

# FORVALTNINGSREVISJON

## Tilpasset opplæring og spesialundervisning

Tromsø kommune



Rapport 2023

## **Forord**

På grunnlag av bestilling fra kontrollutvalget i Tromsø kommune har KomRev NORD gjennomført forvaltningsrevisjon rettet mot tilpasset opplæring og spesialundervisning. Kontrollutvalgets plikt til å påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, følger av lov om kommuner og fylkeskommuner § 23-2 bokstav c. Ifølge kommuneloven § 23-3 innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Krav til revisors uavhengighet følger av kommuneloven § 24-4 og av forskrift om kontrollutvalg og revisjon §§ 16, 17, 18 og 19. Før igangsetting av forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert egen uavhengighet overfor Tromsø kommune. Vi kjenner ikke til forhold som er egnet til å svekke tilliten til vår uavhengighet og objektivitet.

Vi takker Tromsø kommune v/avdeling for oppvekst, utdanning og kultur og de involverte skolene for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø, 7.6.2023

**Margrete Mjølhus Kleiven**  
*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor*

**Astrid Indrebø**  
*Prosjektleder, forvaltningsrevisor*

## SAMMENDRAG

---

Forvaltningsrevisjonen om tilpasset opplæring og spesialundervisning er gjennomført etter bestilling fra kontrollutvalget i Tromsø kommune med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- 1. Etterlever Tromsø kommune sentrale lovkrav og egne føringer for arbeidet med tilpasset opplæring?*
- 2. Kan Tromsø kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?*

Tilpasset opplæring er ikke en individuell rettighet, men et grunnleggende prinsipp for all opplæring. Det følger av opplæringsloven at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev. Loven gir i liten grad føringer for hva tilpasset opplæring innebærer og hvordan den skal gjennomføres, med unntak av at skolene for 1.-4. årstrinn skal sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd. Det er også andre bestemmelser i opplæringsloven som er relevante, blant annet at kommunen har plikt til å arbeide med kvalitetsutvikling. Tromsø kommune som skoleeier har gjennom planer og rutiner også satt noen føringer for skolenes arbeid med tilpasset opplæring. Vi har undersøkt om Tromsø kommune og skolene har systemer som skal bidra til å ivareta prinsippet om tilpasset opplæring.

Spesialundervisning er en individuell rettighet. Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring, har rett til spesialundervisning. Prinsippet om tilpasset opplæring gjelder også for spesialundervisning, og spesialundervisning er en form for tilpasset opplæring. Spesialundervisning tildeles gjennom enkeltvedtak og forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling kommer til anvendelse. Før det gjøres vedtak om spesialundervisning, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av elevens behov. Slik sakkyndig vurdering utarbeides av pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og det er krav til hva denne minst skal inneholde. Skolen, foresatte eller andre instanser kan henvise til PPT. Før skolen henviser til PPT, skal tiltak innenfor den ordinære opplæringen være prøvd ut.

Før sakkyndig vurdering utarbeides og det fattes vedtak om spesialundervisning, skal det innhentes samtykke fra foresatte/elev. Det er krav til skriftlige enkeltvedtak. Enkeltvedtakene skal oppfylle nærmere bestemte krav til innhold og begrunnelse. I sakkyndig vurdering skal PPT gi anbefaling om hvilket opplæringstilbud som bør gis. Dersom vedtaket om spesialundervisning avviker fra denne tilrådningsen, skal dette begrunnes i vedtaket. For alle elever som har vedtak om spesialundervisning, skal det utarbeides en individuell opplæringsplan (IOP) og det skal utarbeides skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått en gang i året (årsrapport). Det er også tidsfrister for flere av de nevnte delene av saksbehandlingen.

Tromsø kommune har i underkant av 40 kommunale grunnskoler, og i forvaltningsrevisjonen har vi gjort nærmere undersøkelser ved syv av disse. Ved utvelgelse av skoler vektla vi å få inkludert ulike typer skoler med tanke på hvilke trinn skolene har (1.-7. trinn, 8.-10. trinn eller 1.-10. trinn). Vi har også sett hen til hvor stor andel av elevene som har vedtak om spesialundervisning og inkludert i utvalget skoler med både relativt lav og relativt høy andel spesialundervisning.



Vi har gjort nærmere undersøkelser ved fire skoler for 1.-7. trinn: Skolene Workinnmarka, Krokeldalen, Hamna og Skjelnan, to skoler for 8.-10. trinn: Skolene Langnes og Grønnåsen og en skole for 1.-10. trinn: Straumbukta/Vikran skole.

Ved alle skoler har vi gjennom møter med rektor/skoleledelsen og skolens *ressursteam* fått informasjon om skolene og hvordan de jobber. Det følger av kommunens rutiner at alle skoler skal ha ressursteam og hvilke oppgaver det har. Ressursteamene har oppgaver knyttet til skolemiljø, tilpasset opplæring og spesialundervisning. Ved alle skoler har vi også gjennomgått alle saker hvor det var fattet vedtak om spesialundervisning i skoleåret 21/22. Vi har sett på saker for dette skoleåret fordi det var siste fullførte skoleår. For å kunne undersøke etterlevelsen av alle krav, bør skoleåret være fullført. Til sammen har vi gjennomgått 160 saker om spesialundervisning.

Våre konklusjoner:

***Revisors samlede konklusjon på problemstilling 1 er at Tromsø kommune i stor grad, men ikke fullt ut, etterlever sentrale lovkrav og egne føringer for arbeidet med tilpasset opplæring.***

***Revisors samlede konklusjon på problemstilling 2 er at Tromsø kommune ikke kan dokumentere korrekt saksbehandling i alle saker om spesialundervisning.*** Sentrale avvik knytter seg til mangler ved enkeltvedtak om spesialundervisning og saksbehandlingstid. Tromsø kommune har for lang saksbehandlingstid i mange saker om spesialundervisning, noe som i hovedsak knytter seg til lang ventetid hos PPT.

I det videre er oppsummert hva som ligger til grunn for konklusjonene. Mer utfyllende oppsummering av funn og revisors vurderinger som ligger til grunn for konklusjonene er presentert i rapportens kapitler 5.5 (tilpasset opplæring) og 6.5 (spesialundervisning).

#### Problemstilling 1 - tilpasset opplæring

Alle de syv skolene som inngår i forvaltningsrevisjonen, har lokalt ressursteam og ressursteam. Lokalt ressursteam består av ansatte på skolene, mens i ressursteam deltar i tillegg representanter fra PPT. Skolene har faste møter i lokalt ressursteam og ved de fleste skolene er det ukentlige møter. Møtehyppigheten i ressursteam (hvor PPT deltar) skal i henhold til kommunens rutiner være hver 4. til 6. uke. Ved flere skoler er det fem møter i året i ressursteam, noe som gir en lavere møtehyppighet.

I møter med ressursteamene har vi fått informasjon om hvordan de jobber med oppgavene som følger av kommunens rutiner at ressursteamene skal ivareta. Ressursteamene har opplyst at en del av oppgavene ikke utelukkende ivaretas av dem, men også av blant annet skoleledelsen eller skolens utviklingsteam (SKUT). Alle lokale ressursteam drøfter enkeltsaker som meldes til dem, herunder eventuelle tiltak innenfor tilpasset opplæring. Enkeltsaker drøftes også i ressursteam med PPT ved behov. I hvilken grad de lokale ressursteamene er involvert i mer generelle drøftinger av tilpasninger av opplæringen for grupper/klasser, varierer noe mellom skolene. Flere av skolene har opplyst at det i ressursteamet hvor PPT deltar i hovedsak er enkeltsaker som drøftes, og at det i liten grad drøftes saker på systemnivå i disse møtene. PPT har også opplyst at det er ønskelig med mer tid til arbeid på systemnivå.

Drøftinger av undervisningskvaliteten med hensyn til tilpassing av innhold, variasjon av undervisningsmetodikk og organisering av opplæringen, skjer i ulike fora på skolene. Drøftinger av dette er i trinn-/teammøter, i møter i fagseksjoner, i ressursteam og ved enkelte

skoler i utviklingsteam. I utviklingstiden og gjennom Tromsøskolen i utvikling er det også drøftinger av dette.

Alle skolene gjennomfører kartlegginger. Noen kartlegginger, som nasjonale prøver, må gjennomføres. Skolene kan også selv fastsette faste kartlegginger av elevene. Det varierer mellom skolene i hvilket omfang det gjennomføres faste kartlegginger utover de obligatoriske. Alle skoler gjennomfører kartlegginger av enkeltelever ved behov, eksempelvis i forbindelse med henvisning til PPT. Barneskolene skal også på 1. til 4. trinn sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd. Skolene må da ha systemer for å fange opp elever som står i fare for å bli hengende etter, og kartleggingsprøver er en del av dette.

Alle skolene har beskrevet systemer for hvordan kartleggingsresultater skal følges opp. Hvordan det gjøres varierer litt mellom skolene og det varierer i hvilken grad ressursteamene er involverte. Skolene har systemer for å analysere resultatene både for hele gruppen og for enkeltelever. Alle skoler har beskrevet at de har systemer for at kartleggingsresultatene benyttes til å tilpasse undervisningen til alle elevene. Ressursteamet ved Krokeldalen skole har opplyst at de ikke har tilstrekkelige systemer for å ivareta intensiv opplæring, noe som henger sammen med ressursituasjonen. Kartleggingsresultater analyseres, men de benyttes ikke i tilstrekkelig grad til tilpasning av undervisningen. Flere skoler har vist til at ressursituasjonen setter noen begrensninger for muligheter for tilpasning av undervisningen. Noen skoler har tolærersystem i basisfagene (norsk, matematikk og engelsk), mens noen skoler har styrkingstimer som fordeles. Styrkingstimer betyr ekstra timer med pedagog som kan benyttes der det er behov. Enkelte skoler har opplyst at det i liten grad er diskusjoner om fordelingen av ressurser, fordi det ikke er ressurser som skal fordeles; ressursene er bundet opp i vedtak om spesialundervisning.

Tall i grunnskolenes informasjonssystem (GSI) viser at det er forskjeller mellom skolene når det gjelder hvor stor andel av årsverk som medgår til spesialundervisning og særskilt norskopplæring, som det fattes enkeltvedtak om. Det innebærer at det også er forskjeller mellom skolene når det gjelder hvor stor andel av årsverkene som kan benyttes i ordinær opplæring. I kommunens budsjettmodell for skole gis det faste, objektive tildelinger til skolene. I hovedsak skal spesialundervisning ivaretas innenfor disse rammene. Med noen unntak gis det ikke særskilte tildelinger til spesialundervisning. Kommunen har opplyst at budsjettmodellen revideres.

Tromsø kommune som skoleeier har fastsatt flere planer, rutiner og instruksjoner med relevans for skolenes arbeid med tilpasset opplæring. På den enkelte skole er det også etablert systemer og skolene følger i stor grad de føringene skoleeier har satt. Det er imidlertid ikke alle føringene som fullt ut etterleves ved alle skoler. For 1.-4. trinn er det lovkrav om å gi intensiv opplæring dersom elever står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning. Dette har som nevnt enkelte skoler opplyst at det ikke er tilstrekkelige systemer/ressurser for å ivareta godt nok.

### Problemstilling 2 - spesialundervisning

Vi fant at kravene til henvisninger var oppfylt i de tilfellene det er skolen som har henvist til PPT. Det forelå i alle saker vi gjennomgikk sakkyndig vurdering fra PPT, og disse hadde innhold i tråd med lovens minimumskrav. Det var i enkelte tilfeller tvetydig innhold i sakkyndig vurdering, som gjorde at det samlet sett var uklart hva PPTs anbefaling var. I enkelte

tilfeller var ikke sakkyndig vurdering lengre gyldig på tidspunktet vedtaket ble fattet, eller gyldigheten gikk ut i løpet den perioden vedtaket gjaldt.

Vi fant at det forelå skriftlig enkeltvedtak i de aller fleste saker. Det var imidlertid enkelte tilfeller hvor det skulle vært fattet vedtak om spesialundervisning, uten at det var gjort. Utformingen av vedtakene varierer noe mellom skolene. I alle vedtak var varigheten av vedtaket angitt, og det inngikk informasjon om faktisk og rettslig grunnlag for vedtaket. Det var også informasjon om klageadgang.

Det er i opplæringsloven ikke egne bestemmelser om tidsfrister i saker om spesialundervisning. I veileder fra Utdanningsdirektoratet fremgår at tidsbruk over tre måneder fra henvisning til PPT til det foreligger enkeltvedtak kan være for lenge. Tromsø kommune har i egne rutiner også satt frist på tre måneder. I mange av sakene vi gjennomgikk, er ikke denne fristen overholdt. I mange tilfeller er årsaken til det at PPT har brukt relativt lang tid på å utarbeide sakkyndig vurdering. Det kan i enkeltsaker være legitime grunner til det. Vi har ikke ettergått dette i den enkelte sak, med bakgrunn i at det samlede bildet er at saksbehandlingstiden i flertallet av sakene er for lang. PPT har også selv opplyst at de har lang ventetid. Per januar 2023 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid for sakkyndig vurdering omtrent seks måneder.

Dersom skolen velger å fravike anbefalingen i sakkyndig vurdering, skal det begrunnes i vedtaket. I flertallet av vedtakene vi har gjennomgått, var vedtaket i tråd med anbefalingen i sakkyndig vurdering. Det var også en del tilfeller hvor vedtaket ikke fullt ut var i tråd med sakkyndig vurdering. Blant disse, fremkom det kun i ett tilfelle begrunnelse for det i vedtaket. I de øvrige vedtakene var det ikke begrunnet. De aktuelle skolene har gitt revisor informasjon om bakgrunnen for at anbefalingen i sakkyndig vurdering ikke er fulgt. I noen tilfeller skyldes det en feil/glipp fra skolens side. I øvrige tilfeller har skolen gjort en vurdering og til revisor oppgitt begrunnelsen for hvorfor anbefalingen i sakkyndig vurdering ikke er fulgt. Denne begrunnelsen fremgår imidlertid ikke av vedtakene.

I enkelttilfeller har skoler vist til at en elev har fått spesialundervisning i et eller flere fag, selv om det ikke fremgår av vedtaket. Enkeltvedtak utløser en rettighet for den enkelte og en korresponderende plikt for den som fatter vedtaket. Det er vedtaket som angir elevens rettigheter og skolens plikt. Skolen har ikke anledning til å gi spesialundervisning uten vedtak, eller utover vedtaket. Det er derfor sentralt at enkeltvedtaket omfatter den spesialundervisningen eleven skal ha, og at det gis undervisning i tråd med vedtaket. Rektor kan fatte nytt enkeltvedtak dersom skolen vurderer at det er behov for å gjøre endringer i elevens opplæringstilbud.

Skolenes vedtak angir innholdet i opplæringen. Det fremgår hva opplæringen gjelder og omfang. Ved én skole var det i flertallet av vedtakene angitt samlet timetall for spesialundervisning, og ikke angitt omfang per fag. Ved de øvrige skolene var dette angitt per fag. Når det gjelder organisering, er dette ved flere skoler relativt overordnet beskrevet i vedtakene. Anbefalingen i sakkyndige vurderinger angir ofte mer konkret organisering. Revisor ser at det i mange tilfeller vil være hensiktsmessig for både skolen og eleven med fleksibilitet i organiseringen. Organiseringen som angis i vedtakene er ikke i strid med sakkyndig vurdering, men den er mindre spesifisert. Vi bemerker imidlertid at skolene bør vurdere dette konkret i det enkelte tilfelle, slik at fleksibel organisering ikke blir en «standardtekst» i vedtakene. Dersom det er tenkt at undervisningen i hovedsak skal organiseres på en måte, bør det også fremgå av vedtaket.

Noen av skolene har i vedtakene nærmere informasjon om hva opplæringen skal omhandle. Ved én skole var det relativt detaljerte beskrivelser av hva opplæringen skal bestå i. Ved to skoler var det kort, overordnet informasjon om hva opplæringen skal omhandle. Av forarbeidene til opplæringsloven fremgår at det klart og tydelig skal fremgå av enkeltvedtaket hvilket opplæringstilbud eleven skal ha. I den sammenhengen er det positivt med overordnet informasjon om hva opplæringen nærmere skal omfatte, slik to av skolene har med i sine vedtak. Foresatte og eleven selv får da oversiktlig informasjon om hva som vil være sentralt i opplæringen. Dersom skolen i enkeltvedtaket gir detaljerte beskrivelser av innholdet i opplæringen må skolen også følge dette, da enkeltvedtaket er bindende.

For elever som har spesialundervisning skal det i henhold til opplæringsloven utarbeides individuell opplæringsplan (IOP). Denne skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal gjennomføres. Det følger ikke av loven tidsfrister for utarbeidelse av IOP, men Tromsø kommune har i egne rutiner fastsatt frister.

I de fleste saker hvor det var fattet vedtak om spesialundervisning, var det også utarbeidet IOP. I enkelte saker var det ikke utarbeidet IOP, og i enkelte saker omfattet ikke IOP alle fag/områder som vedtaket gjelder. Det var også tilfeller hvor IOP gjaldt flere fag/områder enn vedtaket. IOP skal være i tråd med vedtaket og ikke omhandle flere eller færre fag/områder enn vedtaket.

Med noen unntak var det i IOP-ene satt mål for opplæringen, det var beskrivelser av innholdet i opplæringen og hvordan denne skal organiseres. Hvor konkrete mål/beskrivelser det er, og omfanget av beskrivelsene, varierer. Det er ikke konkrete krav til omfanget av slike beskrivelser. IOP er et arbeidsverktøy for skolen/lærerne for å sikre at elevens opplæringstilbud blir i tråd med det eleven har rett til etter enkeltvedtaket.

Tidspunkt for utarbeidelse av IOP var ikke oppgitt i alle saker. For de tilfellene vi har nødvendig informasjon om tidsbruk, fant vi at denne var utarbeidet innenfor fristene som følger av kommunens egne rutiner i de fleste tilfeller. Én skole har bemerket at det er litt uklart hva som skal fylles inn i malen som benyttes i saker om spesialundervisning på dette punktet. Videre har skolen opplyst at datoen som oppgis for utarbeidelse av IOP kan være ulikt angitt. Det kan være tidspunktet arbeidet med IOP starter, eller tidspunktet arbeidet er ferdigstilt. IOP er også et dynamisk dokument og kan endres underveis.

I opplæringsloven er krav om at skolen en gang i året skal utarbeide skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått og en vurdering av utviklingen til eleven. Utviklingen skal vurderes ut fra målene i IOP. Vi omtaler dette som årsrapporter.

Det forelå med ett unntak årsrapporter i alle tilfeller hvor det var fattet vedtak om spesialundervisning og spesialundervisningen ikke var avsluttet i løpet av skoleåret. I alle årsrapporter er det informasjon om opplæringen eleven har fått. Hvorvidt det er gjort vurderinger av elevens utvikling opp mot målene i IOP, varierer. Ved noen skoler er det konkrete vurderinger av det enkelte mål i IOP i årsrapportene, hvor det fremgår om målet er nådd, delvis nådd eller ikke nådd. Ved andre skoler er det ikke slike konkrete vurderinger per mål i IOP, men det fremgår likevel i hovedsak av årsrapportene hvorvidt målene er nådd/hva som bør jobbes videre med. Det er også tilfeller hvor det er vanskelig å se skolens vurdering av elevens utvikling opp mot målene i IOP. Som redegjort for, varierer det hvor konkrete målene i IOP er. Dersom det er satt overordnede/lite konkrete mål i IOP kan det være mer krevende å gjøre vurderinger av utviklingen opp mot målene.

I kommunens egne rutiner er krav til innholdet i årsrapporter, herunder er det noen krav utover lovkravene. Av kommunens rutiner følger at det i årsrapporten skal inngå informasjon om/vurderinger av reviderte lærings- og kompetansemål. I de fleste årsrapportene er det ikke informasjon om dette. Det er i årsrapportene egne felt for utfylling om det er videre behov for spesialundervisning og om det er behov for ny sakkyndig vurdering. Det er ikke eget felt for reviderte lærings- og kompetansemål.

Det er ikke egne felt for datering av årsrapport, og revisor har derfor ikke grunnlag for å vurdere om fristen kommunen i egne rutiner har satt for utarbeidelse av årsrapporter er overholdt.

### Revisors anbefalinger

Basert på funn, vurderinger og konklusjoner har revisor anbefalinger til Tromsø kommune.

Våre undersøkelser tilsier at det er variasjoner i skolenes ressurser til arbeid med tilpasset opplæring. Flere skoler har opplyst at omfanget av sosialpedagogisk arbeid er økende, og at dette er en del av arbeidet med tilpasset opplæring. Tromsø kommune har opplyst at budsjettmodellen for skole skal revideres. Vi anbefaler Tromsø kommune å:

- Vurdere om alle kommunens skoler har tilstrekkelige ressurser til å ivareta lovkravene om tilpasset opplæring og intensiv opplæring (1.-4. trinn)
- Vurdere om det er behov for å konkretisere beskrivelsene av ressursteamets oppgaver i kommunens rutiner

Vi har konkludert med at Tromsø kommune ikke kan dokumentere korrekt saksbehandling i alle saker om spesialundervisning. Det er noe ulike funn og vurderinger for de syv skolene vi har gjort undersøkelser ved, og vi anbefaler Tromsø kommune å se hen til dette i sitt forbedringsarbeid. Basert på våre samlede funn, vurderinger og konklusjon anbefaler vi Tromsø kommune å:

- Gjøre tiltak for å redusere ventetiden hos pedagogisk-psykologisk tjeneste
- Gjøre tiltak for å sikre at alle vedtak om spesialundervisning oppfyller innholdskrav
- Endre rutineene for midlertidige vedtak om spesialundervisning ved overgang fra barneskole til ungdomsskole
- Vurdere om det bør gjøres endringer i *Kvalitetsrutiner for spesialundervisning i Tromsøskolen*, herunder om
  - kravene til IOP – utover lovkrav – bør endres
  - det er behov for ytterligere veiledning i utarbeidelse av IOP og årsrapport i rutineene

De ovennevnte anbefalingene retter seg mot Tromsø kommune og er ikke avgrenset til å gjelde kun skolene vi har gjort undersøkelser ved.



<b>Sammendrag</b> .....	<b>0</b>
<b>1 Bakgrunn og bestilling</b> .....	<b>2</b>
1.1 Bestilling .....	2
1.2 Grunnskolene i Tromsø kommune .....	2
<b>2 Problemstillinger og revisjonskriterier</b> .....	<b>3</b>
2.1 Problemstillinger .....	3
2.2 Revisjonskriterier .....	3
<b>3 Metode, datamateriale og avgrensning</b> .....	<b>10</b>
3.1 Metode og datamateriale .....	10
3.2 Gyldighet og pålitelighet .....	11
3.3 Avgrensninger .....	12
3.4 Videre oppbygning av rapporten .....	13
<b>4 Skoleeiers planer, systemer og rutiner</b> .....	<b>14</b>
<b>5 Arbeidet med tilpasset opplæring</b> .....	<b>22</b>
5.1 Om de syv skolene, organisering, rammer og utgangspunkt .....	22
5.2 Arbeid i skolens ressursteam .....	28
5.3 Drøftinger av undervisningskvalitet, kartlegginger og tilpasninger.....	40
5.4 Omfang av spesialundervisning og ressurser i ordinær opplæring .....	42
5.5 Oppsummering, revisors vurderinger og konklusjon .....	44
<b>6 Saksbehandling i forbindelse med spesialundervisning</b> .....	<b>48</b>
6.1 Innledning.....	48
6.2 Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og sakkyndige vurderinger .....	49
6.3 Funn fra gjennomgang av saker om spesialundervisning ved skolene .....	52
6.3.1 Workinnmarka skole .....	52
6.3.2 Krokeldalen skole .....	53
6.3.3 Hamna skole.....	55
6.3.4 Skjelnan skole .....	55
6.3.5 Straumbukta og Vikran skole .....	58
6.3.6 Langnes skole.....	59
6.3.7 Grønnåsen skole.....	62
6.3.8 Felles for årsrapportene ved alle skoler .....	65
6.4 Involvering av foresatte og elever .....	66
6.5 Oppsummering, revisors vurderinger og konklusjon .....	67
<b>7 Uttalelse</b> .....	<b>76</b>
<b>8 Anbefalinger</b> .....	<b>76</b>
<b>9 Vedlegg</b> .....	<b>77</b>
9.1 Tromsø kommunes grunnskoler .....	77
<b>10 Referanser</b> .....	<b>78</b>

# 1 BAKGRUNN OG BESTILLING

---

## 1.1 Bestilling

Kontrollutvalget bestilte i sak 57/22 forvaltningsrevisjon om tilpasset opplæring og spesialundervisning. Forvaltningsrevisjon med slikt tema er prioritert i Tromsø kommunes plan for forvaltningsrevisjon i inneværende periode. I møte 20.10.2022, i sak 80/22, behandlet kontrollutvalget KomRev NORDs overordnede prosjektskisse for forvaltningsrevisjonen.

Hovedformålet med forvaltningsrevisjonen – slik det fremgår av bestillingsskjema – er å undersøke hvorvidt Tromsø kommune gjennom driften av skolene sørger for at elevene er sikret et opplæringstilbud som er tilpasset den enkelte elev og som for øvrig er tilstrekkelig i henhold til regelverket og anbefalinger på området.

## 1.2 Grunnskolene i Tromsø kommune

Tromsø kommune har 39 kommunale grunnskoler. Noen av disse har felles ledelse, slik at det er 35 enheter. Organisatorisk er skolene del av *seksjon for skole* og *seksjon for skole og voksenopplæring* i *avdeling for oppvekst, utdanning og kultur*. Skolene er fordelt omtrent likt mellom de to seksjonene, hvor skoler på fastlandet og Nord-Tromsøya i hovedsak er i seksjon for skole, mens skoler på Kvaløya og øvrige deler av Tromsøya i hovedsak er i seksjon for skole og voksenopplæring.

Det er stor variasjon i elevtallet ved kommunens grunnskoler. Skoleåret 2021/2022 var det fire elever ved skolen med færrest elever og 511 elever ved skolen med flest elever. Tromsø kommune har både rene ungdomsskoler (8.-10. trinn), skoler med alle trinn (1.-10. trinn), skoler for barne- og mellomtrinnet (1.-7. trinn) og skoler med kun barnetrinn (1.-4. trinn).

I rapportens vedlegg er oversikt over alle skolene med elevtall. Denne forvaltningsrevisjonen omfatter et utvalg av kommunens grunnskoler; skolene Workinnmarka, Krokeldalen, Straumbukta/Vikran, Langnes, Grønnåsen, Hamna og Skjelnan. Vi redegjør nærmere for dette utvalget i rapportens kapittel 3.

## 2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

### 2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. *Etterlever Tromsø kommune sentrale lovkrav og egne føringer for arbeidet med tilpasset opplæring?*
2. *Kan Tromsø kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?*

Problemstilling 1 omhandler *tilpasset opplæring*. Det følger av opplæringsloven at opplæringen skal tilpasses forutsetningene til den enkelte elev. Prinsippet om tilpasset opplæring er et overordnet prinsipp og det er grunnleggende for all opplæring. Det er ikke en individuell rettighet for den enkelte elev som det fattes enkeltvedtak om. Tilpasset opplæring er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel for at elevene skal oppleve økt læringsutbytte (Utdanningsdirektoratet). Som redegjort for i vår overordnede projektskisse, kan vi ikke gjennom denne forvaltningsrevisjonen undersøke hvorvidt all opplæring er tilpasset forutsetningene til den enkelte elev. Forvaltningsrevisjonen gjelder undersøkelser av om Tromsø kommune og skolene på sentrale områder arbeider systematisk for å sikre at prinsippet om tilpasset opplæring ivaretas.

*Spesialundervisning*, som problemstilling 2 omhandler, har elever som ikke har eller kan få utbytte av det ordinære undervisningstilbudet rett til. Det er en individuell rettighet og det skal fattes vedtak om spesialundervisning. I opplæringsloven er det krav til saksbehandlingen i forbindelse med spesialundervisning og i forvaltningsloven generelle bestemmelser om saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak. Tromsø kommune har også fastsatt egne rutiner som skolene skal følge i saker om spesialundervisning.

Både tilpasset opplæring og spesialundervisning er hjemlet i opplæringsloven. Det følger av lovens § 1-3 at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev. Rett til spesialundervisning følger av lovens § 5-1: Elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning.

Prinsippet om tilpasset opplæring favner både den ordinære opplæringen og spesialundervisning. Spesialundervisning er også tilpasset opplæring, men ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning. Mens tilpasset opplæring er et prinsipp som gjelder all opplæring, er spesialundervisning en individuell rett for elever som har behov for ekstra tilrettelegging utover den ordinære opplæringen.

### 2.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er krav, normer og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes opp mot. Revisjonskriterier utledes fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det aktuelle området. De relevante kildene for utledning av revisjonskriterier i denne forvaltningsrevisjonen er:

- Lov 17.7.1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Lov 10.2.1967 om behandlingssaker (forvaltningsloven)

- Kvalitetsrutiner for spesialundervisning i Tromsøskolen. Felles rutiner for skole og PPT, 21.8.2018
- Se meg! Lik meg! Lær meg! Inkluderende og helhetlig praksis i barnehage, skole og PPT, Tromsø kommune 7.5.2019
- Veilederen *Spesialundervisning*, Utdanningsdirektoratet

### Problemstilling 1 – tilpasset opplæring

Det følger av opplæringsloven § 1-4 at skolen på 1.-4. årstrinn skal sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt skal få egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd. Om hensynet til elevenes beste taler for det, kan den intensive opplæringen i en kort periode gis som eneundervisning.

Utover nevnte bestemmelse følger det av opplæringsloven få bestemmelser eller føringer for hva tilpasset opplæring innebærer eller hvordan den skal gis. Det følger imidlertid av lovens § 13-3e andre ledd at kommunen 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. Elevene skal involveres i denne vurderingen. Det følger av veileder fra Utdanningsdirektoratet at tilpasset opplæring er de tiltakene som skolen setter inn for å sikre at alle elevene får best mulig utbytte av den ordinære undervisningen, og kan være knyttet til organiseringen av opplæringen, pedagogiske metoder, arbeid med læringsmiljø og oppfølging av lokalt arbeid med læreplaner og vurdering. Kravet i opplæringsloven § 13-3 annet ledd skal følges og revisor kan undersøke etterlevelsen av dette. Gjennom egne planer og rutiner har Tromsø kommune som skoleeier satt noen føringer med relevans for etterlevelsen av lovkravet.

Skolen skal tilpasse opplæringen for alle elever, også for elever med stort læringspotensial. Retten til spesialundervisning omfatter ikke elever som lærer raskere eller mer enn gjennomsnittet, og tilbudet til disse må derfor tilpasses innenfor ordinær opplæring.

*Kvalitetsrutiner for spesialundervisning i Tromsøskolen* gjelder som tittelen viser til spesialundervisning, og omhandler også arbeidet med tilpasset opplæring. Alle skolene i kommunen skal ha ressursteam. Dette innebærer *lokalt ressursteam*, som består av representanter fra skolen og eventuelt helsesøster, og *ressursteam* hvor PPT deltar i tillegg til det lokale ressursteamet.

Ressursteamene skal ha fokus på forebygging, tidlig innsats, skolemiljø, sikre kvalitet i tilpasset opplæring og spesialundervisning, samt bidra til god samhandling mellom skolene og PPT ved bruk av spesialpedagogisk tiltakshjul. Utprøving og evaluering av tiltak innenfor tilpasset opplæring skal gjennomgås og drøftes før eventuell henvisning til PPT. På systemnivå skal ressursteam arbeide med veiledning og kompetanseutvikling i henhold til tiltakshjulet.

Det følger av retningslinjene at følgende skal delta i ressursteam:

- Representant(er) fra skolens ledelse
- Lærer/rådgiver med spesialpedagogisk/sosialpedagogisk kompetanse
- Skolen sin PP-rådgiver
- I arbeid med individualsaker møter kontaktlærer/lærer/ansatte i SFO med direkte kjennskap til eleven, ved behov.
- Helsesøster der det vurderes som hensiktsmessig av skole og helsesøster.

Det følger av retningslinjene at det lokale ressursteamet skal møtes ukentlig. I ressursteam hvor PPT deltar skal det være møter hver 4. til 6. uke.

I retningslinjene fremgår også hva som er arbeidsoppgavene for både ressursteam og lokalt ressursteam. På systemnivå har lokalt ressursteam blant annet følgende oppgaver:

- Vurdere innhold og organisering av spesialundervisningen på generelt grunnlag
- Vurdere skolens utnyttelse av mulighetene som ligger innenfor rammene av tidlig innsats
- Vurdere behov for intern kompetanseheving/faglig oppdatering innenfor tilpasset opplæring og spesialundervisning
- Gjennomgå og analysere skolens resultater på kartleggingsprøver, nasjonale prøver m.m. Diskutere tiltak på individ- og gruppenivå

På individnivå har ressursteamet følgende oppgaver:

- Drøfte enkeltsaker som er meldt til R-team
- Gå gjennom kartleggingsresultater og vurdere tiltak innenfor rammene TPO<sup>1</sup>/tidlig innsats og evaluere utbytte av tiltak, herunder også intensiv opplæring i henhold til § 1-4 for 1.-4. trinn
- Veilede i utarbeidelse av IOP<sup>2</sup>
- Opprette Sampro på elever med IOP, og delegere ansvar for denne
- Drøfte behov for økning, endring eller avvikling av spesialpedagogisk hjelp
- Vurdere behov for samarbeidsmøte med deler av ressursteam og foresatte
- Sikre at lovpålagt kartlegging og tiltak knyttet til minoritetsspråklige elever med rettigheter i tråd med § 2-8 i opplæringsloven oppfylles
- Vurdere behov for innkjøp av læremidler/pedagogisk materiell, samt opplæring i bruk av dette
- Gi opplæring/veiledning av lærer ved behov
- Rutinemessig vurdere utbytte av spesialundervisningen for elever som har sakkyndighet<sup>3</sup> som utgår i nær fremtid

Ressursteam skal på systemnivå diskutere/gi innspill til saker som den enkelte skole prioriterer eller trenger veiledning på. Det kan blant annet være knyttet til tilpasset opplæring, tidlig innsats eller analyse av og tiltak på bakgrunn av kartleggingsprøver. På individnivå har ressursteam en del av de samme oppgavene som lokalt ressursteam. De skal blant annet drøfte enkeltsaker som er meldt til R-team, vurdere tiltak innenfor rammene av tilpasset opplæring og evaluere utbytte av tiltak, vurdere henvisning til PPT og drøfte behov for økning, endring eller avvikling av spesialpedagogisk hjelp.

I «Se meg! Lik meg» Lær meg! Inkluderende og helhetlig praksis i barnehage, skole og PPT» er det angitt kvalitetsstandarder og tegn på god praksis i skolene. Utklipp 1 nedenfor viser kvalitetsstandarder og tegn på god praksis med relevans for temaet tilpasset opplæring.

---

<sup>1</sup> TPO er forkortelse for tilpasset opplæring.

<sup>2</sup> IOP er forkortelse for individuell opplæringsplan. Slik plan skal utarbeides for alle elever som har vedtak om spesialundervisning.

<sup>3</sup> «Sakkyndighet» er det samme som sakkyndig vurdering. Sakkyndig vurdering skal foreligge før det fattes vedtak om spesialundervisning og utarbeides av pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). I sakkyndige vurderinger er det angitt hvor lang periode denne er gyldig for.

## Utklipp 1: Utdrag av «Se meg! Lik meg! Lær meg!»

Profesjonsfelleskapet i Tromsøskolen skal kjennetegnes ved følgende standarder:	Tegn på god praksis:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skolen diskuterer jevnlig hvordan en kan legge til rette for undervisning som ivaretar mangfoldet i elevgruppen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skolens ledelse legger til rette, og sørger for, operasjonalisering av <a href="#">kapittel 3.5 i Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen</a></li> <li>• Lærerne utfordrer den etablerte praksisen i trygge rammer</li> <li>• Skolen jobber med <a href="#">sentrale verdier for tilpasset opplæring</a> for å videreutvikle sin praksis</li> <li>• Skolens ledelse tilrettelegger for kollektivt arbeid med elevenes skolemotivasjon</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skolen diskuterer og deler erfaringer knyttet til tilpasset opplæring</li> <li>• Tromsøskolen gjør kollektive og individuelle refleksjoner over egen praksis innenfor tilpasset opplæring og spesialundervisning, og anvender dette for å forsterke arbeidet på individ-, - enhets- og kommunenivå.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lærerne har systematiske drøftinger vedr. undervisningskvaliteten på trinn-, - team- og skolenivå. Dette handler bl.a. om tilpasning av innhold, variasjon av undervisningsmetodikk, organisering av opplæring m.m.</li> <li>• Skolens pedagogiske personale har kultur for å stille spørsmål til egen praksis, og evner å justere den ut ifra kollektive og individuelle refleksjoner</li> <li>• Skolens ledelse tilrettelegger for kollektivt arbeid med undervisningskvaliteten ved den enkelte enhet</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skolen benytter kartleggingsresultater for å tilpasse undervisningen til alle elevene.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skolen anvender kartleggingsplan som beskriver analyse- og tiltaksprosess</li> <li>• Skolen jobber strukturert med kartleggingsresultater med hensikt om best mulig tilpasset opplæring for den enkelte og klassen som helhet</li> <li>• Skolen tilbyr <a href="#">intensiv opplæring for 1.-4. trinn ihht. Opplæringsloven §1-4,</a></li> </ul>

Utklippet over viser tegn på god praksis, og er dermed ikke noe skolene er pålagt å følge, men bør følge. Det følger av «Se meg! Lik meg! Lær meg!» at skolene skal tilby intensiv opplæring for 1. – 4. trinn, med henvisning til opplæringslovens bestemmelse for dette. For å kunne tilby intensiv opplæring må skolene ha systemer for å avdekke behov for slik intensiv opplæring.

Med bakgrunn i ovennevnte har vi utledet følgende revisjonskriterier for problemstilling 1 om tilpasset opplæring:

- Den enkelte skole skal ha ressursteam og lokalt ressursteam med sammensetning og møtetrykthet i tråd med kommunens retningslinjer
- Ressursteamene ved den enkelte skole skal drøfte og foreslå tiltak innenfor tilpasset opplæring i tråd med kommunens retningslinjer
- Det bør være systematiske drøftinger vedrørende undervisningskvaliteten på trinn-, team- og skolenivå ved den enkelte skole med hensyn til tilpasning av innhold, variasjon av undervisningsmetodikk og organisering av opplæring
- Den enkelte skole bør benytte kartleggingsresultater for å tilpasse undervisningen til alle elevene



- Den enkelte barneskole bør ha systemer for å kartlegge behov for intensiv opplæring på 1.- 4. trinn

### Problemstilling 2 – spesialundervisning

Problemstillingen omhandler saksbehandlingen i forbindelse med spesialundervisning, og hvorvidt kommunen/skolene kan dokumentere at denne er korrekt. Vi utleder derfor revisjonskriterier knyttet til saksbehandling og dokumentasjon som skal foreligge i saker om spesialundervisning.

Retten til spesialundervisning følger av opplæringsloven § 5-1 og gjelder for elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære undervisningstilbudet. Opplæringstilbudet som gis, skal ha et slikt innhold at det samlede tilbudet kan gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen i forhold til andre elever og i forhold til de opplæringsmålene som er realistiske for eleven.

Før kommunen gjør vedtak om spesialundervisning, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av de særlige behovene til eleven, jf. opplæringslovens § 5-3. Vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning og hvilket opplæringstilbud som bør gis. Den sakkyndige vurderingen skal blant annet redegjøre for, og ta standpunkt til

- Eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
- Lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
- Realistiske opplæringsmål for eleven
- Om en kan hjelpe på de vanskene eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet
- Hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

Før det blir gjort sakkyndig vurdering, skal skolen ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte, jf. opplæringslovens § 5-4. Av samme bestemmelse følger at det skal innhentes samtykke fra eleven eller foreldrene til eleven før det blir gjort sakkyndig vurdering og før det blir gjort vedtak om å sette i gang spesialundervisning. Tilbud om spesialundervisning skal så langt som mulig utarbeides i samarbeid med eleven og foreldre til eleven, og det skal legges stor vekt på deres syn.

Avgjørelse om spesialundervisning er enkeltvedtak, og forvaltningsloven har bestemmelser som gjelder enkeltvedtak. Av lovens §§ 23-25 følger at enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet, at enkeltvedtak skal begrunnes samtidig med at vedtak treffes og at det i begrunnelsen skal vises til de regler vedtaket bygger på samt de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Av lovens § 27 følger at forvaltningsorganet som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig. I sine retningslinjer har Tromsø kommune stilt krav om at enkeltvedtaket skal:

- Fattes for en tidsavgrenset periode. Som hovedregel bør enkeltvedtaket fattes for 1. opplæringsår av gangen
- Vise til de reglene vedtaket bygger på
- Nevne de faktiske forholdene som vedtaket bygger på
- Opplyse om klageadgang
- Angi vedtakets varighet
- Klart og fullstendig angi hvilket opplæringstilbud eleven skal ha

- Klart angi når eleven følger ordinær opplæring og når eleven følger individuell opplæringsplan (IOP)
- Angi innholdet i opplæringen, den organisatoriske gjennomføringen og omfanget av eventuelle støttetiltak

Det følger også av retningslinjene at enkeltvedtaket sendes over til eleven og foresatte per brev og at enkeltvedtak skal fattes umiddelbart etter at det foreligger sakkyndig vurdering eller i forkant av nytt skoleår. Når det gjelder saksbehandlingstid, angir ikke opplæringsloven hvor lang tid det kan ta før det treffes enkeltvedtak om spesialundervisning. Av forvaltningsloven § 11 a 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. Vi legger til grunn at henvisningen til PPT må regnes som starttidspunktet for saksbehandlingen tilknyttet enkeltvedtak om spesialundervisning. Dette legges også til grunn i kommunens egne rutiner, hvor det står: *Fra henvisning til PPT og enkeltvedtaket skal være ferdig skal det gå 3 måneder i henhold til Forvaltningsloven. I spesielle tilfeller kan det gjøres unntak fra denne fristen etter avtale mellom foresatte, skole og PPT.*

Av opplæringslovens § 5-3 følger at dersom vedtaket fra kommunen avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal begrunnelsen for vedtaket blant annet vise hvorfor kommunen mener at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter § 5-1.

Det følger av opplæringslovens § 5-5 at det for elever som får spesialundervisning skal utarbeides individuell opplæringsplan (IOP). Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan den skal drives. Videre følger det av bestemmelsen at skolen en gang i året skal utarbeide skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått og en vurdering av utviklingen til eleven. Utviklinga til eleven skal vurderes ut fra målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen til eleven. Skolen skal sende oversikten og vurderingen til eleven eller elevens foreldre og til kommunen (skoleeier).

Kommunens egne retningslinjer inneholder også krav til IOP og årsrapport. Det følger av disse at IOP skal konkretisere og iverksette enkeltvedtaket og være et arbeidsverktøy for skolen og lærerne. IOP skal ikke inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn det som kan utledes fra enkeltvedtaket. Målene i IOP skal være konkrete, realistiske og målbare. Det følger av kommunens egne retningslinjer at IOP skal ferdigstilles senest fire uker etter at eleven er tilkjent spesialundervisning i enkeltvedtak. Dersom vedtaket fattes i sommerferien skal IOP ferdigstilles innen fire uker etter skolestart, og senest 15. september.

Når det gjelder årsrapport, følger det av kommunens retningslinjer at denne skal gi en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklinga til eleven. Grunnlaget for vurderingen er IOP, og den skal gi grunnlag for eventuelt å justere det videre arbeidet, enten det gjelder innhold, arbeidsmåter, organisering eller metoder.

Det følger av kommunens retningslinjer at skolens årlige vurderinger omfatter:

- Vurdering av eleven sitt utbytte av opplæringen sett i forhold til oppsatte mål i IOP-en
- Vurdering av om eleven sine behov kan ivaretas innenfor rammene av tilpasset opplæring, og om det er behov for videre vedtak om spesialundervisning
- Vurdering av nye realistiske kompetanse- og læringsmål for eleven

- Vurdering av forutsetningene for å ivareta elevens læring, særlige forhold som er viktige for elevens opplæring
- Vurdering av metoder og organisering, behov for særlig utstyr, lære- eller hjelpemidler

Oppsummering av årsvurderingen skal inneholde:

- En vurdering av hvordan opplæringen er tilpasset for eleven innenfor den vanlige undervisning og som spesialundervisning
- Revidering av realistiske kompetanse- og læringsmål for eleven
- En vurdering av om det fortsatt er behov for spesialundervisning

Med bakgrunn i ovennevnte har vi utledet følgende revisjonskriterier for problemstilling 2 om spesialundervisning:

- Tromsø kommune skal sikre at det foreligger sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialundervisning
- Tromsø kommune skal sikre at sakkyndig vurdering har innhold i tråd med minimumskravene i opplæringsloven
- Tromsø kommunes vedtak om spesialundervisning skal være skriftlige og begrunnet
- Tromsø kommunes vedtak om spesialundervisning skal fattes umiddelbart etter at sakkyndig vurdering foreligger eller i forkant av nytt skoleår
- Tromsø kommunes vedtak om spesialundervisning skal ha det innhold som følger av lovkrav og kommunens rutiner
- Tromsø kommune skal underrette elev/foreldre om vedtak om spesialundervisning så snart som mulig
- Tromsø kommune skal innhente samtykke fra elev eller foreldre før det blir gjort sakkyndig vurdering og før vedtak om spesialundervisning fattes
- Tromsø kommune skal som hovedregel sikre at det ikke går mer enn tre måneder fra henvisning til PPT til enkeltvedtak foreligger
- Tromsø kommune skal for elever med vedtak om spesialundervisning utarbeide individuell opplæringsplan (IOP) som viser mål for og innholdet i opplæringen og hvordan den skal utføres
- Tromsø kommune skal utarbeide IOP innen fire uker etter at enkeltvedtak er fattet. Dersom dette er i sommerferien, skal IOP senest være utarbeidet 15.9.
- Tromsø kommune skal en gang i året utarbeide skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklinga til eleven utfra målene som er satt i IOP
- Tromsø kommune skal utarbeide årsrapport innen 1. juni og innholdet i årsrapporten skal være i tråd med kommunens egne rutiner

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

## 3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

### 3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon<sup>4</sup>. Vår kontaktperson i administrasjonen i gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen har vært rådgiver i stab i avdeling for oppvekst, utdanning og kultur. I oppstartsmøtet for forvaltningsrevisjonen deltok også leder for seksjon for skole og voksenopplæring og leder for seksjon for barn og familie. PPT er en del av sistnevnte seksjon. I gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen har vi også hatt dialog med de syv involverte skolene. I kontakten med skolene har vi i hovedsak forholdt oss til rektor eller andre i skoleledelsen.

Vi har innhentet informasjon om og dokumentasjon på Tromsø kommune som skoleeier sine planer og rutiner med relevans for områdene forvaltningsrevisjonen gjelder. For å undersøke praksis, har vi gjort undersøkelser ved et utvalg av kommunens grunnskoler. I forkant av at vi gjorde utvalget, fikk vi fra Tromsø kommune oversikt over antall vedtak om spesialundervisning ved den enkelte skole for skoleåret 21/22<sup>5</sup>. Vi har i vårt utvalg i hovedsak vektlagt at det skal være ulike typer skoler med tanke på hvilke trinn skolen har (1.-7., 8.-10. og 1.-10) og elevtall. Hvor stor andel av elevene som har vedtak om spesialundervisning har vi sett hen til, for å kunne inkludere skoler med både høy og lav andel spesialundervisning. Vi presiserer at antallet vedtak ikke nødvendigvis sier noe om det totale omfanget av spesialundervisning ved en skole. Det enkelte vedtaket angir omfanget av spesialundervisning som aktuell elev skal ha. Et vedtak om spesialundervisning kan gjelde hele undervisningstilbudet eller det kan gjelde én time i uka.

Vi har gjort nærmere undersøkelser ved følgende syv skoler<sup>6</sup>:

- Grønnåsen skole (8.-10.trinn). Skoleåret 22/23 er det 243 elever ved skolen.
- Hamna skole (1.-7. trinn). Skoleåret 22/23 er det 216 elever ved skolen.
- Krokeldalen skole (1.-7. trinn). Skoleåret 22/23 er det 162 elever ved skolen.
- Langnes skole (8.-10. trinn). Skoleåret 22/23 er det 383 elever ved skolen.
- Skjelnan skole (1.-7. trinn). Skoleåret 22/23 er det 264 elever ved skolen.
- Straumbukta/Vikran skole (1.-10. trinn)<sup>7</sup>. Skoleåret 22/23 er det 95 elever ved skolen, hvorav 75 av elevene har skolested Straumbukta.
- Workinnmarka skole (1.-7. trinn). Skoleåret 22/23 er det 221 elever ved skolen.

Tilpasset opplæring gjelder for alle elever og all opplæring. I overordnet del av læreplanverket står følgende: *Tilpasset opplæring er tilrettelegging som skolen gjør for å sikre at alle elever får best mulig utbytte av den ordinære opplæringen. Skolen kan blant annet tilpasse opplæringen gjennom arbeidsformer, bruk av læremidler, organisering, og i arbeidet med læringsmiljøet, læreplaner og vurdering. Lærerne må bruke et godt faglig skjønns i arbeidet med å tilpasse opplæringen.* Det er dermed flere aspekter som har betydning for skolens systemer for, og arbeid med, tilpasset opplæring.

<sup>4</sup> RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

<sup>5</sup> Oversikten viser antall vedtak per oktober 2021. Skolene kan fatte vedtak om spesialundervisning hele skoleåret og det har derfor blitt tatt flere vedtak i løpet av skoleåret.

<sup>6</sup> Elevtall for den enkelte skole er hentet fra GSI (grunnskolens informasjonssystem).

<sup>7</sup> Straumbukta og Vikran skole er en enhet med felles ledelse. Det er to skolesteder; Straumbukta og Vikran.

Ved alle skoler har vi avholdt møte med rektor/skoleledelsen og skolens ressursteam. I møter med skoleledelsen har vi fått informasjon om skolen, organisering, møtestrukturer mv. I møter med ressursteamene har vi fått informasjon om hvordan ressursteamet jobber og stilt spørsmål knyttet til de oppgavene ressursteamet har i henhold til kommunens rutiner. Disse oppgavene knytter seg til både spesialundervisning og tilpasset opplæring. Ved Straumbukta og Vikran skole avholdt vi et felles møte med skoleledelsen og ressursteam, da det var samme møtedeltakere. Ved Skjelnan skole deltok skolens fagledere i møtet vi avholdt med skoleledelsen, mens møtet med ressursteam ble avholdt per telefon med leder av skolens ressursteam som på tidspunktet var i permisjon.

For å undersøke saksbehandlingen i saker om spesialundervisning, har vi ved de syv skolene gjennomgått saker hvor det var fattet vedtak om spesialundervisning for skoleåret 21/22. Vi ba på forhånd om at skolene fant frem relevant dokumentasjon i saker hvor det var fattet vedtak om spesialundervisning dette skoleåret. Totalt hadde skolene funnet frem 160 saker og disse har vi gjennomgått. Det er, av ulike årsaker, ikke fattet vedtak om spesialundervisning i samtlige av disse. Vi redegjør nærmere for årsakene til det i kapittel 6.3. I 145 av sakene var det fattet vedtak om spesialundervisning. Vi har sett på skoleåret 21/22 for å kunne undersøke skolenes praksis knyttet til alle lovkrav. Ved slutten av skoleåret skal det utarbeides en oppsummering av opplæringen som er gitt i løpet av året (årsrapport). Vi har i vår gjennomgang sett på skolenes henvisninger til PPT, sakkyndig vurdering fra PPT, vedtak om spesialundervisning, individuell opplæringsplan (IOP) og årsrapport. Dokumentene er gjennomgått med bakgrunn i en sjekklister revisor har utarbeidet utfra krav i regelverket og kommunens egne rutiner.

PPT deltar omtrent fem ganger per år i møter med skolenes ressursteam. PPT har også ansvaret for utarbeidelse av sakkyndig vurdering som ligger til grunn for skolenes vedtak om spesialundervisning. Vi har avholdt møte med PPT hvor tilpasset opplæring og spesialundervisning var tema. Enhetsleder og fagleder for skoleteam deltok i dette møtet fra PPT.

### 3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og å besvare problemstillingene. Revisor vurderer at datamaterialet som presenteres i rapporten oppfyller dette gyldighetskravet. Vi har ved de syv skolene gjennomgått samtlige saker om spesialundervisning i skoleåret 21/22. Det gir et fullstendig grunnlag for skolens saksbehandling i saker om spesialundervisning det aktuelle året. Dette betrakter vi som relevant og tilstrekkelig grunnlag for å gjøre vurderinger og besvare problemstillingen som omhandler saksbehandling knyttet til spesialundervisning. Muntlig informasjon knyttet til spesialundervisning fra skoleledelse og ressursteamene er også relevant.

For å belyse arbeidet med tilpasset opplæring, har vi innhentet informasjon om Tromsø kommunes planer og om hvordan skolene arbeider. Vi betrakter skolens ledelse og skolenes ressursteam som relevante informanter, med bakgrunn i at rektor/skoleledelsen har det overordnede ansvaret for alt arbeid på skolen, mens ressursteamet er tillagt oppgaver som gjelder tilpasset opplæring. Representanter fra skoleledelsen inngår i ressursteamet ved alle skoler.

Tilpasset opplæring omhandler flere aspekter ved opplæringen. I motsetning til spesialundervisning er det ikke en individuell rettighet og arbeidet med tilpasset opplæring kan skje på flere måter. Det er ikke en spesifikk måte alle skoler skal jobbe på for å ivareta kravet om tilpasset opplæring. Den enkelte skole må tilpasse opplæringen fra sitt utgangspunkt og fra behovene til elevene ved den enkelte skole. Som redegjort for i kapittel 2.1, og som utdypes nærmere i neste delkapittel, gjelder forvaltningsrevisjonen om skolene har systemer som ivaretar prinsippet om tilpasset opplæring. Synspunktene til både foresatte, elever og undervisningspersonalet er relevante for å belyse i hvilken grad skolene lykkes med å tilpasse opplæringen. Med unntak av at undervisningspersonalet ved de fleste skolene er representerte i skolens ressursteam, har vi ikke innhentet synspunkter fra disse. Bakgrunnen for det er at forvaltningsrevisjonen retter seg mot systemer for å ivareta tilpasset opplæring, og ikke hvorvidt opplæringen faktisk er tilpasset alle elever. Vi anser datamaterialet som tilstrekkelig og relevant sett i lys av dette.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. For å sikre dette, har vi i forkant av vårt besøk hos skolene sendt ut informasjon om hvilken informasjon og dokumentasjon vi ønsket. I forbindelse med gjennomgang av saker om spesialundervisning på den enkelte skole har vi stilt spørsmål om sakene og gjort nødvendige avklaringer. Vi har i etterkant av vårt besøk ved skolene sendt den enkelte skole en skriftlig oppsummering fra vår gjennomgang. Ved behov har vi i denne forbindelse også stilt spørsmål. Skolene har hatt anledning til å kommentere/supplere vår oppsummering også utover våre spørsmål. I de tilfellene det har vært hensiktsmessig, har vi avholdt et møte for avklaringer knyttet til oppsummeringen.

Vi har skrevet oppsummeringer fra alle møter vi har avholdt i forvaltningsrevisjonen, som de vi hadde møte med har fått til gjennomgang med mulighet til å korrigere og supplere.

Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. I tillegg har vi fremlagt datamaterialet for kommunen for gjennomgang og gjort endringer med bakgrunn i kommunens tilbakemelding.

Med bakgrunn i ovennevnte anser vi at datamaterialet rapporten baserer seg på som pålitelig.

Påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet er også på et overordnet nivå sikret gjennom KomRev NORDs interne kvalitetssikringssystem.

### 3.3 Avgrensninger

Revisor ettergår ikke eller overprøver faglige vurderinger som ligger til grunn for vedtak om spesialundervisning eller skolenes systemer for tilpasning av opplæringen. Eksempelvis innebærer det at vi ikke gjør selvstendige vurderinger av hvorvidt elever bør ha spesialundervisning og i hvilket omfang. Vi undersøker hvorvidt kravene til saksbehandling er ivaretatt, herunder at det til grunn for vedtak om spesialundervisning foreligger en sakkyndig vurdering som vurderer elevens behov, og at skolen – dersom de har fraveket tilrådingene i denne – har begrunnet det i tråd med lovens krav. Undersøkelsene av saksbehandlingen i saker om spesialundervisning er avgrenset til å gjelde skoleåret 2021/2022.



Våre undersøkelser retter seg mot skoleeier og praksis ved syv av kommunens grunnskoler. Det er flere systemer som er felles for grunnskolene i Tromsø kommune. Våre funn, vurderinger og konklusjoner knytter seg imidlertid til de syv skolene som inngår i forvaltningsrevisjonen og vi har ikke grunnlag for å si at disse er representative for *alle* grunnskoler i Tromsø kommune.

### 3.4 Videre oppbygning av rapporten

Tromsø kommune som skoleeier har flere planer, systemer og rutiner som gir føringer for skolenes arbeid med tilpasset opplæring og spesialundervisning. I rapportens *kapittel 4* presenteres disse. I dette kapitlet er også informasjon om budsjettmodellen for skolene.

I rapportens *kapittel 5* er det informasjon om hver av de syv skolene, organisering og forhold med betydning for arbeidet med tilpasset opplæring. Det er også informasjon om hvordan skolene jobber med oppgavene som følger av kommunens rutiner at ressursteamene skal ivareta (kapittel 5.2) og om kartlegginger og møtestrukturer. I kapittel 5.4 er informasjon om andelen elever med spesialundervisning i Tromsø sammenliknet med landet for øvrig og om kompetanse og ressurser i skolene.

I rapportens *kapittel 6* presenteres våre funn fra gjennomgangen av saker om spesialundervisning. I dette kapitlet er også informasjon om PPT. I saker om spesialundervisning er det flere krav som skal overholdes. For å kunne gjøre vurderinger av hvorvidt disse kravene er overholdt, må vi gjengi en del funn fra gjennomgangen av sakene og vi presenterer dette per skole. Dette er med bakgrunn i at det er den enkelte skole v/ rektor som har ansvaret for saker om spesialundervisning ved sin skole. I eventuelt forbedringsarbeid er det også relevant for både skoleeier og skolene at det tydelig fremgår hva som gjelder den enkelte skole.

## 4 SKOLEEIERES PLANER, SYSTEMER OG RUTINER

I kapittel 2 har vi redegjort for enkelte av Tromsø kommunes rutiner og planer med relevans for tilpasset opplæring og spesialundervisning. Overordnet planverk er kommuneplanens samfunnsdel, og for oppvekstområdet er *strategisk oppvekstplan 2019-2026* sentral. I denne er det tre satsingsområder:

- Tromsø kommune skal arbeide for en inkluderende barnehage og skole med god opplæring
- Tromsø kommune skal arbeide for trygge rammer for familier og en helsefremmende oppvekst
- Tromsø kommune skal jobbe for å gi barn trygge møteplasser og aktiviteter på fritiden i deres oppvekstmiljø

Til hvert satsingsområde er definert flere mål. Strategier og arbeidsmetoder i kommunens oppvekstsektor skal i henhold til strategisk oppvekstplan kjennetegnes av tidlig innsats, medvirkning fra barn og unge og deres foresatte, tverrfaglig samhandling og inkludering for å unngå utenforskap.

*Kvalitetsutviklingsplanen for barnehage og skole 2021 – 2025* gir retning og rammer for pedagogisk utviklingsarbeid i Tromsøbarnehagen og Tromsøskolen. I denne inngår strategiene fra strategisk oppvekstplan og fire kvalitetsområder som fremgår av utklipp 2 nedenfor.

**Utklipp 2: Strategier og kvalitetsområder for Tromsøbarnehagen og Tromsøskolen**



Det er for hvert kvalitetsområde beskrevet en optimal tilstand og angitt hvordan en skal arbeide for å nå denne. Den enkelte skole utarbeider med utgangspunkt i kvalitetsområdene sitt

*fremtidsbilde*, som nærmere angir skolens satsingsområder og hvordan det skal jobbes med disse.

Skoleeier har også etablert et system for kvalitetsoppfølging i Tromsøskolen. I dette inngår:

1. Skoleeiers kvalitets- og utviklingsmelding til kommunestyret
2. Skolens kvalitetsmelding
3. Kvalitetsoppfølgingsmøte med skolene
4. Ledersamtale med rektorene
5. Digitalt kvalitetssystem – 1310.no
6. Strategi for realisering av kvalitetsutviklingsplanen for Tromsøskolen
7. Veilederteam
8. Skolenes økonomirapportering

Utklipp 3 nedenfor er fra kvalitets- og utviklingsmelding for seksjon for skole 2022, og viser målet med kvalitetsoppfølging og kvalitetssirkelen.

**Utklipp 3: Utdrag fra kvalitets- og utviklingsmelding, seksjon for skole 2022**

#### **MÅLET MED KVALITETSOPPFØLGING ER Å BIDRA TIL:**

- Kvalitetsutvikling i den enkelte skole, for elevgrupper og hver enkel elev.
- Åpenhet, innsyn og dialog om den enkelte skolen
- Gi administrasjonen grunnlag for beslutninger, basert på dokumentert kunnskap om tilstanden lokalt
- Danne grunnlag for lokalt utviklingsarbeid gjennom skoleeiers tilrettelegging for vurderinger og oppfølging av resultat.



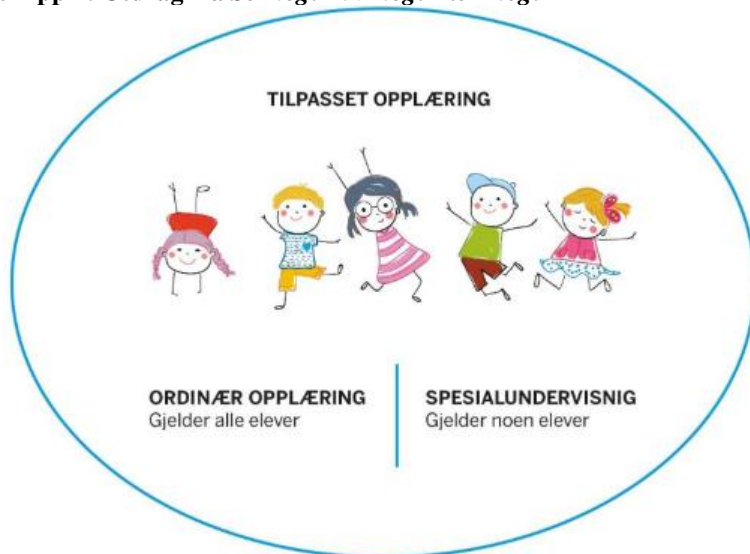
Som redegjort for i kapittel 2, har Tromsø kommune en plan for inkluderende og helhetlig praksis i barnehage, skole og PPT; *Se meg! Lik meg! Lær meg!* Denne planens overordnede

målsetting er å kvalitetssikre at barn og unge i Tromsø kommune mottar et tilbud av høy og likeverdig kvalitet. Planen gir retning og beskriver kvalitet for kommunen og har følgende definerte målsetninger:

1. Planen skal sikre felles forståelse for begrepene tilrettelagt allmennpedagogisk tilbud og spesialpedagogisk hjelp i barnehagene, og tilpasset opplæring og spesialundervisning i Tromsøskolen.
2. Planen skal støtte arbeid med kvalitetsutvikling innen barnehage, skole og PPT.

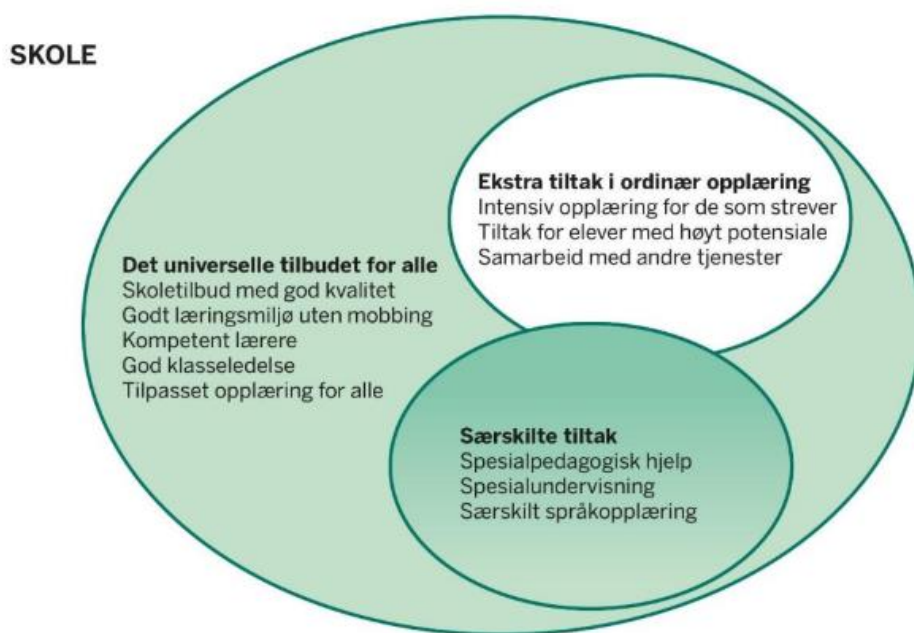
I *Se meg! Lik meg! Lær meg!* er det innledningsvis begrepsavklaringer, blant annet om tilpasset opplæring. Figuren i utklipp 4 inngår i planen, og illustrerer at tilpasset opplæring er et grunnleggende prinsipp som gjelder all opplæring.

**Utklipp 4: Utdrag fra *Se meg! Lik meg! Lær meg!***



I planen er også gjengitt utdrag fra Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning: «Prinsippet om tilpasset opplæring favner både den ordinære opplæringen og spesialundervisning. Skolens evne til å gi elevene opplæring som ivaretar deres faglige og sosiale utvikling innenfor rammen av ordinær opplæring, er med på å avgjøre behovet for spesialundervisning. Spesialundervisning er også tilpasset opplæring, men ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning.»

Utklipp 5 er fra *Se meg! Lik meg! Lær meg!* og illustrerer hva som inngår i det universelle tilbudet til alle elever, hva som er ekstra tiltak i ordinær opplæring og hva som er særskilte tiltak.

Utklipp 5: Utdrag fra *Se meg! Lik meg! Lær meg!*

I *Se meg! Lik meg! Lær meg!* er det angitt hvilke standarder undervisningskvalitet, profesjonsfelleskapet og systemarbeidet i Tromsøskolen kjennetegnes av, samt tegn på god praksis. Noen eksempler på standarder arbeidet skal kjennetegnes ved, er:

- Skolen legger til rette for læring for alle elevene som stimulerer den enkeltes motivasjon, lærelyst og tro på egen mestring
- Skolen definerer mål og delmål for elever med spesialundervisning i samarbeid med elev og foresatte
- Skolen diskuterer og deler erfaringer knyttet til tilpasset opplæring
- Tromsøskolen gjør kollektive og individuelle refleksjoner over egen praksis innenfor tilpasset opplæring og spesialundervisning, og anvender dette for å forsterke arbeidet på individ-, enhets- og kommunenivå
- Skolen sørger for at elever med spesialundervisning er inkludert i læringsfelleskapet, både faglig, sosialt og psykisk

For hvert punkt er det angitt tegn på god praksis.

Sentralt i arbeidet med tilpasset opplæring og spesialundervisning, er *Kvalitetsrutiner for spesialundervisning i Tromsøskolen*. Rutinene har som formål å sikre at elever som har behov for tilrettelagte tiltak, herunder spesialundervisning, får et pedagogisk og spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet og opplever økt inkludering i skolen. Kvalitetsrutinene inneholder retningslinjer for arbeidet i lokalt ressursteam og ressursteam i Tromsøskolen, rutiner for et systematisk arbeid med det spesialpedagogiske tiltakshjulet, samt en oversikt over relevante frister og ansvarsfordeling.

Som redegjort for i kapittel 2, skal alle skoler ha ressursteam og i *Kvalitetsrutiner for spesialundervisning i Tromsøskolen* inngår nærmere retningslinjer for ressursteam – herunder for sammensetning og arbeidsoppgaver.

I ressursteam skal delta representant(er) fra skolens ledelse, lærer/rådgiver med spesialpedagogisk/sosialpedagogisk kompetanse og skolens PP-rådgiver. I arbeid med

individ saker møter kontaktlærer/lærer/ansatte i SFO med direkte kjennskap til eleven, ved behov. Helse sykepleier deltar der det vurderes som hensiktsmessig av skole og helse sykepleier. Rektor har det overordnede ansvaret for at ressursteam fungerer i henhold til Tromsø kommunes retningslinjer. Det følger av rutinene at lokalt ressursteam skal møtes ukentlig og ressursteam (hvor PPT deltar) skal møtes hver 4. til 6. uke. Arbeidsoppgaver for lokalt ressursteam og ressursteam (hvor PPT deltar) fremgår av utklipp nedenfor.

#### **Utklipp 6: Arbeidsoppgaver for lokalt ressursteam i Tromsøskolen**

«Lokalt ressursteam»

##### **Systemnivå**

- Vurdere innhold og organisering av spesialundervisningen på generelt grunnlag. Vurdere skolens bruk av ressurser knyttet til spesialundervisningen på generelt grunnlag.
- Vurdere skolens utnyttelse av mulighetene som ligger innenfor rammene av tidlig innsats.
- Vurdere behov for intern kompetanseheving/faglig oppdatering innenfor tilpasset opplæring og spesialundervisning.
- Gjennomgå og analysere skolens resultater på kartleggingsprøver, nasjonale prøver mm. Diskutere tiltak på individ- og gruppenivå.
- Styrke arbeidet med å forbedre skolemiljøet i grupper med særlige behov.
- Forebyggende arbeid med skolemiljøet i samarbeid med kontaktlærer (jf. Elevundersøkelsen), og arbeid med kapittel 9A i Opplæringsloven.
- Vurdere behov for innkjøp av læremidler/pedagogisk materiell.

##### **Individnivå**

- Drøfte enkeltsaker som er meldt R-team.
- Gå gjennom kartleggingsresultater og vurderer tiltak innenfor rammene TPO/tidlig innsats og evaluere utbytte av tiltak, herunder også intensiv opplæring i henhold til § 1-4 for 1.-4. trinn.
- Veilede i utarbeidelse av IOP.
- Opprette Sampro på elever med IOP, og delegere ansvar for denne.
- Drøfte behov for økning, endring eller avvikling av spesialpedagogisk hjelp.
- Vurdere behov for samarbeidsmøte med deler av ressursteam og foresatte.
- Sikre at lovpålagt kartlegging og tiltak knyttet til minoritetsspråklige elever med rettigheter i tråd med § 2.8 i Opplæringsloven oppfylles.
- Vurdere behov for innkjøp av læremidler/pedagogisk materiell, samt opplæring i bruk av dette.
- Gi opplæring/veiledning av lærere ved behov.
- Jobbe med skolemiljø, kapittel 9A. Aktivitetsplanen.
- Vurdere behov for eksternt bistand på aktuelle områder. Lokalt ressursteam har i slike tilfeller ansvar for organisering og samarbeid med eksterne hjelpeinstanser.
- Rutinemessig vurdere utbytte av spesialundervisningen for elever som har sakkyndighet som utgår i nær framtid.



**Utklipp 7: Arbeidsoppgaver for ressursteam**

«Ressursteam»

**Systemnivå**

- Diskutere/gi innspill på saker på systemnivå som den enkelte skole prioriterer eller trenger veiledning på. Dette kan være knyttet til:
  - Organisering av spesialundervisning
  - Tiltak ihht. tiltakshjulet
  - Ressursbruk
  - Tidlig innsats
  - Tilpasset opplæring
  - Veiledning og kompetanseheving
  - Skolemiljø/psykososialt miljø
  - Kartleggingsrutiner og lokale planer
- Gjennomgå og analysere skolens resultater på kartleggingsprøver, nasjonale prøver mm. Diskutere tiltak på individ- og gruppenivå.

**Individnivå**

- Drøfte enkeltsaker som er meldt R-team.
- Vurdere tiltak innenfor rammene av tilpasset opplæring og evaluere utbytte av tiltak.
- Vurdere henvisning til PPT.
- Drøfte behov for økning, endring eller avvikling av spesialpedagogisk hjelp.
- Bistå i vurdering ved behov for innkjøp av læremidler/pedagogisk materiell.
- Gi opplæring/veiledning av lærere ved behov.
- Skolemiljø – 9A. Aktivitetsplanen ved behov.
- Skolefravær. Drøfte skolefravær på forebyggende nivå i henhold til veileder for skolefravær utarbeidet juni 2018.

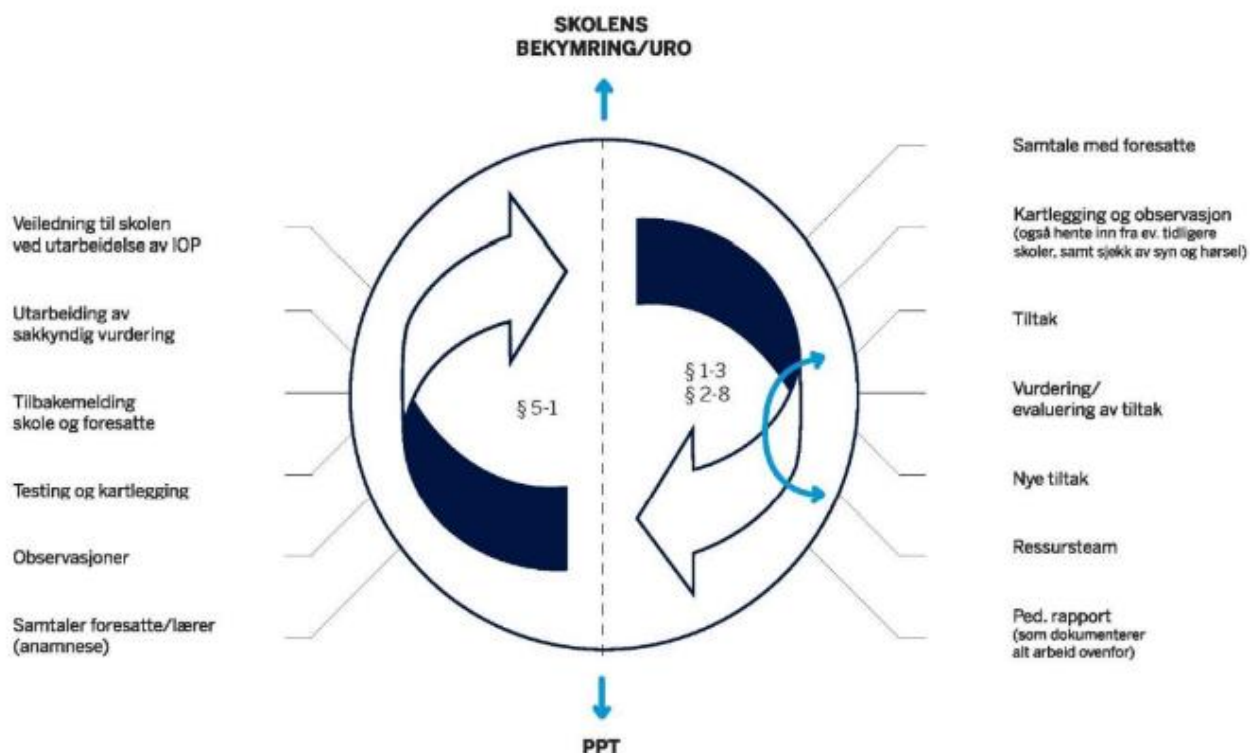
Videre i kvalitetsrutiner for spesialundervisning er beskrevet faser i arbeidet med tilpasset opplæring og spesialundervisning. Disse er:

1. Kartlegging og tiltak
2. Henvisning til PPT og utredningsfase
3. Sakkyndig vurdering
4. Vedtaksfasen
5. Planlegging og gjennomføring
6. Årsvurdering

Fase 1 som omhandler kartlegging og tiltak knytter seg til at skolen har en plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen før vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4. Før eventuell henvisning til PPT, skal skolen vurdere om eleven kan få utbytte av ordinær opplæring. I kartleggings- og tiltaksfasen skal skolens organisatoriske og pedagogiske tilrettelegging vurderes, og ulike sider av elevenes faglige, sosiale og personlige utbytte skal vurderes.

Spesialpedagogisk tiltakshjul benyttes for å sikre skolens plikt til å vurdere og prøve ut tiltak i henhold til opplæringslovens § 5-4 med sikte på å gi eleven et tilfredsstillende utbytte før eventuell henvisning til PPT.

## Utklipp 8: Spesialpedagogisk tiltakshjul



«Høyresiden» av tiltakshjulet viser arbeid som skal gjøres på skolen før eventuell henvisning til PPT.

Fasene 2-6 i kvalitetsruinene for spesialundervisning knytter seg til saker hvor det konkluderes med henvisning til PPT. Det sentrale i disse fasene er redegjort for i vår utledning av revisjonskriterier i rapportens kapittel 2 og omtales også i rapportens kapittel 6 om spesialundervisning.

Tromsø kommune har også «Rutiner for overganger i opplæringsløpet. Samarbeid og sammenhenger.» Dette gjelder overganger fra barnehage til barneskole (også egen plan), fra barneskole til ungdomsskole og fra ungdomsskole til videregående skole. For alle overganger er det oversikt over hva som skal ivaretas og tidsfrister for dette. Det er egne årshjul, og arbeidet med overganger starter lenge før et nytt skoleår. Både mellom barnehage og barneskole, og mellom barneskole og ungdomsskole avholdes overføringsmøter. Barn i barnehage har ikke vedtak om *spesialundervisning*, men alle barn under opplæringspliktig alder har rett til *spesialpedagogisk hjelp* dersom de har særlige behov for det. Det skal fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp og dette skal være basert på sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten.

Ved overgangen fra barneskole til ungdomsskole er det rutiner for gjennomgang av elever som har sakkyndig vurdering, enkeltvedtak om spesialundervisning og IOP i fag, elever som er under utprøving i henhold til spesialpedagogisk tiltakshjul eller på venteliste hos PPT, har aktivitetsplan (skolemiljøsak), har særskilt norskopplæring eller er under oppfølging av andre instanser som BUP. Det avholdes egne møter om enkeltelever ved særskilte behov og overføringsmøter om alle elever. Arbeidet med overføringen pågår hele året og det er i årshjulet beskrevet hva som skal gjøres når og hvem som har ansvaret.

Gjennom «*Tromsøskolen i utvikling*» (TiU) gjennomføres felles kompetanseutvikling i Tromsøskolen. Til grunn for arbeidet med kompetanseutvikling ligger kvalitetsutviklingsplanen og fagfornyelsen (LK20). Skoleeier har en egen utviklingsgruppe. Det er i Tromsøskolen i utvikling også etablert fem nettverksgrupper som skolene er fordelt på. I løpet av året er det flere møter i ledernetverk og kompetansenettverk. Skoleeier har utarbeidet en aktivitetsplan for Tromsøskolen i utvikling, som viser aktiviteter og tema. I 2022-2023 er det særlig fokus på to av områdene i kvalitetsutviklingsplanen; *Barn og unges livmestring* og *Profesjonsfelleskapet i utvikling*. I aktivitetsplanen er angitt hvordan skoleeier vil arbeide med kvalitetsområdene samt konkrete tiltak.

Tromsø kommune har flere planer og rutiner med relevans for skolenes arbeid. Vi har ikke omtalt alle. De ovennevnte planene og rutinene betrakter vi som sentrale i Tromsø kommunes og skolenes arbeid med tilpasset opplæring og spesialundervisning. Ressurssituasjonen ved skolene er relevant for blant annet hvordan undervisningen kan organiseres. Vi omtaler derfor også kommunens budsjettmodell for seksjon for skole.

Kommunens budsjettmodell for seksjon for skole er sist oppdatert i juni 2020. Kommunen har opplyst at denne skal revideres. I budsjettmodellen er det faste objektive tildelinger og differensierte tildelinger.

Faste objektive tildelinger:

- Basisdeling. Basisbeløpet er konstant og likt for alle skoler. Ungdomsskolene får 10 % høyere beløp på grunn av administrering av eksamener. Kombinerte skoler (1.-10. trinn) får samme basistilskudd som ungdomsskolene.
- Lærernorm. Det tildeles budsjett per lærerårsverk i henhold til normen i henhold til elevtallet per klassetrinn for den enkelte skole.
- Små-skoletillegg. Småskoletillegget er basert på at det, uavhengig av elevtall, minimum skal være et lærerårsverk per klassetrinn (1.-4. trinn, 5.-7. trinn og 8.-10. trinn)
- Elevtildeling. Basert på skolens elevtall og beregnet elevsats. Sammen med de øvrige faste objektive tildelingene skal elevtildelingen dekke alle kostnader til ordinær opplæring, tilrettelagt undervisning og spesialundervisning som ikke finansieres gjennom særskilt elevtildeling.

Ovennevnte innebærer at skolene i hovedsak skal finansiere spesialundervisning innenfor de faste objektive tildelingene. Det gis ikke særskilt tildelinger til spesialundervisning – med noen unntak. I budsjettmodellen er det definisjoner av hvilke diagnoser hos elever som gir, eller kan gi, særskilt tildeling. Felles for disse er at eleven vil ha behov for omfattende tilrettelegging. Det er egne rutiner for særskilt elevdeling og skolene søker om dette.

Det gis også særskilt tildeling til tegnspråkopplæring, til punktskriftopplæring for svaksynte/blinde elever og til særskilt språkopplæring (opplæring i morsmål/tospråklig fagopplæring, samisk og finsk). Skoler med innføringsklasser (IFK) får tildelt budsjett etter antall plasser i IFK-klassen. Også ressurskolene for elevene med særskilte behov får tildelt et fast budsjett etter antall plasser de er dimensjonert for.

Enkelte skoler har særskilte utfordringer som en budsjettmodell ikke klarer imøtekomme gjennom prinsippene for ressursfordeling. Det finnes rutiner for særskilt tilpasning av rammen, og skolene kan søke midler etter denne. I slike tilfeller gjøres det en helhetsvurdering av enkelte skoler.

## 5 ARBEIDET MED TILPASSET OPPLÆRING

*Etterlever Tromsø kommune sentrale lovkrav og egne føringer for arbeidet med tilpasset opplæring?*

### Revisjonskriterier

- *Den enkelte skole skal ha ressursteam og lokalt ressursteam med sammensetning og møtehyppighet i tråd med kommunens retningslinjer*
- *Ressursteamene ved den enkelte skole skal drøfte og foreslå tiltak innenfor tilpasset opplæring i tråd med kommunens retningslinjer*
- *Det bør være systematiske drøftinger vedrørende undervisningskvaliteten på trinn,- team- og skolenivå ved den enkelte skole med hensyn til tilpasning av innhold, variasjon av undervisningsmetodikk og organisering av opplæring*
- *Den enkelte skole bør benytte kartleggingsresultater for å tilpasse undervisningen til alle elevene*
- *Den enkelte barneskole bør ha systemer for å kartlegge behov for intensiv opplæring på 1.-4. trinn*

### 5.1 Om de syv skolene, organisering, rammer og utgangspunkt

Prinsippet om tilpasset opplæring gjelder for alle elever og all opplæring. Tilpasning av opplæringen gjøres blant annet gjennom arbeidsformer, organisering, arbeid med læringsmiljøet og arbeidet med læreplaner. Mye av arbeidet skolene gjør er dermed relevant for å belyse systemene som er for tilpasning av opplæringen.

Det følger av Tromsø kommunes egne rutiner at i kartleggings- og tiltaksfasen skal skolens organisatoriske og pedagogiske tilrettelegging vurderes, og ulike sider av elevenes faglige, sosiale og personlige utbytte skal vurderes. Mange av skolene har i møter med revisor trukket frem dette; det gjøres helhetlige vurderinger av elevenes utbytte. Det sosiale er en del av dette og arbeidet med skolemiljø har dermed også betydning for skolenes arbeid med tilpasset opplæring.

Flere av skolene har de siste to årene arbeidet en del med skolemiljø og omni-modellen<sup>8</sup> er en del av dette arbeidet. Flere av skolene har også opplyst at det er økt behov for sosialpedagogisk arbeid – altså oppfølging av elever som ikke kun er knyttet til det faglige. Arbeidet med skolemiljø og tilpasset opplæring er nært knyttet sammen, har skolene vist til. Inkludering er sentralt. Det er ønskelig at flest mulig elever har undervisning sammen med klassen/gruppen sin og det skal være unntaksvis og gode grunner for å ta elever ut av klassen/gruppen for å få eneundervisning. Mange av skolene har også fokus på at alle elever er skolens elever, og at alle voksne har et felles ansvar for dem: Det er *våre* elever og ikke den enkelte kontaktlærers elever.

#### **Workinnmarka skole**

Skolen har elever fra 1.-7. trinn. Skoleledelsen består av rektor og to fagledere. Faglederne har ansvar etter trinn; 1.-3. trinn + SFO og 4.-7. trinn. Det er 18 lærere ved skolen, som primært er organisert i trinn.

<sup>8</sup> Omni-modellen er en modell for trygt, godt og helsefremmende lærings- og oppvekstmiljø. Den er et verktøy for å hindre utenforskap og skal bidra til felles forståelsesramme og felles begreper. Modellen er utviklet av Elevlærling og mobbeombudene i Tromsø og Finnmark fylkeskommune i et samarbeid med Tromsø kommune.

Rektor har opplyst at skolen har stort fokus på tidlig innsats og tilpasset opplæring – et arbeid som har pågått over flere år. Hver høst repeteres det hva tidlig innsats og tilpasset opplæring er. En sentral del av arbeidet er at alle elever skal være inne i, og en del av, klassen. I 2013 var Workinnmarka skole blant skolene i Tromsø med høyest antall vedtak om spesialundervisning, og mange av elevene med vedtak fikk undervisning på grupperom eller en-til-en. Skolen har over tid jobbet med tilpasset opplæring og å redusere andelen elever med vedtak om spesialundervisning. De har også sett på hva spesialundervisning faktisk er, og hvorvidt det er behov for spesialundervisning dersom en elev kan følge kompetansemålene med lav eller middels måloppnåelse. Rektor presiserte at det er viktig at elever som har behov for spesialundervisning, får det. I arbeidet med å redusere andelen spesialundervisning har det viktigste hele veien vært å arbeide med hvordan skolen kan få best mulig tilpasset opplæring. Arbeidet har tatt tid og det har vært viktig med kompetanseheving, hvor blant annet eksterne har blitt brukt for å belyse erfaringer fra andre kommuner. Det er arbeidet mye med temaet i personalgruppa og alle har forståelsen av at tilpasset opplæring både retter seg mot gruppa i form av variasjon mv., og mot tilrettelegging for den enkelte. Det er fremdeles variasjoner i hvordan ulike lærere og trinn arbeider med tilpasset opplæring, men det er en felles forståelse for hvordan en skal jobbe.

Workinnmarka skole har ikke fast tolærersystem. Tolærersystem vil si at to lærere sammen underviser en gruppe/klasse. På første trinn er det i hovedsak tolærersystem. Hver høst lager ledelsen en fordeling av styrkingstimer. Styrkingstimer er timer hvor klassen har ekstra lærerressurs utover det vanlige. Hvordan styrkingstimene best benyttes er litt opp til lærerne. De kan benyttes til intensive lesekurs i grupper, til tolærersystem eller på andre måter.

### ***Krokeldalen skole***

Skolen har elever fra 1.-7. trinn. Ledergruppa ved skolen består av rektor, fagleder og SFO-leder. Arbeidsfordelingen er at SFO-leder håndterer forhold som ikke gjelder det pedagogiske for 1.-3. trinn. Forhold som gjelder det pedagogiske for 1.-3. trinn, som intensiv opplæring og tilpasset opplæring, håndteres av fagleder. Fagleder og rektor håndterer øvrige forhold som ledelsen skal håndtere.

Lærere som jobber i samme klasse, har faste møter en gang i uka. Det er ikke en fast inndeling i team eller trinn i personalet utover det – de fleste møter gjennomføres med samlet personale.

Skolen har lagt mange av fagene på mellomtrinnet samtidig i timeplanen, slik at det er mulig å samarbeide på tvers av trinnene. I matematikk har det vært felles undervisning, hvor elevene selv har valgt tema/gruppe. Dette muliggjør tilpasninger av nivået på tvers av trinn. Skolen har inneværende år mentorordning. Det er et valgfag, hvor elever på 6. og 7. trinn er med på undervisning og veiledning av elever på 1. og 2. trinn. Dette er populært blant elevene og skolen benytter det også utenom valgfag.

Skoleledelsen opplyste at skolen har gjort endringer i fellesaktiviteter på skolen. Tidligere var det mange fellesaktiviteter i en felles aktivitetsplan. Nå har skolen ikke personalressurser til å gjennomføre dette, med bakgrunn i at en stor del av ressursene går til det spesialpedagogiske. Valgfag og matematikkundervisning på tvers har kommet inn som alternativer til aktiviteter som ble gjennomført tidligere, da det lar seg gjennomføre innenfor de rammene skolen har.

De siste to årene har skolen jobbet mye med skolemiljø. Det har vært en del atferdsproblematikk og lite mestringsfølelse blant elevene, og det er jobbet med. Det er brukt mye tid på det sosiale og skolemiljø. Det er jobbet mye med elevgruppene og forståelsen av at

de er del av en gruppe. Struktur og systematikk i 9A-saker er jobbet med og terskelen for å opprette slik sak er senket. Inneværende skoleår er det mer arbeid med det faglige i personalgruppa.

Krokeldalen skole hadde våren 2022 og høsten 2022 en del fravær i personalet. Det var i samme periode svært vanskelig å få tak i vikarer, og fravær ble løst ved at mange lærere jobbet ekstra. Skoleledelsen har opplyst at det var behov for det, for å kunne følge opp elevene med spesialundervisning. Videre har de opplyst at lærerne har vært veldig samarbeidsvillige, fleksible og strukket seg langt, også gjennom hele korona-perioden. Det innebærer imidlertid en belastning på ansatte og er utfordrende i lengden.

### ***Hamna skole***

Skolen har elever fra 1.-7. trinn. Skoleledelsen består av rektor og to fagledere. Den ene faglederen er knyttet til 1.-3. trinn + SFO og den andre faglederen til 4.-7. trinn. Faglederne er involverte i elevsaker, herunder saker om spesialundervisning, i hovedsak etter den samme trinnfordelingen. Rektor er også involvert og kan forestå oppfølgingen av elevsaker på enkelte trinn.

Det er to team ved skolen; 1.-4. trinn er et team og 5.-7. trinn er et team.

Hamna skole arbeider mye med læring i friluft. Dette er en del av tilpasningen av opplæringen, hvor en del av undervisningen legges i praktisk kontekst. Målet er at det skal være minst en økt i uka for elevene med læring i friluft som har et faglig innhold. Denne økta kan også være inne, med fysisk aktivitet. Det er fast system for erfaringsdeling fra oppleggene i læring i friluft.

Ved Hamna skole er det to grupper (klasser) per trinn. Det er i utgangspunktet ikke tolærersystem, men skolen arbeider med mer sammenslåing av gruppene. Dette er med bakgrunn i ressurser og at klassene ikke skal bli for små. For læringsmiljøet kan det være positivt med større grupper. Skolen ser fordeler ved å tenke trinn fremfor klasser. Det blir enklere å støtte hverandre og gir større muligheter for tilpasning av undervisningen dersom det er to lærere på en større gruppe fremfor en lærer på mindre, adskilte grupper. Det gir også bedre kontinuitet og er mer robust ved fravær, da det vil være enklere å finne løsninger på trinnet. Både faglig og sosialt ser skolen fordeler med å slå sammen trinnene. Å etablere tolærersystem kan også få betydning for tildeling og organisering av spesialundervisning, har skoleledelsen opplyst. Det kan være flere elever kan ivaretas innenfor ordinær undervisning med tolærersystem, fordi det gir større fleksibilitet.

### ***Skjelnan skole***

Skolen har elever fra 1.-7. trinn. Skoleledelsen består av rektor, to fagledere og SFO-leder. Ved Skjelnan skole er fagledernes ansvar fordelt etter type oppgave, og ikke etter trinn. En av faglederne har hovedansvar for saker om spesialundervisning og er også leder av skolens ressursteam.

Skolen for øvrig er organisert i trinn og samarbeid er først og fremst trinnbasert. Lærere på 1.-2. trinn sitter sammen, 3.-4. trinn sitter sammen og 5.-7. trinn sitter sammen.

Skjelnan skole har ikke tolærersystem. Det er ikke to lærere i alle klasser. Det er på noen trinn muligheter for å slå sammen klassene, slik at det blir to lærere for en større gruppe som kan

samarbeide. I enkelte klasser er det også flere lærere inne som følge av spesialundervisning/styrket ressurs.

Skolen har særlig høsten 2022 hatt utfordringer med fravær og å få tak i vikarer. Det har også vært vanskelig å rekruttere til stillinger som er lyst ut. Som følge av dette er det gjort noen omorganiseringer. På 7. trinn var det tre klasser, som ble slått sammen til to klasser. På andre trinn har klasser vært slått sammen over kortere perioder. Det har fungert, men skoleledelsen har opplyst at det ikke er en optimal løsning, da enkelte lærere får ansvaret for store elevgrupper. Faglederne er ikke kjent med at det i skoleåret 21/22 var utfordringer med å få gitt spesialundervisning i tråd med vedtak, men skoleåret 22/23 har det vært det på grunn av manglende personalressurser. Det knytter seg både til at det har vært fravær og til dels også til økonomiske ressurser. Vedtak om spesialundervisning utløser ikke nødvendigvis ekstra ressurser og da må en finne andre måter å organisere det på. Skolen skulle gjerne også hatt flere ansatte med utdanning innen spesialpedagogikk.

### ***Straumbukta og Vikran skole***

Enheten Straumbukta og Vikran barnehage og skole består av de to skolestedene Straumbukta og Vikran og de to barnehagene Straumbukta og Vikran. Rektor er enhetsleder og dermed øverste leder for begge skolestedene og begge barnehagene. Vikran skole ligger på Malangshalvøya og har elever fra 1.-7. trinn. Straumbukta skole ligger på Kvaløya og har elever fra 1.-10. trinn. Begge skolestedene er fådelte, som vil si at elevene undervises i klasser/grupper som består av flere årstrinn.

Skolens ledelse består av rektor og fagleder. Fagleder jobber 50 % som lærer, er SFO-leder og resterende andel av stillingen (30-40 %) er som fagleder. Straumbukta skole er organisert i tre trinn; småtrinn (1-4), mellomtrinn (5-7) og ungdomstrinn (8-10). Alle elever på disse trinnene er ikke samme gruppe. Eksempelvis har ungdomstrinnet de siste årene vært delt inn slik at 8. trinn er for seg og 9. og 10. trinn sammen. Hvordan gruppene deles inn har sammenheng med elevtall, og vil derfor variere.

Vikran skole har en egen teamleder som deltar på fellesmøter. Ved Vikran skole er det tre lærere. Det er der også inndeling i småtrinn og mellomtrinn, men litt mer overlappende.

Alle skoler i Tromsø kommune skal ha utviklingsteam (SKUT – skolens utviklingsteam). De andre skolene som inngår i denne forvaltningsrevisjonen, har også det. Ved Straumbukta/Vikran skole består SKUT av to lærere, rektor og fagleder og er ganske involvert i arbeidet med tilpasset opplæring og spesialundervisning. Dersom det er behov for tilpasninger for enkelte elever, diskuteres det ofte i SKUT, før det jobbes med i fellesskap. Skoleledelsen har opplyst at SKUT ivaretar en del oppgaver som også ressursteamet kunne ha gjort/gjør på andre skoler.

Det er felles utviklingsteam, ressursteam mv. for de to skolestedene.

### ***Grønnåsen skole***

Skolen har elever fra 8.-10. trinn. Skoleledelsen består av rektor og to fagledere. Det er 22 lærerårsverk ved skolen. Det er to sosialpedagogiske veiledere og en spesialpedagogisk veileder, som alle er dette i stillingsprosent tilsvarende 20-25 %. Faglederne arbeider også en



del sosial- og spesialpedagogisk, blant annet i skolevegringssaker hvor det er behov for tett oppfølging av elever.

Skoleledelsen har opplyst at to sosialpedagogiske veiledere er relativt mye på en såpass liten skole. Bakgrunnen for at skolen har det, var utfordringer i skolemiljøet for 3-4 år tilbake. Det var flere uheldige hendelser mellom elevene og i skolemiljøet og skolen måtte gjøre noen store grep. Det er skolens elever og på skolen elevene skal være, og de så at det var skolen som måtte gjøre grep, fremfor å få inn hjelp fra andre instanser. På et tidspunkt var det tre sosiallærere. Det var mye erfaring og læring i dette arbeidet, har skoleledelsen opplyst.

Elevene på Grønnåsen skole er delt inn i klasser, med omtrent 25 elever i hver klasse. Det er inneværende skoleår ti klasser på skolen; tre på 8. og 10. trinn og fire på 9. trinn. Det er to kontaktlærere per klasse. I fagene norsk, engelsk og matematikk er det to lærere som sammen underviser klassen; samundervisning. Dette ble endret for to år siden. Skoleledelsen hadde over flere år tenkt over hvordan spesialundervisningen kunne gjøres bedre. Elever ble i stor grad tatt ut av undervisningen i grupperom. Det var ikke ønskelig og elevene ønsket ikke selv å bli tatt ut. Det er ikke så mange lærere som er utdannet spesialpedagoger, og en må finne en løsning som gjør at de to lærerne som er i klassen sammen kan ivareta alle elevene, også de med spesialundervisning. De to lærerne som har klassen, er begge faglærere. De må planlegge sammen og kan organisere undervisningen på ulike måter.

Samundervisning og tolærersystem er relativt likt, men tolærersystem kan innrettes på ulike måter. Samundervisning er en egen metode som innebærer at begge lærerne skal være involvert i undervisningen; de skal være et team med definerte mål, definerte oppgaver og felles ansvar for alle elevene.

Det er elever med særskilte behov som krever en annen type tilrettelegging, og det kommer litt utenom samundervisningen. Men så langt som mulig skal elevene, også de med spesialundervisning, ivaretas gjennom samundervisning.

Skoleledelsen har opplyst at det fremdeles gjenstår arbeid med å videreutvikle systemet med samundervisning, men erfaringene er positive. Samundervisning krever en del ressurser og de ressursene bruker skolen og de ønsker å fortsette å bruke dem.

### ***Langnes skole***

Skolen har elever fra 8.-10. trinn. Skoleledelsen består av rektor og to fagledere. Skolen har to lærere som har 50 % funksjon hver som henholdsvis sosialpedagogisk veileder/yrkesveileder og spesialpedagogisk veileder. Det er ca. 40 lærere ved skolen.

Skolen har syv læringsbaser. I tillegg er det skoleåret 22/23 også innføringsklasse (IFK) med inntil 15 plasser som er opprettet for ukrainske flyktninger ved skolen. Denne skal videreføres skoleåret 23/24.

Alle elever ved skolen tilhører en læringsbase. Det er i snitt omtrent 55 elever per læringsbase. Basene er aldersblandet og i alle baser er det elever på 8., 9. og 10. trinn. Elevene er i samme base fra de begynner på skolen på 8. trinn til de går ut av skolen på 10. trinn. Det er en basekoordinator (teamleder) for hver av de syv basene. På hver læringsbase er det i snitt fem lærere, hvorav fire er kontaktlærere. Alle elever har sin kontaktlærer. Tre dager i uka møter

elevene sin kontaktlærer på morgenen. Denne gruppa er også aldersblandet og alle kontaktlærere har elever på ulike trinn.

Undervisningen ved Langnes skole er i all hovedsak aldersblandet. Det er enkelte tilbud som retter seg mot konkrete trinn og hvor inndelingen av gruppene tilpasses det, eksempelvis tilbud fra Tvibit og gjennom den kulturelle skolesekken. For 10. trinn er det eksamen og forberedelser til det.

Alle elevene i en læringsbase har ikke til enhver undervisning sammen. Det er fleksible undervisningsgrupper. I basisfagene (norsk, engelsk og matematikk) er det to faglærere. Når en læringsbase har eksempelvis matematikk har halvparten av elevene på basen dette faget, med to matematikklærere. I den gruppa er det både elever som har IOP (vedtak om spesialundervisning) og elever som arbeider på videregående nivå. Det er opptil lærerne hvordan elevgruppa deles inn. De planlegger dette utfra perspektivet om tilpasset opplæring. Eksempelvis kan gruppa deles inn i en liten gruppe og en større gruppe. Den overordnede tanken bak aldersblanding er at man kan være på samme faglige nivå uansett alder.

Skolen la om til tolærersystem i basisfagene for en del år siden. Bakgrunnen for det var at de så at det ga bedre utbytte for elevene med tett oppfølging av to faglærere i disse fagene. De så også at flere elever da kunne ivaretas gjennom ordinær opplæring fremfor å få spesialundervisning. I dag er det ingen av elevene ved skolen som har dysleksi som har spesialundervisning, alle ivaretas gjennom ordinær opplæring. Ved å ha to kompetente faglærere på grupper med ca. 25 elever, klarer disse å dra veksler på hverandre, tilrettelegge og ivareta elever med ekstra behov.

Det er ingen elever som systematisk tas ut av undervisningen. Det har vært noen få unntak hvor det har vært nødvendig for å kunne gi et godt tilbud, men i all hovedsak har alle elever undervisning sammen med sin gruppe. Skolebygget er utformet på en måte som gir fleksibilitet, med grupperom tilhørende hver base. Elever som ikke kan jobbe med kompetansemålene for 8.-10. trinn, vil ha et spesialpedagogisk tilbud i tillegg til tolærersystemet. Men så ofte som mulig er også disse en del av gruppa. Dermed kan det noen ganger være tre lærere i gruppa. Det kan gjerne være felles oppstart, også arbeider elevene videre på ulike måter.

Langnes skole jobber etter treårsplaner, slik at alle elever ved utgangen av 10. trinn har hatt alle tema. Tidligere hadde læreplanene kompetansemål for 8.-10. trinn. I ny læreplan er det i matematikk kompetansemål per trinn, noe som var en utfordring for en aldersblandet skole. Det er jobbet mye med det og laget en plan for arbeidet i matematikk som benyttes inneværende skoleår.

Selv om det er en del fleksibilitet med baseinndeling, er det faste strukturer og rammer for elevene, som faste møter med kontaktlærer. Elevene på en base har også lærerne på basen i alle fag, slik at det er kjente voksne for dem. Unntakene er valgfag og fremmedspråklig fordypning – der er det andre lærere og grupper på tvers av basene. Utover dette skal faglærerne på teamet som utgangspunkt forestå undervisningen. Relasjonstanken er en viktig del av bakgrunnen for dette. Skoleledelsen har opplyst at det skal være god samhandling, gode relasjoner og elevene skal oppleve at det er trygt med kjente voksne.

## 5.2 Arbeid i skolenes ressursteam

Alle de syv skolene har ressursteam. Ved Hamna skole og Skjelnan skole var det på tidspunktet vi besøkte skolene litt annerledes sammensetning av ressursteamet enn i en normalsituasjon. Ved Hamna skole er rektor med i ressursteamet. Ny rektor tiltrådte stillingen 1.5.2023, og på tidspunktet vi besøkte skolen var fagleder stedfortreder for rektor. Ved Skjelnan skole er fagleder leder for ressursteam, og var i permisjon på tidspunktet vi besøkte skolen.

Følgende er med i de ulike skolenes ressursteam:

- Workinnmarka skole: Skoleledelsen (rektor og to fagledere) utgjør ressursteam
- Krokeldalen skole: Fagleder og to lærere
- Straumbukta/Vikran: Rektor og fagleder (delt stilling som fagleder og lærer). I enkelte møter i ressursteamet deltar også vikarlærer som tidligere arbeidet ved skolen
- Langnes skole: Fagleder, spesialpedagogisk veileder, sosialpedagogisk veileder, leder for miljøteamet<sup>9</sup> og helsesykepleier (deltar ikke i alle møter)
- Grønnåsen skole: Fagledere og sosialpedagogiske rådgivere
- Hamna skole: Rektor, fagleder og to lærere
- Skjelnan skole: Fagleder og en til to lærere

Ved seks av de syv skolene er det fast, ukentlig møte i ressursteam. Ved Straumbukta/Vikran skole er det to ukentlige ledermøter. Ledelsen utgjør også ressursteam, og et av disse møtetidspunktene benyttes til saker for ressursteam ved behov. Flere av skolene har møter i ressursteam med PPT fem ganger i året, mens enkelte har opplyst at møtehyppigheten tilsvarer møte omtrent hver sjettede uke og avhenger litt av behov.

Skolenes ressursteam har oppgaver innenfor både tilpasset opplæring, spesialundervisning og skolemiljø. I møtene med oss har flere av ressursteamene ved skolene fremhevet at arbeidet med tilpasset opplæring, spesialundervisning og skolemiljø henger sammen, og det er ofte ikke klare skiller. Samtidig har flere ressursteam opplyst at det medgår mest tid til oppfølging av elevsaker som gjelder fagvansker. Særlig på ungdomsskolene bruker også ressursteamene en del tid på arbeidet med overganger – både overgangen for elever som kommer fra barneskolen og for elever som skal begynne på videregående skole.

Oppgavene som i henhold til kommunens rutiner er lagt til skolenes ressursteam er presentert i kapittel 4. På neste side har vi gjengitt de oppgavene som vi i møter med ressursteamene har stilt spørsmål om.

---

<sup>9</sup> Miljøteamet består av vernepleier og barne- og ungdomsarbeidere og er definert å være der for elevene. Tidligere hadde disse timeplanfestet tid, mens det nå er mer fleksibilitet i oppfølgingen av elevene utfra behov.

**Arbeidsoppgaver for lokalt ressursteam (R-team) i Tromsøskolen - utdrag****Systemnivå**

- Vurdere innhold og organisering av spesialundervisningen på generelt grunnlag. Vurdere skolens bruk av ressurser knyttet til spesialundervisningen på generelt grunnlag
- Vurdere skolens utnyttelse av mulighetene som ligger innenfor rammene av tidlig innsats
- Vurdere behov for intern kompetanseheving/faglig oppdatering innenfor tilpasset opplæring og spesialundervisning
- Gjennomgå og analysere skolens resultater på kartleggingsprøver, nasjonale prøver mm. Diskutere tiltak på individ- og gruppenivå.
- Vurdere behov for innkjøp av læremidler/pedagogisk materiell.

**Individnivå**

- Drøfte enkeltsaker som er meldt R-team
- Gå gjennom kartleggingsresultater og vurdere tiltak innenfor rammene TPO/tidlig innsats og evaluere utbytte av tiltak, herunder også intensiv opplæring i henhold til § 1-4 for 1.-4.trinn.
- Veilede i utarbeidelse av IOP
- Opprette Sampro på elever med IOP, og delegere ansvar for denne
- Drøfte behov for økning, endring eller avvikling av spesialpedagogisk hjelp
- Vurdere behov for samarbeidsmøte med deler av ressursteam og foresatte
- Vurdere behov for innkjøp av læremidler/pedagogisk materiell, samt opplæring i bruk av dette
- Gi opplæring/veiledning av lærere ved behov
- Vurdere behov for ekstern bistand på aktuelle områder. Lokalt ressursteam har i slike tilfeller ansvar for organisering og samarbeid med eksterne hjelpeinstanser

I det videre er den enkelte oppgave angitt som overskrift og vi gjengir informasjon som vi fikk fra skolens ressursteam.

- **«Vurdere innhold og organisering av spesialundervisning på generelt grunnlag. Vurdere skolens bruk av ressurser knyttet til spesialundervisningen på generelt grunnlag.»**

Ved Krokeldalen skole fordeler skoleledelsen ressursene i forkant av skoleåret. Tidligere var det styrkingstimer som kunne fordeles etter dette, men det er det ikke lengre. Alle ressurser, og egentlig mer enn det, er bundet opp i vedtak om spesialundervisning. Ressursteamet er ikke veldig involvert i vurderingene av bruk av ressurser, men er kjent med ressursituasjonen. De er også med å finne alternative løsninger dersom skolen ikke har nok ressurser til spesialundervisningen og bidrar med vurderinger dersom løsninger ikke fungerer som tenkt. Både ressursteamet og personalet for øvrig kan komme med innspill til fordelingen av ressurser.

Ved Grønnåsen skole drøftes dette på flere nivå, herunder også i ressursteam. Innhold og organisering jobbes med både av lærerne, i ressursteam og i skoleledelsen. Bruk av ressurser knyttet til spesialundervisning er ikke blant det ressursteamet bruker mest tid på. Det er noen diskusjoner om tilpasset opplæring og spesialundervisning og hvor skillet går (når det skal være spesialundervisning). Disponering av personalressurser for kommende skoleår, blir også drøftet, og det gjøres også kontinuerlig gjennom skoleåret ettersom nye behov oppstår.

Ved Workinnmarka skole inngår dette som en del av arbeidet som gjøres i forkant av hvert skoleår med fordeling av ressurser. Arbeidet er ikke definert inn i ressursteam, det er skoleledelsen som gjør dette. Det er ikke tilstrekkelig med tid til å gjøre dette i møtene i ressursteam. Lærerne medvirker i fordelingen av ressursene. Det justeres også kontinuerlig

gjennom året dersom behovene endrer seg, og de diskusjonene som tas gjennom året kan være relevante å ta i ressursteam.

Ved Skjelnan skole er det ikke satt i system at ressursteamet vurderer bruk av ressurser til spesialundervisning og innhold og organisering av spesialundervisning. Leder av ressursteam har opplyst at det er ledelsen som i hovedsak diskuterer ressursbruk. Generelt har det ikke vært så mye «ledige» ressurser å disponere – det meste har vært bundet opp i vedtak om spesialundervisning.

Ved Hamna skole har ressursteamet veiledet lærere i organisering av ulike undervisningsopplegg, eksempelvis mattekurs og lese- og skriveopplæring. Ressursteamet er ikke involvert i fordeling av ressurser til spesialundervisning. Rektor fatter vedtakene og informerer om hva de omfatter. Ressursteamets involvering er begrenset til å komme med forslag til tiltak der det er aktuelt.

Ved Straumbukta/Vikran skole diskuteres dette både i teamene og i ressursteam/ledelsen. Det er ikke all spesialundervisning som er like enkel å organisere. Et eksempel er arbeidslivsfag (valg-fag), som er et praktisk fag med mange elever. Et annet fag som er krevende, er matematikk. Etter at det kom trinnsesifikke mål med fagfornyelsen, har det vært utfordrende å finne god organisering av innhold, undervisningsmetoder og metodikk når skolen har sammenslåtte trinn. Løsningen på organisering, er som regel tolærersystem i basisfagene (norsk, matematikk og engelsk), hvor spesialundervisningen ivaretas innenfor dette. I de andre fagene er det ikke nødvendigvis tolærersystem, men det er også færre elever som har spesialundervisning i disse fagene.

Ved Langnes skole gjøres disse vurderingene både i ressursteam og i ledelsen. Innhold, organisering og bruk av ressurser til spesialundervisning har betydning for sammensetningen av elevgruppene og teamene (basene). I vurderingene av inndeling av elevene i basene er det mange hensyn som vektlegges, blant annet perspektivet om mangfold og hvilken kompetanse lærerne har. Alle kontaktlærere og alle baser har elever med vedtak om spesialundervisning. På våren er det fast gjennomgang med teamene om de nye elevene som kommer til høsten. Det planlegges hvordan ressursene bør benyttes for å ivareta elevene og organisering. Arbeidet med timeplaner er en del av dette. Det vurderes hvordan ressursene best mulig kan utnyttes og at det skal bli gode, helhetlige løsninger for både elever og lærere. I R-team gjennomgås tildelingsoversikten for vedtak om spesialundervisning. Alle enkeltvedtak gjennomgås ikke, men enkelte vedtak drøftes nærmere ved behov. Fagleder som er leder av R-team er involvert i alle enkeltvedtak som fattes og godt kjent med innholdet i alle vedtak.

➤ **«Vurdere skolens utnyttelse av mulighetene som ligger innenfor rammene av tidlig innsats»**

Ressursteamet ved Krokeldalen skole opplyste at tidlig innsats og tilpasset opplæring handler om mye av det samme, og at det er et mulighetsrom der som ikke fullt ut er utnyttet. Årsaken er at arbeidet stoppet opp med korona, det har vært utskiftninger i personalet og det har vært fravær som har medført at mange i personalet har jobbet ekstra for å få dekket opp undervisningstimene. Skolen har tidligere hatt lesekurs og andre tiltak som de gjerne vil få i gang igjen. Arbeidet med tidlig innsats knytter seg også til atferd, trivsel og det sosiale. På dette området er skolen oppmerksomme og lærere med kompetanse/erfaring benyttes til å observere og veilede.

Ressursteamet ved Grønnåsen skole opplyste at dette er en del av vurderingene knyttet til samundervisning. Overføringsmøtene med barneskolen er også viktige for å kunne være tidlig på. Også dette ressursteamet viste til at tidlig innsats knytter seg til mer enn det faglige, det handler også om skolemiljø. Ressursteamet diskuterer ofte hva som ligger innenfor rammene av tidlig innsats, og når det er behov for mer konkrete tiltak i form av 9A-sak eller vurdering av behov for spesialundervisning (avhengig av hva det gjelder).

Ved Workinnmarka skole henger dette sammen med vurderinger av innhold og organisering av spesialundervisning. Det er til dels tema i ressursteam, men i hovedsak i ledermøtene. Skolen gjennomfører flere korte kurs i klassene, eksempelvis lesekurs, som er relevante for tidlig innsats. Også skolens utviklingsarbeid, og blant annet begynneropplæringen, er relevant. En diskusjon som har vært i utviklingstida, er hvordan elever som har svak faglig utvikling skal og kan følges opp. Det er i utviklingstida også jobbet med hva tidlig innsats er, og hva handlingsrommet innenfor tidlig innsats er. Ressurser til tidlig innsats trenger ikke være kun ekstra tid i undervisningen, det kan også være tid til å fordype seg i utviklingstiden. Etter ressursteamets oppfatning er skolen gode på å utnytte mulighetene som ligger innenfor rammene av tidlig innsats.

Ved Skjelnan skole er det ikke satt i system faste drøftinger av dette i møtene i ressursteamet, men det diskuteres. Ressursteamet deltar fast på trinnmøter med alle trinn, hvor det diskuteres hvordan tilrettelegginger for både klasser/trinn og enkeltelever kan gjøres. Det diskuteres både på klassenivå og individnivå. Møtene gjennomføres i etterkant av at kartlegginger av elevene er gjort og det tas utgangspunkt i kartleggingsresultater.

Ved Hamna skole brukes timene til tidlig innsats fra 1.-4. trinn, med hovedtyngden av timene på 2. trinn. Det kartlegges hvilke elever som har behov for ekstra oppfølging på ulike områder, og de følges opp. Dersom det avdekkes at elever har utfordringer med fonologisk innlæring, starter arbeidet med tiltakshjulet. Det gjøres ikke henvisning til PPT på dette tidspunktet, men arbeides gjøres slik at det er dokumentert dersom det er behov for å henvise til PPT. Det gjennomføres også jevnlig kartlegginger. Skolen tenker at tidlig innsats skal rettes mot de elevene som har behov for det, fremfor at en time fordeles på en hel klasse. En time tidlig innsats i uka til en hel klasse gir lite utbytte. Skolen har en halv stilling til tidlig innsats, noe som gir fleksibilitet til å følge opp der det er behov og å gjennomføre lesekurs og andre kurs, slik PPT anbefaler.

Ved Straumbukta/Vikran skole er det for 1.-4. trinn satt inn ekstra styrking, for å følge opp elever som strever med lesing. På mellomtrinnet er det etablert lesegrupper. Det gjennomføres faste kartleggings-/analyse-møter, hvor det ses på om det er behov for tilpasninger for hele klasser, grupper eller enkeltelever. Skolen får også veiledning fra kommunens eget veilederteam, med fokus på motivasjon og vurdering for læring. En av fordelene med å ha sammenslåtte trinn og elevgrupper, opplyste skolen å være at elevene er godt kjent med forståelsen av at alle er ulike og har behov for å møtes på sitt nivå. Elevene er vant til at det er ulikt, for det er det vanlige på skolen. Skolen gjennomfører stasjonsundervisning for 1.-4. trinn hver fredag når det er ekstra pedagogstyrking. Denne undervisningen kan tilpasses utfra klassetrinn og elevgrupper. Det inngår blant annet veiledet lesing, hvor den enkelte elev jobber på sitt nivå.

Ved Langnes skole viste ressursteamet til at overføringsmøtene med barneskolene er sentrale i arbeidet med tidlig innsats. Tromsø kommune har rutiner for overganger, og disse opplever Langnes skole at fungerer bra. I rutinene er fastsatt tidspunkter for informasjon som skal

utveksles og møter som skal avholdes mellom barneskolen og ungdomsskolen. Skolen får informasjon om elever som har spesialundervisning. Behovet for videre spesialundervisning må vurderes i forhold til situasjonen på Langnes skole. Langnes skole ber også om møte med barneskolen dersom det er elever med sosiale utfordringer som skolen bør kjenne til for å kunne være tidlig på og følge opp. Elever som har behov for trygghet er på besøk på Langnes flere ganger før de starter der og får også besøk av ansatte fra Langnes på sin skole. I tillegg til overføringsmøtene, er analyse av resultater fra nasjonale prøver viktig i arbeidet med tidlig innsats. Ressursteamet viste også til at tidlig innsats er et kjennetegn for skolen, skolen gjør raskt tiltak når det er behov for det på ulike områder.

➤ **«Vurdere behov for intern kompetanseheving/faglig oppdatering innenfor tilpasset opplæring og spesialundervisning»**

Ved Krokeldalen skole så ressursteamet behov for kompetanseheving på Logos, som er et digitalt verktøy for kartlegging av lesevaner og diagnostisering av dysleksi. Ressursteamet har gjennomført kompetanseheving innenfor det. Skolen har mange ansatte med utdanning innenfor spesialpedagogikk og har også god kompetanse på atferd. Ressursteamet opplyste at utforming og evaluering av IOP er et område skolen vet de må jobbe videre med. Det kan også være behov for kompetanseheving knyttet til konkrete behov hos enkeltelever. Skolen opplever også at det er behov for psykolog-kompetanse eller tilsvarende, og det er en kompetanse lærerne ikke har. Det er en økning i utfordringer knyttet til psykisk helse, som skolevegring og angst. Skolen har helsesykepleier i 40 % ressurs. Samarbeidet med helsesykepleier er godt, men skolen skulle gjerne hatt større ressurs.

Ved Grønnåsen skole har ressursteamet blant annet diskutert bruk av Lingdys<sup>10</sup> og opplæring. Ressursteamet forestår ikke opplæringen, men har diskutert behovene. I personalet er det uttalt at det er ønskelig med mer kompetanse på relasjonsbygging. Ressursteamet kan også få konkrete spørsmål fra lærere som gjelder ønsker om kompetanseheving. Kompetanseheving og faglig oppdatering diskuteres i flere fora og ikke kun i ressursteam.

Ved Workinnmarka skole drøftes behov for intern kompetanseheving/faglig oppdatering ofte i ledermøtene fremfor i ressursteamet. Det er ofte diskusjoner i ledelsen om hva som trengs av kompetanseheving og relativt ofte også med personalet. I utviklingsarbeidet er det gjennomført et ganske stort arbeid med variasjon av opplæringen. Skolens utviklingsgruppe har jobbet mer med dette enn ressursteamet. Våren 2023 gjennomførte skolen et kompetanseløft på programmering.

I ressursteamet ved Skjelnan skole diskuteres behov for kompetanseheving/faglig oppdatering og det har tidligere blant annet blitt gjennomført kurs i Lingdys. Skolen har fått god kompetanse på begynneropplæring. Leder av ressursteam har opplyst at det ikke er noen områder hvor ressursteamet har vurdert at det er «kompetanseshull» eller mangler kompetanse.

Ved Hamna skole diskuteres dette i ressursteamet. Ressursteamet deler en del med kollegiet. Ressursteamet har relativt nylig utarbeidet ny lese- og skriveplan og har i implementeringen av denne arbeidet opp mot kollegiet. Tidligere var det faggrupper på skolen som ble brukt i arbeidet med kompetanseheving. Per nå er det ikke faggrupper, men det er mye kompetanse innad i personalet. I de tilfellene det er behov for kompetanseheving/opplæring knyttet til enkeltelevers behov, er det skoleledelsen som ivaretar det.

---

<sup>10</sup> Programvare som er utviklet for elever med dysleksi.



Ved Straumbukta/Vikran skole mangler per nå ikke kompetanse i noen fag, men det er en liten skole og sårbart om kun en av de ansatte har en spesifikk fagkompetanse. Behovet for intern kompetanseheving/faglig oppdatering vurderes jevnlig gjennom året. Skolen har ansatte med ulik kompetanse. Det de ser at ofte fungerer best, er interne opplegg eller at eksterne holder kurs for alle ansatte, fremfor at en eller to ansatte drar på eksterne kurs. Da kan alle jobbe med det samme og skolen kan gjøre det til sitt eget. En del av utviklingstiden på onsdager brukes til at noen i personalet får et oppdrag/en problemstilling som legges frem og drøftes i plenum. Skoleledelsen opplyste også at Tromsø kommune som skoleeier har mange planer og at det er gjort et solid arbeid med disse. Men at det er et spørsmål om det er mulig å følge opp og etterleve alle planene. Straumbukta/Vikran skole har en liten skoleledelse med få å delegere oppgaver til, så det er krevende å følge opp alle planer.

Ved Langnes skole er det en bevissthet rundt at teamene skal eksponeres for ulike problemstillinger i en periode. Det vil si at de ansatte som utgjør teamene på basene skal møte ulike problemstillinger, slik at alle får erfaring og kompetanse på de ulike problemstillingene. Det er flere hensyn bak det, blant annet at det bidrar til intern kompetanseheving. I tolærersystemet er det også mye intern kompetanseheving og erfaringsdeling. Behov for intern kompetanseheving/faglig oppdatering diskuteres i R-team. Blant annet har spesialpedagogisk veileder minikurs med basene om ulike tema og deltar i teammøter. R-team opplever ikke at skolen mangler kompetanse på noen områder. Det kan oppstå behov for kompetanseheving knyttet til enkeltelever med spesifikke behov, og da følges det opp i de tilfellene det er aktuelt. Ressursteamet viste også til at det er mye kompetanseheving gjennom Tromsøskolen i utvikling.

➤ **«Gjennomgå og analysere skolens resultater på kartleggingsprøver, nasjonale prøver mm. Diskutere tiltak på individ- og gruppenivå».**

Ved Krokeldalen skole er det lærerne som analyserer resultater fra kartleggingsprøver, og ressursteamet involveres ved behov. Tidligere var det gjennomgang av resultatene på overordnet nivå i R-team. Alle lærerne oppsummerte da resultatene i en perm, som ressursteamet gjennomgikk. Etter korona har det ikke vært slike gjennomganger i ressursteamet, men det er ønskelig å ta opp igjen. Tidligere var det også faste møter med trinnene, noe ressursteamet ønsker å gjenoppta. Ressursteamet er involvert i diskusjoner om tiltak på individ- og gruppenivå i de tilfellene lærerne tar det opp med ressursteamet.

Ved Grønnåsen skole gjennomgås resultater fra nasjonale prøver og elevundersøkelsen på systemnivå i fellesskap. Gjennomgang av resultatene gjøres i fellesskap og det planlegges hvordan undervisninga skal tilpasses i forhold til resultatene. Det jobbes også med i fagseksjonene. Resultater på nasjonale prøver på individnivå gjennomgås i ressursteam dersom resultatene tilsier at det er behov for det. Andre typer faglige kartlegginger som gjøres av enkeltelever ved behov diskuteres gjerne i ressursteam med PPT.

Ved Workinnmarka skole analyseres resultatene fra nasjonale prøver av lærerne og gjennomgås også med ledelsen. Lærerne jobber mest på individnivå med resultatene fra kartleggingene, også jobber ledelsen og ressursteam på et mer overordnet nivå med resultatene og hvordan opplæringen samlet sett drives. Ledelsen er ofte også med på gjennomgangene av resultatene på individnivå. Dersom enkeltelever skårer lavt på kartlegginger tas det opp i ressursteam. Det samme gjelder tilfeller hvor lærere er usikre på hvilke tiltak som er aktuelle. De faste kartleggingene som gjennomføres analyseres og drøftes med ledelsen. Mindre omfattende kartlegginger som gjennomføres for tilpasset opplæring i det daglige er ikke ledelsen involvert i analysen av.

Ressursteamet ved Skjelnan skole gjennomgår resultater fra kartleggingsprøver i forkant av trinnmøter og resultatene diskuteres i trinnmøtene. Nasjonale prøver er det skoleledelsen som følger opp, og ikke ressursteamet. Oppfølging av nasjonale prøver gjøres i fellestida.

Ved Hamna skole gjennomgås resultater fra kartlegginger i veiledningsmøter som det enkelte trinn har med faglederne. Ressursteamet drøfter de tilfellene hvor det eventuelt er bekymring for en elev. De deltar også i diskusjoner om tiltak ved behov. Ressursteamet har for nasjonale prøver ikke gjennomgått alle resultatene, men brukt litt tid på systemnivå – eksempelvis om noen trinn samlet sett har lave resultater. Ressursteamet har også en overordnet gjennomgang av resultatene fra Udir-kartleggingene på småtrinnet.<sup>11</sup> Kartleggingene som gjennomføres med utgangspunkt i skolens egen lese- og skriveplan gjennomgås av ressursteamet.

Ved Straumbukta/Vikran skole går lærerne gjennom resultater fra kartlegginger når de foreligger, før de diskuteres i teamene. Det brukes et skjema med fargekoder for nivå. R-team/skoleledelsen ser på resultatene sammen med teamene. Det er analysemøter to ganger i året. Dersom analysene viser at noen faller utenfor, vurderes og iverksettes tiltak. Lesekurs er et eksempel på tiltak som er iverksatt på bakgrunn av analysemøter.

Ved Langnes skole gjennomgås resultater fra nasjonale prøver i ressursteam, og det kartlegges hvilke elever som scorer på de laveste nivåene. Disse gjøres det en gjennomgang av, hvor det vurderes om det er en kjent grunn til resultatet, eksempelvis at eleven har dysleksi. I de tilfellene det ikke er direkte forklarbart er det gjennomgang med teamene for å finne ut av årsaken. Ressursteamet viste til at elever som har god score på nasjonale prøver kan ha fagvansker, og det kan også være at elever har lav score på nasjonale prøver uten å ha fagvansker. Lav score kan knytte seg til at enkelte typer oppgaver er utfordrende, og det må analyseres nærmere. Utover nasjonale prøver, gjennomføres det ikke andre, faste kartlegginger av elevene ved Langnes skole. Det kan gjøres mindre omfattende kartlegginger i et emne i et fag og det gjøres også kartlegginger av enkeltelever ved behov. Skolen har en tydelig holdning til kartlegginger; det skal ikke gjøres kun for kartleggingens skyld. Utover nasjonale prøver gjøres det når det er behov for å vurdere elevens utbytte av opplæringen, og da er resultater fra kartlegginger én del av det som vurderes.

➤ **«Drøfte enkeltsaker som er meldt til R-team».**

Ved alle skoler drøftes enkeltsaker i ressursteam og lærere kan melde inn saker til R-team. Flere skoler benytter et eget skjema som gjelder for saker som ønskes drøftet i R-team. Dette fyller lærer enten ut på forhånd eller etter muntlige diskusjoner om saken. Ved mange av skolene deltar lærerne i møte i ressursteam og legger frem saken – også i utvidet ressursteam med PPT dersom saken diskuteres der. Eventuelt legger lærerne frem saken for et av ressursteamets medlemmer i forkant av møte i ressursteamet.

Ved Workinnmarka skole benyttes ikke eget skjema for henvendelser til R-team. Lærere kan ta opp saker muntlig eller per e-post. Alle medlemmene av R-team mottar innmeldte saker fra lærerne og fører dem inn i sakslista for neste møte. Ved Hamna skole kontakter lærerne medlemmer av ressursteam dersom de ønsker at en sak drøftes i ressursteam. Ressursteamet gir tidlig tilbakemelding om å starte arbeidet med tiltakshjulet og lærerne tar med dokumentasjonen til møte i ressursteamet. Ved Langnes skole benyttes ikke et eget skjema for henvendelser til R-team. Lærere melder inn saker til medlemmer av ressursteamet enten muntlig eller skriftlig. Det er ressursteamet som har dokumentasjonsansvaret i saker som

---

<sup>11</sup> Dette er faste kartlegginger som skal gjennomføres.

meldes til dem. Den i ressursteam som mottar saken, legger denne frem i møte i R-team og gir også tilbakemelding til lærer som har meldt inn saken.

- **«Gå gjennom kartleggingsresultater og vurder tiltak innenfor rammene TPO/tidlig innsats og evaluere utbytte av tiltak, herunder også intensiv opplæring i henhold til § 1-4 for 1.-4.trinn.»**

Denne oppgaven for ressursteamet overlapper en del med de oppgavene som allerede er beskrevet, og det er ikke for alle skoler mer å tilføye her.

Ved Krokeldalen skole opplyste ressursteamet, utover det som tidligere er presentert, at det er behov for å etablere en systematikk i dette arbeidet, og at det er på agendaen å få det på plass.

Ved Workinnmarka skole iverksettes ofte lesekurs som intensiv opplæring. Det kan tas ut mindre grupper av elever som får intensiv opplæring i 6-8 uker. Det kan gjentas ved behov, men det varer ikke i mer enn 6-8 uker av gangen. Elevene får også uttale seg om hva de opplever at fungerer. Det gjennomføres også intensiv opplæring i regning på 1.-3. trinn, hvor det hele veien rulleres på gruppene. Styrkingstimene er primært lagt til disse trinnene, slik at det er mulig å gjennomføre det og ha en fleksibel organisering. Lærerne er veldig fleksible for å finne gode løsninger. Intensiv opplæring drøftes både på trinnene, i ledermøter og møter i ressursteamet.

Ved Skjelnan skole er kartleggingsprøver relevante for å vurdere behovet for intensiv opplæring. Ressursteamet prioriterer å avholde trinnmøtene med 1.-4. trinn på høsten, slik at de avholdes relativt tidlig på skoleåret.

- **«Veilede i utarbeidelse av IOP»**

Ved Krokeldalen skole kan ressursteamet bistå lærere som ikke har utarbeidet IOP tidligere og viser hvordan IOP skal lages, gjennomgår sakkyndig vurdering, bidrar med formulering av mål mv. Ressursteamet har de siste årene ikke hatt jevnlige gjennomganger av aktive IOP-er. Tidligere var det jevnlige gjennomganger av gyldighet på vedtak og sakkyndige vurderinger. Når det gjelder evalueringer og årsvurderinger, er det litt ulik praksis. Ressursteamet skal ta opp prosedyrene for dette og invitere lærerne inn for å jobbe med det.

Ved Grønnåsen skole tar lærerne kontakt med fagleder ved behov for veiledning i utformingen av innholdet i IOP. Ressursteamet opplyste at det nok ikke er alle mål i IOP som er like gode. Det er fokus på at målene skal være konkrete, tydelige og målbare, også varierer det litt hvor gode mål en klarer sette i IOP. Det er ikke alltid så enkelt å sette mål, det kommer an på hva sakkyndig vurdering/vedtaket gjelder.

Ved Workinnmarka skole er det kontaktlærer/lærerne på trinnet som utarbeider IOP, med støtte fra ledelsen. Skolen har en lærer som er god på utarbeidelse av IOP som lærerne henvender seg til dersom de ønsker veiledning. At målene i IOP skal være realistiske har vært diskutert en del. Fagledere eller rektor er alltid med på møter om evaluering av IOP og er inne og ser på IOP. Alle i ledelsen (som utgjør ressursteamet) kan bistå lærerne i arbeidet med utarbeidelse av IOP.

Ved Skjelnan skole er det hver høst og hver vår gjennomgang i plenum om utarbeidelse av IOP og årsrapport og hvordan det skal gjøres. Lærere kan be ressursteamet om veiledning i

utarbeidelse av konkrete IOP-er/årsrapporter dersom de ønsker det, og det er det en del lærere som gjør.

Ved Hamna skole er ressursteamet lite involvert i veiledning av utforming av IOP. Lærerne er imidlertid kjent med at de kan kontakte ressursteamet dersom de ønsker veiledning både til IOP og årsrapport, og dersom de ber om det, får de veiledning.

Straumbukta/Vikran skole har hatt kurs fra PPT i utarbeidelse av IOP og har også hatt kurs i bruk av Sampro/Samspill. Da skolen etterspurte kurs, var det for å få mer konkret veiledning i hvordan IOP skal se ut. Men erfaringen var at PPT mente flere løsninger var bra. Det er ikke én fasit, så utforming av IOP er utfordrende. Lærerne kan be om bistand til utforming av IOP og oppfordres også til å bruke hverandre i teamene til dette. I tilfeller hvor skoleledelsen vet at det er behov for veiledning, eksempelvis fordi læreren er ny, har fått nye fag eller det er nye elever, settes det opp møter og tid til dette på starten av skoleåret.

Ved Langnes skole har en eller flere representanter i R-team tilgang til alle saker om spesialundervisning i Samspill og kan veilede i utarbeidelsen av IOP. Ressursteamet opplyste at de er tett på i alle faser av arbeidet i saker om spesialundervisning.

➤ **«Opprette Sampro<sup>12</sup> på elever med IOP, og delegere ansvar for denne.»**

Ved Krokeldalen skole er det fagleder som gjør dette og legger til øvrige ansatte på skolen som skal ha tilgang samt foresatte. Ved Grønnåsen skole er det skoleledelsen som gjør dette. Ved både Workinnmarka skole og Hamna skole oppretter faglederne saker for de trinnene de har ansvaret for, henholdsvis 1.-3. trinn og 4.-7. trinn. Ved Skjelnan skole er det fagleder som er leder for ressursteamet som oppretter alle saker i Samspill og legger til dem som skal ha tilgang. Det samme gjelder for Langnes skole; fagleder som er leder av ressursteam oppretter alle saker i Samspill, står som koordinator og legger til dem som skal ha tilgang.

Ved Straumbukta/Vikran skole er det rektor og fagleder som kan opprette saker i Samspill. De ligger også inne med tilgang i sakene. De er ikke inne og konkret gjennomgår dokumenter i alle saker, det gjøres ved behov. Rektor ser at det kunne vært hensiktsmessig å ha en lærer som er inne og gjennomgår alle planene og kan bidra med veiledning. Det er ikke slik i dag, men det er ønskelig. IOP-er gjennomgås på teamene, men det er ikke en ansatt ved skolen som har en samlet oversikt over alle IOP-er.

➤ **«Vurdere behov for samarbeidsmøte med deler av ressursteam og foresatte.»**

Ressursteamet ved Krokeldalen har i liten grad deltatt i samarbeidsmøter med foresatte som ressursteam. Fagleder som er med i ressursteam er i mange møter med foresatte, i kraft av å være en del av skoleledelsen. Lærerne i ressursteam er opptatt med undervisning, og det er ikke så enkelt å frigjøre tid til å delta i slike møter. Ved behov kan ressursteamet bidra med innspill i forkant av møter.

Ved Grønnåsen skole deltar ressursteamet i en del møter og fordeler da møtene mellom seg. Ressursteamet kan også delta i utviklingssamtale, eller deler av denne, dersom lærer eller foresatte ønsker det. Det er også enkelte saker som ivaretas kun av ressursteamet og hvor kontaktlærer ikke er involvert i selve møtene, men holdes orientert. Det er aktuelt i saker med mye møtevirksomhet og samarbeid med andre instanser.

---

<sup>12</sup> Systemet som brukes nå heter Samspill og som benyttes til blant annet saker om spesialundervisning. Det skal opprettes sak for alle elever som har vedtak om spesialundervisning og individuell opplæringsplan (IOP).

Ved Workinnmarka skole deltar skoleledelsen (som utgjør ressursteamet) i mange samarbeidsmøter med foresatte. De deltar også i mange av møtene med eksterne instanser. Dette for å ivareta systematikk og den langsiktige oppfølgingen, som de tenker er en oppgave ressursteamet bør ivareta.

Ved Skjelnan skole deltar ikke hele ressursteamet i samarbeidsmøter med foresatte, men leder av ressursteam er ofte med i møter. Det samlede læringsutbyttet til eleven er ofte tema i slike møter, hvor spesialundervisning er en del av det.

Ressursteamet ved Hamna skole deltar i slike møter ved behov. Medlemmer av ressursteamet deltar i møter dersom lærere eller foresatte ønsker det, eller dersom det er hensiktsmessig for å gi foresatte god informasjon. Ledelsen deltar også i møter dersom lærere ønsker støtte.

Ved Straumbukta/Vikran skole er det i hovedsak fagleder som håndterer slike møter. Kontaktlærere har kontakten med foresatte, også er det samarbeidsmøter når det er behov for det, som fagleder deltar på. I ansvarsgruppemøter<sup>13</sup> og møter som gjelder 9A-saker deltar enten rektor eller fagleder. Utover dette deltar de i møter med foresatte ved behov.

Ved Langnes skole deltar representanter fra ressursteam i samarbeidsmøter med foresatte etter behov. Skolen ønsker å avholde fysiske møter fremfor at mye informasjon og dialog går via telefon. Hvor ofte det er behov for samarbeidsmøter varierer, og i møter som avholdes, avklares videre møtehyppighet. Skolen formidler til foresatte og elever at på ungdomsskolen er det i hovedsak et samarbeid mellom skolen og eleven, med foresatte som støttespillere. På barneskolen er det i større grad samarbeid mellom foresatte og skolen. Ressursteamet trakk frem at det er eleven som er i fokus og elevstemmen skal høres. Elever skal involveres i alle møter og prosesser rundt dem. Det er skolens ansvar å legge til rette for samtaler med elever om deres egen opplæring og utfordringer rundt den, og å følge det opp.

➤ **«Drøfte behov for økning, endring eller avvikling av spesialpedagogisk hjelp».**

Ved Krokeldalen skole er det jevnlig gjennomgang av elevene. Ressursteamet opplyste samtidig at det er potensiale for å bli enda bedre på å bruke evalueringene i årsrapportene mer aktivt og gjøre slike vurderinger.

Ved Grønnåsen skole diskuteres dette sammen med lærerne og eventuelt rektor. Det vurderes da blant annet hvordan skoleåret har vært og hva som er realistiske mål for eleven. De siste årene har vært mer fokus på å avslutte spesialundervisningen dersom det ikke lengre er behov for det.

Ved Workinnmarka skole er det jevnlig gjennomgang av alle elevsaker. Skolen har over tid jobbet mye med tilpasset opplæring og i de tilfellene elever har spesialundervisning er det ganske klart behov for spesialundervisning. Det diskuteres endringer i tiltak og hvordan de skal kartlegges, men diskusjoner om avvikling av spesialpedagogisk hjelp er ikke veldig aktuelt.

Ved Skjelnan skole er ikke dette fast tema i ressursteamet, men lærere kan melde det inn ved behov for å drøfte det.

---

<sup>13</sup> Ansvarsgruppemøter er felles møter for instanser og personer som er involvert rundt barnet/ungdommen.

Ved Hamna skole har ressursteamet ikke deltatt i drøftinger om dette, men har blitt løpende orientert om de beslutningene som er tatt av rektor. Ledelsen har muligheten til å drøfte med ressursteam ved behov.

Ved Straumsbukta/Vikran skole vurderes dette sammen med faglærerne. Det gjennomgås hva som er anbefalt, også er det oppsummeringsmøter med faglærerne. Det gjøres også i forbindelse med underveisvurderinger, og det har vært tilfeller hvor disse har vist at det ikke lengre er behov for spesialundervisning. Det er ikke egne, særskilte gjennomganger av dette i ressursteamet.

Ved Langnes skole drøftes behov for økning, endring eller avvikling av spesialpedagogisk hjelp i hovedsak i forbindelse med årsevalueringer. Det diskuteres også på andre tidspunkt ved behov. Langnes skole fatter midlertidige vedtak om spesialundervisning for elever som skal prøves ut på ungdomsskolen. Disse har vedtak for høsthalvåret og i disse tilfellene gjøres det grundige vurderinger av eventuelt videre behov for spesialundervisning i løpet av høsten. Dersom skolen vurderer at det er videre behov for spesialundervisning, skal eleven henvises til PPT. I kommunens overgangsrutiner er det tidsfrister for dette. Ressursteamet diskuterer også en del hva skolen kan gjøre, og når skolen ikke kan gjøre mer. Ressursteamet viste til at slike drøftinger er aktuelt i saker hvor en møter på grensegangen mellom skolens ansvar og utfordringer knyttet til helse.

➤ **«Vurdere behov for innkjøp av læremidler/pedagogisk materiell, samt opplæring i bruk av dette.»**

Ressursteamet ved Krokeldalen skole har opplyst at det er tilgjengelige ressurser på eksempelvis lese- og skrivevansker som er ønskelig å bruke mer. Ønsker om innkjøp av læremateriell med bakgrunn i enkeltelevers behov imøtekommes.

Ved Grønnåsen skole diskuteres dette i ressursteamet innimellom, eksempelvis om det er utdaterte læremidler på noen områder. *Skolen min*<sup>14</sup> benyttes mye i arbeidet med tilpasset opplæring på skolen.

Ressursteamet ved Workinnmarka skole opplyste at det gjøres ganske grundige gjennomganger av dette. Det har vært en større gjennomgang av det i personalet også, hvor det kom innspill og ønsker. Som følge av nye læreplaner er det flere diskusjoner om dette nå og også flere ressurser til læremidler. I diskusjonene vurderes også universell utforming – om alle elevene kan ha de samme læremidlene, selv om ikke alle har behov for tilrettelegging. Dette er i et inkluderingsperspektiv og at det ikke blir synlig at noen har ekstra støtte. Det er et forhold som tas i betraktning også generelt i undervisningen.

Ressursteamet ved Skjelnan skole gjør vurderingene av innkjøp av læremidler/pedagogisk materiell, også forestår ledelsen selve innkjøpet. Opplæring i bruk av læremidler og pedagogisk materiell gjøres ikke fast – det gjennomføres etter forespørsel fra lærerne.

Ved Hamna skole har dette blitt diskutert i forbindelse med ny lese- og skriveplan. Digitale læremidler har blitt diskutert, det samme har læremidler til flerspråklige elever. Ressursteamet gir veiledning og gjennomgår hvordan kartlegginger skal gjennomføres, hvordan lesekurs skal gjennomføres mv. De bistår også i å finne flere ressurser for et konkret tema lærere trenger mer informasjon om.

---

<sup>14</sup> Digital tjeneste med oppgaver i ulike fag for alle trinn (1.-10.)

Ved Straumbukta/Vikran skole kommer det inn ulike forslag til innkjøp av læremidler/pedagogisk materiell og opplæring. Mange læremidler er digitale. Det har blant annet vært gjennomført kurs i Lingdys som følge av ønske/behov for det. Skolen har relativt lave rammer til innkjøp og opplever å mangle praktiske opplæringsverktøy. Det er sjelden mulighet til å oppgradere utstyr til bruk i fag som kroppsøving, musikk og kunst og håndverk.

Ved Langnes skole har som nevnt spesialpedagogisk veileder minikurs med basene. Veileder for digital kompetanse har kurs med både elever og lærere i digitale hjelpemidler/læremidler.

➤ **«Gi opplæring/veiledning av lærere ved behov».**

Ved Krokeldalen skole gir ressursteamet veiledning på forespørsel fra lærere. Det gjennomføres også opplæring for oppfølging av elever med særskilte behov, hvor blant annet habiliteringa har tilbudt seg å komme til skolen for å avholde kurs.

Ressursteamet ved Grønnåsen skole gir en del veiledning, blant annet knyttet til bruk av *Skolen min*. Samtidig har mange av lærerne selv mye kompetanse og det er ikke kun ressursteamet som kan veilede – det er flere i personalet som kan gjøre det.

Ved Workinnmarka skole gis det systematisk opplæring i Lingdys. Ofte ser ressursteamet at ved behov for opplæring/veiledning, er det ikke et enkeltbehov, men et behov flere har. Lærerne brukes mye i opplæring og veiledning av hverandre, hvor de deler erfaringer/kompetanse på ulike områder. Det hentes også inn eksterne til opplæring i eksempelvis nye læremidler, dersom skolen ikke selv har kompetansen. På individnivå gis det veiledning eksempelvis dersom noen skal starte med intensive lesekurs, og kan få innspill til hvordan en kan jobbe opp mot enkeltelever. Det gis også en del veiledning når det gjelder det sosiale, hvor ledelsen/ressursteamet bidrar med veiledning med hensyn til hvordan en best kan hjelpe enkeltelever.

Ved Skjelnan skole er det som nevnt faste gjennomganger i plenum av utarbeidelse av IOP og årsrapporter. Utover dette gis opplæring/veiledning etter forespørsel fra lærerne.

Ved Hamna skole dekkes dette av beskrivelsene under de andre oppgavene. Lærerne kan kontakte ressursteamet ved behov for veiledning på ulike områder. Det samme gjelder for Straumbukta/Vikran skole.

Også ved Langnes skole gis det opplæring/veiledning ved behov. Ressursteamet har et eget årshjul for arbeidet sitt, hvor det fremgår hva som skal gjøres når og hvem som har ansvaret. Her inngår også oversikt over hvilken informasjon som skal gis når til kontaktlærere og informasjon som skal gis i plenum.

➤ **«Vurdere behov for eksterne bistand på aktuelle områder. Lokalt ressursteam har i slike tilfeller ansvar for organisering og samarbeid med eksterne hjelpeinstanser.»**

Alle skoler har samarbeid med ulike eksterne instanser. Flere skoler har opplyst at PPT er sentral samarbeidspart, og at de også benytter PPT til å få råd om hvilke ressurspersoner eller andre instanser skolen kan benytte ved behov. PPT gir også kurs på skolene. Flere skoler har hatt kurs/veiledning fra eksempelvis BUP og habiliteringa.

Ved flere skoler er ledelsen involvert i samarbeid med eksterne, og ressursteamet har ikke alene ansvaret for organisering og samarbeid med eksterne hjelpeinstanser.



I ressursteamet hvor PPT deltar, er det ikke helt like oppgaver, men en del av dem er like. I tillegg skal det i ressursteamet hvor PPT deltar diskuteres/gis innspill på *saker på systemnivå som den enkelte skole prioriterer eller trenger veiledning på*. I møtene med ressursteamene på skolene har vi spurt om i hvilken grad saker på systemnivå er tema i ressursteam med PPT. Ressursteamet ved Krokeldalen skole opplyste at saker på systemnivå var mer tema tidligere, de siste årene har det blitt brukt mest tid på individualsaker. Ved Grønnåsen skole er det i møtene i ressursteam hvor PPT deltar mest enkeltsaker, men det har også vært diskutert enkelte saker på systemnivå. Skolen opplever å ha ganske god kompetanse på systemnivå og at det kan det være like godt utbytte av interne diskusjoner som å drøfte sakene i møtene med PPT. Ved Workinnmarka skole har det i møtene i ressursteam med PPT inneværende skoleår vært mest enkeltsaker. Tidligere var det mer fokus på systemnivå i møtene med PPT. Også ved Skjelnan skole brukes det i møtene i ressursteam med PPT mest tid på enkeltsaker. Leder av ressursteam opplever at samarbeidet med PPT fungerer bra, men skulle gjerne hatt mer tid til forebyggende arbeid i samarbeid med PPT. Ved Hamna skole brukes det mest tid på enkeltsaker i møtene i ressursteam med PPT. Tidligere var det mer fokus på saker på systemnivå. Ressursteamet opplyste at det også er litt behovsprøvd – det tas opp dersom det er konkrete saker/problematikk det er behov for å diskutere.

Ved Straumbukta/Vikran skole er det gjennomganger av spesialundervisning og læringsmiljø i møtene i ressursteam hvor PPT deltar. Det er gjennomganger av resultatene fra elevundersøkelsen og kartlegginger. Dette har skolen opplyst er på systemnivå; de overordnede linjene. De har også opplyst at PPT ofte har etterspurt/satt det på agendaen, og at saker på systemnivå også er tema i møtene.

Ved Langnes skole opplyste ressursteamet at det over år har vært en dreining, hvor en sak nå betraktes mer bredt enn tidligere. Det er arbeidet mye med hvordan systemet kan endres for å romme flere elever innenfor tilpasset opplæring. Det er også jobbet mye med elevsyn og normalitetsbegrepet. Hva som er «godt nok» har vært mye diskutert, eksempelvis om lav måloppnåelse i et fag er godt nok.

Alle de syv skolene ga uttrykk for at samarbeidet med PPT fungerer bra. Enkelte skoler opplever at prosessen med tiltakshjulet kan ta lang tid, og at det er mange tiltak som skal prøves ut og dokumenteres før eleven kan henvises til PPT og at det også tar tid å få sakkyndig vurdering. Enkelte ga også uttrykk for ønske om komplementær kompetanse hos de to representantene fra PPT som deltar i ressursteam, slik at de utfyller hverandre.

### 5.3 Drøftinger av undervisningskvalitet, kartlegginger og tilpasninger

Som beskrevet i kapittel 5.1 og 5.2 er skolene litt ulikt organisert. Felles for alle skolene er at de har faste møter i skoleledelsen, utviklingsteam (SKUT) og ressursteam. Alle skolene har også fast utviklingstid/fellestid på onsdager. Noen skoler er organisert i team, noen etter trinn og noen har både trinn- og teamorganisering. I team-/trinnmøter er det ulike tema, herunder planlegging av og tilpasninger av undervisningen. Enkelte skoler har også fagseksjoner, som innebærer at faglærerne har felles møter om fag de underviser i.

Skolene har vist til fremtidsbildet som en av planene som er sentrale for arbeidet ved skolen. *Fremtidsbildet* er skolenes lokale kvalitetsutviklingsplan og tar utgangspunkt i Kvalitetsutviklingsplan for barnehage og skole 2021-2025. Skolene har laget egne planer med utgangspunkt i kvalitetsområdene som følger av denne planen, med kvalitetsmål (hva vil vi oppnå), planlagt aksjon (hva gjør vi) og tegn på god praksis (hvordan ser vi at vi har lyktes).

Drøftinger av undervisningskvaliteten med hensyn til tilpasning av innhold, variasjon av undervisningsmetodikk og organisering av opplæringen, skjer i ulike fora på skolene. Drøftinger av dette er også i trinn-/teammøter, i møter i fagseksjoner og i utviklingsteam. I utviklingstiden og gjennom Tromsøskolen i utvikling er det også drøftinger av dette. Flere av skolene har vist til at dette henger sammen med fordeling av ressurser, og drøftes jevnlig på ulike nivå, herunder tilpasninger både på individ- og gruppenivå. Informasjonen i kapittel 5.2 belyser en del av dette arbeidet ved skolene, og vi bruker her eksempler fra to skoler på sammenhenger hvor dette drøftes på skolene. Grønnåsen skole jobber mye med organisering og metoder i samundervisning og hva som gir god undervisningskvalitet, og det diskuteres i flere fora. Et annet eksempel er Skjelnan skole, som ofte diskuterer dette i forbindelse med planlegging av hvordan iPad skal benyttes i opplæringen. Alle elever ved skolen har iPad. Skolen benytter også Gallery walk, som innebærer at en observerer kollegers praksis og lærer av og veileder hverandre.

Ressurssituasjonen ved skolene har betydning for mulighetsrommet for tilpasning av undervisningen. Enkelte skoler opplever at kommunens budsjettmodell for skolene ikke fungerer optimalt. Dette knytter seg blant annet til at det ikke gis særskilt tildeling for vedtak om spesialundervisning, med mindre faste kriterier er oppfylt. Skolene kan ha elever med 1:1 oppfølging i skolehverdagen uten at det gis ekstra ressurser, mens det i andre tilfeller gis ekstra ressurser dersom kriteriene er oppfylt. I budsjettmodellen gis det tildeling basert på elevtall. Enkelte har vist til at selv om elevtallet går ned, betyr ikke det alltid at skolen kan ha færre klasser. Da er det begrenset hvor mye kostnadene kan reduseres. Straumbukta/Vikran skole viste til at det i budsjettmodellen beregnes to lærerstillinger for 1.-7. trinn, uavhengig av elevtall. Tildeling etter elevtall kommer i tillegg. På Vikran skole må det være tre lærerstillinger, fordi det ikke er tilstrekkelig antall pedagogtimer med to stillinger. Den siste stillingen dekkes da av skolens grunnramme. Skolen ber hvert år om mer ressurser, og tenker det i ressurstildelingene kan være en fordel å se særskilt på de enhetene som består av flere skolesteder og også barnehager, og at det kan være behov for en litt annen budsjettmodell for disse. Tromsø kommune har opplyst at det pågår arbeid med revidering av budsjettmodellen.

Det er noen kartlegginger skolene må gjennomføre, som nasjonale prøver. Det er også obligatoriske kartleggingsprøver i lesing og regning på 3. trinn. Skolene kan også velge å gjennomføre kartlegginger utover dette. I hvilket omfang skolene gjennomfører faste kartlegginger av alle elever utover de obligatoriske, varierer. I opplæringsloven er det som redegjort for i kapittel 2 en egen bestemmelse om intensiv opplæring for elever på 1.-4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning. Denne bestemmelsen er da kun relevant for skoler som har elever på disse trinnene. Kartlegginger benyttes også for å fange opp elever som kan ha behov for intensiv opplæring, og det gjennomføres flere kartlegginger ved barneskolene enn ungdomsskolene. Langnes skole gjennomfører ikke faste kartlegginger av alle elever utover nasjonale prøver. Ved Grønnåsen skole benyttes Kartleggeren<sup>15</sup> i engelsk, lesing og skriving, mens lærerne lager egne kartlegginger i matematikk.

Som redegjort for i kapittel 5.2 har de syv skolene litt ulike systemer for å analysere og følge opp resultatene fra kartleggingene. Ved noen skoler har ressursteamene en sentral rolle i dette arbeidet, mens ved andre skoler er det i hovedsak lærerne som følger opp

---

<sup>15</sup> Nettbasert kartleggingsverktøy for testing av elevenes grunnleggende ferdigheter i norsk, engelsk og matematikk for 5.klasse og oppover.

kartleggingsresultatene og ressursteamet involveres dersom resultatene tilsier bekymring for enkeltelever og/eller lærere ønsker å drøfte mulige tiltak.

Intensiv opplæring på 1.-4. trinn gis ofte som kurs i eksempelvis lesing eller regning over en viss periode, gjerne 6-8 uker. Ved Krokeldalen har ressursteamet opplyst at det tidligere har vært bedre systemer for å fange opp elever som kan ha behov for intensiv opplæring. Skolen identifiserer utfra kartlegginger hvilke elever som kan ha behov, men har ikke nok ressurser til å iverksette tiltak. Det gjennomføres noen tiltak, som lesegrupper på 2. trinn. Ressursteamet har opplyst at arbeidet stoppet litt opp under korona, og har ikke kommet i gang igjen. Eksempelvis var det tidligere lesekurs, noe som ikke har kommet i gang igjen. Read-well<sup>16</sup> er tatt i bruk og flere opplever at det gir gode resultater, og dette kan bli brukt mer i den intensive opplæringen fremover, dersom erfaringene viser at det gir gode resultater.

Skoleledelsen ved Skjelnan skole opplyste at i tillegg til resultatene fra kartlegginger, har graden av bekymring betydning for hvorvidt det er behov for intensiv opplæring og hvilke tiltak som er aktuelle. Det gjøres individuelle vurderinger hvor blant annet elevens modenhetsnivå er relevant for hvilke tiltak som bør settes inn. Ved behov gjøres det ytterligere kartlegginger for å avdekke hva eleven har behov for. Kontaktlærerne har gode rutiner på å bruke kartleggingsverktøy i arbeidet.

Ved Hamna skole og Workinnmarka gjennomføres det intensive kurs. Begge skolene har lagt styrkingstimer til de laveste trinnene, slik at det er mulig å gjennomføre intensiv opplæring med fleksibel organisering. Også ved Straumbukta skole er det lagt styrkingstimer til 1.-4. trinn og det er en gang i uka stasjonsundervisning hvor opplæringen tilpasses den enkelte elevs nivå.

Ved alle skoler gjennomføres kartlegginger av enkeltelever ved behov.

Bestemmelsen om intensiv opplæring gjelder elever som står i fare for å bli hengende etter. Skolene skal også tilpasse undervisningen til elever som er langt fremme faglig. Flere av skolene har opplyst at dette i stor grad kan ivaretas innenfor den organiseringen som er, med tolærersystem, mulighet for å jobbe på ulike nivåer i digitale læremidler, stasjonsundervisning med videre og at også disse elevene generelt profiterer på variert undervisning. Det er også muligheter for at elever på mellomtrinnet kan bruke læremidler for/hospitere på ungdomstrinnet, og tilsvarende at elever på ungdomstrinnet bruker læremidler for/hospiterer på videregående skole. Vitensenteret har et opplegg for barn med høyt læringspotensial og enkelte skoler har elever som deltar på det. Enkelte skoler har opplyst at selv om elever ligger langt fremme faglig, er det ikke sikkert eleven selv ønsker ytterligere faglige utfordringer eller er motivert for det, og det hensyntas også. Ved behov kan tilpasninger for enkeltelever drøftes i ressursteam og/eller med PPT. Enkelte skoler har opplyst at det ikke brukes like mye ressurser på tilpasninger til elever som ligger langt fremme som for de som står i fare for å bli hengende etter, og at det er mulig å jobbe enda mer med, men at det jobbes med og at de er oppmerksomme på det.

#### 5.4 Omfang av spesialundervisning og ressurser i ordinær opplæring

Ved behandlingen av handlingsprogram for 2021-2024 i kommunestyret 16.12.2020 vedtok kommunestyret følgende: «Det må foretas en gjennomgang av hvordan spesialundervisningen

---

<sup>16</sup> Read-well er et leseprogram som kan benyttes i leseopplæring.

er organisert og hvilke kriterier som ligger til grunn for å få innvilget slik opplæring. Det må være et mål at omfanget av spesialundervisning, og da spesielt på 8.-10. trinn, blir redusert og kommer på nivå med kommuner det er naturlig å sammenlikne oss med.» Sak om dette ble lagt frem for og behandlet av oppvekst- og utdanningsutvalget i november 2021. I saksutredningen står det blant annet: *Utviklingen i Tromsø på området spesialundervisning bør også ses i lys av hvor mange hjerter og hender vi har tilgjengelig i skolen til å gi en god tilpasset opplæring. Dette er relevant fordi det er en sterk sammenheng mellom kvaliteten på ordinær tilpasset opplæring og andelen barn som trenger spesialundervisning.*

I kvalitets- og utviklingsmelding for seksjon for skole 2022 fremgår hvor mange elever i Tromsøskolen som har enkeltvedtak om spesialundervisning:

- Skoleåret 22/23 har 8,8 % av elevene vedtak om spesialundervisning, en økning på 0,39 % fra skoleåret 21/22
- Det er flere gutter enn jenter som har vedtak om spesialundervisning
- Andelen elever som har spesialundervisning er økende med trinn. Skoleåret 22/23 hadde 4,2 % av elevene på 1. trinn spesialundervisning, 9,4 % av elevene på 7. trinn hadde spesialundervisning og på 10. trinn hadde 13,5 % av elevene spesialundervisning

At det er flere gutter enn jenter som har vedtak om spesialundervisning, og at andelen elever med vedtak om spesialundervisning er økende med trinn, er ikke spesielt for Tromsøskolen. Det samme gjelder nasjonalt. Skoleåret 22/23 hadde 7,8 % av elevene i hele landet spesialundervisning. På 1. trinn hadde 3,5 % av elevene spesialundervisning, på 7. trinn 10 % av elevene og på 10. trinn 10,5 % av elevene. Samlet sett er andelen elever med vedtak om spesialundervisning noe høyere i Tromsø gjennomsnittet for hele landet. På 1. og 7. trinn har Tromsø kommune en lavere andel elever med vedtak om spesialundervisning enn nasjonalt, mens andelen på 10. trinn er høyere.

I kvalitets- og utviklingsmelding for seksjon for skole er lærertetthet omtalt. Tromsø kommune oppfylder samlet sett norm for lærertetthet for de ulike trinnene. Det er relevant å ha med seg at det er relativt store forskjeller i elevtallet ved grunnskolene i Tromsø kommune, slik at det mellom skolene vil være variasjoner i lærertetthet. Enkelte skoler har lavt elevtall og det bidrar til å øke lærertettheten samlet sett for kommunen. I opplæringsloven er det kompetansekrav for tilsetning. I kvalitets- og utviklingsmelding for seksjon for skole 2022 fremgår at skoleåret 22/23 var det 3,3 % av lærerne i Tromsøskolen som ikke oppfylte kompetansekravet. Dette utgjør 17,76 årsverk og var en økning på 5,38 årsverk fra året før. Revisor har for de syv skolene som inngår i denne forvaltningsrevisjonen, med bakgrunn i tall i GSI, undersøkt hvor stor andel av undervisningspersonalet som oppfylder kompetansekravene. Ved tre av skolene, Workinnmarka, Hamna og Grønnåsen, er kompetansekravene oppfylt for alle årsverk. Ved skolene Skjelnan, Straumsbukta/Vikran og Langnes er det mellom 1 % og 2 % av årsverkene hvor kompetansekravene ikke er oppfylt. Ved Krokeldalen skole er ikke kravene oppfylt for 14,4 % av årsverkene.

I GSI er det tall for årsverk og ansatte. Her fremgår beregnede årsverk til undervisning. Det fremgår også hvor mange årsverk som medgår til spesialundervisning etter enkeltvedtak. Disse tallene fremgår imidlertid ikke for Tromsø kommune samlet sett eller den enkelte skole. Det fremgår hvor mange årsverk som samlet medgår til spesialundervisning og særskilt språkopplæring og hvor mange årsverk som medgår til ordinær undervisning.

Nasjonalt medgår 23,4 % av årsverk til undervisning til spesialundervisning og særskilt språkopplæring. I Tromsø kommune samlet medgår 25,2 % av årsverk til undervisning til dette.

Øvrige årsverk er til ordinær undervisning. Vi har også sett på hvordan dette forholdet er for de syv skolene som inngår i forvaltningsrevisjonen:

Skole	Andel årsverk som medgår til spesialundervisning og særskilt språkopplæring
Workinnmarka	6 %
Krokeldalen	37,8 %
Hamna	18,6 %
Langnes	16,8 %
Grønnåsen	27,4 %
Skjelnan	23,1 %
Straumbukta/Vikran	23,6 %

Tallene i tabellen ovenfor viser at det er relativt store forskjeller mellom skolene. Andelen årsverk som ikke medgår til spesialundervisning og særskilt språkopplæring, er årsverk til ordinær undervisning.

Av kvalitets- og utviklingsmelding for seksjon for skole for 2022 fremgår at Tromsøskolens felles mål for 2022 var å øke kvaliteten på den ordinære undervisningen med særlig fokus på tilrettelagt undervisning, samt ha fokus på årsakssammenhenger og utarbeide tiltak som sikrer elever riktig hjelp og støtte til rett tid. Et overordnet mål har over tid vært å forbedre den tilpassede opplæringen slik at flere elever får et bedre læringsutbytte i den ordinære undervisningen og færre har behov for spesialundervisning. Videre fremgår av kvalitets- og utviklingsmeldingen at selv om andelen elever som får spesialundervisning har vært noenlunde stabil de siste tre årene, er det fortsatt utfordringer knyttet til både omfang og fordeling. Tilgjengelige ressurser påvirker hvordan spesialundervisningen organiseres. På de fleste skolene er det vanlig å gi spesialundervisning i grupper, noe som kan være en egnet løsning når det er flere elever med lignende behov. På andre skoler kan det være vanlig å tilrettelegge for at spesialundervisningen gis i den ordinære klassen. Kvaliteten på det allmennpedagogiske tilbudet kan være avgjørende for praksis og effekt av spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning i skolen, står det i meldingen.

## 5.5 Oppsummering, revisors vurderinger og konklusjon

Alle de syv skolene som inngår i forvaltningsrevisjonen, har lokalt ressursteam og ressursteam. Skolene har faste møter i det lokale ressursteamet, de fleste ukentlige møter. Ved Straumbukta/Vikran skole utgjør ledelsen ressursteamet og i møtetidspunkter for ledelsen drøftes saker for ressursteamet når det er relevant. Ved behov deltar også vikarlærer i møtene i ressursteam, avhengig av hvilke saker som skal drøftes. Skolens utviklingsteam (SKUT) ved Straumbukta/Vikran skole ivaretar også en del av oppgavene som ressursteamet kunne hatt. Skolens utviklingsteam består av skoleledelsen og teamledere.

Ved Workinnmarka skole er det skoleledelsen (rektor og to fagledere) som utgjør ressursteam. Ved de øvrige fem skolene består ressursteam av representant fra skoleledelsen (rektor og/eller fagleder) og lærer(e)/rådgiver(e) med spesial- og/eller sosialpedagogisk kompetanse.

Alle skolene har også ressursteam, det vil si møter hvor PPT deltar i tillegg til det lokale ressursteamet. I henhold til kommunens rutiner skal møtehyppigheten være hver 4. til 6. uke. Ved flere skoler er det fem møter i året i ressursteam, noe som gir en lavere møtehyppighet.

I møter med ressursteamene har vi fått informasjon om hvordan de jobber med oppgavene som følger av kommunens rutiner at ressursteamene skal ivareta. Ressursteamene har opplyst at en del av oppgavene ikke utelukkende ivaretas av ressursteamene, men også av blant annet skoleledelsen eller skolens utviklingsteam (SKUT). Alle lokale ressursteam drøfter enkeltsaker som meldes til dem, herunder eventuelle tiltak innenfor tilpasset opplæring (som omfatter både ordinær opplæring og spesialundervisning). Enkeltsaker drøftes også i ressursteam med PPT ved behov. I hvilken grad de lokale ressursteamene er involvert i mer generelle drøftinger av tilpasninger av opplæringen for grupper/klasser, varierer noe mellom skolene. Flere av skolene har opplyst at det i ressursteamet hvor PPT deltar i hovedsak er enkeltsaker som drøftes, og at det i liten grad drøftes saker på systemnivå i disse møtene. PPT har også opplyst at det er ønskelig med mer tid til arbeid på systemnivå (omtales nærmere i kapittel 5).

Drøftinger av undervisningskvaliteten med hensyn til tilpasning av innhold, variasjon av undervisningsmetodikk og organisering av opplæringen, skjer i ulike fora på skolene. Drøftinger av dette er i trinn-/teammøter, i møter i fagseksjoner, i ressursteam og ved enkelte skoler i utviklingsteam. I utviklingstiden og gjennom Tromsøskolen i utvikling er det også drøftinger av dette.

Alle skolene gjennomfører kartlegginger. Noen kartlegginger, som nasjonale prøver, må gjennomføres. Skolene kan også selv fastsette faste kartlegginger av elevene. Det varierer mellom skolene i hvilket omfang det gjennomføres faste kartlegginger. Alle skoler gjennomfører kartlegginger av enkeltelever ved behov, eksempelvis i forbindelse med henvisning til PPT. Barneskolene skal også på 1. til 4. trinn sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og regning raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd. Skolene må da ha systemer for å fange opp elever som står i fare for å bli hengende etter, og kartleggingsprøver er en del av dette. Alle skolene har beskrevet systemer for hvordan kartleggingsresultater skal følges opp. Hvordan det gjøres varierer litt mellom skolene og i hvilken grad ressursteamene er involverte. Skolene har systemer for å analysere resultatene både for hele gruppen og for enkeltelever. Alle skoler har beskrevet at de har systemer for at kartleggingsresultatene benyttes til å tilpasse undervisningen til alle elevene. Ressursteamet ved Krokeldalen skole har opplyst at de ikke har tilstrekkelige systemer for å ivareta intensiv opplæring, noe som henger sammen med ressursituasjonen. Kartleggingsresultater analyseres, men de benyttes ikke i tilstrekkelig grad til tilpasning av undervisningen. Flere skoler har vist til at ressursituasjonen setter noen begrensninger for muligheter for tilpasning av undervisningen. Noen skoler har tolærersystem i basisfagene eller flere fag, mens noen skoler har styrkingstimer som fordeles. Styrkingstimer betyr ekstra timer med pedagog som kan benyttes der det er behov. Enkelte skoler har opplyst at det i liten grad er diskusjoner om fordelingen av ressurser, fordi det ikke er ressurser som skal fordeles; ressursene er bundet opp i vedtak om spesialundervisning.

Tall i grunnskolenes informasjonssystem (GSI) viser at det er forskjeller mellom skolene når det gjelder hvor stor andel av årsverk som medgår til spesialundervisning og særskilt norskopplæring, som det fattes enkeltvedtak om. Det innebærer at det også er forskjeller mellom skolene når det gjelder hvor stor andel av årsverkene som kan benyttes i ordinær opplæring. I kommunens budsjettmodell for skole gis det faste, objektive tildelinger til skolene. I hovedsak skal spesialundervisning ivaretas innenfor disse rammene. Med noen unntak gis det ikke særskilte tildelinger til spesialundervisning. Kommunen har opplyst at budsjettmodellen revideres.

Tromsø kommune som skoleeier har fastsatt flere planer, rutiner og instruksjoner med relevans for skolens arbeid med tilpasset opplæring. På den enkelte skole er det også etablert systemer og skolene følger i stor grad de føringene skoleeier har satt. Det er imidlertid ikke alle føringer som fullt ut etterleves ved alle skoler. For 1.-4. trinn er det lovkrav om å gi intensiv opplæring dersom elever står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning. Dette har enkelte skoler opplyst at det ikke er tilstrekkelige systemer/ressurser for å ivareta godt nok.

- Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *den enkelte skole skal ha ressursteam og lokalt ressursteam med sammensetning og møtehyppighet i tråd med kommunens retningslinjer, i stor grad, men ikke fullt ut er oppfylt*. Møtehyppigheten i ressursteam (hvor PPT deltar) er lavere enn angitt i kommunens rutiner. Møtehyppigheten i de lokale ressursteamene ved skolene er i tråd med kommunens rutiner. Sammensetningen av ressursteamene vurderer revisor i hovedsak å være i samsvar med kommunens rutiner.
- Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *ressursteamene ved den enkelte skole skal drøfte og foreslå tiltak innenfor tilpasset opplæring i tråd med kommunens retningslinjer, ikke fullt ut er oppfylt*. Det er noe variasjon mellom skolene når det gjelder i hvor stor grad ressursteamene jobber med tiltak innenfor den ordinære opplæringen. Ressursteamene ved noen skoler har opplyst å bruke mest tid på enkeltsaker. Også i enkeltsaker er drøftinger og tiltak innenfor tilpasset opplæring relevant, men det er også relevant på gruppe/klasse, trinn og skolenivå. Flere av skolene har opplyst at i møtene i ressursteam hvor PPT deltar, brukes lite tid på saker på systemnivå.
- Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *det bør være systematiske drøftinger vedrørende undervisningskvaliteten på trinn-, team- og skolenivå ved den enkelte skole med hensyn til tilpasning av innhold, variasjon av undervisningsmetodikk og organisering av opplæring, er oppfylt*. Informasjon fra alle skolene tilsier at det jevnlig er drøftinger av dette i ulike fora på skolene; i trinnmøter, teammøter, skolens utviklingsteam, i skoleledelsen, ressursteam, fagseksjoner mv. Ut fra informasjonen vi har fått, oppfatter vi at det ved alle skoler er ivare tatt systematiske drøftinger av dette. Revisor har ikke gjort konkrete undersøkelser av hyppigheten og innholdet i drøftingene.
- Revisjonskriteriet om at *den enkelte skole bør benytte kartleggingsresultater for å tilpasse undervisningen til alle elevene* vurderer vi som *ikke fullt ut oppfylt*. Skolene må gjennomføre noen faste kartlegginger, som nasjonale prøver, og kan utover dette selv gjennomføre faste kartlegginger. Alle skoler har system for gjennomgang/analyse av resultatene fra kartleggingene. Flere skoler har vist til at det er flere forhold enn kartleggingsresultater som er relevante i vurderinger av elevens utbytte og tilpasninger av undervisningen. Som redegjort for har ikke alle skoler systemer/ressurser til å tilpasse undervisningen slik de ser behov for, og kriteriet er derfor vurdert som ikke fullt ut oppfylt.
- Revisjonskriteriet om at *den enkelte barneskole bør ha systemer for å kartlegge behov for intensiv opplæring på 1.-4. trinn* vurderer vi som *ikke fullt ut oppfylt*. Barneskolene har opplyst å ha systemer for å kartlegge behovene. Fordi en av skolene har opplyst å ikke ha tilstrekkelige systemer/ressurser til å gi intensiv opplæring i tråd med behovene, er kriteriet vurdert som ikke fullt ut oppfylt.



***Revisors samlede konklusjon på problemstilling 1 er at Tromsø kommune i stor grad, men ikke fullt ut, etterlever sentrale lovkrav og egne føringer for arbeidet med tilpasset opplæring.***

## 6 SAKSBEHANDLING I FORBINDELSE MED SPESIALUNDERVISNING

*Kan Tromsø kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?*

### Revisjonskriterier

- Tromsø kommune skal sikre at det foreligger sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialundervisning
- Tromsø kommune skal sikre at sakkyndig vurdering har innhold i tråd med minimumskravene i opplæringsloven
- Tromsø kommunes vedtak og spesialundervisning skal være skriftlige og begrunnet
- Tromsø kommunes vedtak om spesialundervisning skal fattes umiddelbart etter at sakkyndig vurdering foreligger eller i forkant av nytt skoleår
- Tromsø kommunes vedtak om spesialundervisning skal ha det innhold som følger av lovkrav og kommunens rutiner
- Tromsø kommune skal underrette elev/foreldre om vedtak om spesialundervisning så snart som mulig
- Tromsø kommune skal innhente samtykke fra elev eller foreldre før det blir gjort sakkyndig vurdering og før vedtak om spesialundervisning fattes
- Tromsø kommune skal som hovedregel sikre at det ikke går mer enn tre måneder fra henvisning til PPT til enkeltvedtak foreligger
- Tromsø kommune skal for elever med vedtak om spesialundervisning utarbeide individuell opplæringsplan (IOP) som viser mål for og innholdet i opplæringa og hvordan den skal utføres
- Tromsø kommune skal utarbeide IOP innen fire uker etter at enkeltvedtak er fattet. Dersom dette er i sommerferien, skal IOP senest være utarbeidet 15.9.
- Tromsø kommune skal en gang i året utarbeide skriftlig oversikt over opplæringa eleven har fått, og en vurdering av utviklinga til eleven utfra målene som er satt i IOP
- Tromsø kommune skal utarbeide årsrapport innen 1. juni og innholdet i årsrapporten skal være i tråd med kommunens egne rutiner

### 6.1 Innledning

Som redegjort for i kapittel 2, er spesialundervisning en rettighet elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet har. Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) utarbeider en sakkyndig vurdering som tar stilling til elevens behov for spesialundervisning. Bakgrunnen for behovet for spesialundervisning varierer, og kan eksempelvis være fagvansker, en diagnose som krever ekstra tilrettelegginger, helsemessige utfordringer eller høyt skolefravær/skolevegring. Spesialundervisning kan gjelde at kompetansemål i læreplanen fravikes, men det trenger ikke være tilfelle. Spesialundervisning kan også utelukkende knytte seg til organisering, struktur, tilrettelegging og/eller innhold.

Skolene i Tromsø kommune benytter nå Visma-systemet Samspill til dokumentasjon og samhandling i saker om spesialundervisning. Tidligere var det Sampro som ble brukt, for saker fra skoleåret 21/22 er Sampro benyttet. Fra 15.3.2023 gikk Sampro over til Samspill. I begge systemene legges foresatte og eventuelt eleven selv til som deltakere og de har dermed tilgang til alle dokumenter. Alle skolene har praksis for å sende vedtak om spesialundervisning per post til foresatte, mens øvrige dokumenter finnes i Sampro/Samspill.

Det er ikke én felles mal for enkeltvedtak om spesialundervisning som er brukt ved alle skoler, men enkelte skoler har en del felles i sin mal for vedtak om spesialundervisning. For individuell opplæringsplan og evalueringer/årsrapport er det felles maler. Det er imidlertid ulike maler som er brukt ved skolene. Enkelte skoler har individuell opplæringsplan med mål, innhold og evalueringer i samme dokument. Ved andre skoler er evalueringer i et eget dokument.

For individuelle opplæringsplaner (IOP), er det et felt hvor det kan fylles ut når IOP er utarbeidet. Det er ikke i alle tilfeller gjort. For årsrapport som i henhold til kommunens rutiner skal være utarbeidet innen 1. juni, er det ikke eget felt for dato, og vi ser derfor ikke når årsrapporter er utarbeidet. Det er i venstre marg en dato ved siden av dokumentene. I en del tilfeller fremstår det som sannsynlig at denne datoen viser tidspunktet dokumentet er opprettet. I andre tilfeller er det åpenbart at datoen som står ikke kan være tidspunktet det aktuelle dokumentet ble utarbeidet. I de tilfellene dette er eneste dato som fremkommer, har vi derfor ikke lagt til denne til grunn denne som tidspunkt for utarbeidelse av dokumentene. Vi presiserer at dette knytter seg til systemet som benyttes og hvordan datoer genereres, og ikke praksisen ved den enkelte skole. Dette innebærer at vi i en del tilfeller ikke har grunnlag for å si noe om tidsbruken på ulike deler av saksbehandlingen.

I henhold til opplæringsloven skal «kommunen» fatte vedtak om spesialundervisning. I Tromsø kommune er rektorer delegert myndighet. Det er dermed rektor ved den enkelte skole som fatter vedtak om spesialundervisning. Det er et unntak; vedtak om spesialundervisning for barn i fosterhjem skal fattes av hjemkommunen. I vår gjennomgang fant vi at enkelte skoler har fattet vedtak om spesialundervisning også i disse tilfellene. Skoleledelsen har for disse tilfellene opplyst at hjemkommunen har vært enig i at skolen fatter vedtak. I andre tilfeller fant vi at hjemkommunen har fattet vedtak, og i enkelte av disse tilfellene har det tatt lang tid fra sakkyndig vurdering forelå til vedtak ble fattet. De aktuelle skolene har i disse tilfellene dokumentert at de har fulgt opp og etterspurt vedtak fra hjemkommunen. I henhold til opplæringsloven skal det ligge enkeltvedtak til grunn for spesialundervisning.

Ingen av de syv skolene som inngår i forvaltningsrevisjonen har opplyst at det for skoleåret 21/22 var særskilte utfordringer med å gi spesialundervisning i tråd med vedtakene. Det er skoler som har hatt utfordringer med bemanning, som følge av fravær og utfordringer med å få tak i vikarer. Skolene har opplyst at spesialundervisning prioriteres ved fravær, slik at spesialundervisningen ikke skal bortfalle. Ved enkelte skoler er en relativt stor del av personalressursene disponert til å gi undervisning i tråd med vedtak om spesialundervisning. Vedtak om spesialundervisning gir i de fleste tilfeller ikke ekstra økonomisk tildeling til skolen, og skolene skal organisere spesialundervisningen innenfor rammene de har.

## 6.2 Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og sakkyndige vurderinger

I kapittel 4 er spesialpedagogisk tiltakshjul presentert. Av dette følger at det skal gjøres utprøving av elever innenfor ordinær opplæring. I møter i ressursteamene hvor PPT deltar skal saker diskuteres, før de eventuelt henvises til PPT. Når en elev er henvist, skal PPT utarbeide

en sakkyndig vurdering som tar stilling til elevens behov for spesialundervisning og som skal ligge til grunn for eventuelt vedtak om spesialundervisning. PPT har dermed en sentral rolle i saker om spesialundervisning.

I Tromsø kommune er PPT organisert i *seksjon for barn og familie*. PPT er dermed i annen seksjon enn skoler og barnehager, men i samme avdeling; avdeling for oppvekst, utdanning og kultur. PPT er delt inn i fem team, hvorav tre skoleteam. De tre teamene innenfor skole er relativt likt sammensatt og har i hovedsak ansvaret for ulike skoler etter geografisk inndeling.

PPT har et todelt mandat; Kompetanse- og organisasjonsutvikling og sakkyndig vurdering. Enhetsleder opplyste i møte med revisor at tjenesten per i dag bruker mest tid på sakkyndig vurdering, altså enkeltsaker, og har liten kapasitet til kompetanse- og organisasjonsutvikling. For å kunne jobbe mer med sistnevnte, ønsker PPT å kunne komme tidligere inn i sakene på skolene. I dag kan en skole prøve ut ulike tiltak en stund, før det kommer henvisning til PPT. Foresatte har da ofte ventet en stund på en løsning, og når det er ventetid hos PPT kan foresatte bli fortvilte over at det tar tid. Dersom PPT kommer tidligere inn i sakene, kan det redusere antallet henvisninger og flere saker kan bli løst på skolene. I tilfeller der eleven henvises, kan tiden som brukes på sakkyndig vurdering reduseres dersom PPT har vært inne i saken på et tidlig tidspunkt.

Per i dag utveksles mange dokumenter mellom skolene og PPT per post. PPT har siden august 2020 hatt nye systemer og lisenser klare til bruk, men systemene har ikke blitt tatt i bruk på grunn av manglende kapasitet hos seksjon for IT. Enhetsleder har opplyst at å ta i bruk disse systemene vil være tidsbesparende for PPT, dokumentasjon med skolene vil utveksles raskere og løsningene ivaretar personvern hensyn.

PPT har hatt en økning i henvendelser fra foresatte og skolene. Fra 2020 til 2021 økte antall henvisninger til PPT, med omtrent 100 henvisninger. I 2022 var det omtrent like mange henvisninger som i 2021. Økningen knytter seg til alle henvisningsårsaker, det er ikke én grunn som skiller seg ut og står for økningen. Men det har vært økning i utfordringer knyttet til skolefravær/skolevegring og også økning i henvendelser som gjelder mulig dysleksi.

Det er relativt store forskjeller mellom grunnskolene i Tromsø hva gjelder andelen av elevene som har spesialundervisning. Enhetsleder for PPT fortalte i møte med revisor at dette er blant temaene det skulle vært mer tid til å jobbe med/reflektere over. Videre sa enhetsleder at det ikke nødvendigvis er bra eller dårlig å ha en høy eller lav andel spesialundervisning – det sentrale er at de elevene som har behov blir fanget opp og får hjelp. Samtidig er det forskjeller mellom skolene når det gjelder muligheten til å tilpasse opplæringen og hvor flinke de er til det. Det gjør at elever med like utfordringer på én skole får vedtak om spesialundervisning, mens de på en annen skole ikke gjør det. Når PPT utarbeider sin tilrådning i sakkyndig vurdering, har de dialog med skolene om i hvilken grad de kan imøtekomme elevens behov innenfor ordinær opplæring og tilpasninger.

PPT har de siste to årene hatt lengre ventetid enn de skal, og har meldt avvik på fristbrudd. Det er sammensatte årsaker til det har enhetsleder opplyst, hvor blant annet økt antall henvisninger og økt sykefravær i enheten har hatt betydning. Per januar 2023 var gjennomsnittlig ventetid seks måneder for elever som ble henvist. PPT prioriterer blant henvisningene som kommer. I en periode ble henvisninger som gjaldt skolevegringsproblematikk prioritert. Ventetiden varierer derfor, og seks måneder er et gjennomsnitt.

PPT opplever at ordningen med ressursteam og faste møter mellom skolene og PPT fungerer bra. Tjenesten ønsker møter oftere enn hver sjettede uke for å få mer tid til systemarbeid. Per i dag er det enkeltsaker som tar mest tid i ressursteammøtene hvor PPT deltar. Det er mer å hente på det tverrfaglige samarbeidet, utfra PPT sitt ståsted. De ønsker å kunne jobbe mer på systemnivå, være mer ute hos skolen og eksempelvis ha kapasitet til å observere og følge opp i etterkant av at sakkyndig vurdering er utarbeidet. De ønsker også å ha kapasitet til å kunne dra ut til skolene dersom skolen eller foreldre er bekymret for et barn, fremfor at alle må henvises per skjema. Det kan bidra til at prosesser ikke tar like lang tid, og at en kanskje i større grad kan finne/prøve ut løsninger innenfor det ordinære undervisningstilbudet.

Mer tilpasset opplæring vet man at virker. For skolenes del handler det i stor grad om ressurser til det, eksempelvis tolærersystem, opplyste PPT i møte med revisor. Flere skoler har gått bort fra det etter kutt i budsjetttrammen til skolene for noen år siden.

### ***Sakkyndige vurderinger***

I kapittel 6.3 nedenfor presenterer vi funn fra vår gjennomgang av saker om spesialundervisning på skolene. Vi gjennomgikk henvisninger til PPT, sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, individuell opplæringsplan (IOP) og årsrapporter. De tre sistnevnte er det skolene som har ansvaret for. Skolen har også ansvaret for å henwise, dersom de vurderer at elevens behov for spesialundervisning bør utredes. Andre enn skolen kan også henwise, eksempelvis foresatte. De sakkyndige vurderingene har ikke skolene ansvaret for – det er PPT sitt ansvar å utarbeide dem. Vi omtaler derfor sakkyndige vurderinger samlet her.

I alle saker vi gjennomgikk og hvor det var fattet vedtak om spesialundervisning, forelå sakkyndig vurdering. De sakkyndige vurderingene inneholdt vurderinger av hvorvidt eleven har behov for spesialundervisning, elevens utbytte av ordinært undervisningstilbud, forhold som er viktige for opplæringen og vurdering av om eleven kan få hjelp innenfor ordinært opplæringstilbud. Vurdering av hva som er realistiske opplæringsmål for eleven fremkom i all hovedsak av de sakkyndige vurderingene. Det var enkelttilfeller hvor det i sakkyndig vurdering stod at det på tidspunktet var vanskelig å vurdere hva som ville være realistiske opplæringsmål for eleven. I alle sakkyndige vurderinger fremgikk PPTs anbefaling om omfang og organisering av spesialundervisning.

I vår gjennomgang fant vi at i noen tilfeller var sakkyndig vurdering uklar eller tvetydige med hensyn til hvilke fag det var behov for spesialundervisning i og i hvilket omfang det var behov for spesialundervisning. Et eksempel fra en sakkyndig vurdering:

- Under vurdering av behovet for spesialundervisning stod at eleven hadde behov i *norsk* (andre fag var ikke nevnt).
- Under vurdering av elevens utbytte av ordinært opplæringstilbud fremkom at eleven ikke hadde tilstrekkelig utbytte av opplæringen i *engelsk*.
- Under «Omfang av organisering» anbefalte PPT kun årstimer i *engelsk*.

Annet eksempel på tvetydighet i sakkyndige vurderinger var at PPT vurderte at elev hadde behov for spesialundervisning i deler av et eller flere fag. Under «Omfang og organisering» tilsvarte anbefalt omfang spesialundervisning i hele faget/fagene.

Et tredje eksempel er at det fremgår av sakkyndig vurdering at elev har behov for spesialundervisning i forhold til praktisk tilrettelegging/struktur og organisering. Flere steder i sakkyndig vurdering er også et konkret fag, matematikk, nevnt. Blant annet er det et eget punkt om matematikk under «innhold i spesialundervisningen» hvor det blant annet er vist til

organiseringen av spesialundervisning. For revisor var det uklart hvorvidt PPT vurderte at eleven hadde behov for spesialundervisning i matematikk.

I vår dialog med skolene har enkelte av dem opplyst at sakkyndig vurdering noen ganger er uklar.

Vi presiserer at i det klare flertallet av de sakkyndige vurderingene var PPTs vurderinger og tilrådninger tydelige.

### ***Saksbehandlingstid***

Saksbehandlingstiden regnes, som redegjort for i kapittel 2, fra henvisning til PPT og til vedtak foreligger. I mange tilfeller har sakkyndig vurdering lengre varighet enn ett år. Eksempelvis kan et enkeltvedtak som ble fattet høsten 2021 være basert på sakkyndig vurdering fra høsten 2019. I disse tilfellene kan ikke samlet saksbehandlingstid regnes fra henvisning til vedtak fattes. Vi kan ikke i alle saker fastslå saksbehandlingstid, men vi kan det i tilstrekkelig antall saker til å si at saksbehandlingstiden i mange tilfeller har vært lengre enn tre måneder. Saksbehandlingstiden avhenger ikke utelukkende av PPT, da det er skolenes ansvar å fatte vedtak når sakkyndig vurdering foreligger. Imidlertid har det i mange av sakene hvor det er lang saksbehandlingstid tatt lang tid fra henvisning til sakkyndig vurdering forelå. Det kan i den enkelte sak være forklaringer til det, som at PPT avventer utredninger fra andre instanser som BUP, at det er dialog med skole og foresatte mv. Vi har ikke ettergått dette i den enkelte sak, men enkelte skoler har opplyst om konkrete forhold ved saken som gjorde at det tok tid. Årsaken til at vi ikke har ettergått det i alle saker er at det samlede bildet er at utarbeidelse av sakkyndig vurdering i mange tilfeller har tatt mer enn tre måneder. PPT har selv opplyst at de har fristbrudd og lang ventetid og vi fant det samme i vår gjennomgang.

I de tilfelle vi har informasjon om det, omtaler vi tiden det har gått fra sakkyndig vurdering forelå til skolen fattet vedtak i kapittel 6.3.

## **6.3 Funn fra gjennomgang av saker om spesialundervisning ved skolene**

### ***6.3.1 Workinnmarka skole***

Ved Workinnmarka skole var det fattet to vedtak om spesialundervisning i skoleåret 21/22.

#### ***Henvisninger***

Skolens henvisninger til PPT var skriftlige, pedagogisk rapport var vedlagt henvisning og foresatte hadde samtykket til henvisning. Alle skoler bruker samme skjema for henvisning til PPT og i dette er det eget felt hvor foresatte signerer på at foresatte/elev samtykker i henvisning til PPT og at foresatte samtykker i at det gjøres vedtak om spesialundervisning når sakkyndig vurdering foreligger.

#### ***Vedtak***

Begge vedtakene var fattet omtrent tre uker etter at sakkyndig vurdering forelå. I vedtakene er opplysninger om faktiske forhold, det er oppgitt hvilke regler vedtaket bygger på og opplyst om klageadgang. Det er i begge tilfellene også samsvar mellom tilrådingen i sakkyndig vurdering og vedtaket.

#### ***Individuell opplæringsplan (IOP)***

I begge sakene var det utarbeidet individuell opplæringsplan (IOP) som var i tråd med vedtaket. Disse var utarbeidet innen en uke etter vedtak. Det var i IOP-ene satt mål for opplæring.

Omfang, organisering og innholdet i opplæringen var beskrevet. I én av sakene var innholdet i opplæringen i et fag kun delvis beskrevet, noe skolen har opplyst skyldes at vedtak ble fattet sent på skoleåret, og dermed ble også IOP utarbeidet da det gjenstod kort tid av skoleåret.

### Årsrapport

I de to sakene var det gjort evalueringer av opplæringen som var gitt skoleåret 21/22. I den ene saken var det evaluert på alle punkter i IOP. Det var vurdert utbytte av opplæring for eleven opp mot fastsatte mål i IOP, om elevens behov kan ivaretas innenfor rammene av tilpasset opplæring og om det er behov for videre spesialundervisning. I den andre saken var det kun til dels gjennomført evaluering for skoleåret 21/22. Det var gjort for ett av tre fag. Årsaken til det var kommentert i selve evalueringen: Spesialundervisning og IOP startet våren 2022 og grundigere evaluering skulle gjøres høsten 2022.

### **6.3.2 Krokeldalen skole**

Vi gjennomgikk totalt 15 saker. Det var i 12 av disse fattet vedtak om spesialundervisning for skoleåret 21/22. I to av tilfellene hvor det ikke var fattet vedtak, viser opplysninger fra skolen at foresatte ikke ønsket vedtak om spesialundervisning. I den siste saken kom sakkyndig vurdering i løpet av skoleåret, i januar 2022, og det ble ikke fattet vedtak før påfølgende skoleår.

### Henvisninger

I seks av sakene er det skolen som har henvist til PPT. I disse seks tilfellene var henvisning gjort på skriftlig skjema og pedagogisk rapport vedlagt henvisningen. Dokumentasjon på samtykke fra foresatte fremgår gjennom signatur i skriftlig skjema for tilmelding i alle seks tilfellene.

Som nevnt var det fattet vedtak om spesialundervisning i 12 saker. I to tilfeller kom det i løpet av skoleåret ny sakkyndig vurdering, uten at skolen fattet nytt vedtak på bakgrunn av denne. Tilrådingen i ny sakkyndig vurdering var endret i forhold til tidligere sakkyndig vurdering som vedtaket baserte seg på.

I samtlige vedtak inngår informasjon om vedtakets varighet (skoleåret 21/22), rettslig grunnlag og klageadgang. Det inngår også informasjon om faktiske forhold og det er henvist til relevante dokumenter som sakkyndig vurdering. I to vedtak er det henvist til en tidligere sakkyndig vurdering og ikke den siste som er utarbeidet og gjeldende. Flertallet av vedtakene om spesialundervisning var fattet like etter skolestart høsten 2021. I et tilfelle ble det fattet vedtak etter at det kom sakkyndig vurdering i løpet av skoleåret, og vedtaket ble da fattet ca. fire uker etter sakkyndig vurdering forelå.

Alle vedtak inneholder informasjon om opplæringen som skal gis. Hvor mye informasjon vedtaket inneholder om innholdet i opplæringen og organisatorisk gjennomføring, varierer. I to tilfeller fremgår ikke antallet timer spesialundervisning eller hvilken kompetanse som skal forestå opplæringen.

### Samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak

Vi fant at det i tre av de tolv sakene hvor det var fattet vedtak, ikke var samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak. To av disse tilfellene knytter seg til at det som tidligere nevnt ikke ble fattet nytt vedtak etter at det kom ny sakkyndig vurdering. I det siste tilfellet angir vedtaket færre timer med pedagog enn tilrådingen i sakkyndig vurdering. Avviket er ikke

begrunnet i vedtaket. Det er imidlertid samsvar mellom sakkyndig vurdering og IOP når det gjelder timetall. Revisor oppfatter at skolen i praksis har fulgt tilrådingen i sakkyndig vurdering, men det er da ikke samsvar mellom sakkyndig vurdering, vedtak og IOP. I de øvrige ni sakene er det i seks tilfeller fullt samsvar mellom vedtaket og tilrådingen. I tre tilfeller er vedtaket mindre spesifisert enn tilrådingen og derfor vanskelig å vurdere om det fullt ut er samsvar. Det er imidlertid ingenting som tilsier at tilrådingen fravikes.

#### Individuell opplæringsplan (IOP)

Det er i de 12 tilfellene det er fattet vedtak for skoleåret 21/22 det er relevant med utarbeidelse av IOP. I 11 av 12 saker var det utarbeidet IOP. I én av disse var det utarbeidet IOP for to av tre fag vedtaket gjaldt, mens det manglet IOP for det tredje faget. I den siste saken var det ikke utarbeidet IOP. Dette er forklart i et notat av februar 23: Det manglet enkeltvedtak da IOP skulle utarbeides. I notatet var det videre redegjort for at aktuell elev har blitt fulgt opp selv om IOP ikke forelå.

I alle IOP-er er det fylt ut informasjon om mål. I et tilfelle var det beskrevet mest om elevens nåværende nivå, og i mindre grad beskrevet hva som skulle være mål. Hvor konkrete målene som er satt er, varierer. I alle IOP-er er innholdet i opplæringen beskrevet. Også her varierer det hvor utfyllende beskrivelsene er. Et eksempel er «Støtte fra voksen», som sett i sammenheng med målet gir lite informasjon om hvordan opplæringen skal foregå. Det fremgår ikke i alle IOP-er hvordan opplæring skal gis; i klasse, gruppe, eneundervisning e.l.

For de individuelle opplæringsplanene utarbeidet ved Krokeldalen skole, har ikke revisor for noen av dem grunnlag for å si på hvilket tidspunkt de ble utarbeidet. Det samme gjelder årsrapporter; vi har ikke informasjon om tidspunktet for utarbeidelse av disse.

#### Årsrapporter

Det var informasjon om årsevalueringer i alle de elleve sakene hvor det var utarbeidet IOP. I tre av de elleve sakene var det ikke fylt ut vurdering av hvorvidt eleven hadde videre behov for spesialundervisning. I en av disse tre sakene var det likevel utfra annen informasjon i evalueringen tydelig at vurderingen var at det fortsatt var behov. I en sak var det utarbeidet IOP for 2020-2022, og det er uklart om vurderingen om videre behov for spesialundervisning er gjort i skoleåret 20/21 eller skoleåret 21/22. I denne saken var det kun delvis fylt ut evaluering for skoleåret 21/22 i et av de tre fagene det var IOP i.

Hvorvidt evalueringen (årsrapporten) inneholder konkrete vurderinger av utbyttet av opplæringen for eleven opp mot fastsatte mål i IOP, varierer. Det er i et fåtall av planene gjort eksplisitte vurderinger opp mot målene.

I forkant av at revisor var på Krokeldalen skole, opplyste rektor at skolen selv hadde sett at skolen hadde noen avvik i sakene om spesialundervisning for skoleåret 21/22. Rektor opplyste også om at det er fulgt opp. De har gjennomgått rutine for spesialundervisning i personalet, og for inneværende skoleår er det ikke slike avvik. Rektor har også snakket med foresatte i de sakene skolen selv har sett at det er avvik, og foresatte opplever at elevenes behov har blitt godt ivaretatt av skolen, selv om ikke det formelle i alle sakene er på plass. Skoleledelsen opplyste at det først og fremst er tilfeller hvor sakkyndig vurdering kommer i løpet av skoleåret (og ikke er klar til skolestart) som er utfordrende. I noen tilfeller har denne ikke blitt fanget opp. Det er også utfordrende med hensyn til ressurser; skolen har ikke ansatte å sette inn for å innfri vedtak, og det er ikke enkelt å ansette personer med riktig kompetanse på kort tid.



### **6.3.3 Hamna skole**

Ved Hamna skole var det fattet syv vedtak om spesialundervisning for skoleåret 21/22 og revisor gjennomgikk disse syv sakene.

#### Henvisninger

I fire av de syv sakene var det Hamna skole som hadde henvist eleven til PPT. I disse fire tilfellene var henvisning gjort på skriftlig skjema, pedagogisk rapport var vedlagt henvisning og samtykke fra foresatte var dokumentert gjennom signatur i henvisningsskjema.

Sakkyndig vurdering forelå i alle saker og var gyldig på tidspunktet vedtakene ble fattet.

#### Vedtak

Det var i alle sakene fattet vedtak gjeldende for skoleåret 21/22. Vedtakene er fattet før skoleårets start/ved skoleårets begynnelse, eller kort tid etter sakkyndig vurdering forelå – i de tilfellene sakkyndig vurdering kom i løpet av skoleåret. I et tilfelle gikk det i overkant av fem uker fra sakkyndig vurdering er datert til vedtak ble fattet. I løpet av disse fem ukene var det juleferie.

I alle vedtak inngår informasjon om rettslig grunnlag og informasjon om klageadgang. Det er i alle vedtak vist til sakkyndig vurdering som faktisk grunnlag. I alle vedtak fremgår hva det gjelder, altså hvilken opplæring eleven skal ha. Det er i flere av vedtakene relativt utfyllende punktvis beskrivelser per fag/område av hva spesialundervisningen skal bestå i. Organisatorisk gjennomføring fremgår også.

Det var i alle tilfeller samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtaket.

#### Individuell opplæringsplan

Det var i alle de syv sakene utarbeidet individuell opplæringsplan. Dato for utarbeidelse av denne var oppgitt i fire av syv saker. I to av de fire tilfellene hvor dato fremgikk var IOP utarbeidet samme dag som vedtak ble fattet, mens IOP i de to andre tilfellene var utarbeidet omtrent en måned etter vedtak ble fattet.

Det er i alle IOP-er beskrevet mål for, og innhold i, opplæringen. Hvor omfattende beskrivelser det er varierer noe. Når det gjelder organisering av opplæringen, fremgår dette i seks av syv tilfeller, mens det i et tilfelle er lite informasjon om organisering av opplæringen.

#### Årsrapport

I alle saker var det gjort evalueringer som gir informasjon om opplæringen som er gitt i løpet av året. I de fleste tilfeller er det konkret vurdert utbytte opp mot målene satt i IOP. I et tilfelle var det i liten grad evaluert utbytte opp mot målene fastsatt i IOP og i større grad oppsummert hva undervisningen hadde bestått i. Vedtak og IOP kom imidlertid sent på året i denne saken. I to saker manglet skjema hvor det skal fylles ut vurdering av om det er behov for videre spesialundervisning. Det fremgår likevel i disse sakene hva vurderingen er. Vurdering av om det er videre behov for spesialundervisning, fremgår også av øvrige saker.

### **6.3.4 Skjelnan skole**

Vi gjennomgikk totalt 48 saker ved Skjelnan skole. Av de 48 sakene, var det i 39 av dem fattet vedtak om spesialundervisning for skoleåret 21/22. I de øvrige ni sakene forelå det ikke vedtak om spesialundervisning. Det skyldes enten at eleven var henvist til PPT i løpet av vårhalvåret

2022 og at sakkyndig vurdering ikke forelå i løpet av skoleåret 21/22, eller at det forelå sakkyndig vurdering som tilsa at det ikke var behov for spesialundervisning. Det var to tilfeller hvor skolens vurderinger i årsrapport for tidligere år tilsa at det ikke var behov for videre spesialundervisning. Dette ble drøftet med foresatte og det var enighet om å avslutte spesialundervisningen i disse to tilfellene.

### Henvisninger

I de tilfellene hvor Skjelnan skole har henvist eleven til PPT, var det gjort via skriftlig henvisningsskjema, pedagogisk rapport var vedlagt henvisningen og samtykke fra foresatte til henvisning var dokumentert gjennom signatur i henvisningsskjema.

### Sakkyndig vurdering - varighet

I alle saker hvor det var fattet vedtak om spesialundervisning forelå sakkyndig vurdering. Med et unntak har sakkyndig vurdering vært gjeldende på tidspunktet det ble fattet vedtak om spesialundervisning for skoleåret 21/22. I en annen sak «utløp» sakkyndig vurdering i løpet av skoleåret. I to saker var det en periode på noen måneder hvor sakkyndig vurdering ikke var gjeldende, men det kom i løpet av skoleåret ny sakkyndig vurdering.

### Vedtak

Som nevnt forelå det vedtak om spesialundervisning for skoleåret 21/22 i 39 saker. I alle vedtakene var det informasjon om rettslig grunnlag, faktisk grunnlag og klageadgang. Det fremgår også av vedtakene hva de gjelder; hvilke fag, omfang og hvilken kompetanse som skal forestå opplæringen. Det er i de fleste vedtak også kort informasjon om hva opplæringen skal bestå i. Et eksempel på dette for norskfaget er: «Arbeide med språklig bevissthet, muntlig språk med fokus på setningsoppbygging og bokstavinnlæring.»

Revisor har ikke i alle tilfeller informasjon om når vedtaket ble fattet. I de tilfellene vi har det, og sakkyndig vurdering forelå før oppstart av skoleåret 21/22, er vedtakene fattet i starten av september 2021. Det er et unntak, hvor det ble fattet vedtak i oktober 21. Det var et tilfelle hvor sakkyndig vurdering kom i løpet av skoleåret og vedtaket ble fattet raskt etter denne forelå.

### Samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak

Vi fant i de fleste sakene samsvar mellom tilrådingen i sakkyndig vurdering og vedtaket. I enkelte tilfeller fant vi ikke fullt ut samsvar:

- I et tilfelle er tilrådingen fra PPT støtte og hjelp av assistent i friminutt og SFO og i deler av skoletilbudet. Dette omfattes ikke av vedtaket, men det står i vedtaket at assistent er tilknyttet trinnet i skoletiden. Skolen har opplyst at det stemmer at det ikke er satt et spesifikt timetall for oppfølging av assistent i vedtaket, men klassen hadde oppfølging av assistent i alle skoletimene.
- I et tilfelle var det tilråding om oppfølging i klasserom i regi av veiledet assistent i flere fag. Det er ikke fattet vedtak om assistenttimer. Skolen har opplyst at det er en glipp fra deres side at dette ikke inngår i vedtaket, og at eleven hadde støtte av assistent i tråd med sakkyndig vurdering.
- I et tilfelle omfatter ikke vedtaket alle fagene som inngår i tilrådingen fra PPT. Det mangler to fag; norsk og engelsk. Dette har skolen opplyst er en glipp fra deres side.
- I et tilfelle er tilrådingen i sakkyndig vurdering at noe opplæring/oppfølging gjøres i ordinær opplæring. I vedtaket om spesialundervisning inngår også dette og vi har spurt skolen om hvorfor dette inngår i vedtaket om spesialundervisning. Skolen har opplyst at etter avtale med foresatte ble all støtte og hjelp eleven hadde i skoletilbudet tatt inn i

enkeltvedtaket, for å gi foresatte best mulig oversikt. Skolen har dokumentert disse avklaringene.

- I et tilfelle inngår i tilrådingen timer til praktisk tilrettelegging/struktur og organisering, men dette inngår ikke i vedtaket. I samme sak er det samlede timetallet i norsk likt mellom sakkyndig vurdering og vedtak, men i vedtaket er færre timer til intensivt lesekurs enn i sakkyndig vurdering. Skolen har opplyst at det var praktiske årsaker til lavere antall timer til lesekurs, begrunnet i behovene til de andre elevene som deltok på lesekurset og elevens egen motivasjon.

### Individuell opplæringsplan (IOP)

I de 39 sakene hvor det er fattet vedtak om spesialundervisning, foreligger med fire unntak også IOP. I to av disse tilfellene forelå det ikke IOP, men IODP.<sup>17</sup> I de to andre tilfellene hvor det mangler IOP var vedtaket fattet sent på skoleåret. Det var også en sak hvor det kun var IOP i et av de to fagene vedtaket gjelder.

I de tilfellene det er oppgitt dato for både vedtak og IOP (tolv saker) er IOP i flertallet av sakene utarbeidet samme dag som vedtak og i alle tilfeller innen tolv dager etter vedtak.

Det er i alle IOP-er satt mål. Det varierer litt hvordan målene er angitt, eksempelvis om det er angitt både overordnede og mer konkrete mål, men vi finner at det i alle IOP-er er satt mål. I et tilfelle er det ikke satt mål for alle fag. Innholdet i opplæringen er også beskrevet i IOP-ene. I et tilfelle er det ikke fullt ut beskrevet. Det vil si at det er beskrevet for de fleste delene av IOP, men at det mangler for enkelte deler.

I flertallet av IOP-ene fremgår hvordan opplæringen skal organiseres. I en del tilfeller er det ikke krysset av for hvordan timene skal fordeles i skjema for IOP, og i noen tilfeller er det ikke gjort fordeling av *alle* timene i skjemaet. Det fremgår likevel ofte av innholdet i IOP hvordan undervisningen skal organiseres, men i enkelte IOP-er er det ikke helt tydelig for alle fag.

I flertallet av sakene er det samsvar mellom vedtak og IOP, det vil si at IOP har innhold i tråd med vedtaket. I en sak er det IOP i tre fag, mens det i vedtaket kun er spesifisert spesialundervisning i norsk. I en annen sak er det ikke i IOP beskrevet en del av vedtaket som gjelder praktisk tilrettelegging/struktur og organisering. I en tredje sak er det i IOP beskrevet en annen organisering enn i vedtaket; vedtaket angir oppfølging av spesialpedagog i liten gruppe, mens IOP angir i klassen.

### Årsrapport

Med to unntak foreligger det årsrapport i de tilfellene hvor eleven har hatt IOP. I det ene tilfellet mangler årsrapport, mens i det andre tilfellet er årsaken at eleven flyttet i løpet av skoleåret.

I alle årsrapporter er det gjort vurderinger av elevens utbytte. Det er noe variasjoner i hvordan dette er gjort. I flertallet av årsrapportene/evalueringene er det konkrete vurderinger av måloppnåelse per mål, ved bruk av oppnådd/delvis oppnådd/ikke oppnådd, lav/middels/høy måloppnåelse e.l. Det fremgår også i en del tilfeller hvilke mål som bør videreføres og hva eleven bør jobbe videre med. Det er i flere tilfeller også en egen oppsummering utover vurderingene av måloppnåelse med mer overordnet informasjon om hvordan undervisningen har foregått og gått.

---

<sup>17</sup> IODP er forkortelse for individuell opplærings- og deltakelsesplan. I en slik plan er det gjerne mål også for elevens deltakelse. Det knytter seg ikke kun til oppmøte/tilstedeværelse, men på hvilken måte eleven skal delta i ulike typer aktiviteter/opplæringsaktiviteter.

I flertallet av årsrapportene er det gjort vurdering av om eleven har videre behov for spesialundervisning. I to saker fant vi ikke slik vurdering.

### **6.3.5 Straumbukta og Vikran skole**

Ved Straumbukta og Vikran skole var det 15 vedtak om spesialundervisning skoleåret 21/22, og vi gjennomgikk disse 15 sakene.

#### Henvisninger

I ti av 15 saker var det henvisning fra skolen som lå til grunn for sakkyndig vurdering gjeldende for vedtak skoleåret 21/22. Henvisning til PPT er gjort på skriftlig skjema fra skolen i alle ti tilfellene. Pedagogisk rapport fulgte henvisningen i alle saker, i to tilfeller var den ettersendt. I alle tilfeller skolen har henvist, var samtykke fra foresatte dokumentert gjennom signatur i henvisningsskjema.

De sakkyndige vurderingene har med et unntak varighet ut skoleåret 21/22. En sakkyndig vurdering hadde varighet ut februar 2022 og skolen sendte rehenvvisning i april 2022.

#### Vedtak

I samtlige saker hvor Straumbukta/Vikran skole har fattet vedtak, forelå skriftlig enkeltvedtak om spesialundervisning. Vedtakets varighet var angitt i alle vedtak (skoleåret 21/22), og det inngikk informasjon om rettslig grunnlag, faktisk grunnlag og klageadgang i alle vedtakene. I alle vedtakene var det angitt hvilken opplæring eleven skal ha (hva vedtaket omfatter). Flertallet av vedtakene var fattet før oppstart av skoleåret 21/22. I de tilfellene sakkyndig vurdering forelå på et senere tidspunkt eller kom i løpet av skoleåret, ble vedtak fattet relativt kort tid etter denne kom. I et tilfelle kom det et tillegg til sakkyndig vurdering i løpet av skoleåret som hadde betydning for anbefalt innhold i undervisningen. I dette tilfellet ble det fattet nytt vedtak raskt etter at tillegget kom.

#### Samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak

Det var i de fleste sakene samsvar mellom tilrådingen i sakkyndig vurdering og vedtak. I tre saker var vedtaket mindre konkretisert enn tilrådingen i sakkyndig vurdering, men ingenting tilsier at tilrådingen er fraveket i vedtaket. I én sak var det ikke samsvar mellom tilråding i sakkyndig vurdering og vedtaket. Dette er begrunnet i vedtaket med at årsrapport for forrige skoleår tilsier at det ikke er videre behov for spesialundervisning i alle fag. Det fremgår tydelig av vedtaket at tilrådingen er fraveket og hvorfor, og det er i vedtaket også tydeliggjort at foresatte har anledning til å klage på dette.

#### Individuell opplæringsplan (IOP)

I alle 15 sakene var det utarbeidet IOP. Revisor har ikke informasjon om tidspunktene for utarbeidelse av IOP. Tre av IOP-ene omfatter mer eller mindre enn vedtaket:

- I en sak mangler det IOP for fag.
- I en sak er det i IOP en egen del om livsmestring, som vedtaket ikke omfatter.
- I det tredje tilfellet er det utarbeidet IOP for fag og livsmestring. Vedtaket gjelder praktisk tilrettelegging/støtte. Det kan lages IOP for dette per fag, men det bør da være tydelig at IOP ikke gjelder spesialundervisning i selve faget

I alle IOP-er er informasjon om mål. Hvor konkrete målene er, varierer. I et tilfelle er «Empati» et mål, uten at det er nærmere utdypet eller konkretisert. I tre tilfeller er det angitt overordnede mål, som knytter seg til fagets relevans. Eksempelvis for norsk: «*Faget norsk skal ruste elevene*

*til å delta i demokratiske prosesser og skal forberede dem på et arbeidsliv som stiller krav om variert kompetanse i lesing, skriving og muntlig kommunikasjon». Dette gir lite informasjon om hva som er målet for spesialundervisningen til aktuell elev skoleåret 21/22.*

Det inngår informasjon om innholdet i opplæringen i de fleste planene. I et tilfelle er det beskrevet for noen fag, men ikke alle. I et annet tilfelle er det for enkelte fag lite spesifikt som «tett oppfølging fra voksen» og «støtte ved behov». Sammen med overordnede mål gir det lite informasjon om hvordan opplæringen skal skje. Organiseringen av opplæringen er beskrevet i IOP-ene. I én sak er det lite konkretisert.

#### Årsrapport

Det foreligger årsrapport i alle saker. Revisor har ikke informasjon om når disse er utarbeidet. I alle årsrapportene inngår informasjon om opplæringen som er gitt, hva som har fungert, ikke fungert mv. I alle årsrapportene inngår informasjon med relevans for målene som er satt i IOP. Hvorvidt det er gjort en konkret vurdering opp mot fastsatte mål i IOP, varierer. I noen årsrapporter er målene eksplisitt vurdert. I enkelte årsrapporter fremgår at det ikke kan gjøres vurderinger opp mot alle mål i IOP, da det har vært utskiftning av voksne som har gitt undervisningen, og den som skriver årsrapporten har ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere. I én sak er det i årsrapporten et nytt mål i et fag, som ikke inngikk i IOP. Det er i alle årsrapporter vurdert om det fortsatt er behov for spesialundervisning.

#### **6.3.6 Langnes skole**

Vi gjennomgikk totalt 35 saker om spesialundervisning. Av disse var det seks *midlertidige vedtak*, gjeldende for perioden fra og med skolestart høsten 2021 til og med 31.12.2021. Bruk av midlertidige vedtak er beskrevet i Tromsø kommunes rutiner for overgang mellom barneskole og ungdomsskole. Vi omtaler først funn fra gjennomgangen av de øvrige 29 sakene.

#### Henvisninger

I det klare flertallet av sakene er det andre enn Langnes skole som har henvist til PPT, i hovedsak barneskolen. I fire tilfeller er det Langnes skole som har henvist. I disse fire tilfellene var det brukt skriftlig henvisningsskjema, pedagogisk rapport var vedlagt henvisning og foresatte hadde samtykket.

#### Sakkyndig vurdering - varighet

Det forelå sakkyndig vurdering i alle sakene. Det varierer hvordan varighet/gyldighet av sakkyndig vurdering er oppgitt. I en del tilfeller er den oppgitt å vare ut ungdomsskolen eller ut et konkret skoleår. Det er også en del tilfeller hvor den er oppgitt i antall år, f.eks. 2 år. Samtlige sakkyndige vurderinger hadde varighet på tidspunktet det ble fattet vedtak om spesialundervisning for skoleåret 21/22. I et tilfelle var sakkyndig vurdering av desember 2019 med varighet i to år og gikk dermed «ut» i løpet av skoleåret 21/22.

#### Vedtak

I 28 av 29 saker forelå skriftlig vedtak om spesialundervisning. Årsaken til at det ikke var fattet vedtak i den siste saken, har skolen opplyst er at sakkyndig vurdering kom sent på skoleåret. Videre har skolen opplyst at eleven har fått spesialundervisning, og det skulle vært fattet vedtak for skoleåret 21/22.

De fleste vedtak er fattet i juni 2021 – altså før oppstart av skoleåret 21/22. I de tilfellene hvor sakkyndig vurdering har kommet senere/i løpet av skoleåret, er vedtakene fattet kort tid etter

sakkyndig vurdering kom. Alle vedtak gjelder skoleåret 21/22. I de tilfellene sakkyndig vurdering har kommet i løpet av skoleåret gjelder vedtaket deler av skoleåret.

I alle vedtak fremgår innledningsvis at de er fattet med bakgrunn i opplæringslovens § 5-1. Faktisk grunnlag for vedtaket inngår i alle vedtak. Det er henvist til andre aktuelle dokumenter som sakkyndig vurdering og kort oppsummert hva denne viser og dermed ligger til grunn for vedtaket. Det inngår i alle vedtak informasjon om klageadgang.

Det fremgår av alle vedtak hva de gjelder; hvilke deler av opplæringen og/eller hvilke fag. Det er i samtlige vedtak også angitt «Viktige prinsipper for opplæringen skoleåret 2021-2022» som gir overordnet informasjon om hva som er sentralt i opplæringen. Omfanget av spesialundervisningen er i de fleste vedtak angitt samlet. I enkelte vedtak er det spesifisert hvor mange timer i uka som knytter seg til det enkelte fag. Omfanget er angitt både i økter og timer per uke og timer per år. Om organisering står det i mange vedtak: «Enetimer/gruppe/tolærer i basen. Organiseres fleksibelt innenfor basens rammer og med utgangspunkt i elevens behov.» I noen vedtak er det nærmere spesifisert, eksempelvis at noe skal gis som enetimer.

#### Samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak

Det står i de fleste vedtak at vedtaket ikke avviker fra sakkyndig vurdering. Vi fant samsvar mellom tilrådingen i sakkyndig vurdering og vedtakene når det gjelder hva spesialundervisningen skal omfatte (hvilke fag, struktur, sosial kompetanse mv.) Når det gjelder organisering, fremgår av de fleste vedtakene at det er fleksibel organisering. I flertallet av sakene fant vi at det er samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak når det gjelder omfang. I enkelte tilfeller er det ikke fullt samsvar:

- I to saker har PPT anbefalt veiledet assistent uten at dette inngår i vedtaket. Skolen har opplyst at det i begge tilfeller har vært assistent på basen, men at det mangler i vedtaket.
- I to saker er det motstridende opplysninger i sakkyndig vurdering. Det står i sakkyndig vurdering at anbefalingen er spesialundervisning i deler av fag, mens timetallet som anbefales tilsier hele fag. Her har skolen lagt til grunn at spesialundervisningen skal gjelde deler av fag. Hva «deler av fag» innebærer, har skolen opplyst er en skjønnsmessig vurdering i den enkelte sak utfra hva som er elevens behov.
- I flere sakkyndige vurderinger anbefaler PPT «individuell oppfølging av pedagog knyttet til forutsigbarhet, struktur og organisering» eller lignende formulering. Ved Langnes skole ivaretas dette gjennom utvidet kontaktlærerressurs. Det fattes ikke vedtak om det, men kontaktlærer tildeles timene og eleven får denne oppfølgingen, har skolen opplyst. Dette var relevant i tre saker.
- I tre saker har skolen opplyst at PPT vært med på vurderingene om hvilket omfang av spesialundervisning det bør være, og det har vært enighet om vurderingene. Sakkyndig vurdering har imidlertid ikke blitt oppdatert med tillegg som følge av dette. Det er dermed ikke fullt samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtaket.
- I en sak har skolen tildelt mer spesialundervisning enn tilrådingen tilsier. Skolen har opplyst at dette var basert på en konkret vurdering av hva som ville være best for eleven - vurdering av barnets beste.

Skolen har opplyst at de ikke har fått klager på vedtak om spesialundervisning de siste årene, og dermed heller ikke vedtak fattet for skoleåret 21/22 som revisor har undersøkt.

### Individuell opplæringsplan (IOP)

I 27 av 29 saker forelå IOP. I de to siste sakene var det ikke egen IOP, men spesialundervisning var dokumentert gjennom digital stafettlogg.<sup>18</sup> I fem saker var det ikke oppgitt dato for utarbeidelse av IOP. I de øvrige sakene er IOP i mange tilfeller utarbeidet samme dag som vedtak. I de tilfellene hvor vedtak er fattet i skoleferien, forelå IOP i alle tilfeller innen 17.9.2021.

Alle IOP-er var i samsvar med vedtakene. Det vil si at det i IOP ikke var tatt inn noe nytt i forhold til vedtaket, eller at det i IOP manglet noe i forhold til vedtaket. I samtlige IOP-er er det beskrevet mål for opplæringen, innholdet i opplæringen er beskrevet og det inngår informasjon om hvordan opplæringen skal utføres (eneundervisning, i gruppe o.l.)

### Årsrapport

Det var årsrapport/årsevaluering i alle saker hvor eleven hadde IOP, med unntak av et tilfelle hvor spesialundervisningen ble avsluttet i løpet av skoleåret. Det var fattet vedtak om avslutning av spesialundervisningen med begrunnelse og bakgrunn for det. Vi har for årsrapportene ikke tidspunkt for utarbeidelse av disse.

I alle saker hvor det foreligger årsrapport/årsevaluering inngår relativt utfyllende informasjon om opplæringen som er gitt og utbytte av opplæringen er vurdert. Det fremgår hva som har fungert, hva som eventuelt ikke har fungert så godt mv. Vurderingene av utbytte er knyttet opp mot mål i IOP. I alle årsrapporter er det vurdert om eleven har videre behov for spesialundervisning.

### Midlertidige vedtak

I de midlertidige vedtakene om spesialundervisning står følgende:

*«Vedtaket er et midlertidig vedtak som gjelder i perioden 23.8.21-31.12.21, mens eleven prøves ut og vurderes innenfor den ordinære opplæringen på ungdomsskolen. Dette er iht. rutiner for spesialundervisning Tromsø kommune. Om det etter dette vurderes at eleven trenger spesialundervisning vil eleven henvises til PPT for ny sakkyndig vurdering. Skolen inviterer til vurderingsmøter med elev, foresatte, kontaktlærer og spesialpedagogisk veileder i løpet av november 2021.»*

Det er «gamle» sakkyndige vurderinger som ligger til grunn for vedtakene, da eleven skal prøves ut på ungdomsskolen før eventuell ny henvisning til PPT. Tre av de sakkyndige vurderingene er fra 2021, de tre andre fra 2020, 2019 og 2017. I flere av de sakkyndige vurderingene er PPTs vurdering at det ikke er behov for spesialundervisning med IOP. De sakkyndige vurderingene er utarbeidet til barneskolen. I de midlertidige vedtakene står at de er i tråd med tilrådning i gammel sakkyndig vurdering.

Bruk av midlertidige vedtak er beskrevet i «Rutiner for overganger i opplæringsløpet», i årshjul for overgangen fra barneskole til ungdomsskole, 8. trinn.

Ingen av elevene med midlertidige vedtak ble vurdert å ha behov for spesialundervisning videre.

---

<sup>18</sup> Digital stafettlogg benyttes i tverrfaglig samarbeid og skal bidra til samordning.

### 6.3.7 Grønnåsen skole

Vi gjennomgikk totalt 37 saker ved Grønnåsen skole. I en av disse var det ikke fattet vedtak om spesialundervisning, med bakgrunn i at vurderingen i sakkyndig vurdering var at det ikke var behov. Dermed gjennomgikk vi 36 saker hvor det var fattet vedtak om spesialundervisning.

#### Henvisninger

I seks tilfeller var det Grønnåsen skole som hadde henvist eleven til PPT. I de øvrige tilfellene var eleven henvist av barneskolen eller andre. I de seks tilfellene skolen hadde henvist, var henvisning gjort på skriftlig skjema, pedagogisk rapport vedlagt og skoleledelsen hadde signert henvisningen. I fem av seks saker hadde foresatte signert for samtykke til henvisning i henvisningsskjemaet. Skolen har opplyst at foresatte i den siste saken i møte med PPT og skole muntlig samtykket til henvisning.

#### Sakkyndig vurdering - varighet

I alle 36 sakene forelå sakkyndig vurdering. I tre tilfeller har varighet/gyldighet av sakkyndig vurdering utløpt før skoleåret 21/22 (henholdsvis i juni 2021, oktober 2019 og november 2019). I et tilfelle «utløp» sakkyndig vurdering i januar 2022, altså i løpet av skoleåret. Skolen har opplyst følgende:

«Når en sakkyndig vurdering er gått ut på dato, ligger det i våre rutiner at vi skriver midlertidig enkeltvedtak til en eventuell ny sakkyndig vurdering foreligger. Det kan være flere grunner til at det tar tid å få en ny sakkyndig vurdering. Når en elev begynner i 8. klasse må lærerne bruke tid på å bli kjent, kartlegge og vurdere om eleven skal rehenvises. I de fleste saker skriver ikke PPT ny sakkyndig vurdering før eleven begynner på ungdomsskolen. PPT ønsker at ungdomsskolen skal prøve ut eleven først. Skoleåret 21/22 var preget av pandemien, og mange saker ble utsatt da det var utfordrende å kartlegge og å avholde møter. Eleven fikk spesialundervisning, men utredningen/saksgangen ble satt på vent. En annen viktig årsak til at prosessen med ny sakkyndig tar tid, er de lange ventelister hos PPT.»

I et tilfelle har vi ikke informasjon om varighet på sakkyndig vurdering. I de øvrige 31 sakene var sakkyndig vurdering gjeldende på tidspunktet vedtaket ble fattet og for skoleåret 21/22.

#### Vedtak

Det forelå skriftlig enkeltvedtak i alle 36 sakene. Det er i vedtakene angitt hva vedtaket gjelder og hvor mange årstimer eller uketimer som er tildelt i det enkelte fag, eventuelt fremgår det at vedtaket gjelder hele faget. Om organisering står det samundervisning og tolærersystem og/eller gruppe i de fleste vedtak. I enkelte vedtak er det spesifisert at spesialundervisning skal gis som enetimer. Alle vedtak er fattet for et skoleår; skoleåret 21-22, eventuelt deler av skoleåret dersom det er fattet vedtak i løpet av skoleåret. Det er i alle vedtak oppgitt rettslig grunnlag for vedtaket og vist til de faktiske forhold som ligger til grunn for vedtaket. Det er også i alle vedtak opplyst om klageadgang. Mange av vedtakene er fattet i september/oktober 2021. Skolen har opplyst at normalt fattes vedtakene på våren før nytt skoleår. På grunn av fravær i skoleledelsen høsten 2021 ble vedtakene fattet seinere enn normalt.

I to tilfeller var sakkyndig vurdering datert etter enkeltvedtaket. I det ene tilfellet har skolen opplyst at det ikke ble fattet nytt vedtak med bakgrunn i at eleven hadde svært høyt fravær og flyttet. I det andre tilfellet har de opplyst at omfanget i ny sakkyndig vurdering var likt omfanget i gammel sakkyndig vurdering. Målene ble videreført og organisering ble ikke endret. Nytt vedtak ble fattet for skoleåret 22/23.



Samsvar sakkyndig vurdering og vedtak

Vi fant i hovedsak samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak når det gjelder hva spesialundervisningen skal omfatte. Organisering er i en del tilfeller mer spesifikt angitt i PPT sin anbefaling enn i vedtaket - vedtakene angir mer fleksibel organisering.

Når det gjelder omfang av spesialundervisningen fant vi i ti av sakene at anbefaling i sakkyndig vurdering var spesialundervisning i hele engelskfaget (76 årstimer), mens vedtaket var 38 årstimer i engelsk. Dette var ikke begrunnet i vedtaket. Skolen har opplyst at spesialundervisninga blir ivaretatt av faglærer i de timene det ikke er satt inn ekstra pedagog. Videre har skolen opplyst at dette skulle kommet frem som begrunnelse for avvik i enkeltvedtaket.

I en av de ti ovennevnte sakene anbefalte PPT også 38 årstimer samtale med pedagog. Det inngikk ikke i skolens vedtak om spesialundervisning. Skolen har opplyst at samtaler med pedagog ikke blir timeplanfestet og heller ikke foregår i hele timer av gangen. Skolen har også opplyst at dette skulle kommet frem i vedtaket, enten som begrunnelse for avvik eller som eget punkt.

I tre andre saker fant vi at timetallet i fag var lavere i vedtaket enn i anbefalingen i sakkyndig vurdering. Skolen har for disse sakene opplyst at de har vurdert det slik at spesialundervisninga blir ivaretatt av faglærer i de timene det ikke er satt inn ekstra pedagog, og at dette skulle kommet frem som begrunnelse for avvik i enkeltvedtaket.

I én sak var sakkyndig vurdering etter revisors oppfatning uklar, slik at det samlet sett ble uklart hva PPTs tilråding var. I sakkyndig vurdering stod at eleven hadde behov for spesialundervisning i *norsk*, mens anbefalingen fra PPT under «Omfang og organisering» var 38 årstimer i regi av pedagog i *engelsk*. Skolens vedtak gjelder både norsk og engelsk. Skolen har opplyst at sakkyndig vurdering er uklar og at de i oppstartssamtale med PPT kom frem til at de skulle gi spesialundervisning i begge fagene for å sikre god oppfølging av eleven.

I én sak gjaldt vedtaket om spesialundervisning tre fag, mens sakkyndig vurdering anbefalte spesialundervisning i fire fag. Skolen har opplyst at spesialundervisningen i det fjerde faget ble avsluttet etter vurdering gjort av faglærerne.

I en av sakene kom det i løpet av skoleåret tillegg til sakkyndig vurdering. Av denne fremkom at eleven på barneskolen hadde spesialundervisning og ved overgang til ungdomsskolen ble tilpasninger gjort innenfor den ordinære opplæringen. Konklusjonen i tillegget til sakkyndig vurdering var at «Tiltak anbefales videreført og iverksatt innenfor den ordinære opplæringen.» Eleven hadde imidlertid vedtak om spesialundervisning for skoleåret 21-22, i tråd med anbefalingen i opprinnelig sakkyndig vurdering. Skolen har opplyst at det i samarbeid mellom skole og foresatte ble besluttet at eleven hadde behov for videre oppfølging i form av spesialundervisning. Dette var utfra en vurdering av elevens beste (perspektivet barnets beste).

Skolen har presisert at vedtakene alltid sendes hjem, og at de kan påklages, noe som tydelig fremgår av vedtaket. Skolen har også opplyst at de aldri har fått klager på vedtakene. Det sendes også kopi av vedtakene til PPT eller PPT har tilgang til dem i Samspill.

Individuell opplæringsplan (IOP)

Det var ikke i alle saker fylt ut dato for utarbeidelse av IOP. Der dato er fylt ut, fremgår at IOP i noen tilfeller er utarbeidet samme dag som vedtak. De fleste er utarbeidet en til fire uker etter

vedtak. I et tilfelle ble IOP utarbeidet ca. 2,5 mnd. etter vedtak. I et tilfelle er IOP utarbeidet før vedtak.

I forsiden til IOP er det et eget felt hvor det står «IOP er utarbeidet og i tråd med enkeltvedtak» og hvor dato skal fylles inn. Skolen har opplyst at det er flere grunner til at datoene for IOP varierer:

- Lærerne fyller ut forsida, og datoen som skrives inn kan være det de gjør helt til slutt i prosessen.
- IOP-er er dynamiske dokumenter, og er egentlig aldri “ferdige”.
- Forsida kan lages før enkeltvedtaket er skrevet, hvis det er en elev man kjenner til fra året før. Det kan hende datoen er skrevet inn den dagen forsida ble skrevet, og man har gått ut fra at omfanget og organiseringa er den samme som året før. Da trenger man ikke vente på vedtaket før man setter i gang med utarbeidelse av IOP.
- Det kommer ikke fram hva datoen i den raden egentlig skal vise til. Det kan tolkes som at datoen fra enkeltvedtaket man har skrevet IOP ut fra skal være det som skal stå der. Det kunne egentlig stått avkrysningsbokser med “ja” og “nei” der. Poenget er at det skal bekreftes at IOP-en skal være utarbeidet i tråd med enkeltvedtaket.

Det forelå IOP i alle tilfeller hvor det var fattet vedtak om spesialundervisning. I de fleste tilfeller var det samsvar mellom hva vedtaket og IOP omfatter. Vi fant i enkelte saker at det ikke var helt samsvar. I én sak gjaldt vedtaket basisfagene (norsk, matematikk og engelsk), mens IOP også omfattet øvrige teorifag (KRLE, samfunnsfag og naturfag). Skolen har opplyst at det er en feil i vedtaket at de øvrige teorifagene ikke er nevnt. Eleven fikk spesialundervisning i disse fagene og det ble utarbeidet IOP som ble evaluert.

I en annen sak var det ikke IOP for alle fagene vedtaket gjelder. Det var IOP for to av fagene og IOP for sosial kompetanse, organisering og tilrettelegging. Skolen har opplyst at de vurderer at det er samsvar mellom IOP og vedtak. Eleven har IOP i hele sitt skoletilbud og det er laget IOP som gjelder alle fag med tanke på sosial kompetanse, organisering og tilrettelegging, i tillegg til IOP i norsk og engelsk. Eleven fulgte trinnets kompetansemål.

I et tilfelle manglet det IOP i norsk, som var et av fagene vedtaket gjaldt. I IOP var det satt andre kompetansemål (samme som for trinnet) enn angitt i vedtaket (kompetansemål for lavere trinn). Skolen har opplyst at eleven fikk opplæring i grunnleggende norsk og ikke spesialundervisning i norsk, og det ble derfor heller ikke skrevet IOP i norsk.<sup>19</sup> Skolen har vist til at ifølge regelverket kan ikke en elev ha både spesialundervisning i norsk og opplæring i grunnleggende norsk. Derfor hadde eleven dette skoleåret særskilt norskopplæring. Om kompetansemål, har skolen vist til følgende del av sakkyndig vurdering: «Det bør fortløpende vurderes om innhold og organisering av det spesialpedagogiske tilbudet bør økes, eller om hele eller deler av dette tilbudet kan ivaretas med god individuell tilrettelegging». Skolen har vist til at faglærerne har gjort «en fortløpende vurdering» av hvilke mål eleven skal jobbe etter. Det er derfor ikke samsvar mellom kompetansemål i vedtak og IOP i det ene faget.

I en sak var det ikke IOP for sosial kompetanse, som vedtaket også gjaldt. Skolen har opplyst at sykdom og pandemien gjorde at det ikke ble skrevet IOP i sosial kompetanse. Videre har skolen opplyst at sosial kompetanse alle tre årene eleven går på skolen inngår i arbeidet som gjøres med klassen, slik at det jobbes med det, men det mangler her en IOP.

---

<sup>19</sup> Grunnleggende norsk er særskilt norskopplæring etter opplæringslovens § 2-8.

I et tilfelle stod det i vedtaket at det er behov for spesialundervisning i norsk og engelsk. Det var kun IOP i engelsk. Skolen har opplyst at sakkyndig vurdering er uklar når det gjelder spesialundervisning i norsk og at dette førte til at det bare ble skrevet IOP i engelsk. Videre har skolen opplyst at det burde blitt skrevet et nytt enkeltvedtak etter at saken ble drøftet med PPT.

Det er i flertallet av IOP-ene satt mål. Hvor detaljerte disse er varierer litt – det varierer eksempelvis i hvor stor grad det er utdypet/konkretisert mål utover kompetansemål for trinn. I to saker manglet det mål i et av fagene det var IOP for. I det ene tilfellet har skolen opplyst at eleven begynte på skolen midt i skoleåret og at faglærere trengte tid på å bli kjent på å bli kjent med elev og vurdere hvilke mål eleven skulle jobbe etter. Av evalueringen av IOP fremgår at eleven jobbet etter kompetansemålene for trinnet. I det andre tilfellet har skolen opplyst at det burde stått at eleven skulle jobbe etter kompetansemål for 10. trinn.

Det er i alle IOP-er beskrevet innholdet i opplæringen. Også her varierer det litt hvor utfyllende det er beskrevet, men det inngår informasjon om dette i alle IOP-er. Det fremgår av alle IOP-er hvordan opplæring skal organiseres/gjennomføres.

### Årsrapport

Det foreligger i alle saker evaluering og årsrapport, med unntak av i et tilfelle hvor eleven flyttet i løpet av skoleåret.

Det er ikke eget felt for datering av årsrapport. Skolen har opplyst at frist for årsrapporter er 1. juni.

Det er i årsrapport/evaluering fylt ut informasjon om opplæringen som er gitt i året som har gått. I mange tilfeller er det gjort vurderinger av elevens utbytte opp mot fastsatte mål. I enkelte tilfeller er det mer en oppsummering og i mindre grad vurderinger av utbyttet opp mot målene i IOP.

I en sak manglet det evaluering i et fag og var ikke evaluering for alle mål i et annet fag. Årsaken til at det mangler evaluering har skolen opplyst er pandemien, og det ble gitt muntlig evaluering på fagsamtalen og utviklingssamtalen.

Med et unntak, var det i alle saker gjort vurdering av om det er videre behov for spesialundervisning. I saken hvor det manglet har skolen opplyst at vurderingen er gjort på utviklingssamtalen, men at det ikke er skrevet inn dato.

### **6.3.8 Felles for årsrapportene ved alle skoler**

Det er i opplæringsloven krav til at det en gang i året skal utarbeides skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven (årsrapport). Tromsø kommune har i sine rutiner fastsatt hva årsvurderingene skal inneholde, herunder at de skal inneholde revidering av realistiske kompetanse- og læringsmål. Dette er kun et krav i kommunens egne rutiner og ikke et lovkrav.

I Tromsø kommune sine kvalitetsrutiner for spesialundervisning er det angitt at oppsummering av årsvurderingen skal inneholde:

- En vurdering av hvordan opplæringen er tilpasset for eleven innenfor den vanlige undervisning og som spesialundervisning
- Revidering av realistiske kompetanse- og læringsmål for eleven

- En vurdering av om det fortsatt er behov for spesialundervisning

Det andre kulepunktet gjelder revidering av realistiske kompetanse- og læringsmål for eleven. I vår gjennomgang av sakene har vi undersøkt om dette inngår. I malene som benyttes for årsvurderinger, evalueringer og årsrapporter er det ikke egne felt som gjelder dette. I enkelte evalueringer/årsrapporter fremgår det eksplisitte vurderinger av hva som vil være relevante kompetanse- og læringsmål for eleven. I flertallet av sakene er det ikke eksplisitte vurderinger av dette, men i de aller fleste tilfeller er det utfyllende informasjon som kan benyttes som grunnlag til den vurderingen. Vurderinger av dette er ikke relevant i alle tilfeller, eksempelvis er det ikke relevant i de tilfellene eleven skal slutte på skolen.

Enkelte skoler har opplyst at de anser det lite hensiktsmessig å gjøre vurderinger av dette i årsrapporter, fordi realistiske kompetanse- og læringsmål må ses i sammenheng med årsplan for hele elevgruppa. Det er et mål at flest mulig skal være mest mulig inkludert i undervisningen sammen med gruppa. Derfor er det lite hensiktsmessig å vurdere nye kompetanse- og læringsmål for enkeltelever før årsplan for gruppa er laget.

#### 6.4 Involvering av foresatte og elever

Foresatte og elever skal involveres på ulike stadier i saker om spesialundervisning. Hvordan involveringen faktisk skal skje, har skjedd og hvordan det skal dokumenteres, vil variere. Det er ikke eksplisitte krav til hvordan og i hvilket omfang involvering skal dokumenteres. Revisor har derfor ikke bedt skolene om dokumentasjon som kan belyse involvering av foresatte og elever i de konkrete sakene. Vi har innhentet informasjon fra skolene om praksis for involvering av elev og foresatte når sakkyndig vurdering foreligger og før vedtak fattes, ved utarbeidelse av IOP og i forbindelse med evaluering (årsrapport). I malene som benyttes for IOP og årsrapport er det egne felt for utfylling av dato for drøfting av disse med foresatte/elev. I en del tilfeller er det fylt ut informasjon i disse, men det er også mange tilfeller hvor disse feltene er tomme.

Ved de fleste skolene avholdes det som utgangspunkt tre faste møter med foresatte (og eventuelt elev): Når sakkyndig vurdering, eller utkast til den, foreligger, i forbindelse med utarbeidelse av individuell opplæringsplan (IOP) og i forbindelse med årsrapport (evalueringer). Videre har foresatte tilgang i Samspill hvor både vedtak, IOP og årsevalueringene/årsrapporten finnes. Skolene sender enkeltvedtaket om spesialundervisning per post til foresatte.

Ved Hamna skole avholdes i utgangspunktet de tre møtene som er nevnt over. Skolen har opplyst at møte om årsrapport ikke alltid avholdes, dersom foresatte ikke ser behov for det.

Ved Workinnmarka skole avhenger elevens deltakelse i de nevnte møtene av alder og modenhet. Rektor ved Workinnmarka skole har opplyst at skolen selv kjenner at det kan være litt å gå på når det gjelder involvering av eleven, og også systemer for å dokumentere at elever har fått medvirke. Det er også en modningsprosess, og skolen involverer de eldste elevene mer enn de yngste. Rektor kommer ikke på tilfeller hvor eleven selv ikke har medvirket, men de har ikke faste systemer for å ivareta det.

Ved Krokeldalen skole har rektor opplyst at skolen har etablert en ny praksis hvor de avholder møter med foresatte og elever hvor handlingsrommet i sakkyndig vurdering gjennomgås. Dette skjer før vedtaket skrives, og elev/foresatte kan komme med innspill. I møtet avtales hvordan

vedtaket skal utformes og mål i IOP er tema. I skolens nye praksis skal eleven også være med på evaluering, enten med eller uten foresatte. Dette tilpasses elevens nivå og forutsetninger.

Ved Skjelnan skole er det rutiner for å invitere foresatte til møter om IOP og årsrapport, og det avholdes møter dersom foresatte ønsker det. Det avholdes ikke alltid møter om årsrapport, det kan være at foresatte ikke ser behov for det eller opplever å ha fått tilstrekkelig informasjon gjennom utviklingssamtale. Skolen har ikke satt rutiner for involvering av elever i system. Eleven kan delta på møtet som avholdes om IOP, og en del elever deltar på disse møtene.

Ved Langnes skole legger skolen i de fleste sakene eleven selv inn som deltaker i Samspill, slik at eleven selv har direkte tilgang til dokumentene som gjelder seg selv. Foresatte har også tilgang. Som tidligere redegjort for, har skolen som utgangspunkt at elever skal involveres i alle møter og prosesser rundt dem. Eleven deltar, sammen med foresatte, i møtene som avholdes. Skolen skriver referater fra oppstartsmøter som dokumenteres i Samspill og de er en del av grunnlaget for utarbeidelse av IOP.

Ved Straumbukta/Vikran skole avholdes det møte mellom skolen, foresatte og elev når sakkyndig vurdering foreligger. Hvorvidt eleven selv deltar, varierer. Det er ikke alle elever som ønsker å delta. Skolen arbeider med å dokumentere elevens medvirkning bedre. Elevens alder har betydning når det gjelder medvirkning, men alle elever blir hørt.

Også ved Grønnåsen skole avholdes oppstartsmøte, også i de tilfellene hvor spesialundervisning videreføres fra barneskolen.

## 6.5 Oppsummering, revisors vurderinger og konklusjon

Vi gjennomgikk saksbehandlingen i totalt 160 saker om spesialundervisning ved de syv skolene. I vår gjennomgang så vi på henvisninger til PPT, sakkyndig vurdering, vedtak, individuell opplæringsplan og årsrapport. Vi så også på tidsbruken i saksbehandlingen. Det er ikke i alle saker vi har all informasjon om tidsbruk. Det skyldes at det ikke for alle dokumenter er eget felt for datering, eller at felt for dato ikke er fylt ut.

I det videre er revisors vurderinger av kommunen/skolenes praksis opp mot revisjonskriteriene samt oppsummering av funnene som ligger til grunn for vurderingene.

### Sakkyndig vurdering

Vi fant sakkyndig vurdering i alle tilfeller hvor skolene hadde fattet vedtak om spesialundervisning. Det var enkelte tilfeller hvor sakkyndig vurdering ikke lengre var gjeldende på tidspunktet vedtaket ble fattet, eller utløp i løpet av perioden vedtaket gjaldt (skoleåret 21/22).

I alle sakene vi har gjennomgått ved skolene, har sakkyndig vurdering dekket det innholdet loven setter som minimumskrav. I enkelte tilfeller er det i sakkyndig vurdering motstridende opplysninger, eksempelvis at det et sted står at eleven har behov for spesialundervisning i deler av et fag, mens anbefalingen om omfang tilsier spesialundervisning i hele faget. Vi vurderer at det i sakkyndig vurdering er gjort vurderinger av elevens behov i disse tilfellene, men at formuleringene av dette samlet sett gjør at det blir uklart hva anbefalingen er.

- Revisors vurdering er at Tromsø kommune **i all hovedsak har oppfylt** revisjonskriteriet om å sikre at det foreligger sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om

*spesialundervisning*. Bakgrunnen for at kriteriet er vurdert som ikke fullt ut oppfylt, er at det i enkelte tilfeller er fattet vedtak basert på sakkyndig vurdering som ikke lengre var gjeldende.

- Revisors vurdering er at Tromsø kommune har **oppfylt** revisjonskriteriet om å *sikre at sakkyndig vurdering har innhold i tråd med minimumskravene i opplæringsloven*.

### **Vedtak**

I det klare flertallet av saker om spesialundervisning forelå det skriftlige enkeltvedtak om spesialundervisning. Det er imidlertid enkelte tilfeller hvor det ikke forelå vedtak, men skolen har opplyst at aktuell elev likevel har fått spesialundervisning, og det mangler vedtak. Det gjaldt få tilfeller.

Vi fant følgende når det gjelder tidspunktet for vedtak:

- Ved Workinnmarka skole kom sakkyndige vurderinger i løpet av skoleåret, og vedtakene ble fattet omtrent tre uker etter at sakkyndig vurdering forelå.
- Ved Krokeldalen skole var flertallet av vedtakene fattet helt i starten av skoleåret. I et tilfelle ble det fattet vedtak etter at det kom sakkyndig vurdering i løpet av skoleåret, og vedtaket ble fattet ca. fire uker etter sakkyndig vurdering forelå. I et tilfelle kom sakkyndig vurdering i januar 2022, uten at skolen fattet vedtak i løpet av skoleåret 21/22. I to tilfeller kom det ny sakkyndig vurdering i løpet av skoleåret, hvor det ikke ble fattet nytt vedtak basert på ny sakkyndig vurdering.
- Ved Hamna skole var vedtakene fattet før/ved skoleårets start, eller kort tid etter sakkyndig vurdering kom i løpet av skoleåret. Det var et tilfelle hvor det gikk fem uker fra sakkyndig vurdering forelå til vedtak ble fattet.
- De fleste vedtakene ved Skjelnan skole ble fattet i starten av september, mens et ble fattet i oktober. I et tilfelle kom sakkyndig vurdering i løpet av skoleåret, og vedtak ble fattet raskt etter denne forelå.
- Ved både Straumbukta/Vikran skole og Langnes skole var flertallet av vedtakene fattet før oppstart av skoleåret 21/22. I de tilfellene sakkyndig vurdering kom i løpet av skoleåret var det ved begge skolene fattet vedtak kort tid etter denne forelå.
- Ved Grønnåsen skole var flertallet av vedtakene fattet i løpet av september og oktober 2021. Skolen har opplyst at dette skyldes fravær, og at vedtak normalt fattes på våren før nytt skoleår.

Det fremgår av alle vedtak ved de syv skolene hvilken tidsperiode de gjelder for. Ingen vedtak gjaldt mer enn et skoleår. I samtlige vedtak var det også informasjon om klageadgang.

Kravet til begrunnelse av vedtaket er todelt. Begrunnelsesplikten er en sentral del av forsvarlighetsprinsippet i saksbehandling og kravene følger av forvaltningsloven. Denne begrunnelsesplikten innebærer at vedtaket skal vise til reglene enkeltvedtaket bygger på, nevne de faktiske forholdene som enkeltvedtakene bygger på og nevne hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvingen av forvaltningsmessig skjønn. I tillegg er det i opplæringsloven et eksplisitt krav om særskilt begrunnelse dersom skolen i sitt vedtak velger å fravike tilrådingen i sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten.

I vår gjennomgang fant vi at vedtakene ved alle skoler viser til reglene vedtaket bygger på, og nevner de faktiske forholdene vedtaket bygger på. Det var i to vedtak ved Krokeldalen skole henvist til en annen sakkyndig vurdering enn den som var gjeldende på tidspunktet vedtaket ble fattet. Ved flertallet av skolene var det et eget avsnitt i vedtaket om «rettslig grunnlag», med

informasjon om opplæringslovens §§ 5-1, 5-3 og 5-4. Langnes skole hadde i sine vedtak ikke et eget avsnitt om rettslig grunnlag, men i alle vedtak fremkom at de var fattet med bakgrunn i opplæringslovens § 5-1. Det er denne bestemmelsen i opplæringsloven som angir rett til spesialundervisning. Revisor vurderer at henvisning til denne bestemmelsen oppfyller kravene til rettslig grunnlag.

Når det gjelder kravet om særskilt begrunnelse i vedtaket dersom skolen velger å fravike tilrådingen i sakkyndig vurdering, fant vi at det ikke i alle tilfeller fremgikk.

- Ved Workinnmarka skole og Hamna skole var vedtakene i tråd med tilråding i sakkyndig vurdering, og det var dermed ikke relevant med begrunnelse i vedtaket for å fravike tilrådingen i sakkyndig vurdering.
- Ved Krokeldalen skole var det i et tilfelle ikke fullt samsvar, uten at det var begrunnet i vedtaket.
- Ved Skjelnan skole har skolen opplyst at det i to tilfeller er en glipp fra deres side at vedtaket ikke fullt ut er i tråd med sakkyndig vurdering.
- Ved Straumbukta/Vikran skole hadde skolen i et vedtak fraveket sakkyndig vurdering, og dette var tydelig begrunnet i vedtaket.
- Ved Langnes skole var det totalt ni saker hvor vi ikke fant fullt samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak, og dette ikke var begrunnet i vedtaket. I tillegg var det to tilfeller hvor det var motstridende opplysninger i sakkyndig vurdering om omfanget av spesialundervisning, og det er dermed vanskelig å vurdere hvorvidt vedtaket er i tråd med sakkyndig vurdering eller ikke. I de ni tilfellene det ikke er fullt samsvar mellom vedtaket og sakkyndig vurdering, har skolen for samtlige forklart bakgrunnen for det. For tre av tilfellene har skolen opplyst at PPT har vært med på vurderingene av omfanget av spesialundervisning som er fastsatt i vedtaket. Det har vært enighet mellom skolen og PPT, men sakkyndig vurdering har i ettertid ikke blitt oppdatert og dermed er det ikke samsvar mellom tilrådingen i sakkyndig vurdering og vedtaket.
- Ved Grønnåsen skole fant vi i 15 saker ikke fullt samsvar mellom sakkyndig vurdering og skolens vedtak. Mange av tilfellene gjaldt at det i vedtaket var et lavere timeantall spesialundervisning i enkelte fag sammenliknet med sakkyndig vurdering. Skolen har opplyst at de har lagt til grunn at spesialundervisning blir ivaretatt av faglærer i de timene det ikke er satt inn ekstra pedagog, og at dette skulle kommet frem som begrunnelse for avvik i enkeltvedtaket.

I de tilfellene det ikke er fullt samsvar mellom anbefalingen i sakkyndig vurdering og vedtaket, har skolene gitt revisor informasjon om årsakene for det i de aktuelle sakene. Det er i enkelte tilfeller en uteglemmelse fra skolen at ikke alt inngår. I en del tilfeller er det en konkret vurdering bak, eksempelvis hensynet til elevens beste eller at skolen har vurdert at det ikke er behov for spesialundervisning i det omfang sakkyndig vurdering anbefaler. Revisor oppfatter at skolene i en del tilfeller har begrunnelsen for at vedtaket ikke fullt ut er i samsvar med anbefalingen i sakkyndig vurdering, men denne begrunnelsen fremgår altså ikke av enkeltvedtaket.

Flere av vedtakene om spesialundervisning angir en mer fleksibel organisering enn sakkyndig vurdering anbefaler. Anbefalingene fra PPT kan være relativt konkrete med hensyn til eksempelvis størrelse på gruppe i spesialundervisningen. Flere av skolene er ikke så konkrete i angivelsene av organisering i sine vedtak. Utgangspunktet for alle elever er at de skal tilhøre en klasse eller basisgruppe som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet (jf. opplæringslovens § 8-2). Når sosial tilhørighet og stabilitet i opplæringen er ivaretatt i denne klassen/basisgruppen, kan elevene i deler av tiden deles i andre grupper etter behov. Bruk av

eneundervisning av et visst omfang skal fremgå av vedtak, det samme gjelder bruk av andre opplæringsarenaer enn skolen. Revisor ser at det i mange tilfeller vil være hensiktsmessig for både skolen og eleven med fleksibilitet i organiseringen. Organiseringen som angis i vedtakene er ikke i strid med sakkyndig vurdering, men den er mer overordnet angitt. Vi bemerker imidlertid at skolene bør vurdere dette konkret i det enkelte tilfelle, slik at ikke angivelse av alle alternativer for organisering blir en «standardtekst» i vedtakene. Dersom det er tenkt at undervisningen i hovedsak skal organiseres på en måte, bør det fremgå av vedtaket.

Av skolenes vedtak fremgår omfanget spesialundervisning (antall timer) og hvilken del av opplæringen de gjelder. I to vedtak fattet av Krokeldalen skole fremkom ikke antallet timer spesialundervisning eller hvilken kompetanse som skulle forestå opplæringen. I vedtakene til Langnes skole er det i en del tilfeller angitt samlet antall timer av spesialundervisning og hvilke fag det gjelder, uten at timene er fordelt på de ulike fagene. I henhold til Tromsø kommunes kvalitetsrutiner for spesialundervisning skal enkeltvedtaket klart angi når eleven følger ordinær opplæring og når eleven følger individuell opplæringsplan (IOP).

Ved Langnes skole oppgis overordnede prinsipper for opplæringen i vedtakene. Skjelnan skole har i sine vedtak også kort informasjon per fag om hva opplæringen skal bestå i/ha fokus på. Hamna skole har i flere av sine vedtak relativt utfyllende beskrivelser av hva opplæringen skal bestå i. Ved de andre skolene er det i selve vedtaket ikke tilsvarende informasjon om hva som skal være innholdet i/fokus i opplæringen. Det følger av kommunens egne rutiner at enkeltvedtak skal «klart og fullstendig angi hvilket opplæringstilbud eleven skal ha». Av Utdanningsdirektoratets veileder følger at enkeltvedtaket skal si noe om innhold (hva slags opplæringstilbud, avvik fra læreplanverket, herunder kompetansemål og timer, hvilke fag avvirket skal gjelde for, fritak fra vurdering mv.). Vedtakene ved Langnes skole og Skjelnan skole inneholdt informasjon som tydeliggjorde hva opplæringen skal bestå i. Vi vurderer det ikke å være en mangel i henhold til regelverket at vedtakene ved andre skoler ikke hadde tilsvarende informasjon. Vi bemerker imidlertid at slik informasjon bidrar til å synliggjøre for både foresatte, elever og ansatte ved skolen som skal følge opp vedtaket hva som er sentralt i opplæringen.

- Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *Tromsø kommunes vedtak om spesialundervisning skal være skriftlige og begrunnet, til dels er oppfylt*. Bakgrunnen for at revisjonskriteriet vurderes som ikke fullt ut oppfylt, er at det i en del tilfeller ikke fremgår begrunnelse for at enkeltvedtaket ikke er i tråd med anbefaling i sakkyndig vurdering. Det er i opplæringsloven krav om slik begrunnelse. Det er variasjoner mellom skolene på dette punktet. Ved skolene Straumsbukta/Vikran, Hamna og Workinnmarka var dette ivaretatt i vedtakene. Ved Krokeldalen skole og Skjelnan skole var dette ivaretatt i de fleste vedtakene, men ikke alle. Ved Langnes skole og Grønnåsen skole var det flere tilfeller hvor det i vedtaket manglet begrunnelse. I vurderingen av dette revisjonskriteriet har vi også vektlagt at det er enkelttilfeller hvor det ikke er fattet enkeltvedtak om spesialundervisning, men skolen har opplyst at det er gitt spesialundervisning. Det er også enkelte tilfeller hvor det er gitt spesialundervisning i flere fag enn vedtaket gjelder (vi omtaler det nærmere under vurderingene av individuell opplæringsplan).
- Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *Tromsø kommunes vedtak om spesialundervisning skal fattes umiddelbart etter at sakkyndig vurdering foreligger eller i forkant av nytt skoleår, ikke fullt ut er oppfylt*. Ved skolene Straumsbukta/Vikran og Langnes var dette ivaretatt i alle saker. Ved Grønnåsen skole var alle vedtakene fattet



en stund etter skoleårets start, noe som skyldtes fravær i skoleledelsen. Ved Krokeldalen skole er ikke dette ivaretatt i de tilfellene det kom ny sakkyndig vurdering i løpet av skoleåret, uten at det ble fattet vedtak. I øvrige saker ble vedtak fattet ved skoleårets start. Ved Skjelnan skole var flertallet av vedtakene fattet i starten av september. Ved Workinnmarka skole ble vedtak fattet omtrent tre uker etter sakkyndig vurdering forelå. Ved Hamna skole var dette ivaretatt med unntak av i ett tilfelle, hvor det tok fem uker fra sakkyndig vurdering forelå til vedtak ble fattet.

- Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *Tromsø kommunes vedtak om spesialundervisning skal ha det innhold som følger av lovkrav og kommunens rutiner ikke fullt ut er oppfylt*. Å begrunne avvik fra sakkyndig vurdering er også en del av kravene til innhold i vedtaket. Revisors vurdering av revisjonskriteriet om at vedtak skal være begrunnet får derfor betydning også under dette revisjonskriteriet. I tillegg skal vedtakene inneholde opplysninger om faktisk grunnlag, rettslig grunnlag og klageadgang. De skal også angi hvilken opplæring eleven skal ha, omfang og organisering. Ved Langnes skole er det i en del vedtak angitt samlet omfang av spesialundervisning, uten at det er angitt per fag/tilrettelegging mv. Ved Krokeldalen skole manglet det i to tilfeller informasjon om timer og kompetanse.

Enkeltvedtak utløser en rettighet for den enkelte og en korresponderende plikt for den som fatter vedtaket. Det er vedtaket som angir elevens rettigheter og skolens plikt. Skolen har ikke anledning til å gi spesialundervisning uten vedtak, eller utover vedtaket. Det er derfor sentralt at enkeltvedtaket omfatter den spesialundervisningen eleven skal ha og at opplæringen som gis er i tråd med vedtaket.

### Samlet saksbehandlingstid

Det er i opplæringsloven ikke egne bestemmelser om tidsfrister i saker om spesialundervisning. I veileder fra Utdanningsdirektoratet fremgår at tidsbruk over tre måneder fra henvisning til PPT til det foreligger enkeltvedtak kan være for lenge. Tromsø kommune har i egne rutiner også satt frist på tre måneder. I mange av sakene vi gjennomgikk, er ikke denne fristen overholdt. I mange tilfeller er årsaken at PPT har brukt relativt lang tid på å utarbeide sakkyndig vurdering. Det kan i enkeltsaker være legitime grunner til det. Vi har ikke ettergått dette i den enkelte sak, med bakgrunn i at det samlede bildet er at saksbehandlingstiden i flertallet av sakene er for lang. PPT har også selv opplyst at de har lang ventetid. Per januar 2023 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid for sakkyndig vurdering omtrent seks måneder.

- Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *Tromsø kommune skal som hovedregel sikre at det ikke går mer enn tre måneder fra henvisning til PPT til enkeltvedtak foreligger, ikke er oppfylt*. Det er enkelte tilfeller hvor dette er overholdt. Vi vurderer likevel at revisjonskriteriet ikke er oppfylt fordi det i størsteparten av sakene vi gjennomgikk hadde gått mer enn tre måneder.

### Midlertidige vedtak

Tromsø kommune har rutiner for overganger i opplæringsløpet, herunder for overgangen fra barneskole til ungdomsskole. Av disse følger at det skal fattes et tidsbegrenset vedtak for perioden fra skolestart og frem til 1. januar. I perioden frem til 10. november skal elevens faglige nivå kartlegges og ulike tiltak innenfor tilpasset opplæring prøves ut. Dersom eleven ikke har behov for spesialundervisning videre og kan avhjelpest med tilpasset opplæring, avsluttes spesialundervisningen innen 10. november. Dersom skolen vurderer at det er behov for spesialundervisning, henvises eleven til PPT.

Bruk av slike tidsbegrensede vedtak er aktuelt for ungdomsskolene. Ved Langnes skole var det skoleåret 21/22 seks midlertidige vedtak om spesialundervisning. Det fattes midlertidig vedtak om *spesialundervisning* og det fremgår av vedtaket at det gjelder utprøving innenfor *ordinær opplæring*. Utdanningsdirektoratet<sup>20</sup> har om overgangen mellom barneskole og ungdomsskole vist til at før det blir gjort en sakkyndig vurdering, skal skolen ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte, jf. opplæringsloven § 5-4. Dette gjelder også for de elevene som har hatt spesialundervisning på barnetrinnet. Den nye skolen skal alltid vurdere tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før saken henvises til PP-tjeneste for sakkyndig vurdering. Men plikten til å prøve ut tiltak før henvisning til PP-tjenesten gjelder ikke i de tilfeller der det etter skolens vurdering er åpenbart at tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet ikke vil føre til at eleven får et tilfredsstillende utbytte.

Videre viser Utdanningsdirektoratet til følgende:

*Skolen kan som regel ikke bruke det samme enkeltvedtaket om spesialundervisning både på barnetrinnet og ungdomstrinnet. Dette har sammenheng med at vedtaket er knyttet til det ordinære opplæringstilbudet på barnetrinnet, og at det er andre kompetansemål fra 8.årstrinn. Det er likevel mulig å fatte et enkeltvedtak i en overgangsperiode som bygger på en sakkyndig vurdering fra barnetrinnet, inntil skolen har fattet nytt enkeltvedtak om spesialundervisning.*

Ovennevnte viser at det er anledning til å fatte midlertidige vedtak om spesialundervisning. Revisor stiller imidlertid spørsmål ved hvorvidt det er anledning til å fatte midlertidig vedtak om *spesialundervisning* som gjelder *utprøving innen ordinær opplæring*. Det er elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære undervisningstilbudet, som har rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1. Så lenge elever er under utprøving innen ordinær opplæring, er det ikke konkludert med hvorvidt de kan få tilfredsstillende utbytte av ordinært undervisningstilbud.

Vi presiserer at vi oppfatter at Langnes skole sin praksis er i tråd med kommunens rutiner. Vår bemerkning knytter seg derfor ikke til skolens praksis, men til kommunens rutiner, og utelukkende til at det fattes midlertidig vedtak om *spesialundervisning*, når vedtaket gjelder *utprøving i ordinær opplæring*.

### **Informasjon til og involvering av elever og foresatte**

Skolene har opplyst å ha faste møter med foresatte og eventuelt elev i saker om spesialundervisning. Det avholdes møter om sakkyndig vurdering/vedtak, individuell opplæringsplan og årsrapport. Det avholdes ikke alltid egne møter, det kan gjøres gjennom utviklingssamtale. I hvor stor grad eleven selv er involvert og medvirker, varierer noe. Flere av skolene har vist til at det avhenger litt av alder og modenhet. Enkelte skoler har vist til at det er potensial for enda bedre systematikk rundt involvering av eleven selv.

Tromsø kommune benytter Visma-systemet Samspill til dokumentasjon i saker om spesialundervisning. Her legges foresatte til med tilgang, slik at de har tilgang til samme dokumentasjon som skolen. Det er også funksjon for dialog mellom skolen og foresatte her. Langnes skole har begynt å legge inn eleven selv som deltaker i Samspill.

I tillegg til at foresatte gis tilgang i Samspill, har alle skolene praksis for å sende vedtaket hjem til foresatte. Vi har ikke ved alle skoler gjennomgått brevet med underretning om vedtak. Ved

---

<sup>20</sup> [Overgangen mellom barnetrinn og ungdomstrinn \(udir.no\)](http://udir.no)

enkelte skoler gjennomgikk vi kun dokumentasjonen som finnes i systemet. Alle skoler har imidlertid vært klare på at vedtaket sendes per post hjem til foresatte, og vi har lagt det til grunn.

Det er i opplæringsloven krav om at det innhentes samtykke fra foresatte før henvisning til PPT og før det fattes vedtak om spesialundervisning. Dersom eleven er over 15 år, skal eleven samtykke. I skjemaet skolene benytter for henvisning til PPT, er det et eget felt for samtykke til henvisning og at det fattes vedtak om spesialundervisning. Innhenting av samtykke var ivaretatt i alle sakene vi gjennomgikk.

- Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *Tromsø kommune skal underrette elev/foreldre om vedtak om spesialundervisning så snart som mulig, er oppfylt*. Revisor har ikke i alle tilfeller konkret tidspunkt for når foresatte er underrettet om vedtak, men utfra skolenes opplysninger om praksis, legger vi til grunn at dette gjøres så fort vedtaket foreligger.
- Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *Tromsø kommune skal innhente samtykke fra elev eller foreldre før det blir gjort sakkyndig vurdering og før vedtak om spesialundervisning fattes, er oppfylt*. I alle saker vi gjennomgikk var dette ivaretatt.

### **Individuell opplæringsplan (IOP)**

For elever som har spesialundervisning skal det i henhold til opplæringsloven utarbeides individuell opplæringsplan. Denne skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal gjennomføres. Det følger ikke av loven tidsfrister for utarbeidelse av IOP, men Tromsø kommune har i egne rutiner fastsatt dette.

I de fleste saker hvor det var fattet vedtak om spesialundervisning, var det også utarbeidet IOP. I enkelte saker var det ikke utarbeidet IOP, og i enkelte saker omfattet ikke IOP alle fag/områder som vedtaket gjelder. Det var også tilfeller hvor IOP gjaldt flere fag/områder enn vedtaket. IOP skal være i tråd med vedtaket og ikke omhandle flere eller færre fag/områder enn vedtaket.

I enkelte tilfeller forelå det ikke IOP, men IODP (individuell opplærings- og deltakelsesplan). I veilederen *Spesialundervisning* slår Utdanningsdirektoratet fast at det ikke er anledning til å erstatte IOP med IODP. For elever med spesialundervisning skal det utarbeides IOP.

Med få unntak er det i IOP-ene satt mål for opplæringen. Hvor konkrete disse målene er, varierer. Enkelte skoler har opplyst at å sette mål i IOP kan være krevende. Målene i IOP skal være i tråd med enkeltvedtaket og tilpasset den enkelte elev. Utdanningsdirektoratet viser i veileder til at målene må være formet slik at de viser den kompetansen det tas sikte på at eleven skal opparbeide seg i de aktuelle fagene. Revisor har ikke grunnlag for å vurdere hvilke mål som er hensiktsmessige for den enkelte elev, og vi overprøver ikke skolenes vurderinger av dette. Det er imidlertid enkelte tilfeller hvor målene i IOP er generelle for all opplæring og ikke knytter seg til utviklingen for den aktuelle eleven og hvilken kompetanse det tas sikte på at eleven skal opparbeide seg. Når det gjelder beskrivelser av innholdet i opplæringen, er det også variasjoner i hvor utfyllende dette er beskrevet. Det samme gjelder beskrivelser av hvordan opplæringen skal organiseres. Det er ikke konkrete krav til omfanget av slike beskrivelser. IOP er et arbeidsverktøy for skolen/lærerne for å sikre at elevens opplæringstilbud blir i tråd med det eleven har rett til etter enkeltvedtaket.

Tidspunkt for utarbeidelse av IOP var ikke oppgitt i alle saker. For de tilfellene vi har nødvendig informasjon om tidsbruk, fant vi at IOP ved skolene Skjelnan, Langnes, Workinnmarka og Hamna var utarbeidet innenfor fristene som følger av kommunens egne rutiner. Ved Grønnåsen skole var ikke alle IOP-er utarbeidet innenfor fristene. Grønnåsen skole har imidlertid bemerket at det er litt uklart i malen som benyttes i saker om spesialundervisning hva feltet som benyttes til datering egentlig gjelder, og også at datoen som oppgis for utarbeidelse av IOP kan være ulikt angitt. Det kan være tidspunktet arbeidet med IOP starter, eller tidspunktet arbeidet er ferdigstilt. IOP er også et dynamisk dokument og kan endres underveis.

I et tilfelle ved Grønnåsen skole manglet det IOP i norskfaget. Skolen har vist til at årsaken er at eleven hadde vedtak om særskilt norskopplæring, og ikke kan ha både spesialundervisning og særskilt norskopplæring. Revisor bemerker at i tilfeller hvor skolene av ulike årsaker ser at forutsetningene for vedtaket om spesialundervisning endrer seg, bør det fattes et nytt vedtak om spesialundervisning.

- Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *Tromsø kommune skal for elever med vedtak om spesialundervisning utarbeide individuell opplæringsplan (IOP) som viser mål for og innholdet i opplæringa og hvordan den skal utføres, ikke fullt ut er oppfylt.* Ved Langnes skole forelå det IOP i alle tilfeller det var fattet vedtak om spesialundervisning, innholdet var i samsvar med enkeltvedtaket og vi har ikke bemerkninger til innholdet i IOP-ene. Ved Hamna skole og Workinnmarka skole var dette i all hovedsak ivaretatt. Ved de andre skolene er det etter revisors vurdering enkelte avvik knyttet til dette revisjonskriteriet. Vi presiserer at i flertallet av sakene er kravene ivaretatt.
- For de tilfellene vi har grunnlag for å gjøre vurdering, er revisors vurdering at følgende revisjonskriterium er **oppfylt**: *Tromsø kommune skal utarbeide IOP innen fire uker etter at enkeltvedtak er fattet. Dersom dette er i sommerferien, skal IOP senest være utarbeidet 15.9.* Ved Grønnåsen skole var det tilfeller hvor fristen ikke var overholdt, men skolen har opplyst at dette kan skyldes ulik praksis for utfylling av dato for utarbeidelse av IOP. Selv om revisjonskriteriet er vurdert som oppfylt, bemerker vi at det i relativt mange tilfeller ikke var oppgitt dato for utarbeidelse av IOP og at vi derfor ikke har fullstendig grunnlag for å gjøre vurdering av alle saker.

### Årsrapport inkludert evalueringer

For årsrapportene er det ikke eget felt for datering, og vi har derfor ikke informasjon om når disse er utarbeidet.

Det forelå med et unntak årsrapporter i alle tilfeller hvor det var fattet vedtak om spesialundervisning og spesialundervisningen ikke var avsluttet i løpet av skoleåret. I alle årsrapporter er det informasjon om opplæringen eleven har fått. Hvorvidt det er gjort vurderinger av elevens utvikling opp mot målene i IOP, varierer. Ved noen skoler er det konkrete vurderinger av det enkelte mål i IOP i årsrapportene, hvor det fremgår om målet er nådd, delvis nådd eller ikke nådd. Ved andre skoler er det ikke slike konkrete vurderinger per mål i IOP, men det fremgår likevel i hovedsak av årsrapportene hvorvidt målene er nådd/hva som bør jobbes videre med. Det er også tilfeller hvor det er vanskelig å se skolens vurdering av elevens utvikling opp mot målene i IOP. Som redegjort for, varierer det hvor konkrete målene i IOP er. Dersom det er satt overordnede mål i IOP kan det være mer krevende å gjøre vurderinger av utviklingen opp mot målene.

Tromsø kommune har i sine egne rutiner fastsatt at det i årsrapporten skal inngå informasjon om/vurderinger av reviderte lærings- og kompetansemål. I de fleste årsrapportene er det ikke informasjon om dette. Det er i årsrapportene egne felt for utfylling om det er videre behov for spesialundervisning og om det er behov for ny sakkyndig vurdering. Det er ikke eget felt for reviderte lærings- og kompetansemål. Det fremgår av flere årsrapporter hvilke kompetansemål det bør jobbes videre med. I mange av årsrapportene er det også informasjon som gir grunnlag for å vurdere reviderte kompetanse- og læringsmål, men det er ikke eksplisitte vurderinger knyttet til reviderte kompetanse- og læringsmål. Enkelte skoler har opplyst at de opplever det som uhensiktsmessig å gjøre vurderinger av dette i årsrapportene, fordi målene for den enkelte elev bør ses i sammenheng med målene for hele gruppa. Det er et mål at flest mulig kan være mest mulig inkludert i den ordinære opplæringen og derfor er det ikke gunstig å vurdere læringsmålene for enkeltelever på et annet tidspunkt enn for gruppa/klassen samlet sett.

- Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at *Tromsø kommune en gang i året skal utarbeide skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklinga til eleven utfra målene i IOP, ikke fullt ut er oppfylt*. Det foreligger i all hovedsak årsrapporter. Bakgrunnen for at revisjonskriteriet ikke er vurdert som fullt ut oppfylt, er at det ikke i alle årsrapporter er gjort vurderinger av utviklinga til eleven utfra målene i IOP. Ved skolene Langnes, Skjelnan, Hamna og Workinnmarka fant vi at dette i all hovedsak var ivaretatt. Ved skolene Grønnåsen, Krokeldalen og Straumbukta/Vikran var det ikke i alle tilfeller vurderinger av utviklingen opp mot målene i IOP. Ved Straumbukta/Vikran skole fremgikk det av flere årsrapporter at det på grunn av fravær/utskiftning av voksne ikke lot seg gjøre å gjøre slike vurderinger i alle tilfeller.
- For revisjonskriteriet om at *Tromsø kommune skal utarbeide årsrapport innen 1. juni og innholdet skal være i tråd med kommunens rutiner*, har vi **ikke grunnlag** for å vurdere den delen av revisjonskriteriet som gjelder tidsfrist. Når det gjelder at innholdet i årsrapporter skal være i tråd med kommunens rutiner, angir kommunens rutiner også lovkravene. I tillegg følger det av disse at det i årsrapportene skal inngå reviderte kompetanse- og læringsmål, noe det i liten grad gjør. Vi vurderer den delen av revisjonskriteriet som knytter seg til at *innholdet i årsrapporten skal være i tråd med kommunens rutiner*, som **ikke fullt ut oppfylt**.

**Revisors samlede konklusjon er at Tromsø kommune ikke kan dokumentere korrekt saksbehandling i alle saker om spesialundervisning.** Sentrale avvik knytter seg til mangler ved enkeltvedtak om spesialundervisning og saksbehandlingstid. Tromsø kommune har for lang saksbehandlingstid i mange saker om spesialundervisning, noe som i hovedsak knytter seg til lang ventetid hos PPT.

## 7 UTTALELSE

---

Revisor sendte utkast til rapport fra forvaltningsrevisjonen til uttalelse til Tromsø kommune v/kommunedirektør 19.5.2023. Kommunen ga 6.6.2023 tilbakemelding om at de ikke hadde innspill til rapporten i form av en uttalelse.

## 8 ANBEFALINGER

---

Basert på funn, vurderinger og konklusjoner har revisor anbefalinger til Tromsø kommune.

Våre undersøkelser tilsier at det er variasjoner i skolenes ressurser til arbeid med tilpasset opplæring. Flere skoler har opplyst at omfanget av sosialpedagogisk arbeid er økende, og at dette er en del av arbeidet med tilpasset opplæring. Tromsø kommune har opplyst at budsjettmodellen for skole skal revideres. Vi anbefaler Tromsø kommune å:

- Vurdere om alle kommunens skoler har tilstrekkelige ressurser til å ivareta lovkravene om tilpasset opplæring og intensiv opplæring (1.-4. trinn)
- Vurdere om det er behov for å konkretisere beskrivelsene av ressursteamets oppgaver i kommunens rutiner

Vi har konkludert med at Tromsø kommune ikke kan dokumentere korrekt saksbehandling i alle saker om spesialundervisning. Det er noe ulike funn og vurderinger for de syv skolene vi har gjort undersøkelser ved, og vi anbefaler Tromsø kommune å se hen til dette i sitt forbedringsarbeid. Basert på våre samlede funn, vurderinger og konklusjoner anbefaler vi Tromsø kommune å:

- Gjøre tiltak for å redusere ventetiden hos pedagogisk-psykologisk tjeneste
- Gjøre tiltak for å sikre at alle vedtak om spesialundervisning oppfyller innholdskrav
- Endre rutinene for midlertidige vedtak om spesialundervisning ved overgang fra barneskole til ungdomsskole
- Vurdere om det bør gjøres endringer i *Kvalitetsrutiner for spesialundervisning i Tromsøskolen*, herunder om
  - kravene til IOP – utover lovkrav – bør endres
  - det er behov for ytterligere veiledning i utarbeidelse av IOP og årsrapport i rutinene

De ovennevnte anbefalingene retter seg mot Tromsø kommune og er ikke avgrenset til å gjelde kun skolene vi har gjort undersøkelser ved.

## 9 VEDLEGG

### 9.1 Tromsø kommunes grunnskoler

Skole	Elevtall skoleåret 2022/2023
Bjerkaker skole (1.-7.)	319
Borgtun skole (1.-7.)	251
Ersfjordbotn skole (1.-7.)	45
Fagereng skole (1.-7.)	302
Grønnåsen skole (8.-10.)	243
Gyllenborg skole (1.-7.)	298
Hamna skole (1.-7.)	216
Hillesøyskolen, Brensholmen (1.-10.)	57
Hillesøyskolen, Kattfjord (1.-4.)	12
Kaldfjord skole (1.-7.)	182
Krokelvdalen skole (1.-7.)	162
Kroken skole (8.-10.)	254
Kvaløysletta skole (8.-10.)	363
Lakselvbukt skole (1.-10.)	17
Langnes skole (8.-10.)	383
Lunheim skole (1.-7.)	283
Mortensnes skole (1.-7.)	257
Prestvannet skole (1.-7.)	365
Ramfjord skole (1.-10.)	142
Reinen skole (1.-7.)	364
Sandnessund skole (1.-7.)	122
Selnes skole (1.-7.)	298
Sjursnes skole (1.-10.)	11
Skittenelv skole (1.-7.)	34
Skjelnan skole (1.-7.)	264
Slettaelva skole (1.-7.)	185
Solneset skole (1.-7.)	188
Sommerlyst skole (8.-10.)	509
Stakkevollan skole (1.-7.)	212
Storelva skole (1.-10.)	390
Straumsbukta skole (1.-10.)	75
Tromsdalen skole (1.-7.)	458
Tromstun skole (8.-10.)	478
Tromsø kommune LGA <sup>21</sup> (8.-10.)	24
Trondjord skole (1.-10.)	31
Vengsøy skole (1.-10.) <sup>22</sup>	4
Vikran skole (1.-7.)	20
Workinnmarka skole (1.-7.)	221

<sup>21</sup> Læring gjennom arbeid

<sup>22</sup> Lagt ned fra 6.3.2023

## 10 REFERANSER

---

- Lov 17.7.1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Lov 10.2.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Veilederen Spesialundervisning, Utdanningsdirektoratet, 2014
  
- Tromsø kommunes planer og rutiner:
  - Strategisk oppvekstplan 2019-2026: «Vil du være lamme?». Helsefremmende tiltak for barn og unge.
  - «Du og jeg og vi to - VI VIL!» Kvalitetsutviklingsplan for barnehage og skole 2021-2025
  - Se meg, lik meg, lær meg! Inkluderende og helhetlig praksis i barnehage, skole og PPT, 7.5.2019
  - Kvalitetsrutiner for spesialundervisning i Tromsøskolen. Felles rutiner for skole og PPT
  - Rutiner for overganger i opplæringsløpet. Samarbeid og sammenhenger
  - Plan for overgang barnehage – skole
  - Tromsøskolen i utvikling, aktivitetsplan for skoleåret 2022-2023
  - Lokale planer og rutiner ved de syv skolene som inngår i forvaltningsrevisjonen
  
- Tromsø kommunes kvalitets- og utviklingsmeldinger for seksjon for skole for årene 2019, 2020, 2021 og 2022



## Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, tolv kommuner i Nordland og 28 kommuner i Troms og Finnmark.

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

Vi har 45 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

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

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 14 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

## KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner, kartlegginger og eierskapskontroller i Tromsø kommune:

<i>Kvalitet og ressursbruk i barneverntjenesten,</i>	2008
<i>Offentlige anskaffelser,</i>	2009
<i>Arbeidsmiljø, sykefravær og skader ved sykehjemmene,</i>	2009
<i>Ressursbruk i forbindelse med OL-søknaden,</i>	2010
<i>Psykisk helsearbeid,</i>	2011
<i>Farlig avfall,</i>	2011
<i>Tromstun skole,</i>	2012
<i>Kvalitet i eldreomsorgen,</i>	2013
<i>Brann og redning (tre rapporter),</i>	2014
<i>Ressursbruk i grunnskolen,</i>	2014
<i>Kvalitet i grunnskolen,</i>	2014
<i>Barnevern,</i>	2015
<i>Flyktningtjenesten (to rapporter),</i>	2016
<i>Remiks Husholdning AS,</i>	2016
<i>Offentlige anskaffelser Tromsø Havn KF,</i>	2017
<i>Anskaffelse av redningsbåt,</i>	2017
<i>Håndtering av henvendelser fra innbyggere,</i>	2018
<i>Økonomistyring og økonomisk internkontroll i</i>	
<i>Brann og redning,</i>	2018
<i>Bierverv i barneverntjenesten,</i>	2019
<i>Selskapskontroll i Arnestedet Eiendom AS,</i>	2019
<i>Investeringsprosjektet Prostneset Havneterminal,</i>	2019
<i>Beslutningsgrunnlaget for Tromsøbadet,</i>	2019
<i>Offentlige anskaffelser,</i>	2019
<i>Internkontroll og ressursbruk i barneverntjenesten,</i>	2020
<i>Investeringsprosjektet Otium bo- og velferdssenter,</i>	2020
<i>Avdelingen Dreis,</i>	2020
<i>Gjennomføring av investeringsprosjektet Tromsøbadet,</i>	2020
<i>Eierskapskontroll Aurora Kino IKS,</i>	2021
<i>Saksutredninger og oppfølging av politiske vedtak,</i>	2021
<i>BPA-ordningen,</i>	2022
<i>Kvalitet og ressursbruk i pleie- og omsorgstjenestene,</i>	2022
<i>Helsehuset og utskrivningsklare pasienter,</i>	2022
<i>Rammeavtaler,</i>	2022
<i>Eierskapskontroll Alfheim Stadion AS,</i>	2023
<i>Elevenes skolemiljø,</i>	2023

