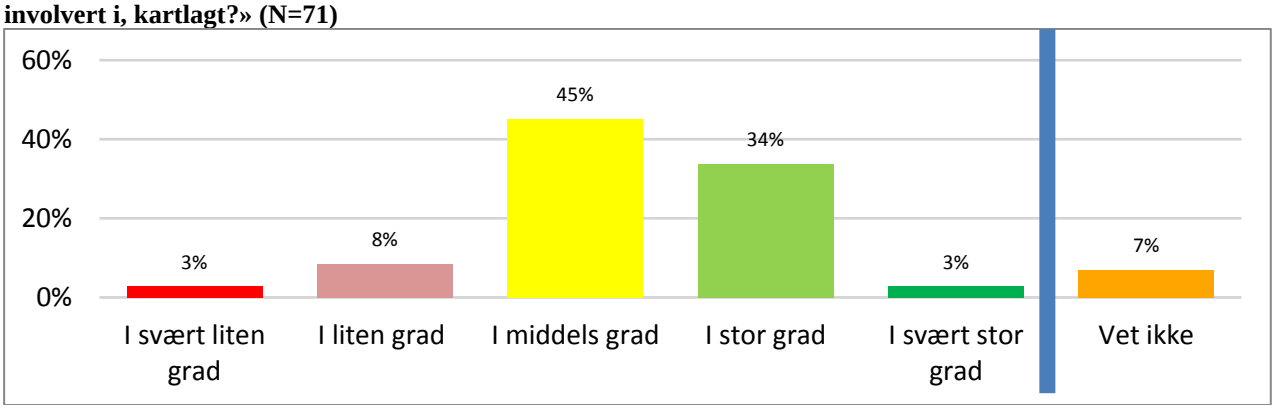


Kilde: KomRev NORD/Questback

På spørsmålet som gjengis i titteltekstен til diagram 4, var det hyppigst benyttede svaralternativet blant respondentene «*i middels grad*». Også i forbindelse med dette spørsmålet fikk respondentene anledning til å utdype hva resultatene fra disse kartleggingene brukes til. Svarene kretset rundt de

samme stikkordene som respondentene brukte med hensyn til ordinær undervisning; tilpasning, evaluering og måling av progresjon.[19]

Diagram 4. «I hvor stor grad blir elevenes utbytte av din spesialundervisning/spesialundervisningen du er involvert i, kartlagt?» (N=71)



Revisors vurdering
Revisor legger til grunn opplysningene vi har fått om at det gjennomføres kartlegginger, halvårsvurderinger, elevsamtaler, obligatoriske og frivillige tester og utviklingssamtaler. Revisor vurderer at Sortland kommune har fremlagt rutinebeskrivelser som er egnet til å sikre at skolene *systematisk* vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Resultatene fra spørreundersøkelsen når det gjelder kartlegging av læringsutbytte hva angår *spesialundervisning* indikerer imidlertid at det er forbedringspotensial på dette området. Revisors vurdering er følgelig at funnene sannsynliggjør at Sortland kommune **i stor grad, men ikke fullt ut**, oppfyller revisjonskriteriet om å sikre at skolene systematisk vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

5.5 Tidlig innsats på 1. til 4. trinn

Revisjonskriterium

Sortland kommune 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 får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd.

Revisors funn
Revisor har bedt om å få oversendt informasjon eller dokumentasjon som sier noe om Sortland kommunes arbeid for å etterleve plikten som fremkommer av opplæringslova § 1-4 om tidlig innsats på 1. til 4. trinn. Kommunen har opplyst at skolene får tildelt ressurser til tidlig innsats på sine budsjettrammer. Når skolen planlegger og registrerer, skal dette registreres på egen prosjektkode, slik at kommunen kan rapportere på bruken, samt føre kontroll med at midlene er brukt riktig av skolene. Skolelederne er ifølge skoleeier gitt klare retningslinjer for bruk av ressursene, og de skal følge de statlige føringene som gjelder for bruk av midlene. Revisor har innhentet informasjon fra

[19] Forskjellene skolene imellom var ikke veldig store med hensyn til noen av de to spørsmålene som behandles i diagram 3 og 4, men det kan bemerkes at Holand skole skilte seg ut med den laveste gjennomsnittsverdien (2,8 og 3) på begge spørsmålene.

rektorene ved de ulike skolene vedrørende bruk av midlene til tidlig innsats skoleåret 2018/2019. Timene har blant annet blitt brukt til ekstra støtte i klassen, mattegrupper[20], lesegrupper og lesekurs. I dokumentet «*LOS-Plan Sortland kommune*»[21] er det utarbeidet prosedyrebeskrivelser som gjelder for den tidlige lese- og skriveopplæringen. Disse prosedyrene er ifølge skoleeier retningsgivende også i arbeidet med tidlig innsats. I LOS-planen fremkommer blant annet at det er særdeles viktig å fange opp de elevene som strever med lese- og skriveopplæringen allerede fra 1. trinn, at det på 2. trinn skal følges opp med kartlegginger, og at det skal være tettere oppfølging og kontakt med hjemmet når elevene trenger ekstra oppfølging. Videre er, ifølge skoleeier, «*håndbok til årshjulet*» ment som et verktøy i skolens oppfølging av elever som har behov for ekstra innsats. Her fremkommer blant annet idébank til vurdering for læring i ulike tidsspenn og mal for utviklings- og elevsamtalen.

Revisors vurdering
Revisor legger til grunn opplysningene vi har fått om at skolene får tildelt ressurser til tidlig innsats på sine budsjettrammer, og forutsetter med det at skolene i kommunen har tilstrekkelige ressurser tilgjengelig for å raskt kunne gjennomføre egnet intensiv opplæring. Revisors vurdering er at de *skriftlige rutinene* vi har blitt forelagt, sammen med muntlige skildringer fra aktuelle informanter, sannsynliggjør at skolene har en praksis som er egnet til å oppfylle revisjonskriteriet når det gjelder områdene *lesing og skriving*. Når det gjelder *regning*, har revisor ikke mottatt tilsvarende *rutinebeskrivelser*, eller informasjon som tilsier at revisjonskriteriet er oppfylt. Revisjonskriteriet er følgelig **delvis oppfylt.**

5.6 Tiltak før henvisning til PPT for sakkyndig vurdering

Revisjonskriterium

Sortland kommune skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte, før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering.

Revisors funn
I gjennomgang av mapper for elever som mottar spesialundervisning, undersøkte revisor blant annet om det i de enkelte sakene var dokumentert at det var prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før eleven ble henvist til PPT for sakkyndig vurdering. Revisor fant at det i 22 av de 30 undersøkte tilfellene forelå dokumentasjon på at slike tiltak var prøvd ut. I tre av de undersøkte tilfellene fremgikk det at spesialpedagogiske tiltak hadde vært igangsatt allerede i barnehage. I ett undersøkt tilfelle ble det vist til dokumentasjon som ligger lagret hos den aktuelle elevens tidligere hjemkommune. I et annet tilfelle tydeliggjør informasjon i elevmappen at eventuell utprøving av slike tiltak var mindre relevant. I tre av de undersøkte tilfellene kunne kommunen ikke dokumentere utprøving av tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet, og i disse tre mappene inngikk ingen opplysninger som kunne forklare/legitimere at dette ikke har blitt gjort.

Revisors vurdering
Som det fremkommer av revisors funn var det i tre av de 30 undersøkte elevmappene ikke dokumentert at kommunen hadde vurdert og prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før det ble utarbeidet sakkyndig vurdering, og i disse mappene inngikk ingen

[20] To av skolene opplyste at timene har blitt brukt til matematikk.
[21] Plan for lese- og skriveopplæring i alle fag.

opplysninger som kunne forklare/legitimere at dette ikke har blitt gjort. Revisors vurdering er på bakgrunn av dette at Sortland kommune **i de fleste, men ikke alle, undersøkte tilfellene har** oppfylt revisjonskriteriet om å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte, før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering.

5.7 Lokale læreplaner

Revisjonskriterium

Sortlandskolene skal ha utarbeidet lokale læreplaner.

Revisors funn
Av «Kommuneplan for kvalitet i skolen 2015-2019» fremgår blant annet følgende om arbeidet med lokale læreplaner;

> **Sortlandskolen skal utarbeide felles lokale læreplaner.**
> Å utarbeide lokale læreplaner er nødvendig for å gi mulighet til å tilpasse opplæringen til lokale forhold og elevenes ulike læreforutsetninger. Kunnskapsløftets generelle del, prinsipper for opplæringen, fag- og timefordelingen og læreplanene i fag er bindende for skoleeier, og skal ligge til grunn for og gjenspeiles i det lokale arbeidet med læreplaner.
>
> Lokalt læreplanarbeid har sammenheng med vurdering for læring. Kompetansemål og vurdering er grunnleggende elementer i læreplanarbeidet samtidig som helheten i kunnskapsløftet også må ivaretas.
>
> Lokalt læreplanarbeid er fagdidaktisk og pedagogiske krevende. For å lykkes i arbeidet med å utarbeide lokale læreplaner må skoleleder og skoleeier ha tydelig styring, plan og mål for arbeidet. Arbeidet forutsetter og bidrar til en bevisstgjøring og profesjonalisering av skolen og den enkelte lærer. Skolene må forstå sammenhengen mellom læreplanarbeidet og grunnleggende ferdigheter. Arbeidet med grunnleggende ferdigheter er en del av alt læringsarbeidet i alle fag.

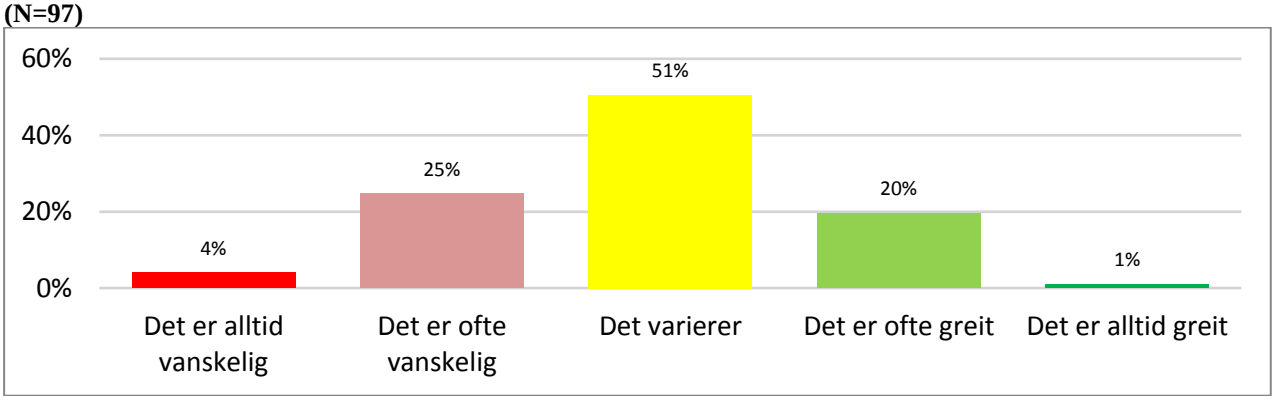
Revisor har fått opplyst at det tidligere har vært arbeidet med lokale læreplaner. De siste årene har det imidlertid ikke vært gjennomført felles læreplanarbeid initiert av skoleeier. Kommuneadministrasjonen opplyser at dette har sammenheng med det nye nasjonale læreplanverket som er under utarbeidelse, og skolene skal få nye læreplaner fra skolestart i 2020. Lokalt læreplanarbeid ble imidlertid av skoleeier opplyst å ha vært gjort på hver enkelt skole. Revisor ba derfor om å få tilsendt tre lokale læreplaner fra hver av skolene, i ulike fag, gjeldende for skoleåret 2018/2019. Fire av skolene kunne dokumentere lokalt læreplanarbeid gjennom utforming av årsplaner, og dette gjaldt Holmstad skole, Lamarka skole, Sortland barneskole og Sortland ungdomsskole. Ved Strand skole, Maurnes skole og Sigerfjord skole var det ikke utarbeidet konkrete planer for hvert av fagene.

Revisors vurdering
På bakgrunn av revisors funn er revisors vurdering at kommunen **delvis** har oppfylt revisjonskriteriet om å utarbeide lokale læreplaner.

5.8 Lærernes opplevelse av skolens arbeid med tilpasset opplæring

I vår spørreundersøkelse blant undervisningspersonalet i Sortland-skolene inngikk flere spørsmål om opplevd grad av «tilpasset opplæring».

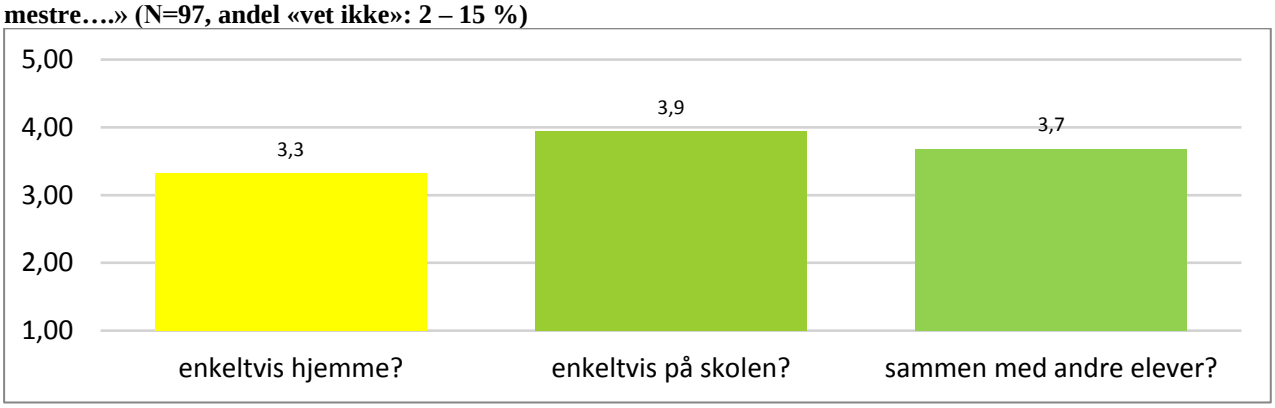
Diagram 5. «Hvordan opplever du å skulle tilpasse undervisningen til den enkelte elevs forutsetninger?» (N=97)



Kilde: KomRev NORD/Questback

På spørsmålet om hvordan de opplever å skulle tilpasse undervisningen til den enkelte elevs forutsetninger, svarte om lag halvparten av respondentene med svaralternativet «Det varierer». Gjennomsnittsverdien blant alle respondentenes svar – og ved hver av de åtte skolene - ligger også nærmest dette svaralternativet. Diagrammet indikerer også at en betydelig andel av undervisningspersonalet opplever det som ofte eller alltid å være vanskelig å skulle tilpasse undervisningen til den enkelte elevs forutsetninger. Respondentene fikk anledning til å utdype sitt svar i spørreskjemaet, og noen av dem gjorde det. Flere av kommentarene fra respondenter beskrev på ulike måter at mangel på ressurser – i form av tid, personell og utstyr – samt at størrelsen på elevgruppene vanskeliggjør tilpasning overfor den enkelte. Andre kommentarer gikk på at muligheten for tilpasning avhenger av hvilke typer utfordringer den enkelte elev har.

Diagram 6. «I hvor stor grad opplever du at du klarer å gi elevene realistiske utfordringer som de kan mestre….» (N=97, andel «vet ikke»: 2 – 15 %)



Kilde: KomRev NORD/Questback

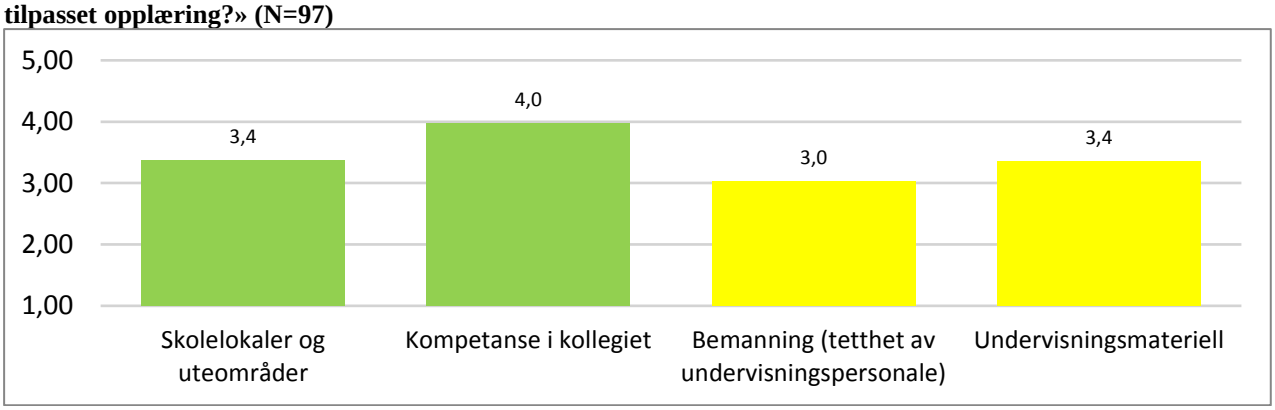
De to grønne søylene i diagram 6 skal illustrere at gjennomsnittsverdiene av respondentenes svar på spørsmålene om hvorvidt de klarer å gi elevene realistiske utfordringer som de kan mestre henholdsvis sammen med andre elever eller enkeltvis på skolen, ligger nærmest svaralternativ (nr. 4) «i stor grad». Gjennomsnittsverdien blant respondentenes svar på spørsmålet om hvorvidt de opplever at de klarer å gi elevene realistiske utfordringer som de kan mestre enkeltvis hjemme, ligger nærmest svaralternativ (nr. 3) «i middels grad». Det var enkelte forskjeller skolene imellom

når det gjelder respondentenes svar på disse spørsmålene, men ingen gjennomsnittsverdier var lavere enn 3 («i middels grad») eller høyere enn 4,5 («i stor grad») ved noen av skolene.

Diagram 7 nedenfor viser også gjennomsnittsverdier blant respondentenes svar, og her ble respondentene spurt om i hvor stor grad de opplever at det på bestemte områder/variabler ved deres skole er ressurser som muliggjør tilpasset opplæring. For områdene/variablene undervisnings-materiell, bemanning/lærertetthet og skolelokaler/uteområder ligger gjennomsnittsverdiene nærmest svaralternativ (nr. 3) «i middels grad». Gjennomsnittsverdien for variabelen «kompetanse i kollegiet» ligger nærmest svaralternativ (nr. 4) «i stor grad».

Det var enkelte forskjeller i respondentenes svar skolene imellom hva angår variablene som inngår i diagram 7. Særlig var variasjonen stor med hensyn til variabelen «bemanning» (tetthet av undervisningspersonell). Ved Holand skole var gjennomsnittsverdien blant respondentene (nr. 4) «i stor grad». Ved Sigerfjord var gjennomsnittsverdien i respondentenes svar 2,7 og lå dermed nærmest, men likevel i underkant av, svaralternativ 3 «i middels grad». Gjennomsnittsverdiene ved de øvrige skolene lå også nærmest dette svaralternativet. Respondenter utdypet sine svar blant annet ved å vise til mangel på vikarer og assistenter.

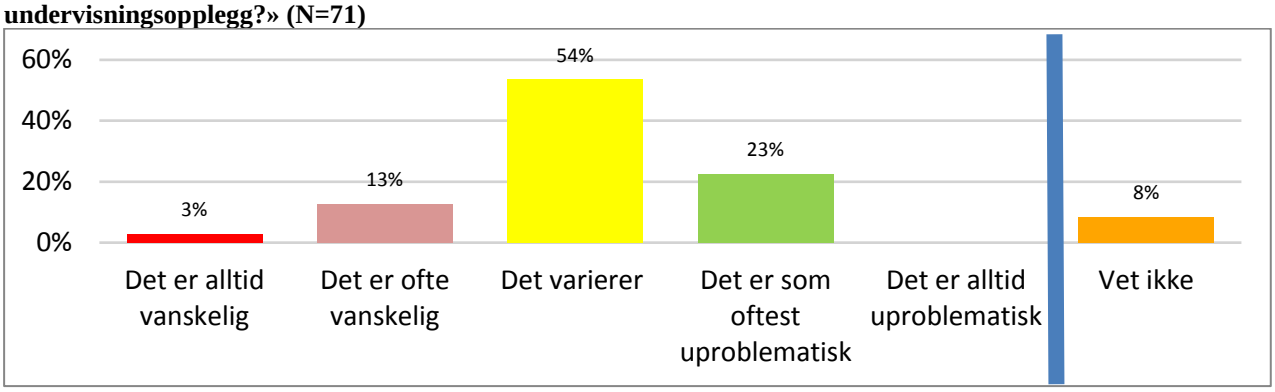
Diagram 7. «I hvor stor grad opplever du at din skole innenfor følgende områder har ressurser som muliggjør tilpasset opplæring?» (N=97)



Kilde: KomRev NORD/Questback

Også hva angår variabelen «skolelokaler/uteområder» var variasjonen stor mellom skolene. Ved skolene Holmstad (3,9), Maurnes (4) og Sortland ungdomsskole (3,6) lå gjennomsnittsverdien i respondentenes svar nærmest svaralternativ 4 («i stor grad»). Ved de øvrige skolene lå gjennomsnittsverdiene nærmest svaralternativ 3 («i middels grad»). Ved Strand var gjennomsnittsverdien blant respondentene 2,8. Respondenter fra denne skolen utdypet sine svar ved blant annet å vise til at det er for få undervisningsrom ved skolen.

Diagram 8. «Hvordan opplever du å skulle omsette sakkyndig vurdering fra PPT til et konkret undervisningsopplegg?» (N=71)



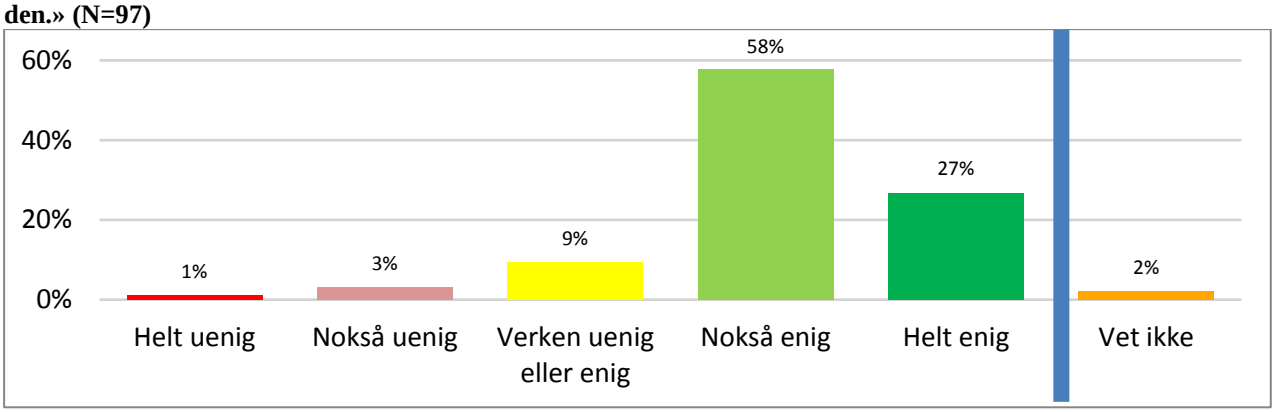
Kilde: KomRev NORD/Questback

Diagram 8 viser at et knapt flertall av respondentene svarte med alternativet «det varierer» på spørsmålet om hvordan de opplever å skulle omsette sakkyndige vurderinger fra PPT til et konkret undervisningsopplegg. Gjennomsnittsverdiene for alle skolene unntatt Sigerfjord skole[22] ligger også nærmest dette svaralternativet.

Respondentene fikk anledning til å utdype sine svar på spørsmålet. Flere viste til at sakkyndig vurdering ofte oppleves som lite konkret. Vurderingene oppfattes som generelle med hensyn til beskrivelse av den enkelte elevs utfordringer, og de oppleves som å mangle konkrete råd med hensyn til undervisningsmetoder. I kommentarene inngikk også beskrivelser av situasjoner der skolen ikke har ressurser til å gjennomføre tiltakene PPD anbefaler.

Noen kommentarer gikk også ut på at sakkyndig vurdering oppfattes som et godt arbeidsverktøy. I disse sammenhengene viste respondentene til at det ofte har vært en god dialog mellom lærer og rådgiver i PPD. En god samarbeidskultur, både internt på skolen og med andre aktører rundt eleven, fremheves i slike kommentarer som viktig for kvaliteten på undervisningen.

Diagram 9. «Angi hvorvidt du er enig eller uenig i følgende påstand om din opplevelse av egen arbeidsutførelse: «Totalt sett føler jeg meg trygg på at jobben jeg gjør, tilfredsstiller kravene som stilles til den.» (N=97)



Kilde: KomRev NORD/Questback

Diagram 9 indikerer at et stort flertall av respondentene føler seg nokså eller helt trygge på at jobben de gjør, tilfredsstiller kravene som stilles til den. Gjennomsnittsverdiene blant respondentene ved de ulike skolene lå alle nærmest svaralternativet «nokså enig».

5.9 Tilpasset opplæring ved bytte av skole og overgang fra barne- til ungdomsskole

Revisor har fått oversendt dokumentasjon som beskriver kommunens rutiner ved overgangen fra barne- til ungdomsskolen. I midten av oktober innhenter skolen elevopplysninger fra kretsskolene via mail om elever med spesialundervisning, og elever med ekstra tildelt ressurs. Skolen ber om å få tilsendt følgende informasjon innen midten av november:

- IOP for siste skoleår
- Rapport fra siste skoleår
- Forrige sakkyndige vurdering

Om elever som det ikke er søkt om sakkyndig vurdering av, ber skolen om å få tilsendt følgende informasjon innen 1. februar:

[22] Gjennomsnittsverdi 3.7 ≈ «Det er som oftest uproblematisk».

- Ajourføring av Visma på navn, adresser og foresatte
- Forslag til gruppedeling av elever for de største skolene
- Faglig nivå
- Sosialt nivå
- Elever de ikke går sammen med[23]
- Annet

Informasjonen skolen mottar er grunnlaget for sammensetting av nye klasser, med følgende saksgang: I februar/mars lages det forslag til klassesammensetting basert på de opplysningene skolen har fått. I mars avholdes det møter på ungdomsskolen med alle kretsskolene. Ut fra disse møtene klargjøres det hvem det skal holdes overgangsmøter med, der foresatte er tilstede. De endelige klasseforslagene sendes til skolene for høring. I mars/april avholdes det overgangsmøte med foresatte, og eventuelt elev, der det er hensiktsmessig. Nye møter avtales og avholdes, eventuelt med andre aktører tilstede. Det holdes ikke overgangsmøter med «normalelever».

I tillegg til ovennevnte gjennomfører skolen på vårparten besøk i 7. klasse, for å informere om ungdomsskolen og ungdomsskoletida. Det er to utvalgte elever med fra 9. trinn som forteller hvordan det er å gå på ungdomsskolen. Elevene besøker ungdomsskolen før skoleslutt og er da organisert i den nye klassen de skal starte i. Hver enkelt hilser i denne forbindelse på sin nye klasse, kontaktlærere (dersom de er klare), samt at de får se skolebygningen. Foreldremøter avholdes i løpet av første og andre uke etter skolestart på høsten.

Foresatte får informasjon om rutiner for sammensetting av nye klasser via skriv og foreldremøter (etter ønske) på våren. Klasselister sendes ut i midten av mai. Bytteønsker søkes med skriftlig begrunnelse, og det gis skriftlig svar.

I oppstartsmøte opplyste kommunen at det ikke finnes en tilsvarende rutine for overganger/bytter i skoleløpet, altså der en elev for eksempel midt i barneskoleløpet bytter skole.[24] I praksis skjer dette med et «overgangsmøte» mellom skolene og foresatte/elev. I tillegg er det besøksdag for eleven/foresatte, hvor formålet er å gjøre seg kjent med ny skole. For skolene kan det imidlertid oppleves uklart hvem som har ansvaret for «overgangsmøtet», når det skal skje og liknende. Det ble i oppstartsmøte informert om at kommunen har satt ned en arbeidsgruppe som jobber med å utferdige rutiner for overganger i skoleløpet.

[23] Revisor legger til grunn at kommunens formulering skal tolkes som elever de «ikke går overens» med.
[24] Oppstartsmøtet ble avholdt 25.06.2018.

6 SAKSBEHANDLING I SAKER OM SPESIALUNDERVISNING

Kan Sortland kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?

Revisor har undersøkt 30 saksmapper tilknyttet enkeltvedtak om spesialundervisning ved grunnskolen i Sortland kommune. I det videre presenterer vi funn og vurderinger fra vår gjennomgang av elevmapper samt informasjon og kommentarer til temaet som vi har innhentet fra rektorene ved skolene og pedagogisk rådgiver, og gjennom spørreundersøkelsen blant undervisningspersonalet.

6.1 Samtykke

Revisjonskriterium

Det skal innhentes samtykke fra elever over 15 år og/eller foresatte til sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning.

Revisors funn
Tre av de 30 gjennomgåtte mappene inneholdt dokumentasjon på foresattes *samtykke til enkeltvedtak*. Dette gjaldt de to undersøkte elevmappene ved Maurnes skole og én av elevmappene ved Holand skole.

I totalt 14 av de 30 undersøkte mappene inngikk det dokumentasjon på *samtykke fra foresatte til å sende henvisning til PPT for sakkyndig vurdering*. Dokumentasjon på slikt samtykke inngikk i

- To av fem undersøkte mapper ved Sortland ungdomsskole
- To av fire undersøkte mapper ved Lamarka skole
- To av tre undersøkte mapper ved Holand skole
- Tre av fire undersøkte mapper ved Holmstad skole
- Tre av fire undersøkte mapper ved Sortland barneskole
- To av to undersøkte mapper ved Maurnes skole

For Jennestad skole manglet dokumentasjon på skriftlig samtykke i begge de to undersøkte sakene. Dette var også tilfelle for de to elevmappene som ble gjennomgått fra Sigerfjord skole.

I flere av sakene hvor skriftlig samtykke manglet, fremgikk det imidlertid av dokumentasjonen at det hadde vært møter mellom foresatte og skolen.

Revisors vurdering
Revisors funn viser at kommunen ikke i alle de undersøkte sakene kan dokumentere oppfyllelse av revisjonskriteriet om at samtykke fra eleven/foresatte til sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning skal innhentes. Revisjonskriteriet er for **14 av de undersøkte sakene oppfylt**, mens det i de **16 øvrige sakene ikke er oppfylt**.

6.2 Vurdering av elevens behov for spesialundervisning

Revisjonskriterier:

- Det skal foreligge sakkyndig vurdering fra PPT før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. Enkeltvedtak skal fattes før spesialundervisning gis/avvik fra det ordinære opplæringstilbudet.
- Sakkyndig vurdering skal vise:
  - om eleven har rett til spesialundervisning, dvs. om eleven ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet (jf. oppll. § 5-1)
  - om en kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet
  - elevens lærevansker og andre forhold som er viktig for opplæringen
  - realistiske opplæringsmål for eleven
  - hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud, herunder
    - prinsippene for innholdet i opplæringen
    - den organisatoriske gjennomføringen av opplæringen
    - omfanget av elevens behov for spesialundervisning i antall timer
    - behovet for særskilt kompetanse og ekstra personale
- Den sakkyndige vurderingen som legges til grunn for enkeltvedtaket, bør ikke være eldre enn tre år.

Revisors funn
Det forelå sakkyndig vurdering i 29 av de 30 undersøkte elevmappene. Det manglet sakkyndig vurdering i en av elevmappene fra Sortland barneskole.

Av de undersøkte sakkyndige vurderingene i de 29 elevmappene hvor slik vurdering forelå, fremgikk følgende:

a. PPT har i alle de 29 tilfellene vurdert elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet og elevens lærevansker eller andre særlige forhold som er viktige for opplæringen.
b. PPT har i alle de 29 tilfellene vurdert om en kan hjelpe på elevens lærevansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet.
c. Alle undersøkte sakkyndige vurderinger konkluderer med at eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring og ikke kan hjelpes innenfor det ordinære opplæringstilbudet.
d. Det var beskrevet realistiske opplæringsmål/kompetansemål for eleven i 28 av de 29 undersøkte sakkyndige vurderingene. I én av mappene fra Sortland barneskole fremgikk ikke dette av sakkyndig vurdering.
e. Det var beskrevet hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud:
   - i 27 av de sakkyndige vurderingene var det beskrevet hvilke fag/områder som er aktuelle for spesialundervisning. I to saker, fra henholdsvis Lamarka skole og Sortland ungdomsskole, manglet en slik beskrivelse.
   - Det samlede omfanget av antall timer spesialundervisning fremgikk av alle de undersøkte sakkyndige vurderingene, men unntak av én vurdering angående en elev ved Holand skole. Når det gjaldt beskrivelse av fordelingen av antall anbefalte timer fordelt på fag, manglet dette i 17 av 29 sakkyndige vurderinger.
   - Organisering av spesialundervisningen var beskrevet i 23 av 29 saker. For seks av de sakkyndige vurderingene fra henholdsvis Sortland ungdomsskole, Sigerfjord skole, Holand skole, Strand skole og Sortland barneskole manglet det en beskrivelse av hvordan spesialundervisningen skulle organiseres. I flere av sakene var alle aktuelle organiseringsformer nevnt (i klasse, liten gruppe eller eneundervisning) uten

at det var spesifisert hvordan spesialundervisningen til den enkelte elev faktisk skulle gjennomføres.
    - Hvem (dvs. hvilken kompetanse) som skulle forestå spesialundervisningen var angitt i 26 av de 29 sakkyndige vurderingene. Dette manglet i en av elevmappene som ble gjennomgått fra Sigerfjord skole, Strand skole og Sortland barneskole.

f. Ingen av de sakkyndige vurderingene revisor undersøkte, var eldre enn tre år det aktuelle skoleåret.

Revisors vurdering
Sortland kommune har etter revisors vurdering **oppfylt** revisjonskriteriet om at den sakkyndige vurderingen som legges til grunn for enkeltvedtaket, ikke bør være eldre enn tre år.

Revisor vurderer at Sortland kommune i **de aller fleste, men ikke alle, undersøkte tilfellene oppfyller revisjonskriteriet** om at det skal foreligge sakkyndig vurdering fra PPT før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning.

Når det gjelder *innholdet* i de undersøkte sakkyndige vurderingene er revisors vurdering at Sortland kommune har **oppfylt** revisjonskriteriene om at sakkyndig vurdering skal vise om eleven har rett til spesialundervisning, om en kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet, elevens lærevansker og andre forhold som er viktige for opplæringen. Revisjonskriteriet om at sakkyndig vurdering skal vise realistiske opplæringsmål for eleven er etter revisors vurdering i **de aller fleste, men ikke alle, undersøkte tilfellene oppfylt.**

Sortland kommune har etter revisors vurdering **i de fleste, men ikke alle, av de undersøkte tilfellene oppfylt** revisjonskriteriet om at sakkyndig vurdering skal vise hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. Vurderingen bygger blant annet på at det i 17 av 29 sakkyndige vurderinger manglet beskrivelse av fordeling av antall anbefalte timer fordelt på fag, samt at organisering av spesialundervisning ikke var beskrevet i seks av 29 undersøkte sakkyndige vurderinger.

6.3 Enkeltvedtak om spesialundervisning

Revisjonskriterier:

- Det skal foreligge skriftlig enkeltvedtak i saker om spesialundervisning.
- Vedtaket skal inneholde opplysninger om varigheten av den innvilgede spesialundervisningen. Enkeltvedtaket kan ikke ha lengre varighet enn den sakkyndige vurderingen vedtaket bygger på.
- Vedtaket skal begrunnes, herunder vise hvilke lovbestemmelser avgjørelsen bygger på, vise hvilke faktiske forhold (sakkyndig vurdering) som er grunnlaget for vedtaket, samt vise hvilke vansker eleven har eller eventuelt hvilke andre grunner det er til at det ordinære opplæringstilbudet ikke er tilstrekkelig.
- Vedtaket må beskrive innholdet i spesialundervisningen, vise antall timer med spesialundervisning samlet og i de aktuelle fagene, hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke, om det er avvik fra læreplanene, si noe om organiseringen av opplæringen, og beskrive kompetansen som er nødvendig i spesialundervisningen.
- Ved underretning om vedtaket skal partene informeres om klageadgangen, klagefrist, klageinstans, fremgangsmåte for klage og retten til å se sakens dokumenter.
- Dersom vedtaket avviker fra sakkyndig vurdering, skal det i begrunnelse for vedtaket vises til hvorfor kommunen mener at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter opplæringslova § 5-1.

Revisors funn
Det forelå skriftlig vedtak i alle de undersøkte 30 sakene. Vedtakene var fattet i perioden april 2017 til februar 2018. Mange av vedtakene for skoleåret 2017/2018 var fattet i juni 2017 slik at enkeltvedtak om spesialundervisning var klart ved oppstart av nytt skoleår. Samtlige vedtak var truffet av rektor (eller kommunal enhetsleder i sakene som angikk Jennestad Montesorriskole).

Revisors gjennomgang av innholdet i de 30 skriftlige vedtakene for skoleåret 2017/ 2018 viser at:

a. Vedtakene er begrunnet samtidig med at de er fattet, og begrunnelsen angir de faktiske forholdene vedtaket bygger på. I begrunnelsen ble det vist til de reglene vedtaket bygger på (opplæringslova §§ 5-1 flg.).
b. Det er tydelig i 29 av 30 enkeltvedtak hvilke(t) fag/ områder vedtaket gjelder.
c. Omfanget av spesialundervisningen er angitt i samtlige vedtak. Kun ni vedtak angir timer per fag; dette gjelder tre vedtak fra Sortland ungdomsskole, ett vedtak fra Sigerfjord skole, ett vedtak fra Maurnes skole, to vedtak fra Sortland barneskole og to vedtak fra Holmstad skole. De øvrige vedtakene angir i hovedsak timetallet som årstimer, og uten at dette er fordelt på fag.
d. Videre inneholder 29 av 30 vedtak nærmere opplysninger om organiseringen av undervisningen. I flertallet av vedtakene er organiseringen ikke spesifisert i særlig grad utover at den skal skje «i klassen, i liten gruppe eller en til en» og at organiseringen skal være «hensiktsmessig» uten at dette spesifiseres nærmere for den enkelte elev. Der spesialundervisningen omfatter flere fag, inneholder som hovedregel ikke beskrivelsen en nærmere redegjørelse for fordeling på fag.
e. I 28 av 30 vedtak beskrives kompetansen til vedkommende som skal forestå undervisningen. I de to øvrige vedtakene, fra Maurnes skole, beskrives kompetansen som «lærer med spesialundervisning», uten at det fremgår noe nærmere hva som ligger i dette.
f. Samtlige undersøkte vedtak opplyser om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte for klage. Alle vedtakene inneholder også opplysninger om retten til å se sakens dokumenter.

g. I 13 av sakene fant revisor at enkeltvedtak avvek fra sakkyndig vurdering. Seks av avvikene gjaldt beskrivelse av organisering og/eller kompetanse i enkeltvedtakene hvor sakkyndig vurdering manglet slik beskrivelse. I en av sakene avvek enkeltvedtaket fra den anbefalte organiseringen i sakkyndig vurdering, men det fremgikk av begrunnelsen at dette var gjort i samråd med elev og foresatte ut fra en barnets beste-vurdering. To av avvikene gjaldt økning av timetallet i forhold til det som var anbefalt i sakkyndig vurdering. I to av enkeltvedtakene, fra henholdsvis Sigerfjord skole og Lamarka skole, ble det innvilget færre timer til spesialundervisning enn det som fremgikk av sakkyndig vurdering. Ingen av de to vedtakene inneholdt en nærmere begrunnelse/vurdering av hvorfor skolene fant at eleven likevel fikk et opplæringstilbud som oppfylte retten til spesialundervisning etter § 5-1, jf. opplæringslova § 5-3 fjerde ledd.

Revisors vurdering
Sortland kommune har etter revisors vurdering **oppfylt** revisjonskriteriet om at det skal foreligge skriftlig enkeltvedtak i saker om spesialundervisning. Kommunen har også **oppfylt** revisjonskriteriet om at vedtaket skal begrunnes med det innhold som regelverket krever.

Når det gjelder *innholdet* i vedtakene er revisors vurdering at Sortland kommune **delvis** har **oppfylt** revisjonskriteriene. Vurderingen bygger blant annet på at det i kun ni av de undersøkte vedtakene angis timer fordelt per fag. I 29 av de 30 undersøkte vedtakene omtales organiseringen av undervisningen, men i flertallet av vedtakene er organiseringen ikke spesifisert i særlig grad, utover at «alle» undervisningsformer kan benyttes. I flertallet av de undersøkte vedtakene beskrives kompetansen til vedkommende som skal forestå undervisningen.

I to av de undersøkte vedtakene var det avvik fra sakkyndig vurdering uten at vedtakene inneholdt en nærmere begrunnelse om hvorfor skolene likevel fant at eleven fikk et opplæringstilbud som oppfylte retten til spesialundervisning. Revisjonskriteriet i denne forbindelse er således etter revisors vurdering **i stor grad, men ikke fullt ut**, oppfylt.

Kommunen har etter revisors vurdering **oppfylt** revisjonskriteriet om at partene ved underretning om vedtaket skal informeres om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte for klage, samt om retten til å se sakens dokumenter.

6.4 Individuell opplæringsplan

Revisjonskriterier:

- Skolen skal utarbeide individuell opplæringsplan (IOP) for elever med spesialundervisning.
- IOPen skal utarbeides så snart som mulig etter at enkeltvedtak er fattet.
- IOPen skal vise mål for opplæringa, innholdet i opplæringa, og hvordan opplæringa skal drives.
- Beskrivelsen i IOPen av omfanget, det konkrete innholdet, eventuelle avvik fra læreplanverket, organiseringen og kompetansen hos undervisningspersonalet skal være i samsvar med det som er fastsatt i enkeltvedtaket.
- IOPen kan ikke gi eleven færre rettigheter enn det som følger av enkeltvedtaket.

Revisors funn
Det forelå IOP i 25 av de 28 sakene som inngikk i revisors undersøkelse.[25] Ved Sortland barneskole manglet det IOP i en av elevmappene. I tillegg manglet det IOP i to saker fra Holmstad skole. Gjennomgang av IOP-ene viste følgende:

a. To av de 25 IOP-ene var udaterte. Av de daterte IOP-ene fremgikk at de var utarbeidet fra en uke til ca. 4 måneder etter at enkeltvedtak var fattet.
b. IOP-ene viser:
   ○ 24 av 25 IOP-er inneholdt en beskrivelse av mål for opplæringen. En IOP manglet beskrivelse av mål for opplæringen i ett av fagene det ble gitt spesialundervisning i.
   ○ I 22 av 25 IOP-er fremgikk det hvilke fag og områder det skal gis spesialundervisning i.
   ○ Alle de undersøkte IOP-ene beskrev hvordan spesialundervisningen skulle organiseres (klasse/gruppe/eneundervisning). I de tilfellene hvor det ble gitt spesialundervisning i flere fag, beskrev 15 av IOP-ene organisering for det enkelte fag. I 15 av de gjennomgåtte IOP-ene fremgikk det hvem/type kompetanse som skulle forestå undervisningen, men kun 10 av disse spesifiserte hvordan dette skal gjøres i de enkelte fagene.
c. Vi fant følgende avvik mellom IOP og enkeltvedtak:
   ○ I 10 IOP-er var påkrevd kompetanse hos undervisningsansvarlig ikke beskrevet, men denne var beskrevet i enkeltvedtakene.
   ○ I en IOP var ikke omfanget av spesialundervisningen beskrevet, men dette fremgikk av enkeltvedtaket.
   ○ I en IOP ble omfanget av spesialundervisningen angitt til 190 timer per år (i samsvar med sakkyndig vurdering), og ikke 180 timer slik det fremgikk av enkeltvedtaket.
   ○ I tre IOP-er var det ikke samsvar mellom fag i enkeltvedtaket og IOP-en.

Revisors vurdering
Sortland kommune **kan i flertallet, men ikke alle**, av de undersøkte sakene dokumentere **oppfyllelse** av revisjonskriteriet om å utarbeide IOP for alle elever med spesialundervisning.

Når det gjelder revisjonskriteriene for hva en individuell opplæringsplan skal inneholde, er disse etter revisors vurdering **delvis oppfylte**. Funnene som gjør at revisor vurderer disse kriteriene som delvis oppfylte er blant annet at:

- en av de undersøkte IOP-ene manglet beskrivelse av mål for opplæringen,

[25] Vi har ikke inkludert mappene fra Jennestad Montessoriskole når det gjelder undersøkelser av individuell opplæringsplan og årsrapport.

- tre av de undersøkte IOP-ene manglet beskrivelse av hvilke fag/områder det skulle gis spesialundervisning i,
- I de tilfellene hvor det ble gitt spesialundervisning i flere fag, beskrev kun 15 av de 25 undersøkte IOP-ene hvordan undervisningen skulle organiseres for det enkelte fag,
- i 10 av de undersøkte IOP-ene manglet beskrivelse av hvem/type kompetanse som skulle forestå undervisningen,
- i tre IOP-er var det ikke samsvar mellom fag i enkeltvedtaket og IOP-en.

6.5 Årsrapport

Revisjonskriterier:

- Skolen skal utarbeide årsrapport for elever med spesialundervisning.
- Årsrapporten skal gi oversikt over den opplæringa eleven har fått og ei vurdering av utvikling til eleven i forhold til målene fastsatt i elevens IOP.

Revisors funn
Det forelå årsrapport for skoleåret 2017/18 i 22 av de 28 elevmappene hvor vi undersøkte dette. Ingen av de fire undersøkte elevmappene fra Lamarka skole inneholdt årsrapport. I én av disse mappene inngikk imidlertid et nytt vedtak om spesialundervisning for skoleåret 2018/2019. I tillegg manglet det to årsrapporter i elevmappene fra Holmstad skole.

I 20 av de 22 undersøkte sakene ga årsrapporten oversikt over opplæringen eleven har fått og i 19 av sakene er det gjort en vurdering av elevens utvikling ut fra målene satt i IOP.

Revisors vurdering
På bakgrunn av revisors funn er revisors vurdering at Sortland kommune **i flertallet, men ikke alle**, av de undersøkte sakene kan dokumentere å ha **oppfylt** revisjonskriteriet om utarbeiding av årsrapport for elever med spesialundervisning. Når det gjelder revisjonskriteriet om innholdet i årsrapportene er revisors vurdering at kommunen **i stor grad, men ikke fullt ut**, har oppfylt revisjonskriteriet.

6.6 Saksbehandlingstid

Revisjonskriterier:

- Det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse vedrørende spesialundervisning ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. Saksbehandlingstiden starter idet en elev meldes til pedagogisk-psykologisk tjeneste.
- Den totale saksbehandlingstiden tilknyttet enkeltvedtak om spesialundervisning bør ikke overstige tre måneder.

Revisors funn
20 av de 30 elevmappene hvor revisor undersøkte saksbehandlingstiden, inneholdt dokumentasjon som gjorde det mulig å beregne hvor lang tid det gikk fra eleven ble henvist til sakkyndig vurdering

og til det ble fattet enkeltvedtak om spesialundervisning. I fem av disse sakene skjedde dette innen en måned.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i de 15 øvrige sakene var 6,5 måneder – med en variasjon fra to måneder til 16 måneder. Ni av disse sakene hadde en saksbehandlingstid på over tre måneder, hvorav tre av sakene hadde en saksbehandlingstid som oversteg 12 måneder. Enkeltvedtak om spesialundervisning var i de fleste tilfellene fattet kort tid etter ferdigstillelse av sakkyndig vurdering, men i en sak gikk det to måneder fra sakkyndig vurdering forelå til enkeltvedtak ble fattet.

I de elevmappene hvor det manglet dokumentasjon som muliggjorde analyse av saksbehandlingstiden fra henvisning til enkeltvedtak, dreide det seg ofte om saker som hadde løpt over flere år.

I tre av sakene fant revisor dokumentasjon på foreløpig svar fra PPD der det ble opplyst om forventet saksbehandlingstid på mer enn en måned. I foreløpig svar ble det opplyst at PPD hadde stor pågang og at saken derfor måtte vente en tid.

Revisors vurdering
Som det fremkommer av revisors funn var det i ni av de 20 undersøkte elevmappene hvor det forelå dokumentasjon som gjorde det mulig å beregne saksbehandlingstid, en total saksbehandlingstid på over tre måneder. I tre av sakene forelå det dokumentasjon på foreløpig svar fra PPD. Revisors vurdering er på denne bakgrunn at Sortland kommune **delvis har oppfylt** revisjonskriteriene om at det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse vedrørende spesialundervisning ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt, og at total saksbehandlingstid tilknyttet enkeltvedtak om spesialundervisning ikke bør overstige tre måneder.

7 OPPSUMMERING OG SAMLET KONKLUSJON

Når det gjelder problemstillingen om saksbehandling i saker om spesialundervisning er revisors konklusjon, på bakgrunn av revisors funn og vurderinger i kapittel 6, at **Sortland kommune ikke i alle saker om spesialundervisning kan dokumentere korrekt saksbehandling.** Avvik fra opplæringslova og øvrige retningslinjer knytter seg blant annet til innhenting av samtykke til sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning, innholdet i enkeltvedtak om spesialundervisning, innholdet i individuelle opplæringsplaner og saksbehandlingstid. Revisor bemerker i denne forbindelse at en konsekvens av slike avvik i forbindelse med saksbehandlingen, kan være at eleven ikke får den spesialundervisningen vedkommende har krav på, eller at spesialundervisningen som gis ikke blir tilpasset eleven i tråd med prinsippet om tilpasset opplæring.

På bakgrunn av revisors funn og vurderinger i kapittel 5 er revisors konklusjon på problemstillingen om tilpasset opplæring at **Sortland kommune delvis tilbyr tilpasset opplæring i tråd med opplæringslova og anbefalinger på området**. Forbedringspotensialet knytter seg blant annet til årlig utarbeiding av tilstandsrapport, jevnlig å vurdere kvalitet i og videreutvikling av opplæringen og utarbeiding av lokale læreplaner.

Sortland kommune har gjennom dokumentasjon **belyst sine rutiner for å ivareta kravet om tilpasset opplæring ved overgang fra barne- til ungdomsskole**, og dette er redegjort for i rapportens kapittel 5.9. **Slike rutiner finnes ifølge kommunen ikke når det gjelder overganger/bytter i skoleløpet**, altså der en elev for eksempel midt i barneskoleløpet bytter skole. Det avholdes overgangsmøte mellom skolene og foresatte/elev, men det er ikke klare rutiner hva angår ansvarsfordeling, tidspunkt for møte og liknende. Kommunen har satt ned en arbeidsgruppe som jobber med å utferdige rutiner på området.

8 REVISORS KOMMENTAR

KomRev NORD gjennomførte i 2012 forvaltningsrevisjon av Sortland kommunes grunnskole-tilbud. Også i denne sammenhengen var tilpasset opplæring og saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning sentrale tema. I rapporten «Ressursbruk i grunnskolen» oppsummerte vi våre funn og vurderinger på følgende måte:

Utklipp fra rapporten «Ressursbruk i grunnskolen» - sammendrag:

Tilknyttet spørsmålet om hvorvidt Sortland kommune sørger for tilpasset opplæring i grunnskolen, viser vår gjennomgang av et utvalg elevmapper for skoleåret 11/12 at Sortland kommune til dels kan dokumentere korrekt saksbehandling når det gjelder enkeltvedtak om spesialunderundervisning. Vår Questback-undersøkelse blant de ansatte i Sortland-skolene indikerer at undervisningen langt på vei er tilpasset som forutsatt i regelverket, men at graden av opplevd tilpasning – herunder også oppfølging av nasjonale prøver – varierer betydelig fra skole til skole. Undersøkelsen indikerer også at samarbeidet mellom undervisningspersonalet og *Pedagogisk-Psykologisk Distriktstjeneste for Vesterålen og Lødingen* (PPD) bør forbedres. Samlet gir konklusjonene fra gjennomgangen av elevmapper og resultatene fra Questback-undersøkelsen grunnlag for å trekke følgende hovedkonklusjon: *Sortland kommune sørger **til dels, men ikke fullt og helt**, for at det tilbys tilpasset opplæring i henhold til opplæringslovas krav.*

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjoner i denne forvaltningsrevisjonen, anbefalte vi Sortland kommune å fokusere på å styrke sin evne til å tilby tilpasset opplæring innenfor rammene av ordinær undervisning. Videre anbefalte vi kommunen å sikre at den oppfyller sentrale krav til saksbehandling og vedtak tilknyttet spesialundervisning. Endelig anbefalte vi kommunen å sikre oppfyllelse av plikten til utarbeidelse av årlig tilstandsrapport for grunnskolen, jf. opplæringslova § 13-10.

Vi registrerer at flere av de samme problemene som ble påpekt i vår rapport av 2012 fremdeles synes å være reelle. Dette gjelder blant annet det å skulle omsette sakkyndige vurderinger fra PPT til et konkret undervisningsopplegg, innhenting av samtykke til sakkyndig vurdering og enkeltvedtak, saksbehandlingstid og innhold i enkeltvedtak om spesialundervisning.

9 HØRING

Rapporten ble sendt på høring til Sortland kommune v/ kommunedirektør Randi Gregersen 25.02.2020. KomRev NORD mottok høringssvar fra pedagogisk konsulent på avdeling for oppvekst, Liv Edrun Johansen 02.03.2020. Kommunen hadde ingen kommentarer til rapporten.

10 ANBEFALINGER

På bakgrunn av våre funn og vurderinger – slik disse fremkommer i denne rapporten – anbefaler vi Sortland kommune

- å sørge for årlig utarbeidelse av rapport om tilstand i grunnskolen og fremleggelse av denne for kommunestyret
- å styrke sitt arbeid for kvalitetsvurdering og videreutvikling
- å styrke sitt arbeid med lokale læreplaner
- å besørge samt dokumentere at saksbehandlingen i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning tilfredsstiller gjeldende regelverk

11 REFERANSER

Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova/oppll.)

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven/fvl.)

Lov 4. juli 2003 nr. 84 om frittståande skolar (friskolelova)

FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989 (barnekonvensjonen)

Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova

Ot. prp. nr. 57 (2004-2005) om endringar i opplæringslova og friskolelova

Utdanningsdirektoratet: Veilederen Spesialundervisning 2014

Udir, *Hva gjør PP-tjenesten*, hentet fra https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/pp-tjenesten/hva-gjor-pp-tjenesten/

Udirs informasjonsside om tilpasset opplæring, hentet fra https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/

Udirs informasjonsside om Vurderingspraksis – Vurdering for læring, hentet fra https://www.udir.no/laring-og-trivsel/vurdering/

Udirs informasjonsside om Læreplanverket – Lokalt arbeid med læreplan, hentet fra https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/

Udirs informasjonsside om Veilederkorpset – https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/veilederkorps/hva-er-veilederkorpset/

Barneombudet, fagrapport 2017 *Uten mål og mening? Elever med spesialundervisning i grunnskolen*

Meld. St. 18 (2010-2011) Læring og fellesskap, hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-18-20102011/id639487/

Organisasjonskart hentet fra https://www.sortland.kommune.no/

Kommunedelplan for Kvalitet i skolen 2015-2019, hentet fra https://www.sortland.kommune.no/_f/p4/iaa918208-ff6c-4867-9a44-0f142731ebd1/kvalitet_i_skolen_versjon_til_kopiering.pdf

Statistisk sentralbyrå, KOSTRA, *Nøkkeltall, Sortland – 1870 (Nordland grunnskole)* *https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/sortland/grunnskolen*

Fra Sortland kommune
LOS-plan Sortland kommune, Lese- og skriveopplæring i alle fag, utarbeidet av LOS-nettverket 2013/-14
Vurdering for læring, Sortland kommune/ Sortlandsskolen, datert 7.4.2014

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Nordland fylkeskommune, Troms og Finnmark fylkeskommune, alle kommunene i Troms, tolv kommuner i Nordland og fire kommuner i Finnmark.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontor i Tromsø, Narvik, Sortland, Finnsnes, Sjøvegan. Leknes, Svolvær og Bodø.

Vi har 42 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

Selskapet er uavhengig i forhold til kommuner, stat, privat næringsliv og andre institusjoner i samfunnet.

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av tolv medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi
- Pedagogikk

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner av Sortland kommune:

Investeringsprosjekter og internkontroll	*2017*
FDV	*2016*
Forebyggende arbeid blant barn og unge	*2015*
Kvalitet innen pleie og omsorg	*2014*
Iverksetting av politiske vedtak	*2013*
Ressursbruk i grunnskolen	*2012*
Ferieloven	*2011*
Selvkost Reno-Vest IKS	*2010*
Offentlige anskaffelser	*2009*
Økonomistyring Omsorg	*2009*
Barneverntjenesten i Sortland kommune	*2007*
Brann og redning i Sortland kommune	*2007*
Evaluering organisasjonsmodell	*2006*