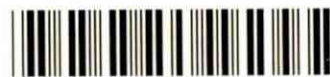


Arendal Revisjonsdistrikt IKS

Arendal-Birkenes-Froland-Gjerstad-Grimstad-Lillesand-Risør-Tvedestrand-Vegårshei-Åmli

23 SEPT. 2013

Grimstad kommune



00TUL/38685

Geomatikk

2010/363-124 KOR

Tilpasset opplæring og spesialundervisning

Grimstad kommune



Forvaltningsrevisjon september 2013

INNHold

	SAMMENDRAG.....	s. 3
1	INNLEDNING.....	s. 5
2	BAKGRUNN OG FORMÅL.....	s. 5
	2.1 De ulike fasene i saker om spesialundervisning.....	s. 6
	2.2 Avgrensning	s. 6
	2.3 Metodevalg og gjennomføring.....	s. 7
3	PROBLEMSTILLINGER.....	s. 8
	3.1 Problemstilling: Saksbehandling	s. 8
	3.1.1 Revisjonskriterier.....	s. 8
	3.1.2 Fakta.....	s. 10
	3.1.3 Revisors vurdering og konklusjon.....	s. 12
	3.2 Problemstilling: Ressurstildeling.....	s. 13
	3.2.1 Revisjonskriterier.....	s. 13
	3.2.2 Fakta.....	s. 14
	3.2.3 Revisors vurdering og konklusjon.....	s. 19
	3.3 Problemstilling: Rutiner for oppfølging.....	s. 20
	3.3.1 Revisjonskriterier.....	s. 20
	3.3.2 Fakta.....	s. 21
	3.3.3 Revisors vurdering og konklusjon.....	s. 23
4	REVISJONENS ANBEFALING OG FORSLAG TIL TILTAK.....	s. 24
	VEDLEGG.....	s. 25
	a) Rådmannens kommentar.....	s. 26
	b) Litteraturliste.....	s. 26
	c) Figurliste.....	s. 27

SAMMENDRAG

Overordnet analyse (2012) peker på at Grimstad kommune har en stor andel elever som får bevilget spesialundervisning, og forvaltningsrevisjonen skal belyse eventuelle årsaker til denne tendensen. De årsaksforklaringene denne forvaltningsrevisjonen retter fokus på kan betegnes som de formelle forholdene ved kommunens behandling av saker som er tilknyttet spesialundervisning. Dette innebærer de strukturelle rammene kommunen opererer innenfor. Med det menes konkrete forhold i saksbehandlingen som kan ha betydning for det enkelte vedtak.

Med utgangspunkt i: Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning (2009) har prosjektet blitt basert på følgende problemstillinger:

- 1) Er saksbehandlingen i kommunen knyttet til saker om spesialundervisning tilstrekkelig henhold til opplæringslovens og forvaltningslovens krav?*
- 2) Hvilken modell ligger til grunn når Grimstad kommune tildeler ressurser til- og innholdet i spesialundervisning?*
- 3) Hvilke rutiner har Grimstad kommune for å følge opp at elever med spesialundervisning har tilstrekkelig utbytte av spesialundervisningen?*

Hovedfunnene i rapporten peker på følgende:

- De sakkyndige vurderingene og enkeltvedtakene er i tråd med kravene i opplæringsloven og forvaltningslovens bestemmelser. Enkelte av vedtakene kunne med fordel ha gitt noe mer utfyllende informasjon om organiseringen av spesialundervisningen.
- Det viser seg at en svært stor andel av elevene som får spesialundervisning i Grimstad får vedtak om mange timer sammenlignet med andre kommuner. Dette gjelder særskilt timer med pedagog, men også assistenttimer.
- Ressursfordelingsmodellen mellom skolene i Grimstad kan betegnes som flat. Skoler med store ressurser til spesialundervisning får i liten grad kompensert dette gjennom økte ressurser. Dette fører til store forskjeller mellom skoler hvor stor andel av lærerressursene som benyttes til spesialundervisning.
- Grimstad kommune har gode rutiner og et sterkt fokus på evaluering av spesialundervisningen. De ulike aktørene samarbeider på god måte, og styringsdokumentene er solide. Det er påpekt enkelte svakheter i sammenhengen mellom individuelle opplæringsplaner og halvårsrapportene.

Revisjonen anbefaler at kommunen har følgende fokusområde i nærmeste fremtid:

- Grimstad kommune bør vurdere om ressurstildelingsmodellen bør justeres noe, slik at skolene får jevnere utgangspunkt med hensyn til ressurser til henholdsvis spesialundervisning og ordinær undervisning.
- Grimstad kommune bør vurdere om det er behov for en gjennomgang for å undersøke hvorfor elever som får spesialundervisning i Grimstad tildeles vesentlig flere timer enn i sammenlignbare kommuner, og om det er et reelt behov for dette.
- Grimstad kommune bør fortsette å rette fokus på kvaliteten på individuelle opplæringsplaner og halvårsrapporter. Dette er viktige dokumenter for å evaluere effekten av spesialundervisningen, og er et viktig beslutningsgrunnlag for nye sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak.

Arendal 9/9 -13



Kristian Fjellheim Kristoffersen
Forvaltningsrevisor



Steinar Johansen
Oppdragsansvarlig

1. INNLEDNING

Forvaltningsrevisjon er hjemlet i Kommunelovens § 77 nr. 4 og nærmere presisert i §§ 6, 7 og 8 i Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.

Prosjektet "Tilpasset opplæring og spesialundervisning" er vedtatt i kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2012-2015 og i årsplanen for 2013. Prosjektet har fremkommet på grunnlag av en overordnet analyse, og kontrollutvalget beskriver intensjonen på følgende måte: Overordnet analyse i Grimstad kommune (2012) retter fokus på kommunens betydelige bruk av ressurser på spesialundervisning. Forvaltningsrevisjonsprosjektet vil ha som formål å kartlegge årsakene til denne tendensen. Gjennomføringen vil i hovedsak basere seg på en vurdering av om kommunens håndtering av vedtak om spesialundervisning er i henhold til formålsbeskrivelsene, i tillegg til å se på kommunens praktisering av tilpasset opplæring i undervisningen.

2. BAKGRUNN OG FORMÅL

Overordnet analyse (2012) peker på at Grimstad kommune har en stor andel elever som får bevilget spesialundervisning, og forvaltningsrevisjonen skal belyse eventuelle årsaker til denne tendensen. De årsaksforklaringene denne forvaltningsrevisjonen retter fokus på kan betegnes som de formelle forholdene ved kommunens behandling av saker som er tilknyttet spesialundervisning. Dette innebærer de strukturelle rammene kommunen opererer innenfor. Med det menes konkrete forhold i saksbehandlingen som kan ha betydning for det enkelte vedtak.

Opplæringsloven¹ § 13-10 tillegger kommunen ansvar for å følge opplæringsloven og tilhørende forskrifter. Det er presisert at skoleeieren både skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i lovverket blir oppfylt, og et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene og nasjonale kvalitetsvurderinger.

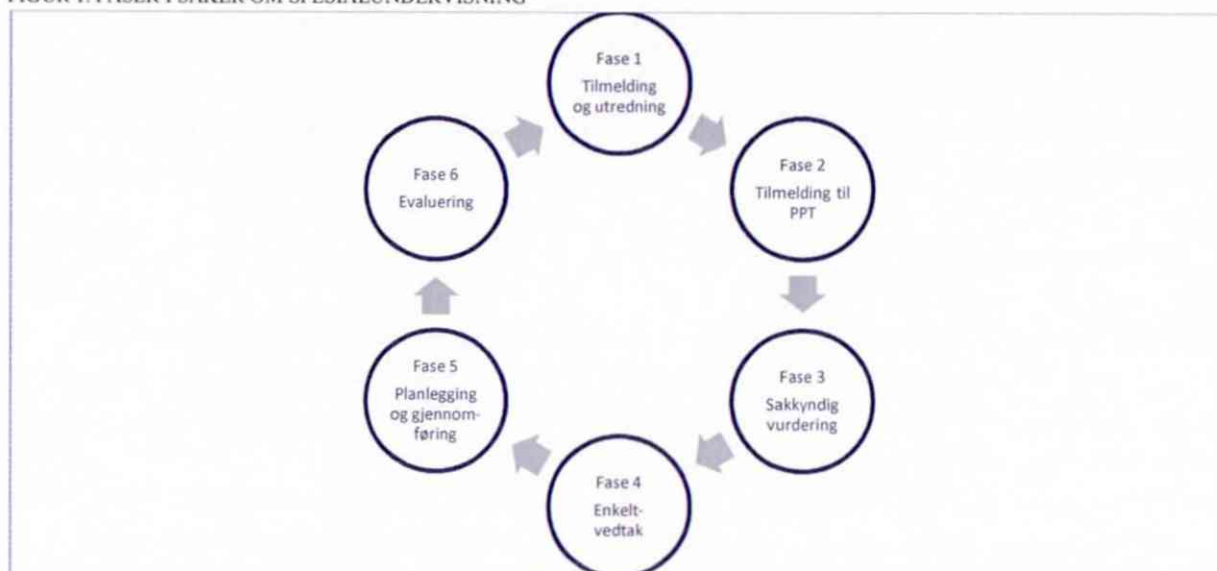
Tilpasset opplæring innebærer, etter opplæringsloven § 1-3, at den ordinære opplæringen "skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev". Definisjonen på spesialundervisning er etter opplæringsloven § 5-1 et opplæringstilbud som skal gis når eleven ikke får et "tilfredsstillende utbytte" av det ordinære opplæringstilbudet, og som da skal gi et "forsvarlig utbytte".

¹ LOV-1998-07-17-61

2.1 De ulike fasene i saker om spesialundervisning

Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning², heretter kalt veileder, legger rammene for hva som kan betegnes som “gangen i en sak om spesialpedagogisk hjelp”. Forvaltningsrevisjonen vil ta utgangspunkt i disse ulike fasene ved utledningen av problemstillingene. I henhold til prosjektets formålsbeskrivelse, vil det innenfor de ulike fasene bli vektlagt strukturelle forhold som kan påvirke det enkelte vedtak, og som muligens kan være med på å belyse deler av den utstrakte bruken av spesialundervisning i Grimstad kommune.

FIGUR 1. FASER I SAKER OM SPESIALUNDERVISNING



Kilde: veileder

2.2 Avgrensning

Prosjektet gjelder spesialundervisning i grunnskolen. Kommunens systemer for spesialundervisning i førskolealder eller voksenopplæring er derfor ikke vurdert.

Prosjektet vil avgrense seg til en vurdering av de formelle forholdene omkring spesialundervisning og tilpasset opplæring. Det betyr de formelle kravene til saksbehandlingen og en vurdering av strukturelle rammer som rutiner, kommunikasjon o.l. Prosjektet vil *ikke* vurdere elementer som berører kommunens skjønnsutøvelse i sakene. Forvaltningsrevisjonen vil

² "Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning" Utgitt av Utdanningsdirektoratet i 2009.

heller ikke gjøre vurderinger av eventuelle eksterne forhold som kan forklare den store bruken av spesialundervisning i Grimstad.

Dokumentasjonen som er gjennomgått baserer seg i all hovedsak på vedtak som har blitt gjort i perioden 2011-2012. Kriteriene for utvalg av dokumentasjon har vært at sakene skal ha gått gjennom minst en periode med IOP(individuell opplæringsplan)og halvårsrapportering.

Forvaltningsrevisjonen tar for seg tilpasset opplæring og spesialundervisning på et overordnet nivå. Det betyr at fenomenet kun blir beskrevet og vurdert for kommunen i sin helhet, og at det blir lagt lite fokus på variasjoner mellom skoler.

2.3 Metodevalg og gjennomføring

Den metodiske gjennomføringen har i hovedsak basert seg på en kvalitativ studie av kommunale styringsdokumenter, rutinebeskrivelser og saksmapper knyttet til sakkyndig vurdering til – og vedtak om spesialundervisning. Disse dokumentasjonsbaserte vurderingene har blitt supplert med samtalebasert informasjon fra leder av PPT og rådgiver i skoleutvikling. I tillegg har det blitt hentet inn KOSTRA-tall og resultater fra GSI-rapporteringen³ for å gi et bilde av de ulike aspektene ved spesialundervisning i Grimstad.

Dokumentasjonen som har blitt gjennomgått er blant annet følgende:

- Saksfremstilling, ang. fylkesmannens tilsyn i Grunnskolen, opplæringsloven kap. 5. 2010.
- Skolerapport 2012 fra alle skolene i Grimstad.
- Kommunal tiltaksplan for kompetanseutvikling i skolen, 2013 og 2014.
- Kommunal tiltaksplan for kompetanseutvikling i skolen, 2012 og 2013
- Skjema, henvisning til PPT
- Modell for arbeid i basisteam i Grimstad kommune, revidert våren 2013
- Lederavtale, kommunalsjef og enhetsleder. Landvik skole, Holviga skole
- Prosedyrer ved overgangen mellom barnetrinn/ungdomstrinn
- Saksfremstilling, kommunal tiltaksplan for kompetanseutvikling i skolen 2012 og 2013.
- Saksfremstilling, oppfølging av tilsyn på spesialundervisningsområdet etter opplæringsloven kap. 5 og § 13-10(2).
- Brev til Fylkesmannen i Aust-Agder ang. oppfølging av tilsyn i forhold til opplæringsloven kap. 5 og § 13-10(2).
- Brev fra Fylkesmannen, svarbrev.
- Oversikt over kommunens lokale tilsyn i Grimstadskolen 2010-2012.
- Saksfremstilling, "Prosjekt Spesialundervisning".
- Informasjon om samling ang. "Prosjekt spesialundervisning".

³ Grunnskolens Informasjonssystem, udir.no

- Informasjon om felles oppstart ang. "Prosjekt spesialundervisning".
- Informasjon, brev, om lokale tilsyn høsten 2011.
- Notater etter tilsyn på ulike skoler
- Saksfremstilling, lokale tilsyn i Grimstadskolen

Ved PPT kontoret har 15 saksmapper blitt gjennomgått. Utvalget har blitt gjennomført av enheten selv, og innebærer dermed ingen statistisk tilfeldighetsbasert utvelgelse.

Vurderingen av dataens reliabilitet og validitet handler om dataens troverdighet og gyldighet ovenfor problemstillingene. Utvalget av saker knyttet til spesialundervisning er ikke basert på tilfeldighet, og innebærer dermed ingen statistisk generaliseringsgrunnlag internt i kommunen. Allikevel antas det at den samlede kvalitative og kvantitative informasjonen, som styringsdokumentene og samtalene har bidratt med, er tilstrekkelig for å danne et pålitelig datagrunnlag for å besvare problemstillingene. I tillegg har rapporten vært gjenstand for både en intern og ekstern kvalitetskontroll som underbygger dataens troverdighet og gyldighet.

Rådmannen har hatt rapporten til gjennomlesning. Tilbakemelding og kommentarer finnes i rapportens vedlegg a).

Ifølge forskrift om revisjon § 7 skal forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i samsvar med god kommunal revisjonsskikk, og etablerte og anerkjente standarder på området. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001: "Standard for forvaltningsrevisjon".⁴

3. PROBLEMSTILLINGER

Med utgangspunkt i veilederens ulike faser har følgende tre problemstillinger blitt utledet:

3.1 Problemstilling: Er saksbehandlingen i kommunen knyttet til saker om spesialundervisning tilstrekkelig i henhold til opplæringsloven og forvaltningslovens krav?

Problemstillingen innebærer fase 1-4 i henhold til veilederens definisjon av gangen i en sak om spesialpedagogisk hjelp. Opplæringsloven og forvaltningsloven stiller krav til saksbehandlingen i disse fasene.

3.1.1 Revisjonskriterier

⁴ RSK 001 er fastsett av Norges Kommunerevisorforbund sitt styre 23. mai 2005 og er gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

Etter opplæringsloven § 5-1 har elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, rett til spesialundervisning. Det er kommunens ansvar å sikre at elever med spesialundervisning får et "forsvarlig utbytte" av den samlede undervisningen. Om dette kravet er oppfylt, vil avhenge blant annet av om kravene i opplæringsloven blir fulgt.

Bestemmelsen fastslår vilkårene for spesialundervisning, men inneholder ingen definisjon av innholdet i spesialundervisningen. Vurderingstemaet etter første ledd er om eleven har rett til spesialundervisning eller ikke. Etter annet ledd skal det vurderes hva som vil gi eleven et forsvarlig tilbud. Krav til vedtaket er nærmere beskrevet under problemstilling senere.

Etter opplæringsloven § 5-3 kan eleven eller foreldrene kreve at det blir satt i gang undersøkelser som er nødvendige for å finne ut om eleven trenger spesialundervisning. Undervisningspersonalet skal melde fra til rektor ved behov for spesialundervisning. Før igangsettelse av sakkyndig vurdering skal eleven eller foreldre samtykke.

Opplæringsloven § 5-3 fastsetter kravet til en sakkyndig vurdering, som skal være utarbeidet før et eventuelt enkeltvedtak om spesialundervisning. Denne vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og hvilket opplæringstilbud som bør gis.

Opplæringslova kap.5: Sakkunnig vurdering og enkeltvedtak

Opplæringslova § 5-3

Før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 eller vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast.

Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til

- eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet*
- lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa*
- realistiske opplæringsmål for eleven*
- om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbodet*
- kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod.*

Departementet kan gi nærmare forskrifter om den sakkunnige vurderinga.

Dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1 eller § 5-7.

Endra med lov 20 juni 2008 nr. 48 (ikr. 1 aug 2008, etter res. 20 juni 2008 nr. 621).

Den sakkyndige vurderingen er ikke bindende, kun rådgivende, for et eventuelt enkeltvedtak om spesialundervisning⁵

Opplæringsloven § 5-6 omhandler den pedagogisk-psykologiske tjenesten i kommunen. Hver kommune skal ha et tilbud om en pedagogisk- psykologisk tjeneste (PPT), og denne tjenesten har ansvaret for utarbeidelsen av de sakkyndige vurderingene. PPT skal også hjelpe skolen med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge forholdene til rette for elever med særlige behov, mer om dette følger under problemstilling 3.

Dersom ikke eleven kan nyttiggjøre seg den ordinære undervisningen, har denne rett på spesialundervisning etter opplæringslovens kapittel 5, jfr. opplæringsloven § 5-1. Om eleven har krav på spesialundervisning, skal dette fattes gjennom et enkeltvedtak.

Etter forarbeidene⁶ skal vedtaket om spesialundervisning være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hvilket opplæringstilbud eleven skal få. Et gitt antall timer uten videre beskrivelse av innholdet i undervisninga eller den organisatoriske gjennomføringen, vil ikke være tilstrekkelig. Etter veileder skal det angis klokketimer.

I tillegg til opplæringsloven kommer forvaltningslovens⁷ regler om saksbehandlingsregler ved enkeltvedtak til anvendelse. Det samme gjelder da også for de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper.

Forvaltningsloven, Enkeltvedtak

Forvaltningsloven stiller krav til utformingen og innholdet i et enkeltvedtak. Forvaltningsorganet skal etter fvl. § 11a ”forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold”. Om saken kan ta uforholdsmessig lang tid, skal det sendes et foreløpig svar. Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om retten til å klage på vedtaket.

Blant de ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper som kan være sentrale er forsvarlighetsprinsippet, saklighetsprinsippet, forbudet mot vilkårlige avgjørelser, forbudet mot sterkt urimelige avgjørelser og forbudet mot usaklig forskjellsbehandling.

3.1.2 Fakta

Om tilmelding

Både foreldre og lærer kan kontakte PPT direkte for tilmelding om sakkyndig vurdering. Kommunen benytter standard skjema for tilmeldingen. I samtlige mapper som revisjonen gjennomgikk forelå undertegnet tilmelding. Av tilmeldingene som kom til PPT i Grimstad i skoleåret 2012/2013 fikk ca 82 % av tilmeldingene tilråing om spesialundervisning. Dette er

⁵ Helgeland:2001 s.185.

⁶ Ot.prp.nr.46 (1997-98).

⁷ LOV-1967-02-10

omtrent jevnt med 2010/2011 og 2011/2012, hvor henholdsvis 80 % og 87 % av tilmeldingene fikk tilråing om spesialundervisning. Bortsett fra 2011/2012 er disse tallene i tråd med landsgjennomsnittet.

Om sakkyndig vurdering

I forhold til opplæringslovens krav til innholdet i – og grunnlaget for den sakkyndige vurderingen viste gjennomgangen vår følgende:

- Det foreligger redegjørelse for eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet i alle mappene som ble gjennomgått
- Det blir redegjort for elevens lærevansker og andre særlige forhold som er viktige for opplæringa i samtlige saksmapper
- Det foreligger vurderinger av realistiske opplæringsmål for eleven. I enkelte av mappene blir det i liten grad utdypet realistiske opplæringsmål annet enn at målene må avvike fra den generelle opplæringsplanen. Det blir i disse tilfellene henvist til kommende IOP.
- Det har i alle de sakkyndige vurderingene blitt vurdert om man kan hjelpe de vanskene eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet
- I all vesentlighet blir det redegjort for hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

PPT i Grimstad har et oppsett på de sakkyndige vurderingene som skal sikre at alle disse elementene inngår i vurderingen.

Når det gjelder dokumentasjonen som ligger til grunn for PPT sin sakkyndig vurdering, foreligger samtaler med foreldre, dokumentasjon for eksterne instanser, individuelle opplæringsplaner og halvårsrapporter. Særlig de to sistnevnte er sentrale for utarbeidelse av nye sakkyndige vurderinger på elever med tidligere vedtak. Å benytte dette som beslutningsgrunnlag vil derfor være sentralt for at også PPT skal kunne gjøre reelle vurderinger av tidligere iverksatte vedtak spesialundervisning. Disse dokumentene forelå i alle saksmappene revisjonen gjennomgikk. Vurderinger av innholdet i- og omfaget av de individuelle opplæringsplanene og halvårsrapporten vil fremgå i rapportens tredje problemstilling.

Fylkesmannen i Aust- Agder, Utdannings- og familieavdelingen, hadde i høsten 2009 tilsyn med Grimstad kommune på grunnskoleområdet. Temaet for tilsynet var opplæringsloven kapittel 5 og opplæringsloven § 13-10. Fylkesmannen fant da tre avvik⁸:

⁸ En merknad handlet om at Grimstad kommune burde styrke forebyggende tiltak og vurderings- og oppfølgingsaktiviteten i de forsvarlige systemene knyttet til spesialundervisning i opplæringsloven § 13-10.

- Grimstad kommune hadde ikke dokumentert at kravene til klarhet sikres i de sakkyndige vurderingene.
- Grimstad kommune hadde ikke dokumentert at kravene til klarhet sikres i vedtakene og at vedtakene følges opp i praksis.
- Grimstad kommune hadde ikke dokumentert at det ble utarbeidet sakkyndige vurderinger innen rimelig tid.

I forhold til de avvikene som Fylkesmannen påpeker i tilknytning til de sakkyndige vurderingene i 2009, oppfatter ikke revisjonen at de sakkyndige vurderingene fra 2011 og 2012 har de samme svakhetene.

Om enkeltvedtaket

I saksmappene som revisjonen gjennomgikk foreligger det årlige vedtak i alle sakene. Det foreligger også foreløpige meldinger i saker der man ikke kunne gjennomføre vedtak innenfor tre måneder. Timetildeling er redegjort for i alle vedtakene, og fordelingen mellom pedagog og assistent er beskrevet. Det blir også i all hovedsak redegjort for hvilken form spesialundervisningen skal ha, enten en-til-en timer, liten gruppe eller i klasserommet. Det betyr at den organisatoriske gjennomføringen i all hovedsak er redegjort for i vedtakene. Foruten disse elementene varierte detaljnivået på vedtakene. Disse variasjonene består i hovedsak av detaljnivået på beskrivelsene av hva timene skal benyttes til. Blant annet hvordan timene skal fordeles på ulike fagområder.

3.1.3 Revisors vurdering og konklusjon

De ulike formene for vurderingskriterier kan i de sakkyndige vurderingene gå litt over i hverandre, men i all hovedsak oppfatter revisjonen at PPT i Grimstad har gode rutiner for i størst mulig grad å sikre at innholdet i de sakkyndige vurderingene er i henhold til kravene. Generelt var de sakkyndige vurderingene preget av ryddighet og oversiktighet, noe som er en forutsetning for å sikre at tilstrekkelig dokumentasjon ligger til grunn.

Når det gjelder enkeltvedtakene vurderer vi det slik at vedtakene i henhold til revisjonskriteriene er tilstrekkelige. Men selv om vedtakene er tilstrekkelige i henhold til opplæringslovens og forvaltningslovens krav, vil vi bemerke at vedtakene som et selvstendig dokument bør være noe mer utfyllende. Vedtaket er i saksbehandlingen ved tildeling av spesialundervisning selve "rettighetsdokumentet" for brukeren. Det blir ofte i vedtakene pekt på at nærmere innhold i spesialundervisningen vil fremgå av kommende IOP, eller henvist til sakkyndig vurdering. Vi vil påpeke at en IOP ikke er et vedtak, og bruker har dermed ingen klageadgang på innholdet i dette. Det er derfor viktig at vedtaket på selvstendig grunnlag, uavhengig av sakkyndig vurdering og IOP gir et tilstrekkelig bilde av innholdet i spesialundervisningen som skal gis.

3.2. Problemstilling: Hvilken modell ligger til grunn når Grimstad kommune tildeler ressurser til- og innholdet i spesialundervisning?

Ressurser til- og innholdet i spesialundervisning innebærer ressursfordeling på to nivåer. For det første er det relevant å få belyst hvordan tildelingen av ressurser (timeantall og innhold) til den enkelte elev er i Grimstad, sammenlignet med andre kommuner, og hvordan balansen mellom spesialundervisning og tilpasset opplæring fremstår. For det andre vil det være interessant å se på hvordan kommunen finansierer sin spesialundervisning, både for å sikre at skolene kan tilby spesialundervisning til de som har rett til det, og på den andre siden sikre at ikke ressurstildelingen mellom skoler kan opptre som en driver for mer spesialundervisning. Ressurstildelingen kan også ha stor betydning for hvordan skolene er rustet til å tilby tilrettelagt undervisning innenfor det ordinære opplæringstilbudet.

Problemstillingen innebærer fase 4 og 5 i henhold til veilederens definisjon av gangen i en sak om spesialpedagogisk hjelp.

3.2.1 Revisjonskriterier

St.meld. 18 (2010-2011) presiserer at balansen mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning er viktig. Departementet mener at "flere skoler bør gjøre mer innenfor rammen av tilpasset opplæring før elevers behov for spesialundervisning eventuelt utredes av PPT. Målet blir i stortingsmeldingen beskrevet som at flere elever skal få undervisning innenfor det ordinære opplæringstilbudet, men at lovens krav om at elever som har behov for spesialundervisning skal få det, skal gå foran.

Opplæringsloven § 3-1 fastslår elevens rett til tilpasset opplæring; dette er ingen individuell rettighet. Etter forarbeidene⁹ skal prinsippet om likeverdig opplæring være grunnprinsippet i den norske skole. "Tilpasset opplæring handler om å skape god balanse mellom evnene og forutsetningene til den enkelte elev og fellesskapet"¹⁰. Departementet mener at "mange skoler bør gjøre mer innenfor rammen av tilpasset opplæring før elevers behov for spesialundervisning eventuelt utredes av PP- tjenesten". Departementet legger opp til at skolene gjør en grundig vurdering av behovet for spesialundervisning: "Spesialundervisning skal være en sikringsmekanisme som eventuelt settes inn med utgangspunkt i en vurdering av elevenes behov for hva som skal til for at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen"¹¹.

Kunnskapsløftet, som ble innført skoleåret 2006-2007, og etterfølgende stortingsmeldinger, har som formål å utvikle en mer inkluderende skole hvor flere elever lærer mer: "Når kvaliteten på den vanlige opplæringen øker, øker utbyttet for alle som er involvert. Det reduserer dermed

⁹ Ot.prp.nr.46 (1997-98).

¹⁰ Meld. St. 18. (2010-2011) s.9.

¹¹ Meld St. 18 (2010-2011).

behovet for ekstra tiltak som spesialundervisning. Når kvaliteten på den ordinære undervisningen går ned, øker behovet for ekstra tiltak og for spesialundervisning. En viktig utfordring er dermed å sørge for at den vanlige opplæringen får så høy kvalitet som mulig. Det forutsetter nært samarbeid mellom alle som er involvert i opplæringen for alle grupper av barn, unge og voksne, og kan ikke overlates til en eller få parter”¹².

I kommentarutgaven til opplæringsloven understrekes det at om en elev har krav på spesialundervisning, vil avhenge av hvilke tiltak som finnes på den aktuelle skole, ”kanskje er skolen flink til å ivareta det generelle prinsippet om tilpasset opplæring gjennom pedagogiske og organisatoriske tiltak”¹³.

Grimstad kommune har selv lagt frem en plan for spesialpedagogiske tjenester. Her blir også temaet balansegangen mellom spesialundervisning og TPO(tilpasset opplæring) tatt opp. ”Spesialundervisning er en viktig rettighet for elever som trenger dette, men hvis en stor del av elevmassen blir definert inn i denne gruppen, vil man låse mye av ressursbruken i skolen på en uhensiktsmessig måte. Det gjør også at rommet for å lage alternative og fleksible tilbud reduseres. Arbeidsgruppen som utarbeidet denne planen anbefaler at man på flere nivåer i kommunen drøfter begrepet spesialundervisning for å øke bevisstheten om bruken av begrepet og drøfte om man ved andre former for tiltak enn spesialundervisning vil kunne gi elevene et godt undervisningstilbud”.

3.2.2 Fakta

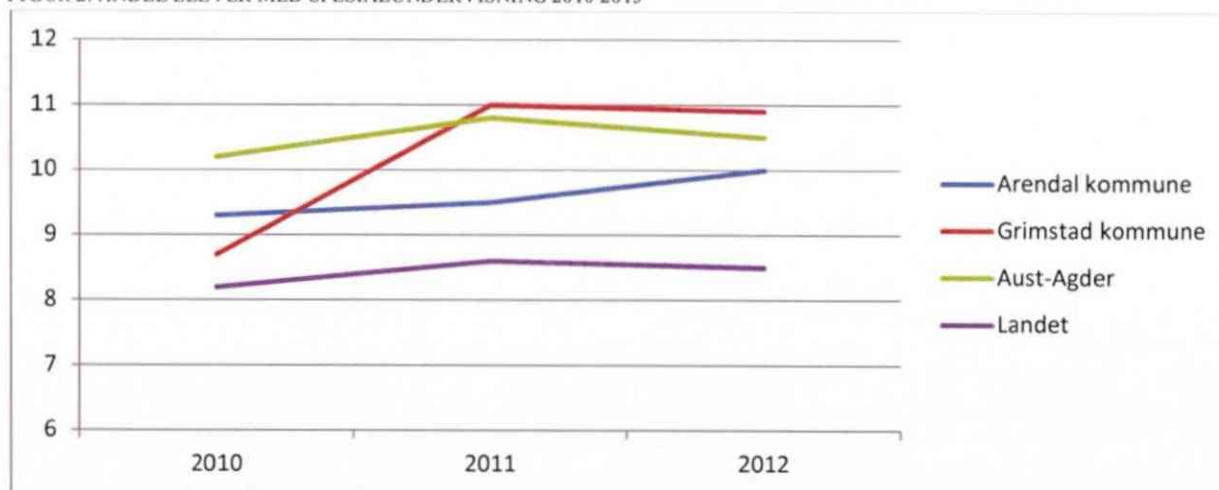
Statistisk fremstilling av spesialundervisning i Grimstad

Grafen nedenfor viser hvordan andel elever med spesialundervisning har utviklet seg i perioden 2010-2012 i Grimstad kommune (rød linje). Sammenlignet med Arendal kommune ligger Grimstad kommune en tendens høyere, med sine 10,9 % i 2012, mens man ligger betydelig høyere enn landsgjennomsnittet.

¹² NOU 2009:18 Rett til læring s.26, kap. 2.4

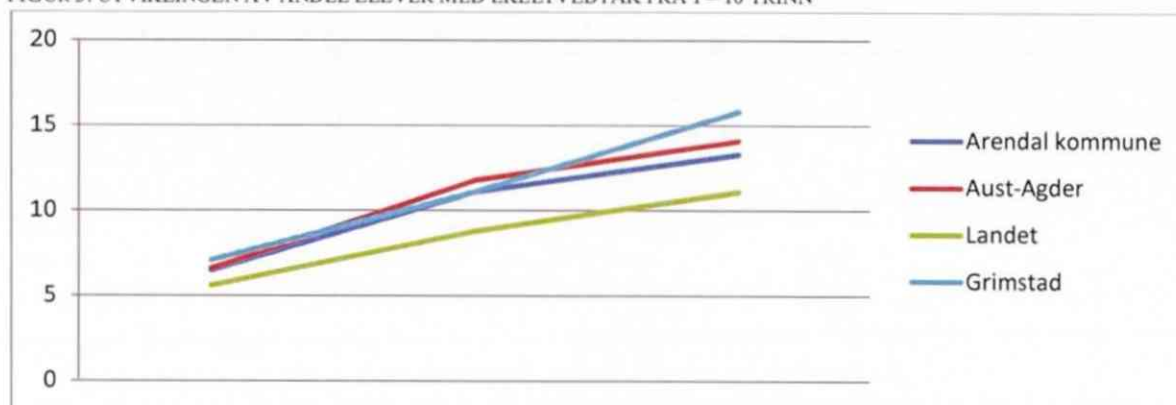
¹³ Helgeland:2001 s.173.

FIGUR 2. ANDEL ELEVER MED SPESIALUNDERVISNING 2010-2013



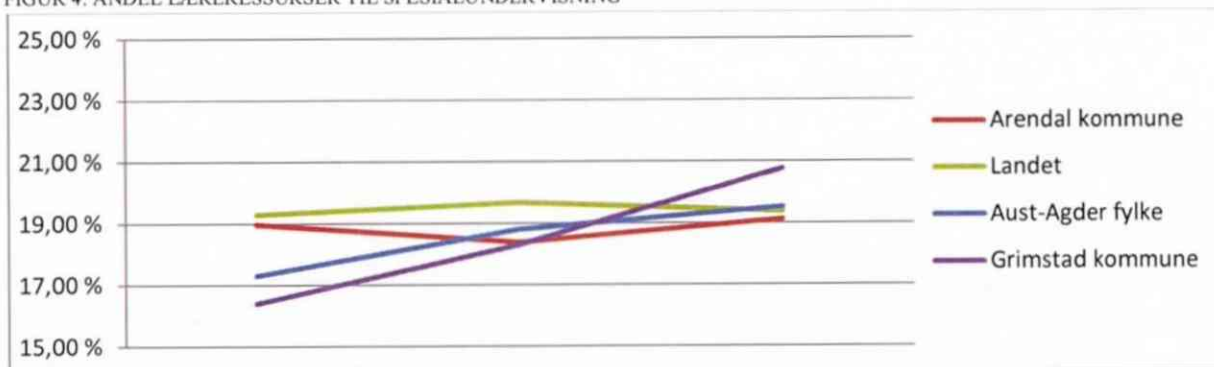
Hvis man ser på hvordan disse elevene fordeler seg ut over skoleløpet, ser man at Grimstad har en høyere andel elever med spesialundervisning på ungdomstrinnet enn de sammenlignbare kommunene.

FIGUR 3: UTVIKLINGEN AV ANDEL ELEVER MED EKELTVEDTAK FRA 1 – 10 TRINN



Vi har sett at Grimstad kommune har en høyere andel elever med spesialundervisning enn sammenlignbare kommuner, særskilt i forhold til landsgjennomsnittet. Følgende tabell tar for seg hvor stor andel av lærerressursene til ordinær og spesialundervisning som brukes til spesialundervisning.

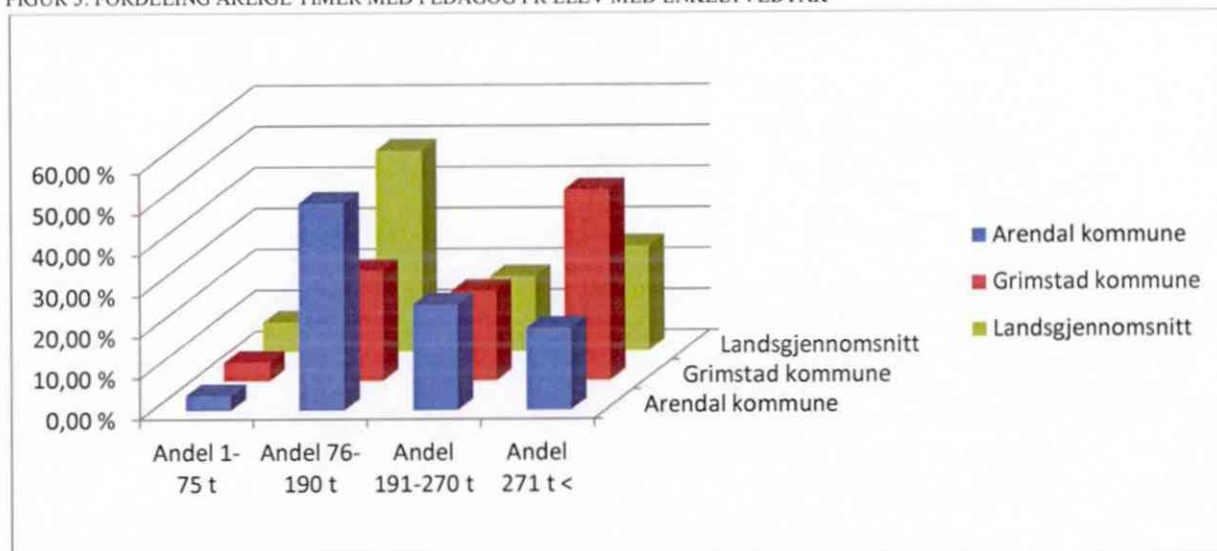
FIGUR 4: ANDEL LÆRERESSURSER TIL SPESIALUNDERVISNING



Som tabellen viser, brukte Grimstad kommune en vesentlig mindre andel av lærerressursene til spesialundervisning i 2010/2011 enn i 2012/2013. Økningen i andel lærerressurser til spesialundervisning er vesentlig høyere enn økningen i andel elever med spesialundervisning. Dette peker dermed i retning av at hver elev som får tildelt spesialundervisning krever mer ressurser enn tidligere.

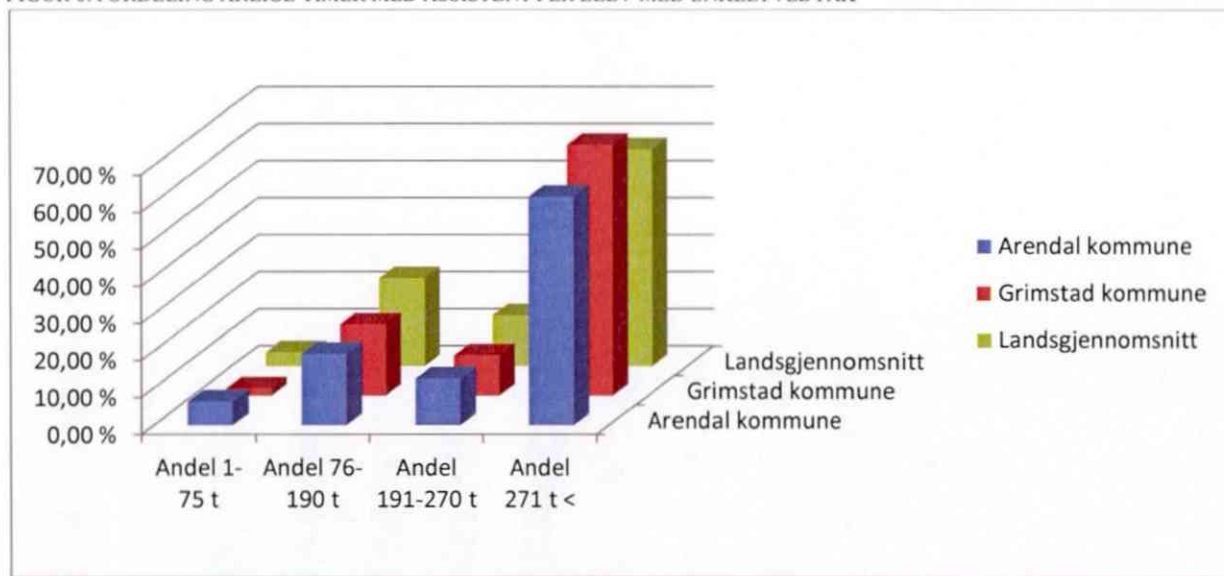
Dette resonnerementet underbygges av følgende 2 tabeller. Tabellene viser hvor mye tidsressurser elever med spesialundervisning får i Grimstad sammenlignet med andre kommuner. Dette er delt i timer med spesialpedagog og assistenttimer. Tallene er gjennomsnitt av de siste tre år.

FIGUR 5: FORDELING ÅRLIGE TIMER MED PEDAGOG PR ELEV MED ENKELTVEDTAK



Fremstillingen viser at ca 46 % av alle elevene som får spesialundervisning i Grimstad har vedtak på mer enn 271 spesialundervisningstimer pr år. Det er mer enn 20 prosentpoeng høyere enn landsgjennomsnittet og Arendal kommune. Andelen elever med under 270 timer pr. år er motsatt vesentlig lavere. Det skal også nevnes at elever fra andre kommuner som går ved Langemyr skole er tatt bort fra datagrunnlaget.

FIGUR 6: FORDELING ÅRLIGE TIMER MED ASSISTENT PER ELEV MED ENKELTVEDTAK



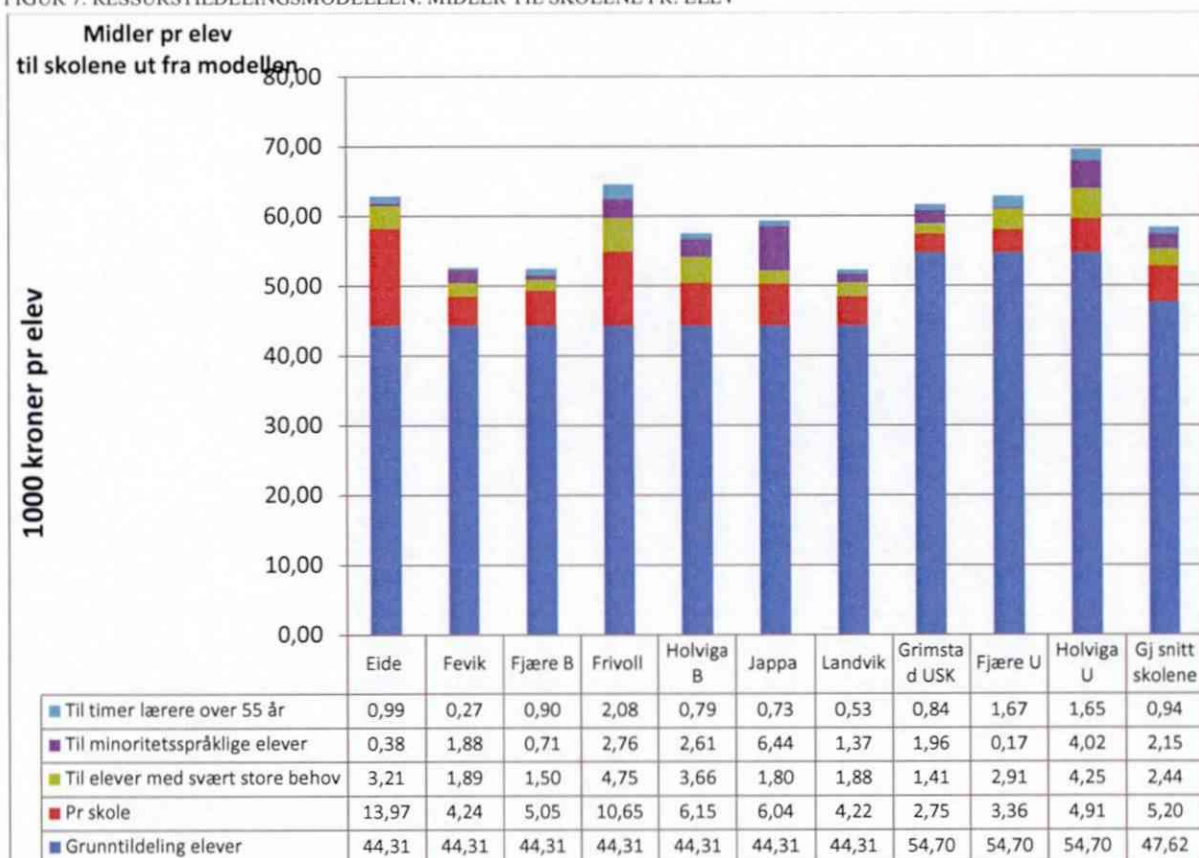
Når det gjelder assistenttimer, er forskjellen mellom Grimstad kommune og landsgjennomsnittet mindre, selv om det er en noe høyere andel av elevene i Grimstad som har vedtak på over 271 timer.

Om ressursfordelingsmodellen

Ressursfordelingen mellom skolene i Grimstad baserer seg i stor grad på en beregning som ble utarbeidet av AGENDA i samarbeid med Grimstad kommune i 2009. Modellen tar utgangspunkt i fem ulike kriterier:

- Fordeling pr. elev
- Fordeling pr. skole
- Fordeling pr. elev med svært store behov
- Antall minoritetsspråklige elever
- Timer lærere over 55 år.

FIGUR 7. RESSURSTILDELINGSMODELLEN: MIDLER TIL SKOLENE PR. ELEV



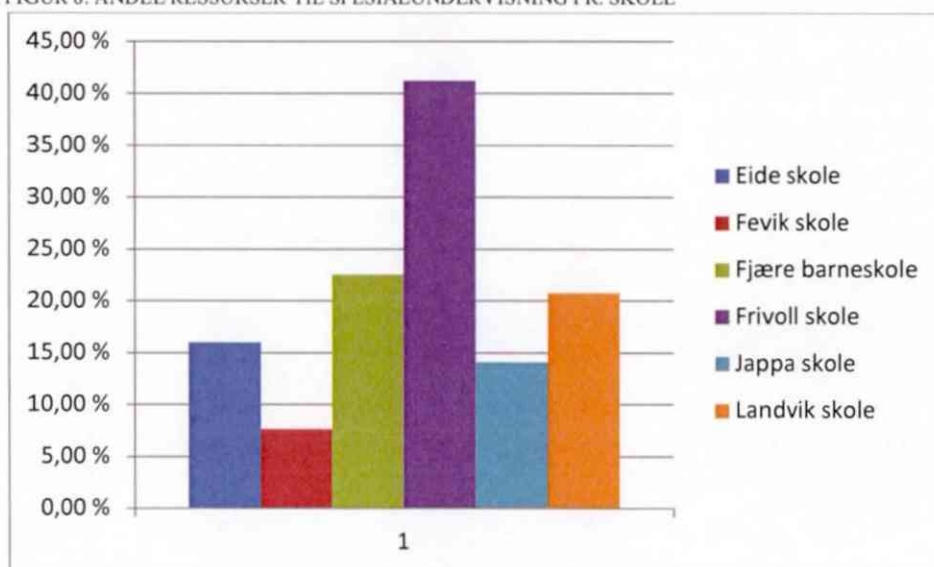
Innenfor de ulike kriteriene finnes det en rekke underkategorier og beregninger.

Fordelingskriteriet *pr. elev* er det desidert største kriteriet, og representerer 44 240 kr. pr elev i barneskolen og 57 090 kr. pr elev i ungdomsskolen. Dette er en flat fordeling mellom skolene og er ikke behovsprøvd verken ut fra særskilte behov, skolestørrelse eller lignende. Videre finnes det en fordeling pr. skole. Dette kriteriet tar i seg blant annet driftsutgifter, og fordeles igjen pr. elev på hver enkelt skole. I tillegg fordeles det noen midler til elever med svært store behov. Det er PPT som har bestemt hvilke elever som kommer inn under denne kategorien. Totalt fordeles 7,5 % av den totale budsjettammen gjennom dette kriteriet. Videre fordeles det noe ekstra ressurser i forhold til antall minoritetsspråklige elever. Til slutt fordeles det noen midler i forhold til lærere over 55 år. Dette pga. endret krav til lesetid.

Som man ser av tabellen representerer den flate grunntildelingen pr. elev den største delen av fordelingskriteriene. Når det gjelder hvordan ressursfordelingsmodellen tar i seg fordeling av midler til spesialundervisning, er det kun representert gjennom tildeling av midler til elever med svært store behov. Andre elever med rett til spesialundervisning må dermed skolene selv håndtere innenfor sin egen ramme.

Konsekvensene av at ressursfordelingsmodellen legger til rette for at skolene i stor grad må håndtere spesialundervisning innenfor egne økonomiske rammer kan ha flere aspekter. På den positive siden, kan ikke spesialundervisning som fenomen operere som en driver, ettersom det ikke vil utløse mer midler for den enkelte skole. Av de negative konsekvensene vil en slik flat tildelingsnøkkel kunne føre til at skoler som i utgangspunktet har mye spesialundervisning får vesentlig mindre ressurser til ordinær undervisning enn andre skoler. Som tabellen nedenfor viser, er det i Grimstad svært ulikt hvor stor andel lærerressurser de enkelte skolene bruker på spesialundervisning. Tabellen viser gjennomsnittelig andel ressurser til spesialundervisning av andel ressurser til ordinær- og spesialundervisning.

FIGUR 8: ANDEL RESSURSER TIL SPESIALUNDERVISNING PR. SKOLE



3.2.3 Revisors vurdering og konklusjon

Det blir i denne problemstillingen pekt på at Grimstad kommune har en noe høyere andel elever med spesialundervisning enn sammenlignbare kommuner. Det viser seg at andel elever med vedtak om mer enn 271 årstimer med pedagog er vesentlig mer utbredt i Grimstad kommune enn landsgjennomsnittet. Andelen er blant annet det dobbelte av hva tilfellet er i Arendal kommune. Dette er svært kostnadsdrivende for kommunen, og det finnes ingen opplagte sosiale eller demografiske forkaringer på denne tendensen.

Når det gjelder ressursfordelingsmodellen er revisjonen inneforstått med at ikke stykkprisfinansiering er noen god måte å finansiere spesialundervisning på. Dette vil kunne gi rom for å benytte spesialundervisning for utløse mer midler til hver enkelt skole. På den andre siden, viser konsekvensene av ressurstildelingsmodellen at den fører til svært store variasjoner mellom skoler når det gjelder balanseringen av ressurser mellom spesialundervisning og ordinær

undervisning. Lite midler til ordinær undervisning kan også føre til mer spesialundervisning, ettersom man har mindre fleksibilitet til å tilby tilrettelagt undervisning innenfor den ordinære undervisningen.

Revisjonen er inneforstått med at disse ulike konsekvensene er svært vanskelige å balansere gjennom en ressursfordelingsmodell. Allikevel vurderer vi det slik at Grimstad kommune bør vurdere om ressurstildelingsmodellen bør justeres noe, slik at skolene får jevnere utgangspunkt med hensyn til ressurser til henholdsvis spesialundervisning og ordinær undervisning.

3.3 Problemstilling: Hvilke rutiner har Grimstad kommune for å følge opp at elever med spesialundervisning har tilstrekkelig utbytte av spesialundervisningen?

Opplæringsloven stiller visse krav til evaluering av bruken av spesialundervisning. Kommunen har også, jmfør avsnitt 3.2, en interesse av å forhindre unødig bruk av ressurser til spesialundervisning.

For å kartlegge Grimstad kommunes rutiner på dette området, har revisjonen innhentet rutinebeskrivelser og rapporter fra kommunen, i tillegg til en gjennomgang av et utvalg elevmapper. Revisjonen har også hatt samtaler med skoleledelsen og PPT.

3.3.1 Revisjonskriterier

Det skal fortløpende gjennom hele året vurderes om eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen etter opplæringsloven, jfr. opplæringsloven § 5-1.

Evalueringsfasen reguleres også av oppl.§ 5-5. For elever som får spesialundervisning skal det utarbeides en individuell opplæringsplan, som skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan det skal gjøres. Etter bestemmelsen skal de individuelle opplæringsplanene "vise mål for og innholdet i opplæringa og korleis ho skal drivast"¹⁴. Videre skal skolen hvert halvår utarbeide en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, med en vurdering av utviklingen til eleven. Denne oversikten og vurderingen skal sendes til elev eller foresatte, og til kommunen eller fylkeskommunen.

¹⁴ Fra Ot.prp.nr.46(1997-98):

Lovutkastet frå departementet inneheld også reglar om innhaldet i opplæringsplanen. Den individuelle opplæringsplanen må ta utgangspunkt i den generelle delen av læreplanane og læreplanane i faget så langt dei passar, og også ta utgangspunkt i læreplanskane og læreutsiktene til den enkelte eleven slik dei går fram av den sakkunnige vurderinga. Den individuelle opplæringsplanen skal vise mål for - og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast, og ein må samordne planen med planen for klassen.

Evalueringen skal etter veileder gi grunnlag for eventuelt å justere det videre arbeidet, enten på innhold, arbeidsmåter, organisering eller metoder.

Meld. St. 18 "Læring og fellesskap", understreker at retten til spesialundervisning gjennom opplæringsloven kvalitetssikres gjennom fire dokumenter: sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, individuell opplæringsplan og halvårsrapporter. Målet er at disse dokumentene sammen skal fungere som et system for vurdering og oppfølging av elever med behov for ekstra hjelp. (Meld. St. 18).

PPT skal etter opplæringsloven, vurdere behovet for spesialundervisning, også ved utarbeidelse av ny sakkyndig vurdering. PPT skal i tillegg hjelpe skolen med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlig behov. PPT har dermed i tillegg til individperspektivet en plikt til å jobbe systemrettet mot skolene¹⁵. I følge NOU 2009:18 viser undersøkelser at PPT nasjonalt, generelt sett ønsker å bruke mer tid på de systemrettede oppgavene enn de gjør. Tallene viser en økning i antall timer brukt på individrettede oppgaver.

3.3.2 Fakta

Styringsdokumenter og rutiner

Styringsdokumentet "Plan for spesialpedagogiske tjenester i Grimstad kommune 2008 – 2013"¹⁶ beskriver saksgangen omkring spesialundervisning for barn, ungdom og voksne. Den beskriver lovgrunnlaget og gjeldende prinsipper, i tillegg til å ha rutinebeskrivelser og maler. Planen har blitt regelmessig revidert, sist i 2010.

Planen inneholder også et årshjul som viser gangen i saker om spesialundervisning, og hvem i kommunen som har ansvar for hva, til hvilken tid.

Kommunens styringsdokument har en utførlig beskrivelse av hvilke krav som stilles til utformingen av IOP og halvårsrapporter, og hvem som er ansvarlig for at disse blir fulgt opp. Disse planene blir beskrevet som et verktøy som har flere formål:

1. Sikre rettigheter
2. Vise mål og innholdet i opplæringen / for arbeidet
3. Være redskap for planlegging og evaluering av arbeidet
4. Være redskap for å følge opp ansvar
5. Synliggjøre avviket fra opplæringsmålene i Kunnskapsløftet (IOP)

¹⁵ NOU 2009:18 og veileder.

¹⁶ <http://www.grimstad.kommune.no/Documents/Kultur-%20og%20oppvekst/Plan%20rapporter%20etc/Planer%20og%20program%20og%20rutiner/Plan%20for%20spesialpedagogiske%20tjenester%20revidert%20mars%202010.pdf>

Revisjonen har hatt flere samtaler med leder av PPT i grimstad kommune hvor saksgangen rundt spesialundervisning ble nærmere beskrevet.

PPTs rådgivere samarbeider tett med skolene, men de ønsker å kunne gjøre mer på det systemrettede plan. PPT ønsker at spesialkoordinatoren på hver skole skal ha høy kompetanse innen spesialpedagogikk og kunne fungere som veileder for lærerne i fasen både før og etter en henvisning til PPT blir sendt. PPT innkaller jevnlig spesialpedagogiske koordinatorene til fagsamlinger, og ser på dem som viktige nøkkelpersoner i skolene.

IOP og halvårsrapporter

Etter en gjennomgang av et utvalg av elevmappene hos PPT fant revisjonen som nevnt tidligere at det foreligger sakkyndig vurdering til grunn for alle vedtakene om spesialundervisning og at innholdet i de gjennomgåtte enkeltvedtakene oppfyller lovkravene.

Når det gjelder innholdet i mappene som gjelder evalueringsfasen (IOP og halvårsrapporter) fant revisjonen følgende i mappegjennomgangen:

- Individuell opplæringsplan (IOP) foreligger i alle saker.
- Det foreligger dokumentasjon for at foreldrene har medvirket i utformingen av elevens IOP i form av foreldrenes underskrift i alle saker.
- Det foreligger halvårsrapporter i alle tilfellene.
- I de fleste av halvårsrapportene var elevens utvikling vurdert i forhold til målene som var fastsatt i IOP. I enkelte av tilfellene var det ikke noen åpenbar sammenheng mellom evalueringen i halvårsrapportene og målene som var fastsatt i elevens IOP.
- Det var like maler/skjema for IOP, og for halvårsrapportene.

En god IOP inneholder detaljerte operasjonaliserte mål som igjen har en form som kan evalueres gjennom halvårsrapportene. Av de individuelle opplæringsplanene revisjonen har gjennomgått har en betydelig andel oppfylt disse kriteriene. Enkelte av individuelle opplæringsplaner hadde målformuleringer som ikke kan betegnes som målbare.

Når det gjelder sammenhengen mellom IOP og halvårsrapportene kan også mange betegnes som gode, men her er det en større andel av utvalget som har svakheter. Enkelte svakheter i halvårsrapportene dreier seg om at det er mål i IOP som ikke blir evaluert i halvårsrapportene. Hovedutfordringene i halvårsrapportene er derimot hvordan evalueringen brukes til reell evaluering inn mot formulering av nye mål i IOP. Flere av halvårsrapportene fremstår i større grad som en "rullering" av IOP enn en reell vurdering av halvårsrapportene og behovet for endringer i IOP.

Grimstad kommune har tatt denne utfordringen på alvor, og tatt inn en fast rubrikk i halvårsrapportene som omhandler en vurdering av realismen i tidligere IOP og behovet for endringer i målene i neste IOP. Foreløpig oppfatter revisjonen at det er et forbedringspotensiale for reelle vurderinger i disse delene. Leder av PPT kommuniserer også til revisjonen at det er et stort forbedringspotensiale i arbeidet med disse dokumentene, og at både IOP og halvårsrapportene er viktige for reell evaluering av effekten av tiltakeen som blir iverksatt. Dokumentene er også sentrale for utarbeidelsen av nye sakkyndige vurderinger og nye enkeltvedtak.

Forsvarlig system

Alle enhetene rapporterer hvert år inn til utarbeidelse av kommunens årsrapport. I tillegg utarbeider hver skole en årlig skolerapport. Skolerapporten utarbeides på bakgrunn av kravet i opplæringsloven § 13-10.

Kommunen har også utarbeidet en ”Kommunal tiltaksplan for kompetanseutvikling i skolen”. Dette er en skisse over tiltak overfor skolesektoren når det gjelder etter- og videreutdanning. Planen inngår som en del av det totale utviklingsarbeidet i sektoren.

Fra januar 2012 til våren 2013 har Grimstad kommune hatt et prosjekt som skal redusere andelen elever med spesialundervisning i grunnskolen. Hensikten med prosjektet er en omdisponering av ressursbruken ved den enkelte skole, og det er et mål at flere elever skal få tilfredsstillende opplæring innenfor den ordinære undervisningen.

3.3.3 Revisors vurdering og konklusjon

Grimstad kommune fremstår ved å ha gode rutiner og et sterkt fokus på evaluering av spesialundervisningen. Dette fokuset har spesielt fremkommet gjennom ”prosjekt spesialundervisning”. De ulike aktørene samarbeider på god måte, og styringsdokumentene er solide.

PPT i Grimstad fremstår som å ha en meget dynamisk rolle i det systemrettede arbeidet. Dette fremgår særskilt gjennom at PPT aktivt veileder skolene i utarbeidelse av vedtak, IOP og halvårsrapporter.

Det er påpekte enkelte svakheter i innholdet i- og sammenhengen mellom individuelle opplæringsplaner og halvårsrapportene. Dette er svært viktige dokumenter i evalueringsfasen av prosessen rundt tildeling av spesialundervisning. Det er både viktig for skolenes egne prosesser for å organisere spesialundervisningen på mest mulig hensiktsmessig måte.

4 REVISJONENS ANBEFALING OG FORSLAG TIL TILTAK

Hovedfunnene i rapporten peker på følgende:

De sakkyndige vurderingene og enkeltvedtakene er i tråd med kravene i opplæringsloven og forvaltningslovens bestemmelser. Enkelte av vedtakene kunne med fordel ha gitt noe mer utfyllende informasjon om organiseringen av spesialundervisningen.

Det viser seg at en svært stor andel av elevene som får spesialundervisning i Grimstad får vedtak om mange timer sammenlignet med andre kommuner. Dette gjelder særskilt timer med pedagog, men også assistenttimer. Dette er svært kostnadskrevende for kommunen, og det finnes ingen åpenbare sosiale eller demografiske forklaringer på denne tendensen.

Ressursfordelingsmodellen mellom skolene i Grimstad kan betegnes som flat. Skoler med store ressurser til spesialundervisning får i liten grad kompensert dette gjennom økte ressurser. Dette fører til store forskjeller mellom skoler hvor stor andel av lærerressursene som benyttes til spesialundervisning.

Grimstad kommune har gode rutiner og et sterkt fokus på evaluering av spesialundervisningen. De ulike aktørene samarbeider på god måte, og styringsdokumentene er solide. Det er påpekte enkelte svakheter i sammenhengen mellom individuelle opplæringsplaner og halvårsrapportene.

Revisjonen anbefaler at kommunen har følgende fokusområde i nærmeste fremtid:

Grimstad kommune bør vurdere om ressurstildelingsmodellen bør justeres noe, slik at skolene får jevnere utgangspunkt med hensyn til ressurser til henholdsvis spesialundervisning og ordinær undervisning.

Grimstad kommune bør vurdere om det er behov for en gjennomgang for å undersøke hvorfor elever som får spesialundervisning i Grimstad tildeles vesentlig flere timer enn i sammenlignbare kommuner, og om det er et reelt behov for dette.

Grimstad kommune bør fortsette å rette fokus på kvaliteten på individuelle opplæringsplaner og halvårsrapporter. Dette er viktige dokumenter for å evaluere effekten av spesialundervisningen, og er et viktig beslutningsgrunnlag for nye sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak.

VEDLEGG

a) Rådmannens kommentar

FORELØPIG FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT - SYNSPUNKTER FRA KOMMUNEN

Vi viser til brev av 8. august 2013 med oversendelse av utkast til forvaltningsrevisjonsrapporten *Tilpasset opplæring og spesialundervisning i Grimstad kommune*. Revisjonen ønsker kommunens synspunkter på rapportens faktiske forhold, samt kommentarer på de vurderinger som har blitt gjort og konklusjoner som har blitt trukket.

Det er vår oppfatning at forvaltningsrevisjonsrapporten er basert på en grundig gjennomgang av saksområdet og at revisjonen har hatt god og tilstrekkelig innsikt i problemstillingene som grunnlag for sine vurderinger og konklusjoner.

Grimstad kommune er tilfreds med at revisjonsrapporten, i tillegg til å anbefale fokusområder for forbedringer, peker på det gode arbeidet som er gjort i Grimstad for å sikre gode rutiner i arbeidet med de sakkyndige vurderingene og vedtakene om spesialundervisning. Det omtalte *Prosjekt spesialundervisning*, som kommunen har arbeidet med siden februar 2012, vil bli rapportert i oktober 2013. Intensjonen med prosjektet har primært vært å bidra til en bedre sammenheng mellom ordinær, tilpasset opplæring og spesialundervisning. Resultatet fra arbeidet så langt viser at skolene har redusert antall vedtak om spesialundervisning fra 296 vedtak høsten 2012 til 205 vedtak høsten 2013. Dette vil gi skolene bedre mulighet til å gi en bedre tilpasset opplæring der den trengs mest, bl.a i forhold til tidlig innsats.

Revisjonsrapporten anbefaler at kommunen ser nærmere på hvorfor elevene som får spesialundervisning i Grimstad tildeler vesentlig flere timer spesialundervisning enn i sammenlignbare kommuner. Her vil kommunen umiddelbart iver sette tiltak for å kvalitetssikre våre rapporteringsrutiner til GSI. Videre vil man i samarbeid med PPT kartlegge eventuelle andre årsaksforhold som f.eks om tilrådingene om timerressurs til spesialundervisning for enkeltelever i Grimstad faktisk har betydelig større volum enn for elever i andre kommuner. Kommunen vil også arbeide med å få felles forståelse for hva som samlet sett bør ligge til grunn før et eventuelt enkeltvedtak fattes, og en gjensidig forståelse om at en tilråding fra PPT ikke er bindende, men rådgivende (s 10 i rapporten).

Revisjonsrapporten peker også på at kommunen bør fortsette å rette fokus på kvaliteten på individuelle opplæringsplaner og halvårsrapporter. Dette vil vi følge opp videre. Ett av tiltakene i rapporten fra Prosjekt spesialundervisning går nettopp på veiledning ved utarbeidelse av halvårsrapporter og individuelle opplæringsplaner. Det er bl.a laget en beskrivelse av oppgaver og ansvarsfordeling mellom spes.ped.koordinator og kontaktlærer.

Grimstad kommune fordeler ressursene til skolene etter en ressursfordelingsmodell med fem objektive kriterier. Revisjonsrapporten anbefaler at kommunen vurderer om modellen bør justeres noe, slik at skolene får et jevnere utgangspunkt med hensyn til ressurser til henholdsvis spesialundervisning og ordinær undervisning.

Vi har ved utarbeidelsen av modellen og gjennom erfaringene ved bruk av modellen, hatt fokus på at modellen ikke må fungere som en driver for mer spesialundervisning. Vi er enig i at modellen kan slå uheldig ut for skoler med særlig mange timer spesialundervisning og også for skoler som har få elever pr. klasse i forhold til andre skoler. Det har derfor vært tilfeller der skoler er blitt tilført ressurser utenom fordelingsmodellen. Vi har, og vil fortsatt ha, jevnlig drøftinger om hvordan modellen fungerer og om vi bør gjøre tilpasninger.

Med hilsen

Per Kristian Vareide
rådmann
SIGN.


Bjørn Kr. Pedersen
kommunalsjef

b) Litteraturliste

LOV-1998-07-17-61 Opplæringsloven
LOV-1967-02-10 Forvaltningsloven

Utdanningsdirektoratet (2009): *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*
Ot.prp.nr.46 (1997-98). *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*

NOU 2009:18, *Rett til læring*

Meld St. 18 (2010-2011). *Læring og fellesskap. Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov*

Helgeland, Geir (2006) *Opplæringslova, kommentarutgave 2. utg, Universitetsforlaget*

RSK 001- *Standard for forvaltningsrevisjon*

www.grimstad.kommune.no

skoleporten.udir.no

www.udir.no

ssb.no/kostra

www.regjeringen.no

FRA GRIMSTAD KOMMUNE:

Saksfremstilling, ang. fylkesmannens tilsyn i Grunnskolen, opplæringsloven kap. 5. 2010.

Skolerapport 2012 fra alle skolene i Grimstad.

Kommunal tiltaksplan for kompetanseutvikling i skolen, 2013 og 2014.

Kommunal tiltaksplan for kompetanseutvikling i skolen, 2012 og 2013
Skjema, henvisning til PPT
Modell for arbeid i basisteam i Grimstad kommune, revidert våren 2013
Lederavtale, kommunalsjef og enhetsleder. Landvik skole, Holviga skole
Prosedyrer ved overgangen mellom barnetrinn/ungdomstrinn
Saksfremstilling, kommunal tiltaksplan for kompetanseutvikling i skolen 2012 og 2013.
Saksfremstilling, oppfølging av tilsyn på spesialundervisningsområdet etter opplæringsloven kap. 5 og § 13-10(2).
Brev til Fylkesmannen i Aust-Agder ang. oppfølging av tilsyn i forhold til opplæringsloven kap. 5 og § 13-10(2).
Brev fra Fylkesmannen, svarbrev.
Oversikt over kommunens lokale tilsyn i Grimstadskolen 2010-2012.
Saksfremstilling, "Prosjekt Spesialundervisning".
Informasjon om samling ang. "Prosjekt spesialundervisning".
Informasjon om felles oppstart ang. "Prosjekt spesialundervisning".
Informasjon, brev, om lokale tilsyn høsten 2011.
Notater etter tilsyn på ulike skoler
Saksfremstilling, lokale tilsyn i Grimstadskolen

c) Figurliste

FIGUR 1. FASER I SAKER OM SPESIALUNDERVISNING
FIGUR 2. ANDEL ELEVER MED SPESIALUNDERVISNING 2010-2013
FIGUR 3: UTVIKLINGEN AV ANDEL ELEVER MED ENKELTVEDTAK FRA 1 – 10 TRINN
FIGUR 4: ANDEL LÆRERESSURSER TIL SPESIALUNDERVISNING
FIGUR 5: FORDELING ÅRLIGE TIMER MED PEDAGOG PR ELEV MED ENKELTVEDTAK
FIGUR 6: FORDELING ÅRLIGE TIMER MED ASSISTENT PER ELEV MED ENKELTVEDTAK
FIGUR 7. RESSURSTILDELINGSMODELLEN: MIDLER TIL SKOLENE PR. ELEV
FIGUR 8: ANDEL RESSURSER TIL SPESIALUNDERVISNING PR. SKOLE