

FORVALTNINGSREVISJON

Grunnskolen i Moskenes

Moskenes kommune



Rapport 2021

Forord

Med bakgrunn i bestilling fra kontrollutvalget i Moskenes kommune har KomRev NORD IKS gjennomført forvaltningsrevisjon av kommunens grunnskoletilbud.

Kontrollutvalget har etter ny kommunelovs § 23-2 første ledd bokstav c plikt til å påse at det utføres forvaltningsrevisjon av kommunens virksomhet. Av § 23-3 første ledd fremkommer det at forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonsprosjektet har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Moskenes 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 kommuneadministrasjonen i Moskenes for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 9. september 2021

Margrete Mjølhus Kleiven
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor
Ansvarlig for kvalitetssikring

Knut Teppan Vik
Forvaltningsrevisor
Prosjektleder f.o.m. 19.3.2021

Dag Ove Andreassen
Forvaltningsrevisor
Prosjektleder f.o.m. 14.9.2020 t.o.m.
23.2.2021

Innholdsfortegnelse

1	BAKGRUNN OG BESTILLING	8
2	PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	8
2.1	Problemstillinger	8
2.2	Revisjonskriteriekilder	8
2.3	Revisjonskriterier	9
3	METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING	17
3.1	Revisors fremgangsmåte og metodevalg	17
4	GRUNNSKOLEDRIFTEN OG SØRVÅGEN SKOLE	20
5	TILPASSET OPPLÆRING – ORDINÆR UNDERVISNING	21
5.1	Intensiv opplæring	21
5.2	Undervisvurderinger	22
5.3	Vurdering av opplæringen	22
5.4	Årlige tilstandsrapporter om grunnskoleopplæringen	23
5.5	Undervisningspersonalet og kompetansekrav	24
6	SAKSBEHANDLING I SAKER OM SPESIALUNDERVISNING	26
6.0	Innledning.....	26
6.1	Sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak	27
6.1.1	Forekomsten av enkeltvedtak og sakkyndige vurderinger	28
6.1.2	Samtykke til sakkyndige vurderinger og til enkeltvedtak	28
6.1.3	De sakkyndige vurderingene vurdert opp mot kravene til dem	29
6.1.4	Enkeltvedtakene vurdert opp mot kravene til dem.....	30
6.1.5	Saksbehandlingstid	31
6.2	Individuelle opplæringsplaner (IOP) og årsrapporter	32
6.2.1	Forekomsten av individuelle opplæringsplaner og årsrapporter	32
6.2.2	De individuelle opplæringsplanene vurdert opp mot kravene til dem	33
7	ANDRE FUNN	35
8	OPPSUMMERING OG KONKLUSJON	36
9	KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE	38
10	REVISORS ANBEFALINGER	40
11	REFERANSER	41

Sammendrag

KomRev NORD har i denne forvaltningsrevisjonen jobbet med utgangspunkt i følgende overordnede problemstilling:

Tilbyr Moskenes kommune tilpasset opplæring i ordinær undervisning i tråd med opplæringslova og anbefalinger på området?

Revisors konklusjon er at Moskenes kommune **til dels tilbyr tilpasset opplæring i ordinær undervisning i tråd med opplæringslova og anbefalinger på området.**

Stikkprøver revisor har gjennomført, indikerer at kommunen har rutiner for å sikre at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, mottar *intensiv opplæring*, jf. opplæringslova § 1-4. I tillegg indikerer stikkprøver revisor har foretatt, at kommunen sørger for at elevene gis underveisvurdering i fagene. Når det gjelder de mer overordnede vurderingene av opplæringstilbudet som kommunen jevnlig skal gjennomføre, jf. opplæringslova § 13-3e, gjennomføres det relevant arbeid ved Sørvågen skole i form av utarbeidelse av årlige tilstandsrapporter, gjennomføring av elevundersøkelser og deltakelse i nasjonale prøver (inkludert etterarbeid med resultater fra slike). Revisor har blitt forelagt dokumentasjon på at Moskenes kommune v/ Sørvågen skole de siste årene har deltatt i både nasjonale prøver og gjennomført elevundersøkelser. I dokumentasjonen revisor har mottatt fra Sørvågen skole, inngår det også dokumenter som viser at resultater fra nasjonale prøver legges til grunn for utviklingsarbeid ved skolen. Revisor anser imidlertid ikke at det vurderingsarbeidet som er dokumentert, jf. ovennevnte dokumenter, favner om bredden av de vurderinger skoleeier må gjøre for fullt å oppfylle sin plikt etter opplæringslova § 13-3e. Det er både generelle og fagspesifikke mål som fremgår av Læreplanverket, og omfanget av målformuleringer er derfor stort. Revisor antar derfor at kommunens (skolens) praksis på området kan og bør videreutvikles. På bakgrunn av ovenstående vurderer revisor at Moskenes kommune v/ Sørvågen skole *til dels oppfyller* revisjonskriteriet om jevnlig å vurdere hvorvidt organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Revisors samlede vurdering er på dette grunnlaget at Moskenes kommune *til dels* innfrir sentrale krav til vurdering av grunnskoletilbudet, jf. underproblemstilling a.

Når det gjelder undervisningspersonalets kompetanse, jf. underproblemstilling b, viser revisors undersøkelser at det er mangler ved denne. To av 13 lærere oppfylte i skoleåret 2020-2021 ikke kompetansekravene for ansettelse. To av syv lærere som underviste i norsk og matematikk på barne- og mellomtrinnet, oppfylte ikke gjeldende kompetansekrav. Ingen av lærerne som underviste på små- og mellomtrinnet i engelsk i skoleåret 2020-2021, oppfylte gjeldende kompetansekrav. Revisor vurderer på bakgrunn av de ovennevnte funn at Moskenes kommune *ikke* innfrir sentrale krav til undervisningskompetanse, jf. underproblemstilling b, i den forstand at flere av de ansatte som underviser ved Sørvågen skole ikke oppfyller sentrale kompetansekrav.

Når det gjelder saksbehandling i saker om spesialundervisning, jf. underproblemstilling c, finner revisor å ha grunnlag for å konkludere med at Moskenes kommune *til dels* kan dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning. Samtidig som kommunen i flere av de undersøkte tilfellene har oppfylt flertallet av kravene om og til sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak og individuelle opplæringsplaner, jf. opplæringslova kapittel 5, finner revisor også flere eksempler på at kommunen har handlet i strid med regelverket. De, etter revisors syn, prinsipielt viktigste eksemplene på dette, er:

- Igangsettelse av spesialundervisning før sakkyndig vurdering foreligger
- Igangsettelse av spesialundervisning før skriftlig enkeltvedtak foreligger
- At innvilget spesialundervisning (gjennom enkeltvedtak) avviker fra tilrådingen i sakkyndig vurdering, uten at dette er begrunnet

Revisor vurderer videre indikasjoner på at kommunens samlede saksbehandlingstid fra en elev tilmeldes til PPT og frem til enkeltvedtak om spesialundervisning foreligger, er for lang sammenliknet med føringene fra Utdanningsdirektoratet. Revisors undersøkelse av individuelle opplæringsplaner viser at flere av disse er utarbeidet relativt lang tid i forkant av at skriftlige enkeltvedtak om spesialundervisning har foreligget for den aktuelle eleven. Også dette er i strid med føringene fra Utdanningsdirektoratet. Hva angår kravet om utarbeidelse om årsrapport for elever som mottar spesialundervisning, vurderer revisor at kommunen i noen grad innfrir dette – gjennom at det er dokumentert noe relevant evalueringsarbeid i noen av de undersøkte individuelle planene. Kommunen utarbeider ifølge rektor ikke egne årsrapporter for alle elever med spesialundervisning.

På bakgrunn av ovenstående anbefaler revisor Moskenes kommune å

- videreutvikle sine rutiner for vurderinger av grunnskoletilbudets kvalitet opp mot Læreplanverkets mål.
- påse at alle ansatte i undervisningsstillinger i kommunens grunnskole oppfyller gjeldende kvalifikasjonskrav
- treffe tiltak for å sikre korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning

1 BAKGRUNN OG BESTILLING

Kontrollutvalget i Moskenes kommune bestilte i møte 10.09.2020, under sak 20/20, en forvaltningsrevisjon rettet mot grunnskolen. I møte 18.11.2020, under sak 26/2020, vedtok kontrollutvalget overordnet prosjektskisse utarbeidet av KomRev NORD. Kontrollutvalgets uttalte formål med bestillingen er:

«(...) å vurdere om Moskenes kommune sørger for, gjennom driften av Sørvågen skole, at elevene er sikret et opplæringstilbud som er tilpasset den enkelte elev og som for øvrig er tilstrekkelig i henhold til regelverket også sett opp mot opplæringslovens intensjoner om tilpasset opplæring og spesialundervisning.».

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

Forvaltningsrevisjonen ble bestilt med følgende problemstillinger:

Tilbyr Moskenes kommune tilpasset opplæring i ordinær undervisning i tråd med opplæringslova og anbefalinger på området?

- a) *Innfrir Moskenes kommune sentrale krav til vurdering av grunnskoletilbudet?*
- b) *Innfrir Moskenes kommune sentrale krav til undervisningskompetanse?*
- c) *Kan Moskenes kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?*

2.2 Revisjonskriteriekilder

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes – med utgangspunkt i problemstillingen for den enkelte forvaltningsrevisjon - fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området. Kildene revisor har utledet revisjonskriterier fra i denne forvaltningsrevisjonen, er:

- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova
- Utdanningsdirektoratets «Veilederen Spesialundervisning» (2014)

2.3 Revisjonskriterier

Det følger av opplæringslova § 1-3 at opplæringen i grunnskolen¹ skal tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger. Bestemmelsen gir alle elever rett til tilpasset opplæring, men den innebærer ikke at alle elever uten videre har rett til særskilt tilrettelegging. Tilpasset opplæring skal, med henblikk på den ordinære undervisningen, sikres gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet. Retten til spesialundervisning inntreer, jf. opplæringslova § 5-1, dersom elever ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen. Det samlede behovet for spesialundervisning i en elevgruppe eller ved en grunnskole samlet sett avhenger gjerne, selv om også utenforliggende hensyn har betydning, av skolens evne til å gi elevene opplæring som ivaretar deres faglige og sosiale utvikling innenfor rammene av den ordinære undervisningen. I denne sammenheng er *tidlig innsats* og *underveisvurderinger* sentrale begrep.

Tidlig innsats, intensiv opplæring og underveisvurderinger

Vilkåret for at en elev har rett til *spesialundervisning* er at han eller hun ikke har, eller ikke kan få, tilfredsstillende utbytte av den *ordinære opplæringen*².

For å avgjøre om dette vilkåret er oppfylt i det enkelte tilfellet, må en ta i betraktning egenskapene ved den ordinære opplæringen og hva som vil være et tilfredsstillende utbytte av opplæringen for den enkelte elev. *Spesialundervisning* skal ivareta elevenes muligheter til å nå realistiske mål dersom dette ikke lar seg gjøre innenfor *ordinær opplæring*. Utdanningsdirektoratet legger til grunn at skolene må bruke det handlingsrommet som ordinær opplæring gir, før eleven henvises til Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) for sakkyndig vurdering som grunnlag for eventuell spesialundervisning. Skolen må kartlegge, vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak innenfor rammen av ordinær opplæring før det blir foretatt en sakkyndig vurdering av den enkelte elev, jf. opplæringslova § 5-4 første ledd. Etter revisors syn må bestemmelsen i opplæringslova § 1-4; om 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, ses i sammenheng med skolens plikter etter § 5-4 første ledd. Opplæringslova § 1-4 har vært gjeldende siden juni 2018. Av dette utleder vi følgende revisjonskriterium:

- **Moskenes kommune v/ Sørvågen skole skal ha rutiner for å sikre at elever på 1. til 4. årstrinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, får intensiv opplæring.**³

Et viktig virkemiddel for å fremme læring og tilpasse opplæringen er *underveisvurdering*, jf. forskrift til opplæringslova § 3-10 første ledd. Av forskrift til opplæringslova § 3-2 første ledd følger det at alle elever har rett til slik vurdering. Vurderingen kan formidles muntlig eller skriftlig, og den skal brukes til å vurdere om den enkelte elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen/undervisningen. Vi utleder følgende revisjonskriterium:

- **Moskenes kommune v/ Sørvågen skole skal sørge for at elevene får underveisvurdering i fagene.**

¹ Jf. opplæringslova § 1-2 første ledd.

² Jf. Utdanningsdirektoratets «Veilederen Spesialundervisning», pkt. 2.1.

³ Revisjonskriteriet er noe omformulert fra bestemmelsens ordlyd. Se kapittel 3 for begrunnelse.

Vurderinger av grunnskoletilbudet

Opplæringen i grunnskolen skal, jf. forskrift til opplæringslova § 1-1, være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet⁴. Læreplanverket skal styre innholdet i opplæringen og består av en overordnet del, fag- og timefordeling og læreplaner for de enkelte fag. I den overordnede delen av Læreplanverket fremholdes *tilpasset opplæring* som et grunnleggende prinsipp som skal være styrende for skolens praksis. I læreplanene for de enkelte fag inngår blant annet kompetansemål tilknyttet det enkelte trinn.

Det følger av opplæringslova § 13-3e at kommunen (og fylkeskommunen) skal sørge for at skolene jevnlig *vurderer i hvilken grad organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet*.⁵ Elevene skal involveres i denne vurderingen. Det overordnede ansvaret for at den type vurderinger som opplæringslova § 13-3e foreskriver, blir gjennomført, påligger etter kommuneloven § 25-1 kommunedirektøren.⁶ Revisor utleder på bakgrunn av de ovennevnte bestemmelser følgende revisjonskriterium:

- **Moskenes kommune v/ Sørvågen skole skal jevnlig vurdere hvorvidt organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet.**

Det følger også av opplæringslova § 13-3e at kommunen (som skoleeier) skal utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen; herunder læringsresultater, frafall og læringsmiljøet. Rapporten skal drøftes av kommunestyret. Revisor utleder følgende revisjonskriterium:

- **Moskenes kommune v/ kommuneadministrasjonen skal årlig forelegge kommunestyret tilstandsrapport for grunnskoleopplæringen i tråd med opplæringslova § 13-3e.**

Krav til undervisningskompetanse

Av opplæringslova § 10-1 følger det at den som skal ansettes i undervisningsstilling i grunnskolen, skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Av § 10-2 følger det at ansatte som skal undervise, må ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i. Det følger av samme bestemmelse, tredje ledd, at kravet om relevant kompetanse ikke gjelder for undervisningspersonale som er ansatt på vilkår om at de fullfører relevant utdanning (som leder til at de oppfyller kompetansekravet forbundet med stillingen).

De konkrete kompetansekravene som ansatte i undervisningsstillinger i grunnskolen må oppfylle, fremgår av forskrift til opplæringslova §§ 14-1, 14-2, § 14-3. Revisors undersøkelser av i hvilken grad undervisningspersonalet ved Sørvågen skole oppfyller disse konkrete kravene, er basert på innhenting av kommunens egenrapportering til Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). Revisor

⁴ Kunnskapsløftet er en skolereform i grunnskolen og videregående opplæring vedtatt av Stortinget første gang i juni 2004. I 2020 ble en ny reform med samme navn vedtatt av Stortinget.

⁵ Bestemmelsen er ny og ble innført i anledning ikrafttredelse av någjeldende kommunelov som inneholder nye bestemmelser om internkontroll. Opplæringslova § 13-3e kan betraktes som en videreføring av kommunens plikter jf. tidligere bestemmelser i forskrift til opplæringslova § 2-1 og opplæringslova § 13-10. Det materielle innholdet i kommunens plikter er uendret, og revisor har derfor lagt någjeldende bestemmelse til grunn på tross av at datamaterialet revisor legger til grunn for sine vurderinger, langt på vei stammer fra tiden før innføringen av ny og någjeldende kommunelov.

⁶ Kommunedirektør er synonymt med begrepene «rådmann» eller «administrasjonssjef».

ser det ikke hensiktsmessig å redegjøre i detalj for kompetansekravene som følger av forskrift til opplæringslova §§ 14-1 og 14-2 her. Vi finner det tilstrekkelig å fastslå at det for henholdsvis småtrinnet (1.-4. trinn) og mellomtrinnet (5.-7. trinn) foreligger bestemte krav om universitets- eller høyskoleutdanning (førskolelærer, barnehagelærer, grunnskolelærer mv.) av et visst omfang. For undervisning i *norsk, samisk, norsk tegnspråk, matematikk* eller *engelsk* kreves det med enkelte unntak⁷ minimum 30 studiepoeng (tilsvarende et halvt års fulltidsstudium) med direkte relevans for faget/fagene den enkelte underviser i. Vi utleder følgende revisjonskriterium:

- **Moskenes kommune v/ Sørvågen skolen skal sørge for å ha undervisningspersonale som oppfyller kompetansekravene for undervisning i grunnskolen.**

Krav til saksbehandling i saker om spesialundervisning

Spesialundervisning, som kan anses som en *individualisert form for tilpasset opplæring*, er regulert av kapittel 5 i opplæringslova. Retten til spesialundervisning for den enkelte elev følger av opplæringslova § 5-1 første ledd, som slår fast at elever som ikke har eller som ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning.

Saksbehandlingsprosessen tilknyttet spesialundervisning reguleres av opplæringslovas §§ 5-3 og 5-4. Det følger av § 5-3 første ledd at før det kan fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av de særlige behovene til eleven⁸. Bestemmelsen setter videre krav til hva som må inngå i en sakkyndig vurdering.

Av opplæringslova § 5-4 følger det at skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi elevene tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, før det blir gjennomført sakkyndig vurdering. Revisors undersøkelser av hvorvidt Moskenes kommune etterlever denne plikten, er i denne forvaltningsrevisjonen avgrenset til undersøkelser av hvorvidt kommunen tilbyr intensiv opplæring, jf. opplæringslova § 1-4. Før det foretas en sakkyndig vurdering, skal det innhentes samtykke fra eleven eller elevens foreldre, jf. opplæringslova § 5-4 annet ledd. Verken opplæringslova eller Utdanningsdirektoratets veileder oppstiller noen formkrav til dette samtykket.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler utfyller saksbehandlingsreglene som fremgår av opplæringslova i saker om spesialundervisning. Dette innebærer at forvaltningslovens kapittel III som fastslår alminnelige regler om saksbehandling, gjelder når en elev skal utredes (sakkyndig vurdering) og når et eventuelt enkeltvedtak om spesialundervisning skal fattes.

Sakkyndig vurdering

Opplæringslova § 5-3 annet ledd regulerer innholdet i de sakkyndige vurderingene. Det følger av bestemmelsen at den sakkyndige vurderingen blant annet skal gjøre rede for og ta standpunkt til:

- Elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
- Lærevansker hos eleven, og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
- Realistiske opplæringsmål for eleven
- Om en kan løse elevens utfordringer innenfor det ordinære opplæringstilbudet
- Hvilken opplæring som vil gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud.

⁷ Unntakene er knyttet til *når* den enkelte ansatte avsluttet den utdannelsen som ble lagt til grunn for ansettelse i undervisningsstilling, og hvilke kompetansekrav som på ansettelsestidspunktet var gjeldende for tilsetting i undervisningsstilling.

⁸ Hver kommune skal, jf. opplæringslova § 5-6 første ledd, ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT).

Vurderingen av elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet skal være en vurdering av om eleven har rett til spesialundervisning i henhold til opplæringslova § 5-1 første ledd. I denne vurderingen inngår også en vurdering av hvorvidt en kan hjelpe på de vanskene eleven har, innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Når det gjelder hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud, er tilrådingen som skal inngå i sakkyndig vurdering, sentral. Tilrådingen skal, foruten angivelse av realistiske opplæringsmål, omfatte prinsippene for innholdet i opplæringen samt anbefale en organisatorisk gjennomføring av opplæringen. Dersom eleven har behov for gruppe- eller eneundervisning i større eller mindre grad, må også dette behandles i den sakkyndige vurderingen. Endelig skal den sakkyndige vurderingen angi omfanget av elevens behov for spesialundervisning. Angivelse av antall timer er en del av kravet om drøfting av hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud til den aktuelle eleven. Den sakkyndige vurderingen skal også si noe om hvordan tiden skal fordeles på de ulike organisatoriske løsningene, herunder også beskrive hvilken kompetanse som aktuelle ekstraressurser (undervisningspersonale) må inneha, dersom det anses nødvendig med ekstra personale for at den aktuelle eleven skal få et forsvarlig opplæringstilbud.

Opplæringslova regulerer ikke eksplisitt hvor lenge en sakkyndig vurdering er gyldig, men det må innfortolkes at den sakkyndige vurderingen skal kunne gi skolen et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Det bør derfor komme tydelig frem i den sakkyndige vurderingen hvor lang periode PP-tjenesten har gitt den gyldighet for. Utdanningsdirektoratet legger til grunn at hvis den sakkyndige vurderingen er grundig og elevens behov er mer eller mindre uendret, kan det tenkes at en sakkyndig vurdering kan gjelde for mer enn ett opplæringsår.⁹ Revisor ser på denne bakgrunn ikke noe grunnlag for å utlede et revisjonskriterium tilknyttet hvor «fersk» en sakkyndig vurdering må være for å kunne legges til grunn for et enkeltvedtak om spesialundervisning. Vi har i kapittel 6 likevel påpekt det der vi ser at sakkyndig vurdering har vært tre år gammel eller eldre på det tidspunktet den har blitt lagt til grunn for enkeltvedtak.

Enkeltvedtak om spesialundervisning

En beslutning om å tildele eller ikke å tildele spesialundervisning må, jf. forvaltningsloven § 2 a og b, forstås som et *enkeltvedtak*. Det følger også av opplæringslova §§ 5-3 og 5-4 at det skal fattes enkeltvedtak i saker om spesialundervisning. Eleven eller elevens foreldre har, med de begrensninger som følger av reglene om taushetsplikt og forvaltningsloven § 19, rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg, før det blir gjort vedtak, jf. opplæringslova § 5-4 annet ledd. Tilbud om spesialundervisning skal i den grad det er mulig, utformes i samarbeid med eleven og elevens foreldre, og det skal legges stor vekt på deres mening, jf. opplæringslova § 5-4 tredje ledd.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler utfyller saksbehandlingsreglene i opplæringslova. Enkeltvedtaket skal som hovedregel være *skriftlig*, og det skal begrunnes samtidig med at vedtaket treffes, jf. forvaltningsloven §§ 23 og 24 første ledd. Begrunnelsen skal vise til de regler vedtaket bygger på, samt de faktiske forholdene som er lagt til grunn, jf. forvaltningsloven § 25 første og annet ledd. For enkeltvedtak om spesialundervisning er det tilstrekkelig å henvise til den sakkyndige vurderingen. Dersom enkeltvedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, er det presisert i opplæringslova § 5-3 fjerde ledd at skolen må begrunne hvorfor den ikke følger tilrådingen i den sakkyndige vurderingen, og hvorfor den mener at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter opplæringslova § 5-1.

⁹ Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014, punkt 6.3.

Enkeltvedtaket skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hva slags opplæringstilbud eleven skal få, og må ifølge Utdanningsdirektoratets veileder

- angi omfanget av spesialundervisningen i tid (som hovedregel i klokketimer) der det er aktuelt
- beskrive innholdet i spesialundervisningen
- si noe om organiseringen av opplæringen
- beskrive kompetansen som er nødvendig i spesialundervisningen¹⁰

Detaljeringsgraden Utdanningsdirektoratet viser til, impliserer etter revisors syn at det kun vil være skriftlige enkeltvedtak om spesialundervisning som vil være tilstrekkelig.¹¹ Når det gjelder enkeltvedtakets beskrivelse av innholdet i undervisningen, legger Utdanningsdirektoratet til grunn at enkeltvedtaket skal si noe om «(...) *hva slags opplæringstilbud, avvik fra læreplanverket; herunder kompetansemål og timer, hvilke fag avviket skal gjelde for, fritak fra vurdering m.v.*». Direktoratet viser til at det er understreket i forarbeidene til opplæringslova at det må gå frem klart og fullstendig hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. Revisor legger derfor til grunn at enkeltvedtakene, med hensyn til innholdet i spesialundervisningen, bør inneholde beskrivelser av:

- hvilke(t) fag spesialundervisningen rettes mot
- eventuelle avvik fra læreplanverkets foreskrevne kompetansemål og timeantall (avhengig av hvilket årstrinn eleven går på)

Saksbehandlingstid

Opplæringslova kapittel 5 angir ikke hvor lang tid det kan gå før det treffes enkeltvedtak om spesialundervisning. Også på dette punktet må opplæringslova suppleres med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Av forvaltningsloven § 11a fremgår det at forvaltningsorganet i forbindelse med enkeltvedtak, skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Utdanningsdirektoratet fastslår at i vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at for eksempel en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder kan være for lang saksbehandlingstid.¹² Revisor har tatt utgangspunkt i at henvisningen til PPT må regnes som starttidspunktet for saksbehandlingen tilknyttet enkeltvedtak om spesialundervisning.

Individuell opplæringsplan (IOP)

Det følger av opplæringslova § 5-5 første ledd at det skal utarbeides individuell opplæringsplan (IOP) for elever som får spesialundervisning. Planen skal inneholde en beskrivelse av mål for opplæringen, innholdet i den og hvordan opplæringen skal gjennomføres. IOP skal bygge på enkeltvedtaket om spesialundervisning, og kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn de som kommer frem av enkeltvedtaket. Utdanningsdirektoratet legger til grunn at IOP skal utarbeides så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er fattet, men gir i veilederen Spesialundervisning ingen nærmere definisjon av hva som med rimelighet kan sies å være «så snart som mulig». Videre kan det, ifølge Utdanningsdirektoratet, være aktuelt å påbegynne arbeidet med IOP før selve enkeltvedtaket er fattet, men planen kan ikke ferdigstilles før et enkeltvedtak foreligger.

¹⁰ Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014, punkt 7.2.

¹¹ Se for øvrig kapittel 6.2.2 i vår rapport.

¹² Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014, punkt 7.6.

Innenfor rammen av opplæringslovas krav kan IOP utformes på ulike måter. Hva en IOP mer konkret skal inneholde, og hvor grundig den bør være, må avgjøres etter en faglig vurdering i det enkelte tilfellet. Utdanningsdirektoratet anbefaler at innholdsbeskrivelsen i planen bør angi hva eleven skal arbeide med og områder og arbeidsmåter vedkommende skal ta del i. Om hvordan opplæringen skal drives, sier veilederen blant annet at det kan være aktuelt å omtale organisering av opplæringen, bruk av tid, bruk av personalressurser, læremidler og utstyr.¹³

Årsrapport

Det fremgår av opplæringslova § 5-5 annet ledd at skolen én gang i året skal utarbeide en «årsrapport» for alle elever med spesialundervisning. Årsrapporten skal gi oversikt over opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling i forhold til målene fastsatt i elevens IOP. Ifølge Utdanningsdirektoratet er følgende problemstillinger aktuelle utgangspunkt for årsrapporten:

- *Hvordan har elevens opplæring vært – hva har vært bra og mindre bra i opplæringen?*
- *Hvordan har elevens utvikling vært sett i forhold til målene i IOP?*
- *Er målene fortsatt relevante eller er det behov for å justere dem?*
- *Bør tiltakene som gjelder organisering og arbeidsmåter justeres?*
- *Er det fortsatt behov for spesialundervisning?*
- *Hvordan bør det videre arbeidet legges opp? Bør det gjøres justeringer i opplegget for øvrig?*

Skolen skal sende årsrapporten til eleven/foreldrene og til kommunen.

Når elevens utvikling er vurdert, må skolen, i samarbeid med foreldrene og eleven, vurdere om det er behov for videre spesialundervisning eller om eleven kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Dersom elevens utvikling er relativt stabil og behovet for spesialundervisning er godt dokumentert gjennom tidligere utredninger, kan det være tilstrekkelig å bygge videre på disse utredningene uten å foreta en ny grundig sakkyndig vurdering. Ofte kan det være tilstrekkelig med en grundig utredning for eksempel hvert tredje år. Skolen fatter nytt vedtak om spesialundervisning med samtykke fra foreldrene/eleven, på bakgrunn av den sakkyndige vurderingen og evalueringen i årsrapporten.¹⁴

På grunnlag av foranstående utleder vi følgende konkrete revisjonskriterier for vurdering av Moskenes kommunens praksis når det gjelder behandling av saker om spesialundervisning:

- **Det skal innhentes samtykke fra eleven eller foresatte til sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning.**
- **Det skal foreligge sakkyndig vurdering fra PPT før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning.**
- **Sakkyndig vurdering skal vise**
 - **eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet**

¹³ Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014, punkt 8.3.

¹⁴ Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014, punkt 9.2.

- **lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen**
- **realistiske opplæringsmål for eleven**
- **om man kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet**
- **hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud, herunder**
 - **prinsippene for innholdet i opplæringen**
 - **anbefaling om organisatorisk gjennomføring av opplæringen (evt. fordeling på ulike organisatoriske løsninger**
 - **omfanget av elevens behov for spesialundervisning**
 - **hvilken kompetanse aktuelle ekstraressurser (personell) må ha**
- **Det skal foreligge skriftlig enkeltvedtak i saker om spesialundervisning.**
- **Enkeltvedtaket skal begrunnes, herunder vise til de reglene vedtaket bygger på, samt de faktiske forhold som er lagt til grunn.**
- **Vedtaket skal**
 - **Beskrive innholdet i spesialundervisningen, herunder hvilke fag undervisningen rettes mot og eventuelle avvik fra læreplanverkets kompetansemål og timeantall**
 - **angi omfanget av spesialundervisningen i tid (timer),**
 - **si noe om organiseringen av opplæringen**
 - **beskrive kompetansen som er nødvendig i spesialundervisningen dersom det er aktuelt med ekstra personalressurser**
- **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.**
- **Skolen skal så snart som mulig utarbeide individuell opplæringsplan (IOP) for elever som har fått enkeltvedtak om spesialundervisning.**
- **IOP-en skal vise mål for opplæringen, innholdet i opplæringen, og hvordan opplæringen skal gjennomføres.**
- **Beskrivelsen i IOP-en av omfanget opplæringens innhold, mål og gjennomføring skal være i samsvar med elevens enkeltvedtak om spesialundervisning.**
- **Skolen skal utarbeide årsrapport for elever med spesialundervisning.**
- **Årsrapporten skal gi oversikt over den opplæringen eleven har fått og en vurdering av utviklingen til eleven i forhold til målene fastsatt i elevens IOP.**
- **Det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse vedrørende spesialundervisning ikke kan besvares i løpet av én 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.**

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis i tekstboks innledningsvis i kapitlene de brukes i.

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

3.1 Revisors fremgangsmåte og metodevalg

For å kunne besvare de problemstillingene som fra vår og kontrollutvalgets side er lagt til grunn for denne forvaltningsrevisjonen, har vi benyttet oss av følgende metoder og kilder:

Vi har undersøkt større mengder med skriftlig materiale (dokumentanalyse) som vi har mottatt fra kommunen eller som er offentlig tilgjengelig. Det skriftlige materiale omfatter blant annet:

Overordnede dokumenter tilknyttet Moskenes kommunes grunnskoledrift, herunder

- Tilstandsrapporter for grunnskolen i Moskenes for årene 2019 og 2020
- Utskrifter av resultater fra nasjonale prøver gjennomført på ulike årstrinn ved Sørvågen skole i skoleårene 17/18, 18/19 og 19/20.
- «Skriverammer» for arbeid med resultatene av nasjonale prøver på ulike årstrinn ved Sørvågen skole
- Utskrifter av resultater fra gjennomførte elevundersøkelser ved Sørvågen skole i 2017, 2019 og 2020.
- Saksmapper til elever med spesialundervisning i skoleårene 2019/2020 og 2020/2021
- Moskenes kommunes egenrapportering til Grunnskolens Informasjonssystem (GSI)

Revisor innledet sin dialog med Moskenes kommune i november 2020. Kommuneadministrasjonens kontaktperson overfor revisor i denne forvaltningsrevisjonen har vært oppvekstsjef/rector ved Sørvågen skole. Vedkommende fratradte sin stilling sommeren 2021, men omtales videre i denne rapporten som «rector».

Nedenfor presenterer og drøfter vi vår fremgangsmåte med henblikk på forvaltningsrevisjonens problemstillinger. To sentrale begrep i vurderingen av metodevalg og de dataene (informasjonen) disse frembringer, er *gyldighet* og *pålitelighet*. Informasjon som utgjør et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å besvare en problemstilling, er å anse som *gyldige* data. Informasjon som ikke er beheftet med (vesentlige) feil, er å betrakte som *pålitelige* data. For at revisor skal kunne besvare de problemstillinger kontrollutvalget legger til grunn, må revisor sikre at datagrunnlaget revisor bygger sine svar (vurderinger) på, er både gyldig og pålitelig.

I tråd med forutsetningene som er lagt til grunn i overordnet prosjektskisse anser vi at underproblemstilling 1, 2 og 3 – slik disse behandles nedenfor – alle kan anses som å omhandle Moskenes kommunes evne til - og praksis for - å gi *tilpasset opplæring*, jf. forvaltningsrevisjonens hovedproblemstilling. Vi anser dermed underproblemstillingene som relevante konkretiseringer av hovedproblemstillingen.

Underproblemstilling 1. Innfrir kommunen sentrale krav til vurdering av undervisningstilbudet?

For å besvare denne problemstillingen, har revisor tatt utgangspunkt i opplæringslovas bestemmelser om underveisvurderinger, det mer overordnede arbeidet tilknyttet vurdering av grunnskoletilbudet samt bestemmelser om årlige tilstandsrapporter for grunnskolen. Når det gjelder underveisvurderinger, er det åpenbart at det ville ha blitt for ressurskrevende for revisor å undersøke hvorvidt samtlige elever ved Sørvågen skole mottar underveisvurderinger i samtlige fag. I den grad slike underveisvurderinger gjennomgående dokumenteres, noe som i seg selv ikke er påkrevd etter gjeldende regelverk, vil de utgjøre en svært omfattende mengde skriftlig dokumentasjon. Muntlige underveisvurderinger vil uansett være utilgjengelige for revisor – med mindre revisor skulle velge

å observere undervisningen ved skolen. Dette ville være en svært ressurskrevende metode – og den vil heller ikke nødvendigvis være uproblematisk med hensyn til pålitelighet. Revisor har derfor valgt å benytte seg av stikkprøver gjennom å velge enkeltnavn fra klasselister og be om å bli forelagt eventuell dokumentasjon på underveisvurderinger av disse - med bakgrunn i rektors beskrivelser av skolens vurderingspraksis. Resultatene fra slike stikkprøver gir ikke grunnlag for sikker «generalisering» fra de aktuelle elevene til alle skolens elever. Tatt i betraktning at revisor – og ikke skolens egne representanter – har styrt utvalget av *hvilke* elever vurderingsarbeidet skulle dokumenteres for, anser revisor likevel resultatene av stikkprøvene som å gi indikasjoner på hvorvidt skolen generelt gir elevene underveisvurderinger.

Hva angår de mer overordnede vurderingene av grunnskoetilbudets kvalitet, er revisors vurderinger av skolens arbeid på dette området basert på samtale med rektor samt gjennomlesning av flere relevante dokumenter. Revisor anser at datamaterialet samlet sett gir et dekkende bilde av skolens overordnede vurderingsarbeid, jf. opplæringslova § 13-3e.

Underproblemstilling 2. Innfrir kommunen sentrale krav til undervisningskompetanse?

Revisors besvarelse av underproblemstilling 2 bygger på informasjon fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). Utdanningsdirektoratet (Udir) er eier av systemet. Av Udir sine nettsider fremgår det at GSI samler inn en omfattende mengde data om grunnskolen i Norge. Udir setter i samarbeid med Statistisk sentralbyrå (SSB) premissene for hvilke data som samles inn i GSI, er ansvarlig for innsamlingen og sørger for at data overføres til KOSTRA.¹⁵ Revisor har også innhentet opplysninger fra rektor ved Sørvågen skole angående undervisningspersonalets kompetanse.

Underproblemstilling 2 retter seg konkret mot hvorvidt undervisningspersonalet ved grunnskolen i Moskenes oppfyller de kompetansekravene som følger av Opplæringslova m/ forskrift. Dette spørsmålet behandles også direkte i GSI under overskriften «Årsverk og ansatte» med *underoverskriftene «Kompetansekrav for tilsetting (...)*» og *«Kompetansekrav for undervisning i fag de underviser i (...)*. Revisor anser dermed at tallmaterialet som fremgår under disse underoverskriftene for Moskenes kommunes del, må anses både relevante og tilstrekkelige for å besvare underproblemstilling 2. Vi har ingen grunn til å anta at tallmaterialet Udir har samlet inn om Moskenes kommune, inneholder vesentlige feil. Dermed anser vi også tallmaterialet fra GSI som pålitelige data.

Underproblemstilling 3. Kan Moskenes kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?

Underproblemstilling 3 er etter sin ordlyd direkte rettet mot kommunens *dokumenterte saksbehandling* i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning. Revisor har derfor innhentet mapper fra Moskenes kommune der all etterspurt dokumentasjon som kommunen har tilknyttet enkeltelevers vedtak om spesialundervisning, ifølge kommuneadministrasjonen skal være samlet. Våre undersøkelser er avgrenset til å gjelde kommunens praksis i skoleårene 2019/2020 og 2020/2021. Revisors vurderinger av kommunens dokumenterte saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning, bygger på revisors gjennomlesning av de dokumentene revisor har blitt forelagt. Revisor har i tillegg drøftet elevmappenes innhold i et verifiseringsmøte med rektor den 2.7. i år. I dette møtet ble uavklarte spørsmål besvart, og revisor oppfatter på bakgrunn av dette møtet å ha en felles forståelse med rektor av datamaterialets omfang og innhold.

¹⁵ «KOSTRA» står for Kommune-Stat-Rapportering og gir styringsinformasjon om ressursinnsats, prioriteringer og måloppnåelse i bydeler, kommuner og fylkeskommuner.

Intensiv opplæring, jf. opplæringslova § 1-4

Revisor anser at opplæringslovas bestemmelse om intensiv opplæring er en konkretisering av skoleeiers plikt til å tilby tilpasset opplæring. Bestemmelsen lyder:

«På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventa progresjon blir nådd. Om omsynet til eleven sitt beste talar for det, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning.»

På bakgrunn av dette har revisor valgt å gjøre stikkprøver tilknyttet Sørvågen skoles praksis med hensyn til å gi slik intensiv opplæring. I denne forbindelse har revisor valgt å se bort ifra deler av bestemmelsen ved utledning av revisjonskriterier. Vi legger, som det fremgår av kapittel 2, følgende revisjonskriterium til grunn:

«Moskenes kommune v/ Sørvågen skole skal ha rutiner for å sikre at elever på 1. til 4. årstrinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, får intensiv opplæring.»

Etter vårt syn vil det innenfor de ressursmessige rammene denne forvaltningsrevisjonen er underlagt, være for ressurskrevende å gjøre vurderinger av om de aktuelle elevene *raskt* har fått *egnet* opplæring. Dette ville kreve en detaljkunnskap om den enkelte sak som nødvendigvis er vanskelig tilgjengelig for revisor, samt (spesial)pedagogisk kompetanse til å vurdere hvorvidt undervisningen ble gitt raskt nok og med det riktige innholdet.

Med utgangspunkt i revisjonskriteriet som følger av kapittel 2 og gjengis ovenfor, har vi gjennomført stikkprøver gjennom å be om å bli forelagt skriftlig dokumentasjon som viser et konkret undervisningsopplegg av typen «intensiv opplæring» i faget norsk. Hensikten var å undersøke – gjennom en slik stikkprøve – hvorvidt det i det hele tatt gis intensiv opplæring ved skolen. Resultatet kan ikke generaliseres til samtlige andre fag. Revisor anser likevel – særlig på bakgrunn av at revisor selv styrte hvilket fag det fremlagte eksempelet gjelder – resultatet som en viktig indikasjon på hvordan den «bredere» praksisen for intensiv opplæring er ved Sørvågen skole; altså hvorvidt det foreligger rutiner for å sikre intensiv opplæring til elever som etter lovens ordlyd skal få tilbud om dette.

Vi anser å ha gjennomført forvaltningsrevisjonen i tråd med kravene som følger av gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.¹⁶

¹⁶ RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norsk Kommunerevisorforbund sitt styre den 12.08.2020.

4 GRUNNSKOLEDRIFTEN OG SØRVÅGEN SKOLE

Moskenes kommunens grunnskoledrift finner sted på Sørvågen skole. Ved avslutningen av skoleåret 2020/2021 hadde skolen 78 elever fordelt på småtrinnet (1.-4. trinn), mellomtrinnet (5.-7. trinn) og ungdomstrinnet (8.-10. trinn.). Det er femten pedagoger og seks assistenter ansatt ved skolen.

Sørvågen skole



Foto: Lofotposten

PPT Vest-Lofoten er pedagogisk-psykologisk tjeneste for Moskenes kommune, Flakstad kommune og Vestvågøy kommune. Tjenesten er en del av *Familieenheten* i Vestvågøy kommune og har lokaler på Leknes. Det er til sammen syv ansatte i PPT Vest-Lofoten.

5 TILPASSET OPPLÆRING – ORDINÆR UNDERVISNING

I dette kapittelet behandler vi følgende problemstillinger:

Innfrir Moskenes kommune sentrale krav til vurdering av grunnskoletilbudet?

Innfrir Moskenes kommune sentrale krav til undervisningskompetanse?

Kapittelet inneholder også revisors funn og vurderinger tilknyttet andre sentrale krav tilknyttet *tilpasset opplæring* i form av ordinær undervisning.

Revisjonskriterier

-Moskenes kommune v/ Sørvågen skole skal ha rutiner for å sikre at elever på 1. til 4. årstrinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, får intensiv opplæring

-Moskenes kommune v/ Sørvågen skole skal sørge for at elevene får undervisvurdering i fagene.

-Moskenes kommune v/ Sørvågen skole skal jevnlig vurdere hvorvidt organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

-Moskenes kommune v/ kommuneadministrasjonen skal årlig forelegge kommunestyret tilstandsrapport for grunnskoleopplæringen i tråd med opplæringslova § 13-3e.

-Moskenes kommune v/ Sørvågen skolen skal sørge for å ha undervisningspersonale som oppfyller kompetansekravene for undervisning i grunnskolen

*Kilder: Opplæringslova, kapittel 1,5, 10 og 13
Forskrift til opplæringslova, kapittel 3 og 14*

5.1 Intensiv opplæring

Revisors funn

Rektor opplyser at intensiv opplæring etter opplæringslova § 1-4 omtales som «tidlig innsats» ved Sørvågen skole. På en relativt liten skole med begrensede ressurser, kan det være utfordrende å finne gode måter å gjennomføre denne typen undervisning på. Rektor opplyser at skolen har hatt en «prøveperiode» for å finne en god metodikk for intensiv opplæring. Ansvaret for intensiv opplæring ligger i dag hos to spesialpedagoger som er ansatt ved skolen. Disse kan både støtte og gjennomføre slike tiltak i grupper og overfor enkeltelever. Skolen har ingen skriftlige rutinebeskrivelser av hvordan elever som «aspirerer til» intensiv opplæring skal fanges opp. Det tas utgangspunkt prøver og tester som gjennomføres i den ordinære undervisningen. I tillegg gjennomføres det, når det anses nødvendig, dialogmøter mellom assisterende rektor eller rektor, den aktuelle elevens kontaktlærer og en av spesialpedagogene ved skolen. Revisor har bedt om å bli forelagt skriftlig dokumentasjon som viser et konkret undervisningsopplegg av typen «intensiv opplæring» i faget *norsk*. Fra Sørvågen skole har revisor blitt forelagt to dokumenter der det fra en av skolens spesialpedagoger rapporteres angående to enkeltelever som har mottatt slik opplæring i norskfaget. Dokumentene inneholder informasjon om hvorvidt den aktuelle eleven har mottatt slik opplæring i gruppe med

andre eller alene, hva lærer og elev(er) har arbeidet med i den intensive opplæringen, omfanget av opplæringen og elevens utvikling underveis.

Revisors vurdering

Revisor kan – all den tid de innhentede data her under punkt 5.1 – er innhentet gjennom en stikkprøve, ikke utelukke at det kan finnes tilfeller ved Sørvågen skole der elever som «aspirerer til» å motta intensiv opplæring, jf. opplæringslova § 1-4, ikke mottar slik. Stikkprøvene revisor har foretatt, indikerer imidlertid at det ved Sørvågen skole er praksis for å sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, får intensiv opplæring. Det samme gjelder de muntlige opplysningene fra rektor som blant annet tyder på at arbeidsoppgaver tilknyttet intensiv opplæring er lagt til to konkrete ansatte ved Sørvågen skole. Revisor anser at det skriftlige materialet som har blitt oversendt fra Sørvågen skole, er i tråd med den praksisen rektor muntlig har beskrevet. Revisor anser derfor, med et visst forbehold, Moskenes kommune som å *oppfylle* revisjonskriteriet om å skulle ha rutiner for å sikre at elever på 1. til 4. årstrinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, får intensiv opplæring.

5.2 Underveisvurderinger

Revisors funn

Rektor opplyser at det gjennomføres utviklingssamtaler mellom lærer og den enkelte elev samt foreldresamtaler der også elevens foreldre deltar. Utviklingssamtaler og foreldresamtaler utgjør selve halvårsvurderingen ved avsluttet høstsemester og de danner grunnlaget for skriftlig halvårsvurderinger i vårsemesteret.

Revisor har bedt om å bli forelagt skriftlige halvårsvurderinger og referater fra foreldresamtaler til knyttet tre tilfeldig utvalgte elever ved Sørvågen skole. Ved oversendelsen av dokumentasjon, har rektor opplyst at én av de tre valgte elevene ble skrevet ut etter første termin i inneværende skoleår og at det derfor ikke foreligger noen vurderinger for vedkommende. Når det gjelder de to andre elevene, har revisor blitt forelagt dokumentasjonen revisor har etterspurt.

Revisors vurdering

Det gjelder også dette revisjonskriteriet at revisors undersøkelser har tatt form av stikkprøver. Disse stikkprøvene gir ikke grunnlag for å uttale seg sikkert om hvorvidt alle elever ved Sørvågen skole er gjenstand for underveisvurderinger i alle fag. Stikkprøvene revisor har foretatt, indikerer imidlertid at det ved Sørvågen skole er en praksis for å gi elevens slike underveisvurderinger – på den måten rektor har beskrevet. Revisor anser derfor, med et visst forbehold, Moskenes kommune som å *oppfylle* revisjonskriteriet om å gi elevene underveisvurderinger i fagene.

5.3 Vurdering av opplæringen

Revisors funn

Rektor opplyser at det er i forbindelse med den årlige utarbeidelsen av tilstandsrapport for grunnskolen, som utarbeides i tråd med en mal fra Utdanningsdirektoratet, at det gjøres mer overordnede vurderinger av kommunens grunnskoletilbud – slik at tilstandsrapportene gis det innholdet de skal ha. Revisor har i tillegg blitt forelagt dokumentasjon på at Moskenes kommune v/ Sørvågen skole de siste årene har deltatt i både nasjonale prøver og gjennomført elevundersøkelser. Disse prøvene og undersøkelsene omtales i de årlige tilstandsrapportene. I dokumentasjonen revisor har mottatt fra Sørvågen skole, inngår det også dokumenter som viser at resultater fra nasjonale prøver legges til grunn for utviklingsarbeid ved skolen.

Revisors vurdering

Revisor finner det dokumentert at Moskenes kommune v/ Sørvågen skole gjennom utarbeidelse av årlige tilstandsrapporter, gjennomføring av elevundersøkelse og deltakelse i – med påfølgende arbeid bygget på resultatene av – nasjonale prøver, innhenter og bruker informasjon som må anses relevant for vurderinger av forholdet mellom 1) opplæringstilbudets kvaliteter og 2) måloppnåelse jf. læreplanverket for Kunnskapsløftet. Revisor anser imidlertid at det vurderingsarbeidet som, jf. de ovennevnte dokumenter, kan anses dokumentert, ikke favner om bredden av de vurderinger skoleeier må gjøre for fullt å oppfylle sin plikt etter opplæringslova § 13-3e. Det er både generelle og fagspesifikke mål som fremgår av Læreplanverket, og omfanget av målformuleringer er derfor stort. Revisor antar derfor at kommunens (skolens) praksis på området kan og bør videreutvikles. På bakgrunn av ovenstående vurderer revisor at Moskenes kommune v/ Sørvågen skole *til dels oppfylder* revisjonskriteriet om jevnlig å vurdere hvorvidt organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

5.4 Årlige tilstandsrapporter om grunnskoleopplæringen

Revisors funn

Revisor har blitt forelagt *tilstandsrapport for grunnskolen* i Moskenes for årene 2019 og 2020. Begge rapportene inneholder informasjon om:

- Elever og undervisningspersonale
 - Begge rapportene inneholder informasjon om antall elever og antall lærere samt lærertettheten ved Sørvågen skole.
- Læringsmiljø
 - Begge rapportene tematiserer mobbing og trivsel. I begge rapportene vises det til en kartlegging av trivsel i grunnskolen, der Moskenes kommune sammenliknes med kommunegruppe 5, Nordland fylke og landet for øvrig. Tilstandsrapporten for 2019 sier ikke noe mer om læringsmiljøet ved Sørvågen skole. Rapporten for 2020 inneholder mer informasjon – i form av skoleeiers egenvurdering som inneholder
 - Generelle betraktninger rundt mobbing som et samfunnsproblem
 - Resultater fra sist gjennomførte elevundersøkelse inndelt i indeksene *støtte fra lærer, vurdering for læring, læringskultur, mestring og elevdemokrati/medvirkning*.
 - Resultater fra sist gjennomførte elevundersøkelse, herunder spørsmål relatert til hvorvidt elever ved Sørvågen skole opplever å bli mobbet digitalt (på sosiale medier) eller av medelever eller voksne på skolen.
- Resultater
 - Begge rapportene inneholder informasjon om resultater ved Sørvågen skole, men med noe ulikt innhold:
 - I tilstandsrapporten fra 2019 presenteres resultatene fra siste gjennomføring av nasjonale prøver relativt kortfattet gjennom søylediagram som viser gjennomsnittskarakterer¹⁷ i fagene norsk, matematikk og engelsk i perioden 2016-2019 i Moskenes kommune og kommunegruppe 5.
 - Tilstandsrapporten for 2020 redegjør for innholdet i den kartleggingen de nasjonale prøvene innebærer. I tillegg fremlegges resultater i form av elevers «skalapoeng» og mestringsnivåer. Moskenes kommune, kommunegruppe 5,

¹⁷ Standpunkt karakterer og eksamens karakterer.

Nordland fylke og landet for øvrig inngår i sammenlikningene av skalapoeng og mestringsnivå i lesing, regning og engelsk. Resultatene fra ungdomstrinnet behandles som eget underkapittel i rapporten. Deretter presenteres gjennomsnittskarakterer i fagene norsk, matematikk og engelsk for Moskenes kommune, kommunegruppe 5, Nordland fylke og landet for øvrig. Rapporten inneholder også presentasjon av grunnskolepoeng¹⁸ gjennom sammenlikninger der de nevnte enkeltkommuner og grupper inngår. I rapporten inngår det også fremstillinger av skolebidrag¹⁹ på småtrinnet, mellomtrinnet og ungdomstrinnet.

- Gjennomføring
 - I tilstandsrapporten for 2019 inngår det ingen informasjon om overgangen fra grunnskolen til videregående opplæring. Det vises i rapporten til en feil i databasen Skoleporten.
 - I tilstandsrapporten for 2020 inngår det informasjon om hvor stor andel av sist uteksaminerte elevkull som var registrert i videregående opplæring høsten etter uteksaminering fra grunnskolen. For Moskenes kommunes del var andelen i 2019 100 %.

Revisors undersøkelser viser for øvrig at begge de to tilstandsrapportene er forelagt kommunestyret i Moskenes for behandling.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Moskenes kommune v/ Sørpågen skole *oppfyller* revisjonskriteriet om årlig å forelegge kommunestyret årlig tilstandsrapport for grunnskolen. Revisor bemerker at tilstandsrapporten for 2019 fremstår noe mangelfull sett i forhold til innholdskravene som følger av opplæringslova § 13-3e, men revisor vektlegger at den siste avlagte rapporten; den for 2020, oppfyller innholdskravene.

5.5 Undervisningspersonalet og kompetansekrav

Revisors funn

Revisor har konsultert Grunnskolens informasjonssystem (GSI), nærmere bestemt opplysninger registrert under overskriften «C. Årsverk og ansatte.» Her fremgår det at det totalt er 13 lærere²⁰ ansatt ved Sørpågen skole. Av disse er det i skoleåret 2020-2021 elleve lærere som oppfyller kompetansekravene for tilsetting, mens to av de ansatte lærerne ikke oppfyller disse kompetansekravene.

Når det gjelder kompetansekrav for å undervise i konkrete fag, inneholder GSI registreringer av lærernes kompetanse med henblikk på fagene *norsk, samisk, norsk tegnspråk, matematikk og engelsk*. Det fremgår av GSI at i skoleåret 2020-2021, gjelder det både for *norsk* og *matematikk* at to av de syv lærerne som underviser i disse fagene på barne- og mellomtrinnet, ikke oppfyller kravet om minimum 30 studiepoengs utdanning med relevans for det konkrete faget. Når det gjelder faget engelsk, tyder opplysningene i GSI på at ingen av lærerne som i skoleåret 2020-2021 underviser på

¹⁸ *Grunnskolepoeng* er summen av elevenes avsluttende karakterer delt på antall karakterer og ganget med 10.

¹⁹ *Skolebidrag* indikerer hvor mye skolen har bidratt til elevenes læring i de grunnleggende ferdigheter/fag som testes på nasjonale prøver, sammenliknet med bidraget til elever med tilsvarende elevbakgrunn på landsnivå. Skole-/kommunebidraget tilsvarer dermed forskjellen mellom de gjennomsnittlige skalapoeng elevene faktisk oppnår på de nasjonale prøvene, og det snittet de forventes å oppnå dersom skolens/kommunens bidrag er likt med landsgjennomsnittet.

²⁰ Revisor er ikke kjent med bakgrunnen for at dette tallet er lavere enn antallet «pedagoger» som ifølge rektor jobber ved skolen.

små- og mellomtrinnet i engelsk ved Sørvågen skole, oppfyller kravet om minimum 30 studiepoengs utdanning med relevans for faget.

Når det gjelder lærere som underviste på ungdomstrinnet i skoleåret 2020-2021, tyder opplysningene i GSI på at samtlige som underviser i fagene norsk, engelsk og matematikk oppfyller kompetansekravene.

Rektor ved Sørvågen skole opplyser at kommunen «ikke er i mål» når det gjelder undervisningspersonalets kompetanse.

Revisors vurdering

Revisors undersøkelser viser at det foreligger klare mangler blant undervisningspersonalet hva angår formell kompetanse målt opp mot de kravene som følger av gjeldende regelverk. Manglene gjelder i særlig grad engelskfaget.

Revisors vurdering er at Moskenes kommune *ikke oppfyller* revisjonskriteriet om å sørge for å ha undervisningspersonale som oppfyller kompetansekravene for undervisning i grunnskolen.

6 SAKSBEHANDLING I SAKER OM SPESIALUNDERVISNING

I dette kapittelet behandler vi følgende problemstilling:

Kan Moskenes kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?

6.0 Innledning

Rektor har i oppstartsmøte med revisor i november 2020 gitt en del overordnede opplysninger om spesialundervisning ved Sørvågen skole. Han viser til at skolen mangler noe fagkompetanse på området, og det oppleves utfordrende at PPT ikke er «tilstede i kommunen». Moskenes kommune samarbeider altså med Vestvågøy kommune og Flakstad kommune om pedagogisk psykologisk tjeneste; *PPT Vest-Lofoten*.

Videre opplyser rektor at en ved skolen forsøker å gjennomføre så mye som mulig av spesialundervisningen innenfor allerede etablerte grupper, men han viser også til at noe spesialundervisning må gjennomføres utenfor slike grupper.

Revisor ba i april om å bli tilsendt en navneliste med de elevene som i skoleårene 2019/2020 og 2020/2021 mottok spesialundervisning ved Sørvågen skole. Fra skolen ble revisor tilsendt slike lister, og disse inneholdt henholdsvis seksten og syv navn. Dokumentasjonen revisor har fått tilsendt tilknyttet spesialundervisning av elever ved Sørvågen skole, omfattet imidlertid ikke alle navnene på navnelistene revisor hadde fått tilsendt. Pr. juni 2021 opplyste rektor at flere av disse elevene er «under utredning» og ikke har mottatt spesialundervisning – men i stedet intensiv opplæring (tidlig innsats) i år. Det gjaldt også flere av elevene på navnelistene revisor mottok, at de i tidligere – *men ikke de to aktuelle* – skoleår hadde mottatt spesialundervisning. Fra skolens side ble det i dialog med revisor opplyst at det har vært vanskelig å holde oversikt over hvilke dokumenter som skulle være registrert hvor. Elever som mottar intensiv opplæring, har feilaktig blitt registrert som mottakere av spesialundervisning.

Revisor står etter de ovennevnte avklaringene igjen med en liste på seks elever som skal ha mottatt spesialundervisning i skoleåret 2019/2020²¹. For skoleåret 2020/2021 skal antallet være syv. Det gjelder flere av de her aktuelle elevene at de har hatt skriftlig enkeltvedtak om spesialundervisning i begge de forannevnte skoleår. Det totale utvalget elevmapper som inngår i våre undersøkelser, slik disse beskrives i form av funn og vurderinger nedenfor, er dermed *ni*.

²¹ Revisor har ikke inkludert gjesteelever i dette tallet fordi ansvaret for saksbehandlingen tilknyttet slike elevers eventuelle spesialundervisning påhviler deres hjemkommune.

6.1 Sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak

Revisjonskriterier – sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak

-Det skal foreligge skriftlig enkeltvedtak i saker om spesialundervisning.

-Det skal foreligge sakkyndig vurdering fra PPT før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning.

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

-Sakkyndig vurdering skal vise
eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
realistiske opplæringsmål for eleven
om man kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet
hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud, herunder
prinsippene for innholdet i opplæringen
anbefaling om organisatorisk gjennomføring av opplæringen (evt. fordeling på ulike organisatoriske løsninger)
omfanget av elevens behov for spesialundervisning
hvilken kompetanse aktuelle ekstraressurser (personell) må ha

-Enkeltvedtaket skal begrunnes, herunder vise til de reglene vedtaket bygger på, samt de faktiske forhold som er lagt til grunn.

-Enkeltvedtaket skal

Beskrive innholdet i spesialundervisningen, herunder hvilke fag undervisningen rettes mot og eventuelle avvik fra læreplanverkets kompetansemål og timeantall
angi omfanget av spesialundervisningen i tid (timer),
si noe om organiseringen av opplæringen
beskrive kompetansen som er nødvendig i spesialundervisningen dersom det er aktuelt med ekstra personalressurser

-Dersom enkeltvedtaket 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.

-Kommunens totale saksbehandlingstid tilknyttet enkeltvedtak om spesialundervisning bør ikke overstige tre måneder

*Kilder: Opplæringslova kapittel 5
Forvaltningsloven kapittel 3
Veilederen Spesialundervisning (Udir)*

6.1.1 Forekomsten av enkeltvedtak og sakkyndige vurderinger

Revisors funn

Elever med spesialundervisning i skoleåret 2019/2020

Revisor finner i dokumentasjonen som har blitt tilsendt oss fra Sørvågen skole, at kommunen dokumenterer skriftlige enkeltvedtak om spesialundervisning i skoleåret 2019/2020 for alle de seks elevene jf. avsnitt 6.0 ovenfor. For samtlige av disse foreligger det også sakkyndige vurderinger i elevmappene.

Elever med spesialundervisning i skoleåret 2020/2021

I dokumentasjonen revisor har mottatt fra Sørvågen skole, inngår det skriftlige enkeltvedtak om spesialundervisning angående samtlige av de syv elevene jf. avsnitt 6.0 ovenfor.

Alle de syv elevene som det foreligger skriftlig enkeltvedtak om spesialundervisning for i skoleåret 2020/2021, har skolen også dokumentert at det foreligger sakkyndig vurdering av. Seks av enkeltvedtakene viser eksplisitt tilbake til sakkyndige vurderinger. I det sjettede tilfellet er enkeltvedtaket fattet noe tid i forveien av at sakkyndig vurdering forelå.

Revisors vurdering

Revisor vurderer på bakgrunn av ovenstående funn at Moskenes kommune v/ Sørvågen skole i de undersøkte tilfellene har *oppfylt* revisjonskriteriet om å fatte *skriftlig* enkeltvedtak i forbindelse med tildeling av spesialundervisning. Se for øvrig revisors vurderinger i kapittel 6.2.2. Videre vurderer revisor at kommunen i *alle unntatt ett av de undersøkte tilfellene har oppfylt* revisjonskriteriet om å sørge for at det foreligger sakkyndig vurdering fra PPT før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning.

6.1.2 Samtykke til sakkyndige vurderinger og til enkeltvedtak

Revisors funn

Det gjelder flere av saksmappene revisor har undersøkt at den aktuelle eleven også har hatt skriftlige enkeltvedtak om spesialundervisning forut for skoleårene 2019/2020 og 2020/2021. Det inngår ingen dokumentasjon på selve tilmeldingen av eleven til PPT i noen av elevmappene.²² Tilmeldingen ligger i syv tilfeller flere år tilbake i tid. Revisor anser at vurderinger av hvorvidt samtykke til sakkyndig vurdering har foreligget i disse tilfellene, ikke har relevans med hensyn til å uttale seg om dagsaktuell praksis hos kommunens PP-tjeneste. Revisor henviser imidlertid til kapittel 7 *Andre funn* i denne rapporten. Vi konstaterer videre at med ett unntak synes de sakkyndige vurderingene av de her aktuelle elevene å være utarbeidet i samråd/dialog med det aktuelle barnets foreldre.

De to øvrige elevene i utvalget har etter dokumentasjonen å dømme blitt tilmeldt PPT relativt nylig. Det foreligger ikke noe dokumentert, skriftlig samtykke fra elevenes foresatte, men av begge de sakkyndige vurderingene fremgår det at de er utarbeidet i samråd/dialog med elevenes foresatte.

Det foreligger ingen dokumentasjon i noen av mappene på at de aktuelle elevenes foreldre uttrykkelig har gitt samtykke til at det fattes *enkeltvedtak om spesialundervisning* med hensyn til barna deres.

²² Lovverket oppstiller ikke krav om skriftlig tilmelding, men Utdanningsdirektoratet anbefaler at den er skriftlig.

Revisors vurdering

Revisor ser grunn til å vektlegge at det verken i opplæringslova eller fra Utdanningsdirektoratets hold ser ut til å være oppstilt noe formkrav tilknyttet samtykke til henholdsvis sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning. Videre konstaterer altså revisor at det i åtte av de ni elevenes tilfeller fremgår at sakkyndig vurdering er utarbeidet i samråd/dialog med den aktuelle elevens foresatte. Revisor anser at denne medvirkningen i forbindelse med sakkyndig vurdering må forstås som at de foresatte i disse åtte tilfellene *i praksis har samtykket* til at den utarbeides. Hvorvidt de foresatte i forbindelse med tilmelding til PPT har blitt informert om sine rett til *ikke* å samtykke til at sakkyndig vurdering utarbeides, *har revisor imidlertid ikke informasjonsgrunnlag til å gjøre en vurdering av*. Det samme gjelder den niende eleven, der sakkyndig vurdering ikke inneholder noen informasjon om foresattes medvirkning.

Når det gjelder enkeltvedtakene om spesialundervisning, *ser ikke revisor å ha grunnlag for å vurdere* hvorvidt kravet om innhenting av samtykke er oppfylt fra kommunens side. Kommunen kan ikke dokumentere slikt samtykke til enkeltvedtak i de undersøkte tilfellene, men revisor kan heller ikke se at det foreligger et absolutt krav om skriftlig samtykke i disse sakene. Se for øvrig kapittel 7 *Andre funn*.

6.1.3 De sakkyndige vurderingene vurdert opp mot kravene til dem

Revisors funn

Revisors fremstillinger tilknyttet sakkyndige vurderinger som vi har fått tilsendt fra Sørvågen skole, er avgrenset til å gjelde de sakkyndige vurderinger som skolen kan dokumentere å ha lagt til grunn for enkeltvedtak om spesialundervisning i skoleårene 2019/2020 og 2020/2021.

Skoleåret 2019/2020

Når det gjelder de seks enkeltvedtakene om spesialundervisning for skoleåret 2019/2020 som revisor har funnet dokumentert i oversendelsen fra Sørvågen skole, har skolen dokumentert at det ligger sakkyndige vurderinger til grunn for samtlige av disse. Videre finner revisor at:

- samtlige av disse seks sakkyndige vurderingene tar stilling til
 - hvorvidt den aktuelle eleven har utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
 - hvilke lærevansker og andre forhold som er viktige for opplæringen
 - realistiske opplæringsmål for eleven
- samtlige av de seks sakkyndige vurderingene tar stilling til hvorvidt en kan hjelpe på den aktuelle elevens problemer innenfor det ordinære undervisningstilbudet

Med hensyn til tilrådingen i de sakkyndige vurderingene, finner revisor at:

- samtlige av de seks sakkyndige vurderingene tydelig angir prinsippene for innholdet i spesialundervisningen som tilrås
- samtlige av de seks sakkyndige vurderingene tar stilling til i hvilket omfang eleven har behov for spesialundervisning – og inneholder en tilråding for dette
- samtlige av de seks sakkyndige vurderingene angir klare prinsipper for hvordan spesialundervisningen bør organiseres
- i én av de sakkyndige vurderingene der det fremgår av tilrådingens ordlyd tilsier at ekstra personalressurser må settes inn, inngår det ingen tilråding om hvilken kompetanse dette personalet bør ha

Skoleåret 2020/2021

Når det gjelder de syv enkeltvedtakene om spesialundervisning for skoleåret 2020/2021 som revisor har funnet dokumentert i oversendelsen fra Sørvågen skole, har skolen dokumentert at det ligger sakkyndige vurderinger til grunn for seks av disse. Tre av enkeltvedtakene ble fattet på bakgrunn av den samme sakkyndige vurderingen som den aktuelle elevens enkeltvedtak for skoleåret 2019/2020 viste til. Tre av enkeltvedtakene var fattet med henvisning til sakkyndige vurderinger som først fikk «virkning» i skoleåret 2020/2021. Når det gjelder disse tre sakkyndige vurderingene, finner revisor at alle tre tar stilling til

- hvorvidt den aktuelle eleven har utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
- hvilke lærevansker og andre forhold som er viktige for opplæringen

To av de tre sakkyndige vurderingene tar stilling til hvilke opplæringsmål som kan anses realistiske for den aktuelle eleven. Alle de tre sakkyndige vurderingene tar stilling til hvorvidt en kan hjelpe på den aktuelle elevens behov innenfor det ordinære undervisningstilbudet. Alle de tre sakkyndige vurderingene

- angir prinsippene for innholdet i spesialundervisningen som tilrås
- tar stilling til i hvilket omfang eleven har behov for spesialundervisning – og inneholder en tilrådning for dette
- angir klare prinsipper for hvordan spesialundervisningen bør organiseres
- gir tilrådning om hvilken kompetanse personalet bør ha

Ingen av enkeltvedtakene som omtales i dette kapittelet samt kapittel 6.1 og 6.2 ovenfor, er begrunnet i sakkyndige vurderinger som var eldre enn tre år på vedtakstidspunktet.

Revisors vurderinger

Revisor vurderer at blant de ni sakkyndige vurderingene som er lagt til grunn for enkeltvedtak om spesialundervisning for skoleårene 2019/2020 og 2020/2021, oppfyller syv samtlige av kravene som de vurderes mot her. Revisor finner i de to øvrige sakkyndige vurderingene ett enkeltavvik fra disse kravene i hver av dem. En sakkyndig vurdering mangler drøfting av realistiske opplæringsmål for den aktuelle eleven, og en annen sakkyndig vurdering mangler informasjon om hvilken kompetanse «ekstrapersonalet» som skal undervise den aktuelle eleven, bør ha.

6.1.4 Enkeltvedtakene vurdert opp mot kravene til dem

Revisors funn

Når det gjelder de seks enkeltvedtakene om spesialundervisning i skoleåret 2019/2020, finner revisor at:

- samtlige av de seks enkeltvedtakene viser til de faktiske forhold (sakkyndig vurdering) som er lagt til grunn, men bare fire av dem viser til opplæringslova § 5-1
- samtlige av de seks vedtakene beskriver innholdet i spesialundervisningen som skal gis
- samtlige av de seks vedtakene angir i hvilket omfang spesialundervisningen skal gis
- samtlige av de seks vedtakene beskriver hvordan spesialundervisningen skal organiseres
- samtlige av de seks vedtakene beskriver hvilken kompetanse det involverte personalet skal ha

Fire av de seks vedtakene avviker i sin ordlyd fra tilrådingen som er gitt i sakkyndig vurdering. Avvikene gjelder innholdet i opplæringen (to tilfeller), omfanget av opplæringen (to tilfeller), og organiseringen av opplæringen (ett tilfelle). I to av de fire tilfellene der vedtakets ordlyd avviker fra tilrådingen i sakkyndig vurdering, har skolen som vedtaksmyndighet begrunnet avviket og argumentert for at den aktuelle eleven likevel vil motta et forsvarlig opplæringstilbud.

Når det gjelder de syv enkeltvedtakene om spesialundervisning i *skoleåret 2020/2021*, finner revisor at:

- seks av vedtakene viser til forutgående sakkyndig vurdering, mens ett av vedtakene uttrykkelig er fattet «i påvente av sakkyndig vurdering»
- tre av de syv vedtakene viser til opplæringslova § 5-1
- samtlige av de syv vedtakene beskriver innholdet i spesialundervisningen som skal gis
- samtlige av de syv vedtakene angir i hvilket omfang spesialundervisningen skal gis
- samtlige av de tre vedtakene beskriver hvordan spesialundervisningen skal organiseres
- samtlige av de tre vedtakene beskriver hvilken kompetanse det involverte personalet skal ha

Tre av de syv vedtakene avviker i sin ordlyd fra tilrådingen som er gitt i sakkyndig vurdering. Avvikene gjelder i ett tilfelle innholdet i spesialundervisningen, i et annet tilfelle innholdet og omfanget i spesialundervisningen, og i et tredje tilfelle omfanget og organiseringen av spesialundervisningen. Det inngår ingen begrunnelse for avviket i noen av de tre vedtakene.

Revisors vurderinger

Revisors gjennomgang av enkeltvedtakene viser at det store flertallet av disse oppfyller flere av kravene som her er lagt til grunn som revisjonskriterier. Avvikene gjelder manglende juridisk og/eller faktisk begrunnelse (henvisning til sakkyndig vurdering). Videre avviker totalt fem av vedtakene fra tilrådingen i den sakkyndige vurderingen de viser til - uten at dette begrunnes. Forholdet fremstår i strid med opplæringslova § 5-3 fjerde ledd. Revisor vurderer derfor at Moskenes kommune i flere av de undersøkte tilfellene *ikke oppfyller* revisjonskriteriet om å redegjøre for hvorfor eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter opplæringslova § 5-1, når kommunens enkeltvedtak avviker fra tilrådingen i sakkyndig vurdering. Når det gjelder det ene vedtaket som uttrykkelig er fattet i påvente av sakkyndig vurdering, viser vi til vår vurdering under avsnitt 6.1.1.

6.1.5 Saksbehandlingstid

Som nevnt ovenfor finner revisor at de fleste av elevene som har hatt spesialundervisning ved Sørvågen skole i skoleåret 2019/2020 og/eller 2020/2021, også har hatt enkeltvedtak om spesialundervisning tidligere. Med henblikk på at revisor har avgrenset sine undersøkelser til å gjelde de to forannevnte skoleårene, har revisor ikke funnet det hensiktsmessig å undersøke saksbehandlingstiden fra da disse elevene første gang ble tilmeldt PPT Vest-Lofoten og til første enkeltvedtak om spesialundervisning forelå.

Som nevnt i kapittel 6.1.2 gjelder det imidlertid to av de ni elevene som inngår i utvalget for revisors undersøkelser, at de relativt nylig har blitt tilmeldt PPT. Én av disse elevene har skolen fattet enkeltvedtak for før sakkyndig vurdering forelå, jf. kapittel 6.1.1 ovenfor. På dette tidspunktet var det gått ca. fem måneder fra da skolen henvendte seg til PPT i forbindelse med den aktuelle eleven. Sakkyndig vurdering forelå nærmere ti måneder etter at eleven ble tilmeldt PPT – og ca. 4,5 måneder etter at enkeltvedtak om tildeling av spesialundervisning til denne eleven ble fattet. Den andre av de to elevene ble tilmeldt PPT ca. elleve måneder før sakkyndig vurdering forelå, og det gikk ca. 13 måneder fra tilmeldingen til enkeltvedtak om spesialundervisning ble fattet.

Revisors vurdering

I de to tilfellene der revisor har funnet det aktuelt å undersøke saksbehandlingstiden fra den enkelte elev ble tilmeldt PPT til enkeltvedtak om spesialundervisning ble fattet, er Utdanningsdirektoratets tilrådning om maksimalt tre måneders saksbehandlingstid blitt oversteget med mange måneder. Revisor anser at kommunens og PPT sin praksis i disse to tilfellene ikke er i tråd med Utdanningsdirektoratets føringer. Revisor vurderer at kommunen i to av to undersøkte tilfeller *ikke har oppfylt* revisjonskriteriet om at kommunens totale saksbehandlingstid tilknyttet enkeltvedtak om spesialundervisning, ikke bør overstige tre måneder.

6.2 Individuelle opplæringsplaner (IOP) og årsrapporter

Revisjonskriterier – individuelle opplæringsplaner og årsrapporter

- Skolen skal så snart som mulig utarbeide individuell opplæringsplan (IOP) for elever som har fått enkeltvedtak om spesialundervisning.**
- IOP-en skal vise mål for opplæringen, innholdet i opplæringen, og hvordan opplæringen skal gjennomføres.**
- Beskrivelsen i IOP-en av omfanget opplæringens innhold, mål og gjennomføring skal være i samsvar med elevens enkeltvedtak om spesialundervisning.**
- Skolen skal utarbeide årsrapport for elever med spesialundervisning.**
- Årsrapporten skal gi oversikt over den opplæringen eleven har fått og en vurdering av utviklingen til eleven i forhold til målene fastsatt i elevens IOP.**

*Kilder: Opplæringslova kapittel 5
Veilederen Spesialundervisning (Udir)*

6.2.1 Forekomsten av individuelle opplæringsplaner og årsrapporter

Revisors funn

Når det gjelder de seks enkeltvedtakene om spesialundervisning for skoleåret 2019/2020 som inngår i den dokumentasjonen revisor har blitt tilsendt, finner revisor at skolen kan dokumentere å ha utarbeidet individuell opplæringsplan tilknyttet fem av disse vedtakene (elevene) for det aktuelle skoleåret.²³

Når det gjelder de syv enkeltvedtakene om spesialundervisning for skoleåret 2020/2021, er det på grunn av forhold ved to av disse enkeltvedtakene ikke grunnlag for å oppstille krav om individuell opplæringsplan. Revisors undersøkelser og vurderinger gjelder derfor fem av disse vedtakene. Skolen har for de fem elevene disse enkeltvedtakene gjelder, også utarbeidet IOP for skoleåret 2020/2021.

²³ Én av disse fem individuelle opplæringsplanene er riktignok udatert.

Når det gjelder årsrapporter, er revisors undersøkelser og vurderinger avgrenset til å gjelde de seks elevene som i skoleåret 2019/2020 mottok spesialundervisning ved Sørvågen skole.²⁴ Det foreligger ikke årsrapporter i form av «selvstendige» dokumenter for noen av disse seks elevene, men i fire av de fem individuelle opplæringsplanene revisor har funnet blant de seks tilfellene av spesialundervisning i skoleåret 2019/2020, inngår det en kolonne med tittelen «Evaluering». Revisor finner at det i disse kolonnene i de individuelle opplæringsplanene inngår noe informasjon om spesialundervisningen som er gjennomført, og noe informasjon om elevens utvikling sett i forhold til målene som er formulert i den individuelle opplæringsplanen. Rektor opplyser pr. juli 2021 at skolen har en praksis der evalueringen tas i IOP-ene fremfor i egne rapporter.²⁵

Revisors vurdering

Revisor vurderer at kommunen *med ett unntak har oppfylt* revisjonskriteriet om å påse at det utarbeides individuell plan for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning i skoleårene 2019/2020 og 2020/2021. Det ene tilfellet der revisor har funnet at slik individuell plan mangler, fremstår i strid med opplæringslova § 5-5 første ledd. Når det gjelder kravet om årsrapport, anser revisor at de kortfattede evalueringene som inngår i fire av de fem undersøkte individuelle opplæringsplanene for skoleåret 2019/2020, har relevans for de hensynene og funksjonene en årsrapport etter opplæringslova § 5-5 annet ledd skal dekke. Revisor anser imidlertid ikke at evalueringene som er gjort i de individuelle opplæringsplanene ivaretar alle funksjoner²⁶ som Utdanningsdirektoratet foreskriver at en årsrapport skal dekke. På denne bakgrunn anser revisor at kommunen i fire av de fem tilfellene *i noen grad har oppfylt* revisjonskriteriet om å utarbeide årsrapporter for elever med spesialundervisning i skoleåret 2019/2020 – i den forstand at relevant evalueringsarbeid er dokumentert i disse individuelle opplæringsplanene.

6.2.2 De individuelle opplæringsplanene vurdert opp mot kravene til dem

Revisors funn

Når det gjelder de fem individuelle opplæringsplanene med gyldighet for skoleåret 2019/2020, finner revisor at:

- samtlige av de fem individuelle opplæringsplanene viser mål for opplæringen
- samtlige av de fem individuelle opplæringsplanene viser innholdet i opplæringen
- samtlige av de fem individuelle opplæringsplanene inneholder informasjon om hvordan opplæringen skal gjennomføres

Ingen av de fem individuelle opplæringsplanene fremstår i strid med de respektive enkeltvedtakenes innhold. Når det gjelder tidsrommet mellom 1) når enkeltvedtaket er fattet og 2) når individuell opplæringsplan foreligger, viser dateringene på de to dokumentene i disse fem tilfellene følgende:

Tabell 1. Tidsdifferanse mellom dato for enkeltvedtak og dato for individuell opplæringsplan – skoleåret 19/20

Tilfelle nr.	Datering enkeltvedtak	Datering IOP	Differanse i dager
1	1.10.2019	23.10.2019	22 dager
2	8.1.2020	7.11.2019	IOP 61 dager før vedtak
3	18.9.2019	27.9.2019	Ni dager
4	16.9.2019	Udatert	-
5	8.1.2020	20.11.2019	IOP 48 dager før vedtak

²⁴ Årsaken er at revisors datainnsamling ble avsluttet helt på slutten av skoleåret 2020/2021, og revisor antar dermed at skolens rapporteringsarbeid tilknyttet spesialundervisning kan ha vært ufullendt på dette tidspunktet.

²⁵ Enkelte vikarer blant undervisningspersonalet tar imidlertid dette i egne rapporter, opplyser han.

²⁶ Se side 13 i denne rapporten.

Når det gjelder de fem individuelle opplæringsplanene med gyldighet for skoleåret 2020/2021, finner revisor at:

- samtlige av de fem individuelle opplæringsplanene viser mål for opplæringen
- samtlige av de fem individuelle opplæringsplanene viser innholdet i opplæringen
- samtlige av de fem individuelle opplæringsplanene inneholder informasjon om hvordan opplæringen skal gjennomføres

Ingen av de fem individuelle opplæringsplanene fremstår i strid med de respektive enkeltvedtakenes innhold. Når det gjelder tidsrommet mellom 1) når enkeltvedtaket er fattet og 2) når individuell opplæringsplan foreligger, viser dateringene på de to dokumentene i disse fem tilfellene følgende:

Tabell 2. Tidsdifferanse mellom dato for enkeltvedtak og dato for individuell opplæringsplan – skoleåret 20/21

Tilfelle nr.	Datering enkeltvedtak	Datering IOP	Differanse i dager
1	31.8.2020	18.9.2020	17 dager
2	16.9.2020	14.8.2020	IOP 32 dager før vedtak
3	27.8.2020	26.8.2020	IOP 1 dag før vedtak
4	11.11.2020	8.12.2020	27 dager
5	-	4.11.2020	-

Rektor ved Sørvågen skole har opplyst at årsaken til at det i begge skoleårene finnes individuelle opplæringsplaner som er datert tidligere enn enkeltvedtakene de viser til, er at det av kapasitetsrelaterte årsaker har blitt et etterslep med hensyn til å utarbeide *skriftlige* enkeltvedtak. Revisor finner også ved selvsyn at det i flere av vedtakene står at de har vært «effektuert» fra et tidligere tidspunkt enn når de er datert. Dette betyr, så vidt revisor kan forstå, at spesialundervisning av enkeltelever har vært igangsatt før skriftlige enkeltvedtak for disse elevene har foreligget.

Revisors vurderinger

De individuelle planene revisor har undersøkt, oppfylder samtlige av de innholdsrelaterte revisjonskriteriene som er lagt til grunn her. Når det gjelder revisjonskriteriet om at de individuelle planene skal utarbeides så snart som mulig etter at enkeltvedtak er fattet, registrerer revisor for det første at det gjelder fire av de undersøkte planene at de er datert tidligere enn hva enkeltvedtaket er. Forholdet fremstår i strid med Utdanningsdirektoratets føring om at individuell plan ikke kan ferdigstilles før enkeltvedtak foreligger. Ifølge rektor er årsaken at spesialundervisningen i disse tilfellene har vært igangsatt før skriftlige enkeltvedtak forelå for de aktuelle elevene.

Revisor vil understreke at vi ikke ser noen grunn til å anta annet enn at dette har blitt gjort med henblikk på elevens beste. Praksisen fremstår likevel i strid med opplæringslova § 5-3 første ledd og i strid med de hensyn forvaltningslovens regler skal ivareta; deriblant forsvarlig saksbehandling, etterprøvnbarhet, rettssikkerhet og partsmedvirkning. Kommunen har i de undersøkte sakene oppfylt revisjonskriteriet om å fatte skriftlige enkeltvedtak i saker om spesialundervisning. Etter revisors syn indikerer imidlertid opplysningene fra rektor samt revisors funn i elevmappene at de ovennevnte hensynene som en saksbehandlingsprosess frem mot et enkeltvedtak skal ivareta, ikke har blitt sikret i alle de undersøkte tilfellene.

Revisor registrerer videre at i de fire undersøkte sakene der enkeltvedtaket er fattet før IOP er utarbeidet, har gått henholdsvis ni, 17, 22 og 27 dager fra enkeltvedtaket forelå til IOP ble utarbeidet. Det er naturligvis en skjønnsvurdering hva som kan sies å ligge i å utarbeide en slik plan «så snart som mulig» etter at et enkeltvedtak har blitt fattet, og det må antas at arbeidsmengden forbundet med den enkelte IOP varierer fra tilfelle til tilfelle. Revisor anser at det, gitt de fire konkrete tilfellene som her undersøkes, må stilles spørsmål ved om en tidsperiode på over tre uker mellom at et skriftlig enkeltvedtak er fattet og at en individuell plan foreligger, er for mye.

7 ANDRE FUNN

Revisor ser på bakgrunn av gjennomgangen av elevmapper, jf. fremstillingene i kapittel 6 ovenfor, grunn til å kommentere én enkelt sak som våre undersøkelser har tydeliggjort.

Når det gjelder samtykke til utarbeidelse av sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning, har revisor merket seg et bestemt tilfelle som inngår i den dokumentasjonen revisor ble tilsendt fra Moskenes kommune tidlig i revisjonsdialogen. Det gjelder en elev som det er utarbeidet sakkyndig vurdering av og fattet enkeltvedtak om spesialundervisning for. I etterkant av at enkeltvedtaket er fattet, tyder sakens dokumenter på at elevens foresatte har motsatt seg gjennomføring av den spesialundervisningen PPT har tilrådt og som enkeltvedtaket gir eleven rett til. Rektor har på forespørsel fra revisor bekreftet dette hendelsesforløpet, og han har opplyst om at vedkommende elev på tross av foreliggende vedtak ikke mottok spesialundervisning det aktuelle skoleåret.

Det inngår ingen dokumentasjon på samtykke fra de foresatte til verken utarbeiding av sakkyndig vurdering eller utarbeidelse av enkeltvedtak i saken. Revisor kjenner ikke til detaljene i dialogen mellom kommunen (v/ Sørvågen skole), PPT og elevens foresatte i denne saken. Etter revisors syn understreker denne saken viktigheten av å sikre samtykke i forbindelse med prosessen frem mot enkeltvedtak om spesialundervisning, uansett om dette samtykket innhentes muntlig eller skriftlig.

8 OPPSUMMERING OG KONKLUSJON

Revisor har i denne forvaltningsrevisjonen jobbet med utgangspunkt i følgende overordnede problemstilling:

Tilbyr Moskenes kommune tilpasset opplæring i ordinær undervisning i tråd med opplæringslova og anbefalinger på området?

Revisors konklusjon er at Moskenes kommune til dels tilbyr tilpasset opplæring i ordinær undervisning i tråd med opplæringslova og anbefalinger på området.

Stikkprøver revisor har gjennomført, indikerer at kommunen har rutiner for å sikre at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, mottar intensiv opplæring, jf. opplæringslova § 1-4. I tillegg indikerer stikkprøver revisor har foretatt, at kommunen sørger for at elevene gis underveisvurdering i fagene. Når det gjelder de mer overordnede vurderingene av opplæringstilbudet som kommunen jevnlig skal gjennomføre, jf. opplæringslova § 13-3e, gjennomføres det relevant arbeid ved Sørvågen skole i form av utarbeidelse av årlige tilstandsrapporter, gjennomføring av elevundersøkelser og deltakelse i nasjonale prøver (inkludert etterarbeid med resultater fra slike). Revisor har blitt forelagt dokumentasjon på at Moskenes kommune v/ Sørvågen skole de siste årene har deltatt i både nasjonale prøver og gjennomført elevundersøkelser. I dokumentasjonen revisor har mottatt fra Sørvågen skole, inngår det også dokumenter som viser at resultater fra nasjonale prøver legges til grunn for utviklingsarbeid ved skolen. Revisor anser imidlertid ikke at det vurderingsarbeidet som er dokumentert, jf. ovennevnte dokumenter, favner om bredden av de vurderinger skoleeier må gjøre for fullt å oppfylle sin plikt etter opplæringslova § 13-3e. Det er både generelle og fagspesifikke mål som fremgår av Læreplanverket, og omfanget av målformuleringer er derfor stort. Revisor antar derfor at kommunens (skolens) praksis på området kan og bør videreutvikles. På bakgrunn av ovenstående vurderer revisor at Moskenes kommune v/ Sørvågen skole til dels oppfylder revisjonskriteriet om jevnlig å vurdere hvorvidt organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen medvirker til å nå de målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Revisors samlede vurdering er på dette grunnlaget at Moskenes kommune til dels innfrir sentrale krav til vurdering av grunnskoetilbudet, jf. underproblemstilling a.

Når det gjelder undervisningspersonalets kompetanse, jf. underproblemstilling b, viser revisors undersøkelser at det er mangler ved denne. To av 13 lærere oppfylte i skoleåret 2020-2021 ikke kompetansekravene for ansettelse. To av syv lærere som underviste i norsk og matematikk på barne- og mellomtrinnet, oppfylte ikke gjeldende kompetansekrav. Ingen av lærerne som underviste på små- og mellomtrinnet i engelsk i skoleåret 2020-2021, oppfylte gjeldende kompetansekrav. Revisor vurderer på bakgrunn av de ovennevnte funn at Moskenes kommune ikke innfrir sentrale krav til undervisningskompetanse, jf. underproblemstilling b, i den forstand at flere av de ansatte som underviser ved Sørvågen skole ikke oppfyller sentrale kompetansekrav.

Når det gjelder saksbehandling i saker om spesialundervisning, jf. underproblemstilling c, finner revisor å ha grunnlag for å konkludere med at Moskenes kommune til dels kan dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning. Samtidig som kommunen i flere av de undersøkte tilfellene har oppfylt flertallet av kravene om og til sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak og individuelle opplæringsplaner, jf. opplæringslova kapittel 5, finner revisor også flere eksempler på at kommunen har handlet i strid med regelverket. De, etter revisors syn, prinsipielt viktigste eksemplene på dette, er:

- Igangsettelse av spesialundervisning før sakkyndig vurdering foreligger
- Igangsettelse av spesialundervisning før skriftlig enkeltvedtak foreligger
- At innvilget spesialundervisning (gjennom enkeltvedtak) avviker fra tilrådingen i sakkyndig vurdering, uten at dette er begrunnet

Revisor vurderer videre indikasjoner på at kommunens samlede saksbehandlingstid fra en elev tilmeldes til PPT og frem til enkeltvedtak om spesialundervisning foreligger, er for lang sammenliknet med føringene fra Utdanningsdirektoratet. Revisors undersøkelse av individuelle opplæringsplaner viser at flere av disse er utarbeidet relativt lang tid i forkant av at skriftlige enkeltvedtak om spesialundervisning har foreligget for den aktuelle eleven. Også dette er i strid med føringene fra Utdanningsdirektoratet. Hva angår kravet om utarbeidelse om årsrapport for elever som mottar spesialundervisning, vurderer revisor at kommunen i noen grad innfrir dette – gjennom at det er dokumentert noe relevant evalueringsarbeid i noen av de undersøkte individuelle planene. Kommunen utarbeider ifølge rektor ikke egne årsrapporter for alle elever med spesialundervisning.

9 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE

Vi sendte den 24.8 i år vår rapport til Moskenes kommune v/ kommunedirektøren for uttalelse. Den 9.9 mottok vi e-post fra kommunedirektøren som viste til dokumentet i utklippet nedenfor. Nåværende oppvekstsjef i Moskenes kommune og rektor ved Sørvågen skole er forfatter av uttalelsen.



9. september 2021

Kommentarer til forvaltningsrevisjonens rapport om grunnskolen i Moskenes

Rapporten er gjennomgått i sin helhet av undertegnende, Bjørn Abrahamsen, som er nytilsatt oppvekstsjef og rektor i Moskenes kommune. Formålet med denne er;
«(...) å vurdere om Moskenes kommune sørger for, gjennom driften av Sørvågen skole, at elevene er sikret et opplæringstilbud som er tilpasset den enkelte elev og som for øvrig er tilstrekkelig i henhold til regelverket også sett opp mot opplæringslovens intensjoner om tilpasset opplæring og spesialundervisning.».

Forvaltningsrevisjonen ble bestilt med følgende problemstillinger:

Tilbyr Moskenes kommune tilpasset opplæring i ordinær undervisning i tråd med opplæringsloven og anbefalinger på området?

- a) Innfrir Moskenes kommune sentrale krav til vurdering av grunnskoletilbudet?
- b) Innfrir Moskenes kommune sentrale krav til undervisningskompetanse?
- c) Kan Moskenes kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?

Generelt om rapportens innhold.

Rapportens innhold tas til etterretning. Det vises til flere steder der Moskenes kommune ikke oppfyller gitte krav, da i ansattes kompetanse. Dette er utfordring som flere distriktsskoler innehar. Sørvågen skole arbeider aktivt med å heve ansattes kompetanse gjennom Udirs «kvalitet for kompetanse».

Vedrørende saksgang og gjennomføring av spesialundervisning påpekes det at datagrunnlag er noe unøyaktig eller tynt, som undertegnende kan lese. Videre påpekes det at der finnes avvik i gjennomføringen av spesialundervisningen og i saksgang før og etter elev henvises til PPT.



Det forslås at skolen internt, eller i samarbeide med PPT går igjennom prosessen, fra det tidspunkt der eleven meldes inn til PPT, til den går ut undervisning med IOP, der denne evalueres jevnlig av pedagoger. Dette stipulerer også at skolen er grundige i den dokumentasjon og de kartlegginger mm som gis PPT.

Rapporten i seg selv kan vise, at til tross for et lite antall elever med spesialundervisning, så kan oppfølgingen av disse være noe fragmentert. Dette gjelder også involvering av eleven og foresatte i prosessen og saksgangen rundt spesialundervisning. Noe som må endres på.

Som et tiltak som kan bedre dette, forslås det et årshjul innen spesialundervisning, der også PPT involveres. Dette også for å få en tydelig og konkret tidslinje i denne saken. I revisors rapport vises det også til at der i noen tilfeller har vært noes lang saksbehandlingstid på for eksempel sakkyndig vurderinger.

Det må understrekes her at Moskenes kommune innhenter PPT kompetanse gjennom Vestvågøy kommune, som etter slik undertegnende forstår det har hatt en del interne utfordringer. Moskenes kommune må sammen med Vestvågøy kommune arbeide for å bedre samarbeidet og gjøre dette med forutsigbart for Sørvågen skole som mottaker, eller finne annen ekstern tjenestetilbyder.

Rapporten i seg selv, i sitt nåværende utkast er grei, men kan virke noe uoversiktlig, og da spesielt på markering av konkrete korreksjonspunkter og antatte avvik. Revisor burde også ha tatt med den konteksten som Sørvågen skole, og flere distriktsskoler står i med hensyn undervisningskompetanse, og da også kjøp eksterne tjenester (PPT) som igjen er med på å påvirke den stillingen som skolen står i, samt at skolen arbeider aktiv for å øke kompetansen til sitt pedagogisk personale

Mvh

Bjørn Abrahamsen

Oppvekstsjef Moskenes kommune.

I lys av uttalelsens innhold understreker revisor at datagrunnlaget som ligger til grunn for revisors vurderinger av kommunens saksbehandling i spesialundervisning, omfatter elever med skriftlig enkeltvedtak om spesialundervisning i skoleårene 2019/2020 og 2020/2021. Etter revisors syn har dette utvalget av elever – og dermed saker om spesialundervisning – vært tilstrekkelig til å gi dekning for de vurderinger og konklusjoner revisor har gjort i rapportens kapittel 6. Revisor har, av hensyn til å dataenes aktualitet, valgt å ikke strekke undersøkelsene lenger tilbake i tid enn til skoleåret 2019/2020. Revisor anser ikke at datagrunnlaget er «unøyaktig», men vi viser i kapittel 6.0 til at kommuneadministrasjonen selv har opplyst at det har vært vanskelig å holde oversikt over hvilke dokumenter som skulle være registrert hvor. Elever som mottar intensiv opplæring, har feilaktig blitt registrert som mottakere av spesialundervisning. Det tok derfor noe tid å få avklart hvor mange av skolens elever som hadde mottatt spesialundervisning i de to angjeldende skoleår, og som dermed hørte inn under revisors utvalg i anledning denne forvaltningsrevisjonen.

Revisor har ikke sett grunn til å gjøre endringer i rapporten som følge av uttalelsen fra Moskenes kommune v/ kommunedirektør og oppvekstsjef.

10 REVISORS ANBEFALINGER

På bakgrunn av revisors funn, vurderinger og konklusjoner, slik disse fremgår av kapittel 5,6,7 og 8 i denne rapporten, anbefaler revisor Moskenes kommune å

- videreutvikle sine rutiner for vurderinger av grunnskoletilbudets kvalitet opp mot Læreplanverkets mål
- påse at alle ansatte i undervisningsstillinger i kommunens grunnskole oppfyller gjeldende kvalifikasjonskrav
- treffe tiltak for å sikre korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning

11 REFERANSER

- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova
- Utdanningsdirektoratets «Veilederen Spesialundervisning» (2014)

- Tilstandsrapporter for grunnskolen i Moskenes for årene 2019 og 2020
- Utskrifter av resultater fra nasjonale prøver gjennomført på ulike årstrinn ved Sørvågen skole i skoleårene 17/18, 18/19 og 19/20.
- «Skriverammer» for arbeid med resultatene av nasjonale prøver på ulike årstrinn ved Sørvågen skole
- Utskrifter av resultater fra gjennomførte elevundersøkelser ved Sørvågen skole i 2017, 2019 og 2020.
- Saksmapper i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning
- Moskenes kommunes egenrapportering til Grunnskolens Informasjonssystem (GSI)

