



Forvaltningsrevisjon | Sveio kommune  
Tilpassa opplæring og spesialundervisning

September 2021

«Forvaltningsrevisjon av tilpassa  
opplæring og spesialundervisning»

September 2021

Rapporten er utarbeidd for Sveio  
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS  
Postboks 6013 Postterminalen, 5892  
Bergen  
tlf: 55 21 81 00  
[www.deloitte.no](http://www.deloitte.no)  
[forvaltningsrevision@deloitte.no](mailto:forvaltningsrevision@deloitte.no)

# Samandrag

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av tilpassa opplæring og spesialundervisning i Sveio kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Sveio kommune i sak 3/21 i møte 15.02.21. Føremålet med prosjektet har vore å undersøke om Sveio kommune har system og rutinar som bidrar til å sikre at elevar i grunnskulen får tilpassa opplæring og spesialundervisning i samsvar med krav i opplæringslova, samt i kva grad sakshandsaminga i samband med vurdering av behov for spesialundervisning oppfyller sentrale krav i regelverket. I tillegg har det vore eit føremål å undersøke om det er etablert gode system og rutinar for samarbeid mellom skulane og PPT når det gjeld både systemretta og individretta arbeid.

Revisjonen har gjennomgått aktuell dokumentasjon frå kommunen. Vidare har revisjonen gjennomført til saman fem intervju og ei elektronisk spørjeundersøking retta mot pedagogisk tilsette ved skulane i kommunen. Revisjonen har også gjort ein stikkprøvekontroll av åtte saker som gjeld vedtak om spesialundervisning.

Under følger eit samandrag av hovudfunna frå revisjonen.

## **Tilpassa opplæring og tidleg innsats**

Undersøkinga viser at Sveio kommune har utarbeidd styrande dokument, system og rutinar som ligg til grunn for skulane sitt arbeidet med tilpassa opplæring og tidleg innsats, og som etter revisjonen si vurdering i all hovudsak synast å vere eigna til å sikre at elevar i grunnskulen får ei tilpassa opplæring. Undersøkinga viser at lærarane i Sveio kommune i hovudsak opplever at dei klarer å gi elevane ei opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader i tråd med krava i opplæringslova. Samstundes peiker fleire av lærarane på at dei opplever at det er for få vaksne i klasserommet og at det ikkje er nok tid til å sikre god nok oppfølging av kvar einskild elev. Det går vidare fram av undersøkinga at fleire lærarar opplever at utfordringar knytt psykisk helse og åtferd har vore aukande, og at dette også påverkar i kva grad dei klarer å gi elevane tilpassa opplæring.

Når det gjeld tidleg innsats i lesing, skriving og rekning på 1.-4. trinn viser undersøkinga at skulane gjennomfører eigne kartleggingar og vurderingar før dei set inn tiltak ovanfor elevar dei opplev treng intensiv opplæring. Over halvparten av lærarane som svarte på spørjeundersøkinga opplever at dei klarar å fange opp dei elevane som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving og rekning. Samstundes viser resultata frå spørjeundersøkinga at om lag halvparten av dei tilsette opplev at tiltak for intensiv opplæring i desse faga berre i nokon grad fører til betra progresjon hjå elevane. Revisjonen vil understreke at det er viktig at skulane legg til rette for god praksis for å evaluere og vurdere kor vidt intensivtiltaka bidreg til forventa progresjon.

Det går fram av undersøkinga at vurderinga av elevane sitt læringsutbytte er noko som ved fleire skular blir gjort løpende. Likevel opplever ikkje alle tilsette ved skulane at det er tydelege føringar for kartlegging og vurdering av om elevane har tilfredsstillande læringsutbytte. Revisjonen vil oppmøde kommunen om å tydeleggjere rutinar og sikre at tilsette har naudsynt kompetanse og kapasitet til å vurdere kor vidt eleven har tilfredsstillande læringsutbytte, og at dette blir gjort i samband med undervegsvurderinga. Dette er viktige vurderingar med tanke på å fange opp dei elevane som kan ha behov for spesialundervising.

Sveio kommune sine rutinar er tydelege på at skulane skal prøve ut tiltak innanfor ordinær undervisning før ei eventuell tilmelding til PPT, og undersøkinga viser at dette i all hovudsak også er praksis ved skulane. Undersøkinga viser vidare at skulane i hovudsak er flinke til å dokumentere kva for tiltak dei set i verk ovanfor elevar som ikkje har tilfredsstillande utbytte av opplæreringa. Det varierer samstundes noko korleis og i kva grad skulane dokumenterer, skriftleggjer og evaluerer dei tiltaka som er satt i verk. Revisjonen vil presisere viktigheita av at kommunen og skulane har kontinuerleg fokus på viktigheita av å prøve ut tiltak innanfor ordinær opplæring, og sikre at flest mogleg elevar får hjelp innanfor det ordinære opplæreringstilbodet. Sistnemnde vil også vere i samsvar med kommunen si eiga målsetting.

## **Samarbeid med PPT**

Undersøkinga viser at skulane i Sveio og PPT i hovudsak har etablert eit godt og føremålstenleg system for samarbeid om både individssaker og systemretta arbeid. Det går fram av undersøkinga at det generelt sett ser ut til å vere låg terskel for å be om rettleiing og drøftingar med PPT, og at PPT har vore tett på skulane. Skuleåret 2020/2021 har likevel vore eit unntak, då PP-tenesta mangla kontaktperson for Sveio kommune fram til februar 2021. Undersøkinga viser at ein av konsekvensane av dette har vore at skular har måtte vente lenge på sakkunnig vurdering og på å avklare elevane sine behov. I nokre tilfelle har ikkje saker blitt meldt til PPT fordi skulen har visst at det ville ta lang tid å få sakkunnig vurdering.

Bemanningssituasjonen i PPT det siste året har slik revisjonen ser det vist at organiseringa av PPT er sårbar, og at det ikkje har vore eit godt nok system for å sikre at PP-tenesta oppfyller forpliktingane sine ovanfor kommunen når kontaktperson for kommunen sluttar og PPT har utfordringar med rekruttering. Det går fram av undersøkinga at kommunen sette inn fleire tiltak for å kompensere for manglende PPT-kontakt. Revisjonen meiner likevel det er uheldig at kommunen og PP-tenesta ikkje har klart å finne løysingar for å sikre at sakkunnige vurderingar har blitt utarbeidd innan rimeleg tid, og for at skulane skal få den systemretta og individretta hjelpa dei treng frå PPT.

### **Sakshandsaming**

Når det gjeld sakshandsaminga i samband med vurdering av behov for spesialundervisning viser undersøkinga at Sveio kommune har utarbeid ei rekke rutinar og malar som etter revisjonen si vurdering dekker dei mest sentrale delane av regelverket. Rutinane og malane er i all hovudsak godt eigna til å sikre at krav til sakshandsaming i regelverket blir etterlevd, men på nokre område viser undersøkinga likevel potensial for vidareutvikling og forbetring av rutinar og malar.

Stikkprøvegjennomgangen viser at den faktiske sakshandsaminga frå tilmelding til PPT til enkeltvedtak i hovudsak er i samsvar med krav til sakshandsaminga i forvalningslova og opplæringslova i dei sakene revisjonen har gjennomgått. Samstundes er det i undersøkinga avdekka tilfelle av at sakshandsaminga ikkje er i tråd med krava i regelverket, mellom anna når det gjeld sakshandsamingstid og innhald i enkeltvedtaka når det gjeld organisering av spesialundervisning og avvik frå kompetanse måla. Det er revisjonen si vurdering at enkelte saker ikkje har blitt avgjort innan rimeleg tid og utan ugrunna opphald, noko som inneber brot på krava til sakshandsaming i forvalningslova.

### **Gjennomføring av spesialundervisning**

Det går fram av undersøkinga at skulane i Sveio ikkje har noko system for å føre oversikt over gjennomførte timar med spesialundervisning og timar som fell bort. Dette gjer det vanskelegare å ettergå kor vidt elevane har fått dei timane med spesialundervisning som dei har krav på. Om lag ein tredjedel av dei tilsette som har svart på spørjeundersøkinga svarar at det ofte førekjem at planlagde timar med spesialundervisning fell bort på grunn av fråvær hjå undervisningspersonale som skal gjennomføre undervisninga, og i underkant av halvparten svarar at timar med spesialundervisning som ikkje blir gjennomført som planlagt, sjeldan blir tatt igjen på eit seinare tidspunkt. Revisjonen vil presisere viktigheita av at elevar med vedtak om spesialundervisning får det talet timar dei har rett på, og at kommunen har system for å sikre dette.

Vidare viser undersøkinga at Sveio kommune har utarbeidd ein mal for Individuell opplæringsplan (IOP) som møter krava til innhald i opplæringslova. Det går fram av svara frå spørjeundersøkinga at det er fleire tilsette ved skulane som opplever at dei ikkje har fått tilstrekkeleg opplæring og rettleiing i å utarbeide IOP, og som opplever at det er uklart kva for malar dei skal nytte for IOP. Stikkprøvegjennomgangen avdekkar enkelte avvik frå krava til å utarbeide IOP og innhaldet i IOPane. Revisjonen meiner at det ikkje er tilfredsstillande at det for to elevar ikkje er utarbeida IOP for skuleåret 2020/2021. Revisjonen stiller spørsmål ved korleis skulen utan å utarbeide IOP kan klare å sikre eit heilskapleg opplæringstilbod som er i samsvar med eleven sine rettar i enkeltvedtaket.

Sveio kommune har etablert system og rutinar som i stor grad sikrar at det blir utarbeidd ei årleg skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven opp i mot måla i IOP, slik kravet er i opplæringslova. Stikkprøvekontrollen viser samstundes ein del variasjon i utforminga av årsrapport, noko som etter revisjonen si meinung indikerer at det kan vere behov for å utarbeide ytterlegare rettleiing for å sikre mest mogleg lik praksis på tvers av skulane.

Det er revisjonen si vurdering at skulane i Sveio har sett i verk fleire gode tiltak for å legge til rette for elevar med spesialundervisning sitt skuletilbod under koronapandemien, både på skulen og ved oppfølging heime. Likevel har undervisningsopplegget for fleire elevar med spesialundervisning ikkje fullt ut latt seg gjennomføre under pandemien, særleg i periodar med heimeskule. Det går fram av undersøkinga at nokre skular i løpet av pandemien ikkje har klart å gje elevar med spesialundervisning dei timane med pedagog og det innhaldet i spesialundervisninga dei har krav på jamfør enkeltvedtaka sine. Dette skuldast både smittevernmessige omsyn og utfordringar knytt til kapasitet og logistikk. Skulane har ikkje noko system for å føre oversikt over timar med spesialundervisning som fell bort, og det er difor vanskeleg for revisjonen å vurdere i kor stort omfang bortfall av timar med spesialundervisning har skjedd under pandemien.

I spørjeundersøkinga er det tilsette som fortel at dei ser at nokre elevar med spesialundervisning har hatt fagleg tilbakegang og ikkje hatt høve til å øve på måloppnåing knytt til sosial kompetanse og samspel med andre. Vidare viser PPT til at elevar som allereie slikt med skulen har fått større vanskar under pandemien. Revisjonen vil understreke viktigheita av at skulane sett i verk målretta tiltak ovanfor elevar i desse gruppene. Det er positivt at kommunen har fått støtte frå Utdanningsdirektoratet til tiltak retta mot sårbare barn og unge som har tapt progresjon under Covid-19-pandemien.

### **Tilrådingar**

Sjå kapittel 7 for tilrådingar til tiltak.

# Innhald

1	Innleiing	7
2	Om tenesteområdet	10
3	Tilpassa opplæring	14
4	Samarbeid med PPT	32
5	Sakshandsaminga i samband med spesialundervisning	39
6	Gjennomføring av spesialundervisning	50
7	Konklusjon og tilrådingar	64
	Vedlegg 1: Høyringsuttale	66
	Vedlegg 2: Revisjonskriterium	69
	Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur	74

# Detaljert innhald

1	Innleiing	7
1.1	Bakgrunn	7
1.2	Føremål og problemstillingar	7
1.3	Avgrensning	8
1.4	Metode	8
1.4.1	Dokumentanalyse	8
1.4.2	Intervju	8
1.4.3	Spørjeundersøking	8
1.4.4	Stikkprøvegjennomgang	8
1.4.5	Verifiseringsprosessar	8
1.5	Revisjonskriterium	9
2	Om tenesteområdet	10
2.1	Organisering av skulesektoren	10
2.2	Spesialundervisning ved grunnskulane i Sveio	12
3	Tilpassa opplæring	14
3.1	Problemstilling	14
3.2	Revisjonskriterium	14
3.2.1	Tilpassa opplæring	14
3.2.2	Tidleg innsats	14
3.2.3	Vurdering av læringsutbytte og tiltak innanfor ordinær undervisning	15
3.3	Opplæring som er tilpassa den einskilde elev sine evner og føresetnader	15
3.3.1	Datagrunnlag	15
3.3.2	Vurdering	20
3.4	Tidleg innsats i skulen	21
3.4.1	Datagrunnlag	21
3.4.2	Vurdering	24
3.5	Undervegsvurdering og vurdering av om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringa	25
3.5.1	Datagrunnlag	25
3.5.2	Vurdering	28
3.6	Tiltak innanfor det ordinær opplæringstilbodet	29
3.6.1	Datagrunnlag	29
3.6.2	Vurdering	31
4	Samarbeid med PPT	32
4.1	Problemstilling	32
4.2	Revisjonskriterium	32
4.3	Systemretta og individretta samarbeid med PPT	32
4.3.1	Datagrunnlag	32
4.3.2	Vurdering	37
5	Sakshandsaminga i samband med spesialundervisning	39
5.1	Problemstilling	39
5.2	Revisjonskriterium	39

5.3	Retningsliner og rutinar for å sikre at krav i regelverket blir etterlevd	41
5.3.1	Datagrunnlag	41
5.3.2	Vurdering	43
5.4	Den faktiske sakshandsaminga	44
5.4.1	Datagrunnlag	44
5.4.2	Vurdering	47
6	Gjennomføring av spesialundervisning	50
6.1	Problemstilling	50
6.2	Revisjonskriterium	50
6.3	System for å sikre gjennomføring av spesialundervisninga	52
6.3.1	Datagrunnlag	52
6.3.2	Vurdering	55
6.4	Utarbeiding av IOP og årsrapport	56
6.4.1	Datagrunnlag	56
6.4.2	Vurdering	59
6.5	Covid-19 pandemien si påverking på gjennomføring av spesialundervisning	60
6.5.1	Datagrunnlag	60
6.5.2	Vurdering	63
7	Konklusjon og tilrådingar	64
Vedlegg 1:	Høyningsuttale	66
Vedlegg 2:	Revisjonskriterium	69
7.1	Innleiing	69
7.2	Krav i lov og forskrift	69
Vedlegg 3:	Sentrale dokument og litteratur	74

## Figurar

Figur 1:	Administrativ organisering Sveio kommune. Kjelde: Sveio kommune.	11
Figur 2:	Tal elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning fordelt på trinn, siste tre skoleår. Kjelde: KOSTRA	12
Figur 3:	Prosentdel elevar med spesialundervisning i grunnskule og private skular i Sveio kommune, 2017–2020, fordelt på trinn. Kjelde: KOSTRA.	13
Figur 4:	Prosentdel elever i kommunale og private grunnskular som får spesialundervisning for Sveio, KOSTRA-gruppe 1 og landet elles (utan Oslo). Kjelde: KOSTRA.	13
Figur 5:	Opplæring tilpassa den einskilde elev og metodar/arbeidsformer tilpassa ulike elevar sine evner og føresetnader. n = 47.	18
Figur 6:	Tilpassa opplæring til ulike elevgrupper. N = 47	18
Figur 7:	Hindringar for å gi elevane best mogleg tilpassa opplæring. n = 47	19
Figur 8:	Døme på at mangefull tilpassa opplæring har ført til vedtak om spesialundervisning. n = 56	20
Figur 9:	Tidleg innsats: lesing, skriving og rekning. n = 27.	23
Figur 10:	Progresjon som resultat av intensiv opplæring på 1. – 4. trinn. n = 27.	24
Figur 11:	Rutinar og føringer for kartlegging og vurdering av elevane sitt læringsutbytte. n = 47.	26
Figur 12:	Undervegsvurdering av elevane. n = 47.	27
Figur 13:	Undevegsvurdering. Årsaker til at ein ikkje alltid vurderer om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. n = 19.	28
Figur 14:	Tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet. n = 57	30
Figur 15:	Utprøving av tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet. n = 57.	31
Figur 16:	PPT sitt systemretta arbeid på skulane i Sveio kommune. N = 32.	34
Figur 17:	Rutinar for drøfting av individsaker med PPT. n = 32.	35
Figur 18:	Bistand frå PPT i individsaker. n = 32.	36
Figur 19:	Opplæring i skulen sin rutine for tilmelding til PPT. n = 28.	42
Figur 20:	Organiseringsformer for spesialundervisning ved skulen. n = 43.	53

Figur 21: Gjennomføring av spesialundervisning i samsvar med enkeltvedtaket. n = 43	54
Figur 22: Årsaker til bortfall av timer med spesialundervisning. n = 43.	54
Figur 23: Timer med spesialundervisning som har falt bort. n = 37.	55
Figur 24: Malar/rettleiingsmateriell for utarbeiding av IOP. n = 43.	57
Figur 25: Opplæring i utarbeiding av IOP. n = 40, n = 18.	57
Figur 26: Vurdering av måloppnåinga og utviklinga til eleven i årsrapport. n = 38.	59
Figur 27: Gjennomføring av spesialundervisning under ulike fasar av pandemien. n = 53.	62

## Tabellar

Tabell 1: Oversikt over skular i Sveio kommune og elevtal skuleåret 2020/2021. Kjelde: GSI .....	10
--	----

# 1 Innleiing

## 1.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført ein forvaltningsrevisjon av tilpassa opplæring og spesialundervisning i Sveio kommune. Prosjektet blei bestilt av kontrollutvalet i Sveio kommune i sak 3/21 i møte 15.02.21.

## 1.2 Føremål og problemstillingar

Føremålet med prosjektet har vore å undersøke om Sveio kommune har system og rutinar som bidrar til å sikre at elevar i grunnskulen får tilpassa opplæring og spesialundervisning i samsvar med krav i opplæringslova, samt i kva grad sakshandsaminga i samband med vurdering av behov for spesialundervisning oppfyller sentrale krav i regelverket. I tillegg har det vore eit føremål å undersøke om det er etablert gode system og rutinar for samarbeid mellom skulane og PPT når det gjeld både systemretta og individretta arbeid.

Med bakgrunn i føremålet er det utarbeidd følgjande problemstillingar som har blitt undersøkt:

1. **I kva grad har kommunen system og rutinar som skal bidra til å sikre at elevar i grunnskulen får ei opplæring som er tilpassa deiira evner og føresetnadar?**
  - a) I kva grad meiner undervisningspersonalet ved grunnskulane i kommunen at dei klarer å gi ei opplæring som er tilpassa dei einskilde elevane sine evner og føresetnader?
  - b) I kva grad er det etablert system for å sikre at opplæringsloven sine krav til tidleg innsats på 1. til 4. trinn blir etterlevd?
  - c) I kva grad finst det system for å sikre at det som del av undervegsvurderinga blir vurdert om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa?
  - d) I kva grad blir det vurdert og prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet i tilfelle der det er tvil om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa?
2. **I kva grad er det etablert føremålstenlege system og rutinar for samhandling mellom skulane og pedagogisk-psykologisk teneste (PPT)?**
  - a) I kva grad hjelper PPT grunnskulane med systemretta arbeid for å leggje opplæringa til rette for elevar med særlege behov?
  - b) Er det etablert føremålstenlege system og rutinar for samhandling mellom skulane og PPT i tilfelle der skulen meiner at ein elev ikkje har tilfredsstillande utbytte av ordinær opplæring?
3. **I kva grad er sakshandsaminga i samband med vurdering av behov for spesialundervisning i samsvar med sentrale krav i opplæringslova og forvaltningslova?**
  - a) Er det etablert føremålstenlege retningsliner og rutinar som sikrar at krav i regelverket blir etterlevd?
  - b) I kva grad er den faktiske sakshandsaminga i samsvar med krav i regelverket når det gjeld til dømes saksutgreiing, samtykke, sakshandsamingstid, og innhald i enkeltvedtak?
4. **I kva grad er det etablert føremålstenlege system og rutinar for å sikre at gjennomføring av spesialundervisning blir gjort i samsvar med dei vedtaka som er fatta?**
  - a) Er det etablert system for å sikre at gjennomføringa av spesialundervisninga blir gjort i samsvar med innhaldet i sakkunnig vurdering og enkeltvedtak, t.d. når det gjeld timar til spesialundervisning, organisering av tilbodet og kompetanse?
  - b) I kva grad blir timar til spesialundervisning som eventuelt fell bort tatt igjen?
  - c) I kva grad blir det for elevar med vedtak om spesialundervisning utarbeidd IOP og årsrapport i samsvar med opplæringslova?
  - d) I kva grad har gjennomføringa av vedtak om spesialundervisning blitt påverka av Covid-19-pandemien?

### **1.3 Avgrensing**

Forvaltningsrevisjonen er avgrensa til å omhandle grunnskuleopplæring for elevar i opplæringspliktig alder, og omfattar difor ikkje vaksenopplæringa. Eventuelle private grunnskular i kommunen inngår ikkje i revisjonen.

### **1.4 Metode**

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldande standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001) og kvalitetssikra i samsvar med krava til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet februar 2021 til september 2021.

#### **1.4.1 Dokumentanalyse**

Informasjon om kommunen og kommunen sine rutinar, retningsliner m.m. knytt til arbeidet med tilpassa opplæring og spesialundervisning er samla inn og analysert. Innsamla dokumentasjon er vurdert opp mot revisjonskriteria.

#### **1.4.2 Intervju**

For å få supplerande informasjon til skriftlege kjelder har Deloitte intervjuet utvalde personar frå Sveio kommune om arbeidet med tilpassa opplæring og spesialundervisning. Det er gjennomført intervju med kommunalsjef for oppvekst og rektorar og inspektørar ved tre av skulane i kommunen. Det er også gjennomført intervju med leiar for den interkommunale PP-tenesta.

Vi har gjennomført fem intervju med til saman ni personar.

Rektorane ved dei to skulane som ikkje vart intervjuet fekk eit forenkla elektronisk spørjeskjema med spørsmål om skulen sin praksis knytt til tilpassa opplæring og spesialundervisning.

#### **1.4.3 Spørjeundersøking**

For å få eit heilskapleg bilet av korleis skulane jobbar med tilpassa opplæring og spesialundervisning har revisjonen gjennomført ei elektronisk spørjeundersøking til pedagogisk personale ved skulane i kommunen. Spørjeundersøkinga omfatta mellom anna spørsmål om korleis dei tilsette i praksis klarer å tilpasse undervisninga til elevane sine ulike evner og føresetnader, samt om tidleg innsats og utprøving av tiltak i ordinær undervisning. Spørjeundersøkinga inneheldt også spørsmål knytt til den praktiske gjennomføringa av spesialundervisning. Spørjeundersøkinga omfatta både spørsmål med førehandsdefinerte svaralternativ og opne spørsmål der respondentane kunne gi utfyllande kommentarar til spørsmåla i spørjeundersøkinga.

Spørjeundersøkinga blei sendt ut til 80 personar, og fekk 57 svar. Det utgjer ein svarprosent på totalt 71 %. For å auke svarprosenten sendte revisjonen ut fleire påminningar til mottakarane av spørjeundersøkinga, samt oppfordra rektorane ved skulane om å oppfordre dei tilsette til å svare.

Svarprosenten på spørjeundersøkinga fordeler seg forholdsvis jamt med tanke på talet på tilsette ved dei ulike skulane.

Svara frå spørjeundersøkinga er analysert på gruppenivå for å sikre anonymiteten til den enkelte respondent. I tilfelle der svara på spørjeundersøkinga viser forskjellar mellom ulike skular, har dette også blitt kommentert for dei enkelte spørsmåla det gjeld. Det er likevel viktig å peike på at det er stor forskjell i storleiken på dei ulike skulane i Sveio kommune, og at det derfor naturlegvis også er eit stort sprik i storleiken på respondentgruppene per skule. Den minste respondentgruppa er 3 respondentar på ein skule, og den største er 18 respondentar på ein annan skule. Vidare driv tre av skulane fådelt, som vil seie at dei har undervisning i grupper på tvers av trinn (dømevis 1.-3. trinn saman). Samanlikning på tvers av skular må difor tolkast med varsamheit.

#### **1.4.4 Stikkprøvegjennomgang**

Det er gjennomført ein stikkprøvekontroll av om sakshandsaminga i samband med vurdering av behov for spesialundervisning blir gjort i samsvar med sentrale krav i opplæringslova og forvaltningslova. Stikkprøvekontrollen har omfatta åtte saksmapper for elevar som har vedtak om spesialundervisning (to frå kvar av dei tre utvalde barneskulane, og to frå ungdomsskuletrinnet).

Stikkprøvegjennomgangen er gjennomført via fjerntilgang til relevante fagsystem hjå Sveio kommune.

#### **1.4.5 Verifiseringsprosessar**

Oppsummering av intervju er sendt til dei som er intervjuata for verifisering og det er informasjon frå dei verifiserte intervjureferata som er nytta i rapporten.

Datadelen av rapporten er sendt til kommunedirektøren for verifisering, og eventuelle faktafeil vil bli retta opp i den endelege versjonen.

Høyringsutkast av rapporten er sendt til kommunedirektøren for uttale. Kommunedirektøren sin høyringsuttale er å finne i vedlegg 1.

### **1.5 Revisjonskriterium**

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som forvaltningsrevisjonobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteria er uteia frå autoritative kjelder i samsvar med krava i gjeldande standard for forvaltningsrevisjon. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet utgjer opplæringslova med forskrifter og forvaltningslova dei sentrale revisjonskriteria. I tillegg er mellom anna forarbeida til reglane i opplæringslova og rettleiarar frå Utdanningsdirektoratet nytta for å utdjupe innhaldet i regelverket. Kriteria er nærmere presentert innleiingsvis under kvart tema, og i vedlegg til rapporten.

## 2 Om tenesteområdet

### 2.1 Organisering av skulesektoren

Kommunestyret i Sveio kommune er skuleeigar med overordna ansvar for opplæring i kommunen.<sup>1</sup> Rådmann, kommunalsjefar, økonomisjef og personalsjef utgjer leiargruppa i kommunen.

Delegeringsreglementet for Sveio kommune fastsett ansvaret rådmann har fått delegert på skuleområdet, samt ansvaret til hovudutval oppvekst og kultur og samarbeidsutval ved skulane. Kommunalsjef oppvekst og kultur (heretter referert til som kommunalsjef) er delegert ansvar frå rådmann jf. kommunen sitt interndelegeringsreglement, og har avgjerdssrett i saker knytt til opplæringslova og barnehagelova.<sup>2</sup> Kommunalsjef representerer skuleeigar, er ansvarleg for sektoren og har ein stab rundt seg som til saman utgjer ei 140 prosent stilling. Barnehage- og skulekontoret inngår i stabsfunksjonen til rådmannen og skal vere til støtte for skuleeigar og skulane med oppgåver knytt til forvaltning, økonomi, koordinering og kvalitetsutvikling.<sup>3</sup>

Kvar skule er ei eining og rektor er einingsleiar. Rektorane er delegert ansvaret for økonomi, personell og drift ved den enkelte skule.

Per 2021 er det fem grunnskular i Sveio kommune. Ein av desse har 1.-10. trinn og fire har 1.-7. trinn. Det er til saman 830 elevar i grunnskulen i Sveio kommune, fordelt på kommunen sine fem skular:

Tabell 1: Oversikt over skular i Sveio kommune og elevtal skuleåret 2020/2021. Kjelde: GSI<sup>4</sup>

Skule	Trinn	Elevtal skuleåret 2020/2021
Auklandshamn skule	1. – 7. trinn	47 elevar
Førde skule	1. – 7. trinn	90 elevar
Sveio skule	1. – 10. trinn	275 elevar på 1. – 7. trinn og 219 elevar på 8. – 10. trinn.
Valestrand oppvekstsenter	1. – 7. trinn	46 elevar
Vikse skule	1. – 7. trinn	153 elevar

Sveio kommune har ei tilrettelagd avdeling ved Sveio skule, kalla ressursavdelinga. Denne avdelinga skal leggje til rette for elevar med store og samansette funksjonsnedsettingar.<sup>5</sup>

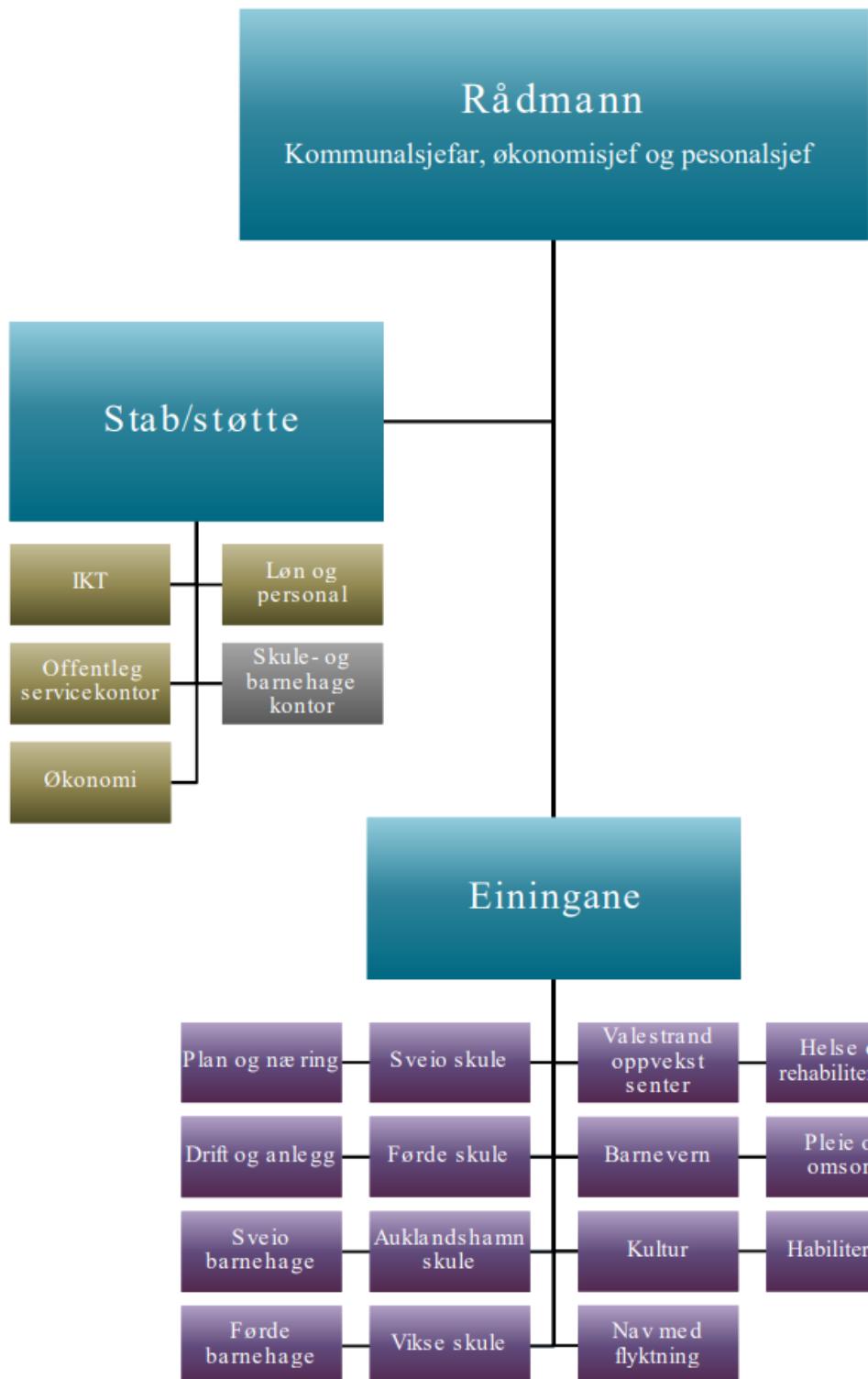
<sup>1</sup> Sveio kommune. Det forsvarlege systemet til skuleeigar. Datert juni 2017. Side 3.

<sup>2</sup> Sveio kommune. Interndelegering i Sveio kommune. Delegering frå rådmannen til administrasjonen. Datert 06.11.2013. Side 8-9.

<sup>3</sup> Sveio kommune. Det forsvarlege systemet til skuleeigar. Datert juni 2017. Side 3.

<sup>4</sup> Alle tal er henta frå GSI (Grunnskolens Informasjonssystem), gsi.udir.no/tallene/

<sup>5</sup> Sveio kommune. Rutine for å sikra læringsutbytet til elevane - Tilpassa opplæring i eit inkluderande læringsmiljø. Datert august 2020.



Figur 1: Administrativ organisering Sveio kommune. Kjelde: Sveio kommune.

Sveio kommune er del av den interkommunale PP-tenesta for Sveio, Utsira og Haugesund, kor Sveio og Utsira er deltakarkommunar. Kontorstad er Haugesund, og tenesta er i Haugesund organisert under oppvekstområdet. Samarbeidet mellom kommunane er fastsett i ein samarbeidsavtale og vedtekter for det interkommunale samarbeid om PP-tenesta.<sup>6</sup>

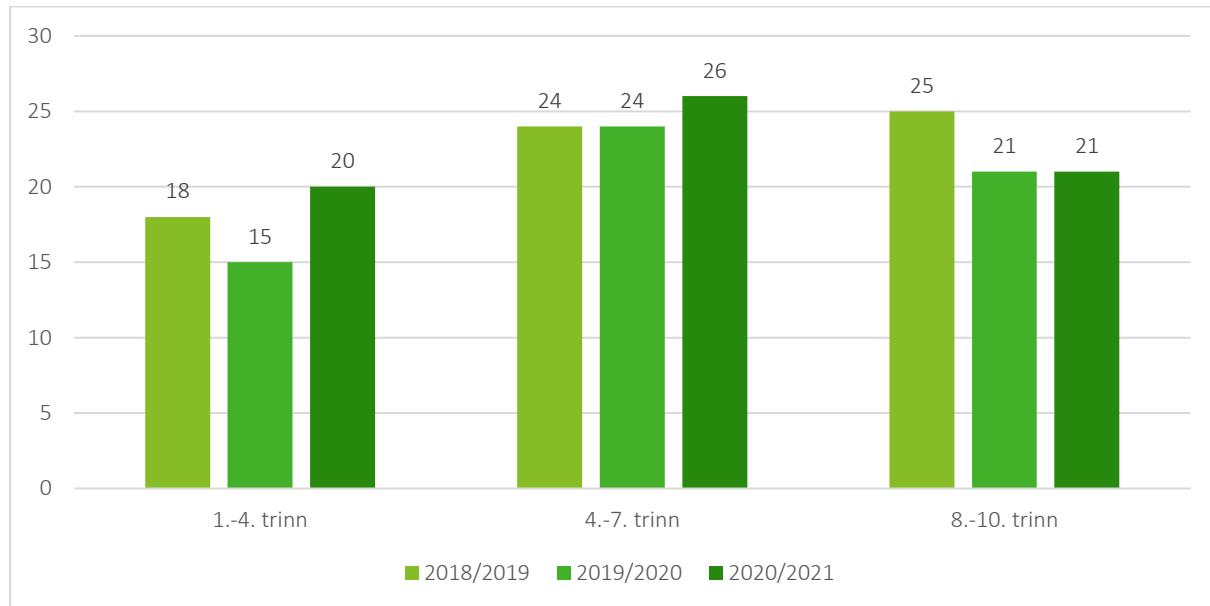
<sup>6</sup> Haugesund kommune, Sveio kommune og Utsira kommune. *Pedagogisk-psykologisk tjeneste -Samarbeidsavtale mellom Haugesund, Sveio og Utsira*. Datert 21.06.2005; Haugesund kommune, Sveio kommune og Utsira kommune. *Vedtekter for interkommunalt samarbeid om PP-tenesta*. Utan dato.

Sveio kommune er medlem i Forum for oppvekst i Sunnhordaland (FOS), som er eit samarbeid mellom fleire kommunar i Sunnhordaland for å styrke kompetanse og kapasitet innan oppvekstsektoren. Kommunalsjef representerer kommunen i samhandlingsmøte for kommunalsjefar i Sunnhordlandskommunane. PPT møter også i Forum for Oppvekst i Sunnhordaland (FOS), kor Sveio kommune er medlem. Rådgjevar skule er medlem i grunnskulegruppa og deltek i fagnettverk for skule i FOS samarbeidet. Rådgjevar møter saman med kommunalsjef i regleverbssamlingar og anna Statsforvaltaren inviterer til.

## 2.2 Spesialundervisning ved grunnskulane i Sveio

Tal frå KOSTRA<sup>7</sup> viser at det skuleåret 2020/2021 var totalt 67 elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning på grunnskular i Sveio kommune. Av desse, er 20 elevar på småcoletrinnet (1.-4. klasse), 26 elevar på mellomtrinnet (5.-7. trinn) og 21 er elevar på ungdomstrinnet (8.-10. trinn).<sup>8</sup> Figur 2 viser fordelinga av elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning i Sveio kommune siste tre skoleåra.

Figur 2: Tal elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning fordelt på trinn, siste tre skoleår. Kjelde: KOSTRA

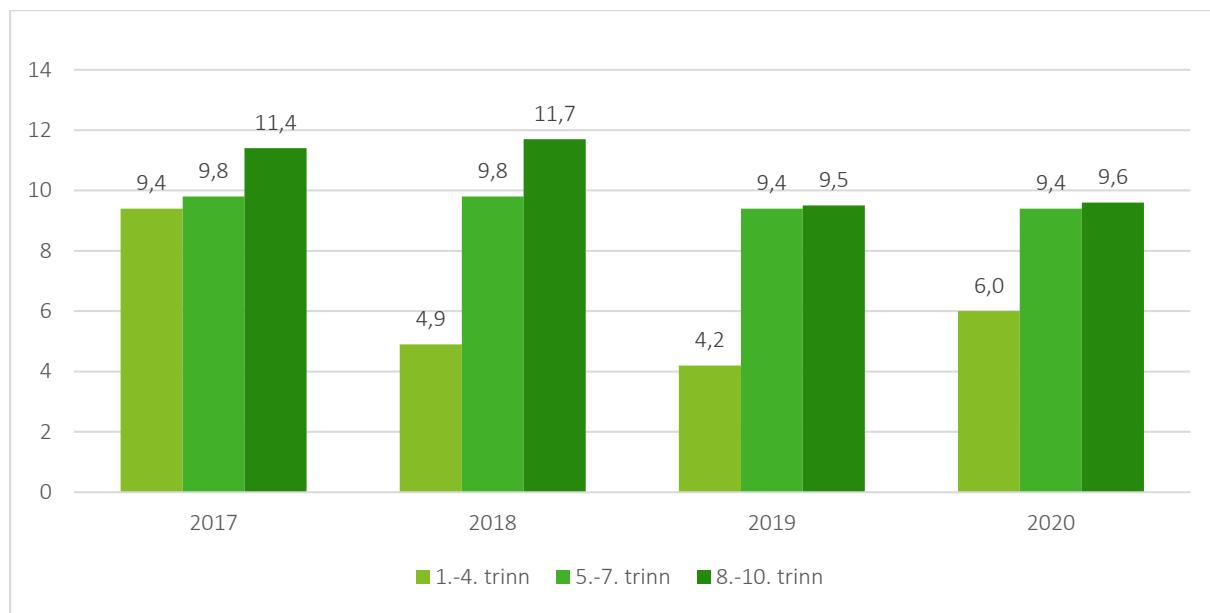


Ser ein tala som prosentvis del av det totale elevtalet viser KOSTRA-tala at det dei siste åra har vore størst del elevar med spesialundervisning på ungdomstrinnet. Som Figur 3 under viser, har delen elevar med spesialundervisning gått ned dei seinare åra på alle trinn, med unntak av for 2020 kor delen elevar med spesialundervisning på barnetrinnet gjekk opp samanlikna med året før.

<sup>7</sup> KOSTRA – Kommune-stat-rapportering er eit nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal og fylkeskommunal verksamd. [https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/sveio/grunnskolen#description\\_kostragruppe\\_EKG01](https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/sveio/grunnskolen#description_kostragruppe_EKG01)

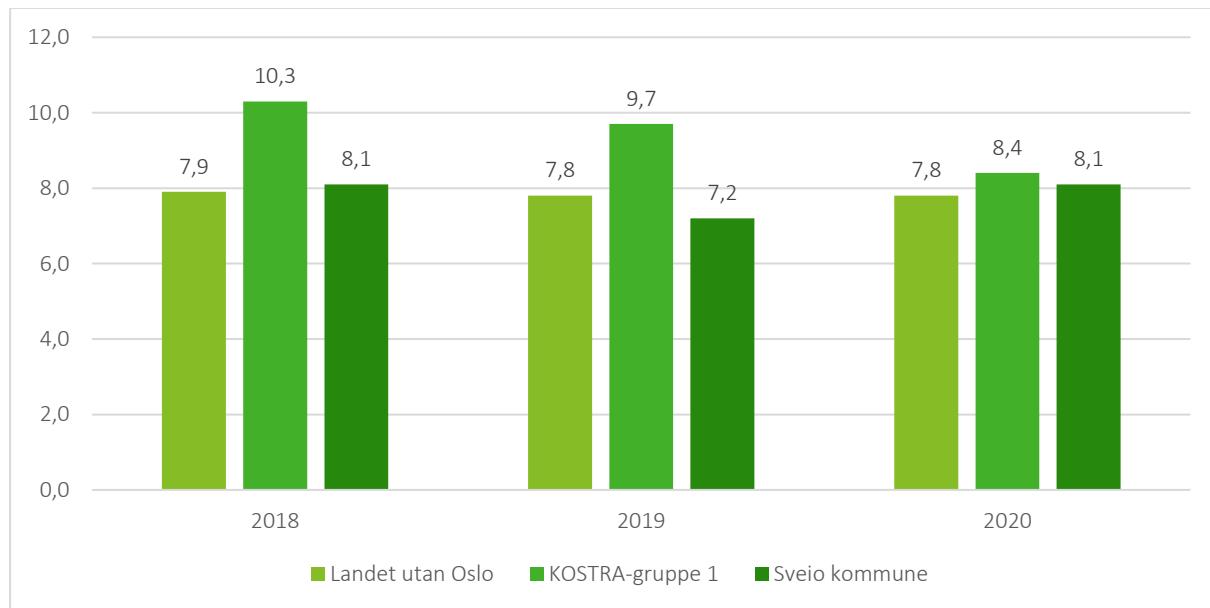
<sup>8</sup> GSI, tal for skuleåret 2020/2021. Oversikt tilsendt frå Sveio kommune.

Figur 3: Prosentdel elevar med spesialundervisning i grunnskule og private skular i Sveio kommune, 2017–2020, fordelt på trinn. Kjelde: KOSTRA.



Det går fram av tal frå KOSTRA at 8,1 prosent av elevane i grunnskulane i Sveio fekk spesialundervisning i 2020. Sveio kommune hadde i 2020 ein lågare prosentdel elevar med spesialundervisning enn gjennomsnittet for KOSTRA-gruppe 01 (8,4 prosent) og ein høgare prosentdel elevar med spesialundervisning enn gjennomsnittet for landet utan Oslo (7,8 prosent).

Figur 4: Prosentdel elever i kommunale og private grunnskular som får spesialundervisning for Sveio, KOSTRA-gruppe 1 og landet elles (utan Oslo). Kjelde: KOSTRA.



# 3 Tilpassa opplæring

## 3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

*I kva grad har kommunen system og rutinar som skal bidra til å sikre at elevar i grunnskulen får ei opplæring som er tilpassa deiira evner og føresetnadar?*

Under dette:

- I kva grad meiner undervisningspersonalet ved grunnskulane i kommunen at dei klarer å gi ei opplæring som er tilpassa dei einskilde elevane sine evner og føresetnader?
- I kva grad er det etablert system for å sikre at opplæringsloven sine krav til tidleg innsats på 1. til 4. trinn blir etterlevd?
- I kva grad finst det system for å sikre at det som del av undervegsvurderinga blir vurdert om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa?
- I kva grad blir det vurdert og prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet i tilfelle der det er tvil om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa?

## 3.2 Revisjonskriterium

### 3.2.1 Tilpassa opplæring

Prinsippet om at opplæringa skal vere tilpassa den enkelte elev sine evner og føresetnader, er eitt av grunnprinsippa for undervisninga i det norske skulesystemet. Dette prinsippet er fastsett i § 1-3 i opplæringslova, som slår fast at «opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven». Å tilpasse opplæringa betyr å legge til rette med varierte vurderingsformer, læringsressursar, læringsarenaer og læringsaktiviteter slik at alle får best mogleg utbytte av opplæringa.<sup>9</sup> Godt læringsmiljø, lokalt arbeid med læreplanar, ein vurderingspraksis som fremmer læring og utvikling, god kompetanse og universell utforming blir trekt fram som sentrale føresetnader for tilpassa opplæring.<sup>10</sup>

Intensjonen i lova er at den tilpassa opplæringa skal gjennomførast innanfor den ordinære undervisningsituasjonen for fleirtalet av elevane. Den delen av elevmassen som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett på spesialundervisning. Udir sin rettleiar for spesialundervisning understrekar at spesialundervisning også er tilpassa opplæring, men at det ikkje er all tilpassa opplæring som er spesialundervisning.<sup>11</sup>

I rettleiar frå Utdanningsdirektoratet blir det peikt på at skulen må bruke handlingsrommet som ligg innanfor ramma av ordinær opplæring for å fremme læring og førebygge vanskar. Vidare blir det vist til at korleis kommunen utnyttar ressursane til skule er avgjerande for korleis skulen kan leggje til rette for tilpassa opplæring. Dersom skulen ikkje har dei naudsynte ressursane som skal til for å tilpasse den ordinære opplæringa, blir det vist til at skolen bør få tilført fleire ressursar, før ei sak blir tilmeldt PP-tenesta for sakkyndig vurdering.

### 3.2.2 Tidleg innsats

I opplæringslova § 1-4 går følgjande krav om tidleg innsats fram:

På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørge for at elevar som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventa prosgresjon blir nådd. Om omsynet til eleven sitt beste talar for det, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning.<sup>12</sup>

I førearbeida til lovkravet om tidleg innsats blir det presisert at intensiv opplæring er ein del av den ordinære tilpassa opplæringa. Den intensive opplæringa er likevel kjenneteikna av kortvarig og målretta innsats frå skulen

<sup>9</sup> Utdanningsdirektoratet. [Tilpassa opplæring](#). Artikkelen. Sist endret 06.05.2021.

<sup>10</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endret 11.01.21.

<sup>11</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endret 11.01.21.

<sup>12</sup> Noverande krav om tidleg innsats erstattar tidlegare lovtekst om tidleg innsats med verknad frå 1. august 2018.

innan lesing, skriving og rekning for elevar som har behov for det. Det blir også presisert at elevane som har trøng for intensiv opplæring på desse områda ikkje skal ha avvik frå kompetanse måla i læreplanverket, «(...) men skal setjast i stand til å følgje den alminnelege progresjonen i undervisninga».<sup>13</sup>

Udir viser til at ein føresetnad for at kravet om rask og eigna intensiv opplæring skal fungere etter intensjonen, er at skulane har tilstrekkeleg med ressursar tilgjengeleg, samt naudsynt kompetanse og lærarressursar for å kunne oppfylle krava i loven.<sup>14</sup>

Det er ikkje lagt noko føringer for korleis intensivopplæringa skal gjennomførast. Udir viser til at:

Det er en pedagogisk oppgave å ta stilling til hvilke tiltak som er nødvendige og formålstjenlige for den enkelte elev. Ulike metoder og pedagogiske opplegg kan være egnet. Hvordan den intensive opplæringen bør gjennomføres, må derfor vurderes ut ifra behovene til eleven og andre mulige tiltak i opplæringen. Det er skolene og lærerne som er nærmest til å vurdere hvordan intensiv opplæring best kan organiseres og gjennomføres.<sup>15</sup>

### 3.2.3 Vurdering av læringsutbytte og tiltak innanfor ordinær undervisning

Av § 3-7 i forskrift til opplæringslova går det fram at eleven minst ein gong kvart halvår har rett til ein samtale med kontaktlæraren om si utvikling i faga. I tillegg skal undervegsverdning jf. § 3-10 tredje ledd nyttast for å «vurdere om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa». Det blir i § 3-10 første ledd vist til at undervegsverdning i faga skal vere «ein integrert del av opplæringa, og skal brukast til å fremje læring, tilpasse opplæringa og auke kompetansen i fag».

I ei lovtolking presiserer Udir at undervegsverdninga skal gi skulen «informasjon om hvor den enkelte befinner seg faglig ut fra kompetanse målene i læreplanen for fag, og om opplæringen bør tilpasses».<sup>16</sup> Det er ikkje noko særskilde formkrav til undervegsverdninga. Ho kan vere både skriftleg og/eller munnleg.

Dersom ein elev ikkje har tilfredsstillande utbytte av opplæringa, har eleven rett til spesialundervisning jf. oppl. § 3-1. Av oppl. § 5-4 går det fram at undervisningspersonalet har ansvar for å vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades. Det går vidare fram at «Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.»

Når det gjeld siste setning, er det i rettleatingsmateriell frå Utdanningsdirektoratet vist til kravet om å vurdere om det kan gjerast endringar eller tilpassingar gjennom tilpassa opplæring, for at eleven skal få tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Vidare er det presisert at dersom «skolen vurderer det slik at eleven vil få tilfredsstillende utbytte ved at man foretar enkelte tilpasninger innanfor den ordinære opplæringen, plikter skolen å sørge for at tiltakene blir satt i verk snarest».<sup>17</sup>

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

## 3.3 Opplæring som er tilpassa den einskilde elev sine evner og føresetnader

### 3.3.1 Datagrunnlag

Planar, rutinar og føringer for kommunen sitt arbeid med tilpassa opplæring

Av Sveio kommune sin planstrategi 2020-2023 går det fram at tilpassa opplæring er eitt av sju prinsipp som skal ligge til grunn i alt arbeid i barnehagane og skulane i Sveio:<sup>18</sup>

- mangfold, inkludering og respekt
- tidleg innsats
- barnehagetilbod tilpassa det einskilde barnets behov
- tilpassa opplæring
- god tverrfagleg innsats (inkluderer alle tenester for barn i kommunen) for dei mest sårbare barna.

<sup>13</sup> Prop.52 L (2017–2018) Endringar i opplæringslova, friskolelova og folkehøgskolelova (plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til fleirfagleg samarbeid m.m.).

<sup>14</sup> Utdanningsdirektoratet. [Intensiv opplæring for elever fra 1.-4. årstrinn](#). Sist endra: 01.08.2018.

<sup>15</sup> Utdanningsdirektoratet. [Intensiv opplæring for elever fra 1.-4. årstrinn](#). Sist endra: 01.08.2018.

<sup>16</sup> Utdanningsdirektoratet. [Individuell vurdering Udir-2-2020](#). Regelverkstolkning.

<sup>17</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endret 11.01.21.

<sup>18</sup> Sveio kommune. Planstrategi 2020-2023

- gode utviklings- og læringsmiljø
- samarbeid heim – barnehage/skule

Vidare har Sveio kommune ein *Kvalitetsutviklingsplan barnehage og skule 2021-2024*, som fastset fire område for kvalitetsutvikling i barnehage og skule:

- Språk, lesing og skriving (Sams for barnehage og skule)
- Inkluderande barnehage- og skolemiljø (Sams for barnehage og skule)
- Overgangen mellom barnehagen og skulen (Sams for barnehage og skule)
- Innføring av nytt læreplanverk, fagfornyinga (Berre skule)

Alle skular og barnehagar skal ha sin eigen utviklingsplan som følgjer barnehage- og skuleåret. Planen skal fastlegge korleis barnehagen eller skulen skal arbeide med område for kvalitetsutvikling som er fastsette i kommunal plan, og område for kvalitetsutvikling som er valde av barnehagen eller skulen sjølv. Kommunalsjef viser til at planane skal sørge for implementering av sentrale og lokale føringer, planar og retningslinjer. Planane inneholder prioriterte områder for skuleåret og ein plan for implementering, og blir brukt i oppfølginga av kvalitet ved skulane.

Sveio kommune har utarbeida ein plan for *Det forsvarlege systemet til skuleeigar* som skal bidra til å ta hand om kommunen sitt ansvar for å ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte.<sup>19</sup> Sentrale område som skal sikrast er tidleg innsats, spesialundervisning og tilpassa opplæring. Planen viser også til at kommunen, i samarbeid med skulane og PPT, har utarbeidd eit system med eige årshjul for å sikre oppfølging av elevar med lågt læringsutbytte.

Det går fram av planen at Sveio kommune har ei målsetting om at fleire elevar skal få opplæring innanfor rammene av tilpassa opplæring, og at kommunen på denne måten skal redusere talet på elevar med spesialundervisning.<sup>20</sup> Det blir også peika på at eit lågare tal på enkeltvedtak ikkje vil medføre eit lågare ressursbehov, fordi fleire elevar må sikrast tilrettelegging og tiltak innanfor den ordinære opplæringa. Kommunalsjef for oppvekst og kultur fortel i intervju at det er eit mål å legge til rette for tilpassa opplæring innan skulen sitt normaltilbod, i tråd med anbefalingane i Stortingsmelding 6 (2019-2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*.<sup>21</sup> Kommunalsjef peikar på at ein ved å gi god tilpassa opplæring ofte kan gi eit betre tilbod til ein elev enn om eleven blir tatt ut av klassen for å få spesialundervisning.

Kommunen si *Rutine for å sikra læringsutbytet til elevane - Tilpassa opplæring i eit inkluderande læringsmiljø* (vidare omtalt som rutinen for tilpassa opplæring) gir føringer for kva tilsette i skulane i Sveio skal gjere for å sikre læringsutbyttet til elevane og tilpasse opplæringa.<sup>22</sup> Rutinen inngår i det forsvarlege systemet til skuleeigar for å sikre kvaliteten i undervisninga, og er førande for alle som arbeider i skulane i Sveio.

Rutinen blei revidert i 2020. Arbeidsgruppa som hadde ansvar for å revidere rutinen bestod av representantar frå skuleleiinga ved Sveio og Vikse skule, samt ein representant frå PPT. Også i arbeidet med å revidere rutinen har det vore fokus på at rutinen skal legge til rette for å hjelpe dei yngste elevane med læringsutfordringar på eit tidleg tidspunkt slik at dei ikkje treng spesialundervisning seinare, i tråd med kommunen sine målsettingar (som nemnt over).

Rutinen viser til ulike tiltak for korleis tilpassa opplæring skal praktiserast og leggast til rette for i Sveioskulen, mellom anna via observasjon i klassen/gruppa, gjennom organisering av opplæringsstilbodet i klassen/gruppa og gjennom drøfting på trinn/team.<sup>23</sup>

#### Kommunen sitt arbeid med tilpassa opplæring

Kommunalsjef viser i intervju til at det er eit mål å legge til rette for tilpassa opplæring innan skulen sitt normaltilbod, i tråd med nasjonale føringer for organisering av det spesialpedagogiske tilbodet.<sup>24</sup> To-lærarsystem blir trekt fram som eit viktig tiltak i Sveio kommune for å tilpasse opplæringa. Kommunalsjef opplyser om at Sveio kommune har etablert to-lærarsystem ved éin skule, og at dei jobbar med å sikre nok ressursar for å etablere to-lærarsystem også ved dei andre skulane. I intervju med kommunalsjef blir det peikt på at ein ved å ha to lærarar i

<sup>19</sup> Sveio kommune. *Det forsvarlege systemet til skuleeigar*. Datert juni 2017. Kapittel 1, side 3.

<sup>20</sup> Sveio kommune. *Det forsvarlege systemet til skuleeigar*. Datert juni 2017. Kapittel 6.5., side 12.

<sup>21</sup> Kunnskapsdepartementet. [Meld. St. 6 \(2019–2020\): Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO](#). Datert 8. november 2019.

<sup>22</sup> Sveio kommune. Rutine for å sikra læringsutbytet til elevane - Tilpassa opplæring i eit inkluderande læringsmiljø. Datert august 2020.

<sup>23</sup> Sveio kommune. Rutine for å sikra læringsutbytet til elevane - Tilpassa opplæring i eit inkluderande læringsmiljø. Datert august 2020.

<sup>24</sup> Kommunen viser mellom anna til Meld.St.6 (2019-2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*.

basisfaga lettare vil kunne fange opp elevane sine behov og setje i verk tiltak så raskt og effektivt som mogleg, og at eit slikt system også kan gjere det lettare å sikre kontinuitet i undervisninga ved sjukefråvær eller anna fråvær av lærarar.

Skuleleiinga ved skulen med to-lærarsystem opplever at dette systemet gir fleksibilitet for å kunne jobbe ut frå kva eleven treng. Ved ein annan skule opplyser dei at dei bruker to-lærarsystem i norsk, og elles ofte har ein ekstra assistent inne i klassane for å kunne følgje opp dei elevane som treng meir oppfølging. Fokus er då som regel å gi oppfølging i klasserommet saman med resten av klassen, og ikkje ta elevane ut av klasserommet.

Rektor ved ein av skulane gir uttrykk for at skulen opplever at kommunen har mykje fokus på tidleg innsats og tilpassa opplæring, men at skulen får liten oppfølging når det gjeld spesialundervisning. Rektor understrekar at det er naudsynt at det alltid vil vere nokre elevar med behov for spesialundervisning, til dømes dei med diagnosar som krevjar tett oppfølging, og som har enkeltvedtak som skal sikre at eleven får eit godt og tilpassa opplæringstilbod og nok ressursar. For elevar med tunge diagnosar vil ikkje tilpassa opplæring i klasserommet vere nok, og rektoren er opptatt av at skulane må få nok ressursar til å følgje opp desse elevane.

Kommunalsjefen ser at det kan vere ei utfordring med tilpassa opplæring når diagnosar som til dømes reguleringsvanskar, autisme og ADHD synes å auke. I dei tilfella peiker kommunalsjef på at kompetanse og god kollegastøtte er viktig, og i nokre tilfelle ekstra ressursar.

Kommunalsjef opplever at den generelle kompetansen blant lærarar i kommunen er god når det gjeld tilpassa opplæring. Kommunalsjef peikar på at kommunen kan jobbe ennå meir med inkludering og tilpassa opplæring, og at spesifikke diagnosar krev meir spissa kompetanse. Sveio skule har til dømes ei tilpassa avdeling som krevjar spesialkompetanse. Kommunalsjef fortel at Sveio kommune i samarbeid med to andre kommunar har søkt om ressursar for å vere med i kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderande praksis.<sup>25</sup> Som del av dette arbeidet skal kommunen kartlegge kva kompetanse på spesialpedagogikk som finst på skulane og kva tiltak dei typisk sett i verk for å tilpasse opplæringa. Kommunalsjefen håper at kartlegginga vil kunne bidra til at kommunen sikrar kompetanseheving til den enkelte lærar og skule i samsvar med behova til elevane, og at kommunen blir enno betre på å «komme tidleg inn» og sette i verk rett tiltak for den enkelte elev. Kommunalsjef synet til at kommunen har starta på eit folkehelseprosjekt som har som mål å betre overgangar frå barnehage til skule. Eit av delmåla er auka fokus på den psykiske helsa til barna og elevane.

Kommunalsjef fortel at kommunen framover vil ha fokus på at alle lærarar skal kunne få vidareutdanning gjennom kompetanseløftet spesialpedagogikk og inkluderande praksis.<sup>26</sup> Vidare vil kommunen forsøke å sørge for å ha nok ressursar for å ha to-lærarsystem på skulane, som eit tiltak for å betre kunne tilpasse opplæringa i klasseromma.

#### Tilsette si erfaring med arbeidet med tilpassa opplæring

I spørjeundersøkinga som er gjennomført i samband med forvaltningsrevisjonen, blei alle som svara at dei var lærar eller mellomleiar/inspektør med undervisning<sup>27</sup> ved alle skulane i kommunen bede om å ta stilling til påstanden «mi undervisning er generelt sett godt tilpassa den einskilde elev sine evner og føresetnader». Som Figur 5 viser, er det 36 prosent av lærarane som er *heilt einig* i denne påstanden og 53 prosent som er *delvis einig* i påstanden. Eit mindretal på ni prosent er *verken einig eller ueinig*, medan berre to prosent<sup>28</sup> svarer at dei er *delvis ueinig* i påstanden.

Vidare blei den same respondentgruppa bede om å ta stilling til påstanden «dei metodane/arbeidsformene eg nytta i undervisninga er tilstrekkeleg varierte til at elevar med ulike evner og føresetnader kan få godt utbytte av undervisninga». På dette svarer 43 prosent av respondentane at dei er *heilt einig* og 45 prosent svarer at dei er *delvis einig*. Seks prosent svarer at dei er *verken einig eller ueinig*, og seks prosent svarer at dei er *delvis ueinig* (Figur 5).

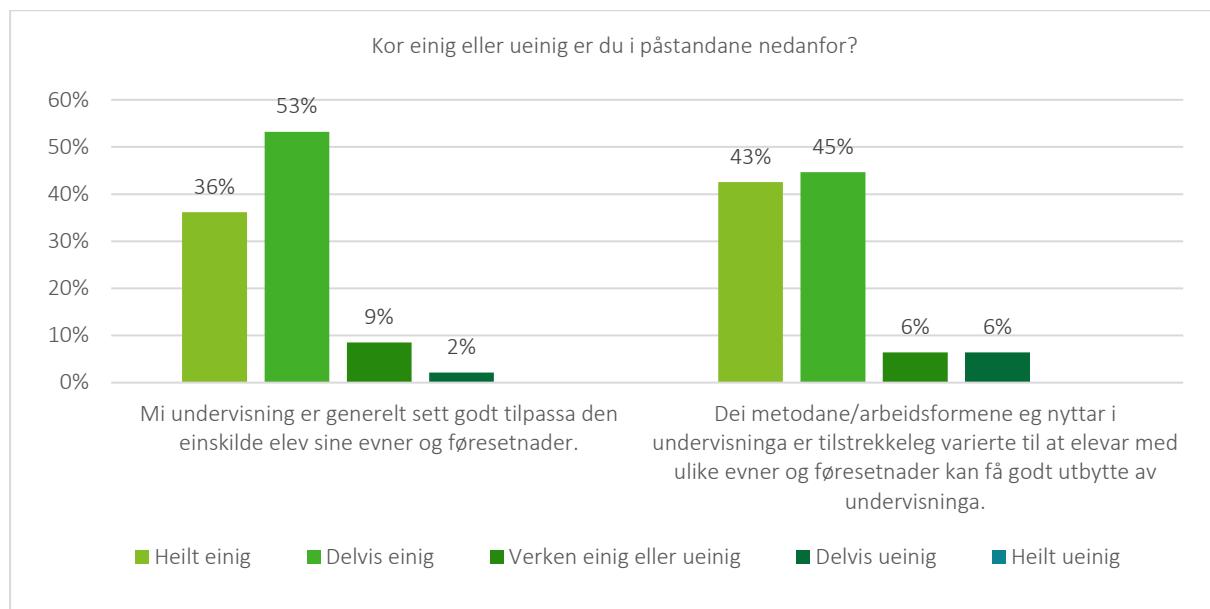
<sup>25</sup> Nasjonal kompetansesatsing frå regjeringa som oppfølging av Meld. St. 6 (2019–2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.

<sup>26</sup> Nasjonal kompetansesatsing frå regjeringa som oppfølging av Meld. St. 6 (2019–2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.

<sup>27</sup> Dette ekskluderer altså dei som oppgav at dei var spesialpedagogar i undersøkinga.

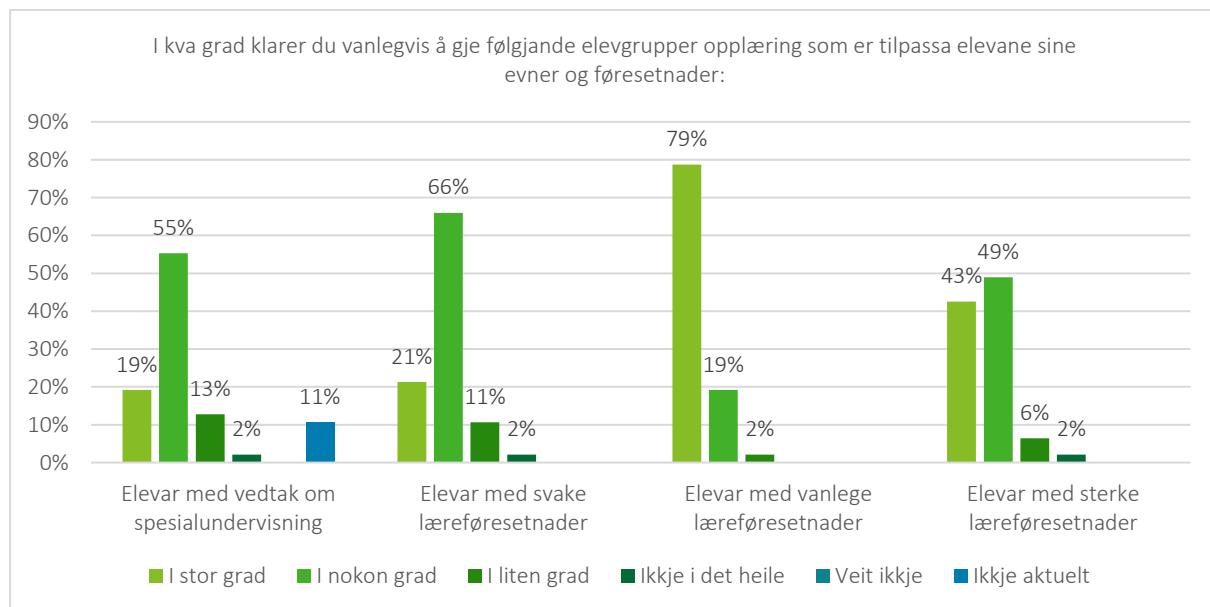
<sup>28</sup> To prosent tilsvasar i dette tilfellet éin respondent.

Figur 5: Opplæring tilpassa den einskilde elev og metodar/arbeidsformer tilpassa ulike elevar sine evner og føresetnader. n = 47.



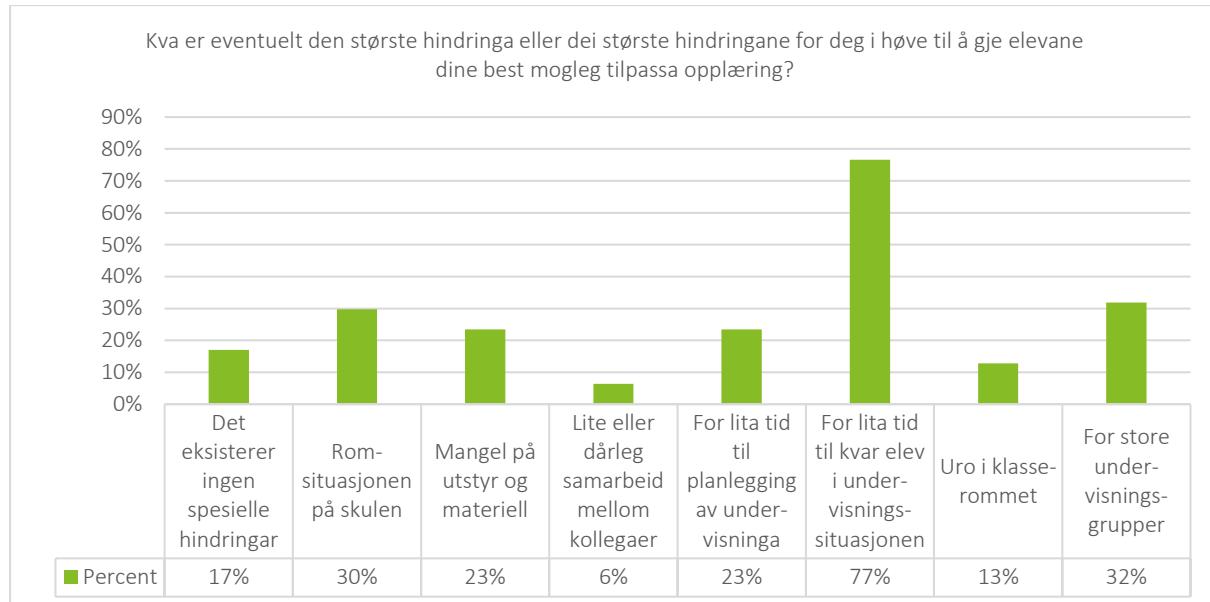
Som Figur 6 viser, er det ulikt kor godt lærarane som har svart på spørjeundersøkinga opplever at dei klarer å tilpasse eiga opplæring til ulike grupper med elevar. 19 prosent av respondentane svarer at dei *i stor grad* og 55 prosent svarer at dei *i nokon grad* klarar å gi tilpassa opplæring til elevar med vedtak om spesialundervisning. Vidare er det 21 prosent som svarer at dei *i stor grad* klarer å tilpasse undervisninga til elevar med svake læreføresetnader, medan 66 prosent svarer *i nokon grad*. Lærarane opplever i størst grad at dei klarer å tilpasse opplæringa til «elevar med vanlege læreføresetnader» (79 prosent svarer *i stor grad*). Når det gjeld «elevar med sterke læreføresetnadar» svarar 43 prosent av lærarane at dei *i stor grad* klarer å gi elevane ei opplæring som er tilpassa elevane sine evner og føresetnadar, og 49 prosent svarar at dei klarer det *i nokon grad*. Det er «elevar med vedtak om spesialundervisning» og «elevar med svake læreføresetnader» lærarane opplever at dei i minst grad klarer å gi tilpassa opplæring. 13 prosent svarer at dei *i liten grad* klarer i gi elevar med vedtak om spesialundervisning opplæring tilpassa deira evner og føresetnader, mens 11 prosent svarer at dei i liten grad klarer dette for elevar med svake læreføresetnader.

Figur 6: Tilpassa opplæring til ulike elevgrupper. N = 47



Lærarane fekk også spørsmål om kva som eventuelt er den største hindringa eller dei største hindringane for lærarane i høve til å gi elevane sine best mogleg tilpassa opplæring.<sup>29</sup> «For lita tid til kvar elev i undervisnings-situasjonen» er den hindringa flest lærarar peiker på (77 prosent). Også «for store undervisningsgrupper» (32 prosent) og «romsituasjonen på skulen» (30 prosent) blir trekt fram som hindringar av mange av respondentane. 17 prosent av respondentane meiner at det ikkje eksisterer spesielle hindringar med tanke på å gje elevane tilpassa opplæring. Sjå detaljer i Figur 7 under.

Figur 7: Hindringar for å gi elevane best mogleg tilpassa opplæring. n = 47



Om ein ser nærmare på kva dei ulike skulane oppgir som hindringar for å gje elevane best mogleg tilpassa opplæring, kjem det fram at det i hovudsak er når det gjeld romsituasjonen at det er forskjellar mellom skulane. Det er særleg ved ein skule at mange respondentar oppgir at romsituasjonen er ei hindring for å kunne gi elevane best mogleg tilpassa opplæring. Når det gjeld dei andre potensielle hindringane for å gje tilpassa opplæring er det i mindre grad forskjellar mellom skulane.<sup>30</sup>

I eit opent spørsmål i spørjeundersøkinga blei lærarane bedt om å utdype kva faktorar dei meiner er dei viktigaste som må vere til stades for å gi elevane tilpassa opplæring. På dette spørsmålet svarer fleirtalet at fleire vaksne og mindre klassar er den viktigaste faktoren for å kunne gi tilpassa opplæring. Fleire skildrar ein situasjon i dag kor dei opplever å ikkje vere nok vaksne i klasserommet, og at ein av den grunn ikkje klarer å gi alle elevar den oppfølginga dei treng. Fleire peikar også på at bruk av to-lærarsystem kan bidra til at ein klarer å gi betre tilpassa opplæring. Vidare er det mange som viser til at godt samarbeid både mellom lærarar på trinnet og med skuleleiinga, er ein viktig føresetnad for å kunne arbeide med å tilpasse undervisninga til ulike elevar sine behov. Mange opplyser om at det også er viktig med meir og betre utstyr og læringsmaterialar som kan brukast for å tilpasse undervisninga til elevar på ulike nivå med ulike behov. Nokon av respondentane peikar på at kunnskap om den enkelte elev og eit godt samarbeid mellom skule og heim er viktige føresetnader for å gi tilpassa opplæring.

I spørjeundersøkinga fekk alle respondentar vidare spørsmål om kor einige eller ueinige dei er i påstanden «eg er kjend med tilfelle dei siste åra der elevar på skulen der eg jobbar har gått frå å ha moderate faglege vanskar til å ha behov for vedtak om spesialundervisning på grunn av mangelfull tilpassa opplæring». Som Figur 8 viser, svarer 18 prosent av dei tilsette som har svart på spørjeundersøkinga at dei er *delvis einige* og sju prosent svarer at dei

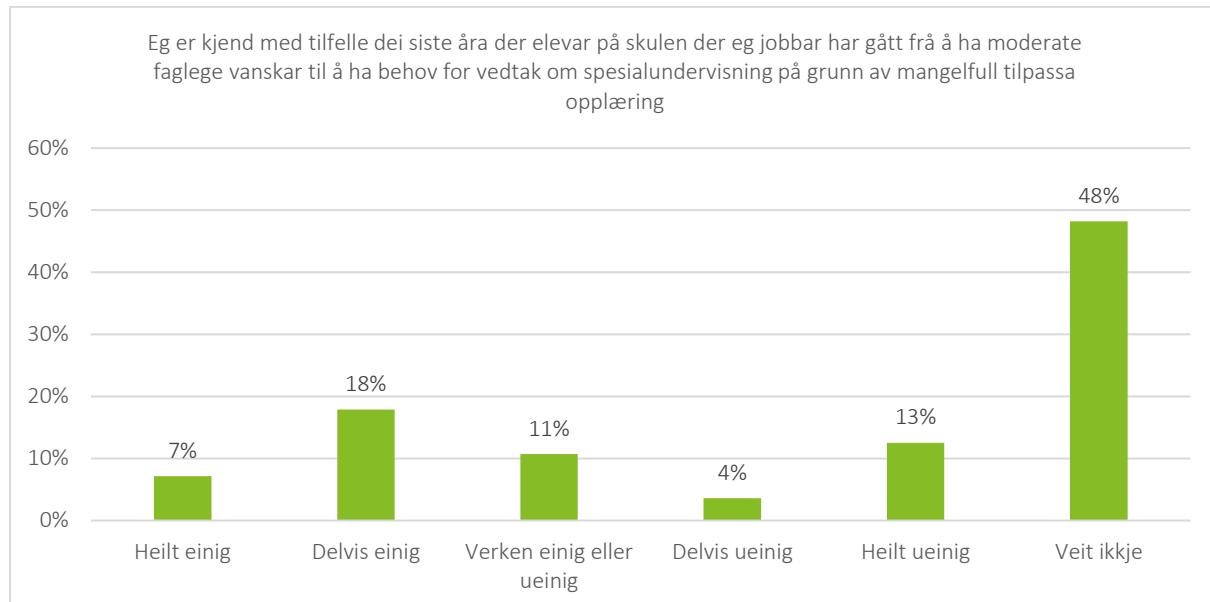
*«Elevar er frustrerte over at dei må vente lenge på hjelp, dei er frustrerte fordi dei ikkje klarar å lese, dei er frustrerte fordi ein vaksen ikkje strekker til (...) Det er trist å sjå at fleire elevar bare blir sittande fordi dei treng hjelp og veiledning, og eg ikkje klarar å hjelpe alle så mykje som dei treng.» - Lærar, barneskule*

<sup>29</sup> På dette spørsmålet kunne respondentane velje fleire svaralternativ.

<sup>30</sup> Ved enkelte skular er det svært få respondentar og samanlikninga på tvers av skular må difor tolkast med varsamheit.

er *heilt einig* i denne påstanden. Elleve prosent er *verken einig eller ueinig*, medan fire prosent er *delvis ueinig* og 13 prosent er *heilt ueinig* med denne påstanden. 48 prosent svarar *veit ikkje* på dette spørsmålet.

Figur 8: Døme på at mangefull tilpassa opplæring har ført til vedtak om spesialundervisning. n = 56



I kommentarfelt i spørjeundersøkinga er det fleire lærarar som trekk fram at dei opplever at utfordringar knytt til psykisk helse og åtferd har vore aukande dei siste åra. Dei peikar på at dette er noko som krev store ressursar av lærarane, noko som igjen går utover undervisningspersonellet si moglegheit til å sjå og følgje opp alle elevar, og dermed til å gi god tilpassa opplæring til alle. I intervju peikar også kommunalsjef på at ho opplever at det no er meir problematikk knytt til psykisk helse i ungdomsskulen enn det har vore før Covid-19-pandemien. Kommunen opplyser at dei har motteke tilskot frå Udir til arbeid med sårbare barn i skule og barnehage. Kommunen har også fått tilskot frå Vestland fylkeskommune til eit prosjekt om psykisk helse i ungdomsskulen. Kommunalsjefen viser til tiltaket «Loftet» i ungdomskulen (omtala nærmere i kapittel 3.6.1) vil bli vidareført, og at tilskota kommunen har fått vil bli nytta til kartlegging av psykisk helse og tiltak definert ut frå kartlegginga.

Det er også fleire som opplever at barn som har hatt spesialpedagogisk hjelp og særskilt oppfølging i barnehage, kjem til første klasse utan ekstra ressursar sjølv om dei treng tiltak og ekstra oppfølging på skulen. Dei peiker på at det tek tid før desse barna får dei ressursane dei treng, og at dette gjer at tilsette må bruke mykje tid på å følgje opp desse barna, noko som kan gå på kostnad av opplæringa til andre barn i første klasse.

Til dette skriv kommunen i verifiseringa av rapporten at:

Sjølv om ein skal ta med i vurderinga den trøngen barnet har hatt for spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, skal det gjennomførast ei ny sakkunnig vurdering basert på kva trøng ein ser for seg at eleven har for spesialundervisning i skulen. Det er ikkje nokon motsetnad mellom kravet om «å se hen til» spesialpedagogisk hjelp i førskulealder og sakkunnig vurdering av trøngen for spesialundervisning i skulen. Det vil vera vanskeleg å leggja opp til ein heilt «saumlaus» overgang frå barnehagen til skulen på dette feltet, då det både skal gjennomførast ny sakkunnig vurdering etter opplæringslova og fattast nytt einskildvedtak etter samtykke frå foreldra. Når det er sagt, vil det sjølv sagt alltid vera eit mål for Sveio kommune å leggja opp til ein så snøgg prosess som råd er, slik at naudsynt spesialundervisning kan setjast i verk på eit så tidleg tidspunkt som mogeleg.

### 3.3.2 Vurdering

Revisjonen meiner det er positivt at Sveio kommune har forankra arbeidet med tilpassa opplæring i fleire styrande dokument og rutinar.

Undersøkinga viser at lærarane i Sveio kommune i hovudsak opplever at dei klarer å gi elevane ei opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader, jf. krava i opplæringslova § 1-3. Samstundes meiner revisjonen det er viktig å merke seg at eit fleirtal av lærarane har svart at dei er *delvis einige* i at deira undervisning generelt sett er godt tilpassa. Revisjonen registrerer også at det er elevar med «vanlege» læreføresetnader lærarane opplever at dei best klarer å gi tilpassa opplæring. Både når det kjem til elevar med svake læreføresetnader og elevar med vedtak

om spesialundervisning, seier meir enn halvparten av lærarane som har svart på undersøkinga at dei berre i nokon grad klarer å gi elevane tilpassa opplæring. Revisjonen vil understreke at elevar med både sterke og svake læreføresetnader, og elevar som har vedtak om spesialundervisning, har lik rett på ei opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader.

Undersøkinga viser vidare at fleire av lærarane peikar på at det er for få vaksne i klasserommet og at det ikkje er nok tid til å sikre god nok oppfølging av kvar einskild elev. Revisjonen meiner det er viktig at Sveio kommune gjer nærmere undersøkingar knytt til aktuelle hindringar for tilpassa opplæring, og vurderer i kva grad og korleis det er mogleg å legge enno betre til rette for at lærarane skal kunne gi elevane tilpassa opplæring. Revisjonen meiner det er viktig at kommunen gjer evalueringar av tiltak som er sett i verk, til dømes bruk av to-lærarsystem, for å samle erfaringar og undersøke om og ev. under kva føresetnader dette tiltaket bidreg til å gi betre tilpassa opplæring for fleire elevar.

Det går vidare fram av undersøkinga at fleire lærarar peiker på at utfordringar knytt psykisk helse og åtferd har vore aukande, og at dette også påverkar i kva grad dei klarer å gi elevane tilpassa opplæring. Revisjonen vil understreke viktigeita av at det blir sett i verk tiltak for å imøtekommeste desse nye behova. Det er positivt at kommunen har fått tilskot til å arbeide med psykisk helse i ungdomsskulen, og revisjonen oppmodar kommunen til å sørge for at tiltaka blir evaluert slik at ein kan vurdere effekten av tiltaka og behova for ev. ytterlegare tiltak.

Revisjonen merker seg at fleire lærarar kommenterer i opne svarfelt i spørjeundersøkinga at det kan ta tid før barn som har hatt spesialpedagogisk hjelp i barnehage får ekstra ressursar i skulen. Revisjonen vil i samband med dette vise til Kunnskapsdepartementet sin rettleiar for overgang mellom barnehage og skule som peikar på at det er «viktig å legge opp til gode rutiner slik at det aktuelle barnet kan få ivaretatt sitt eventuelle behov for spesialundervisning fra skolestart. Når barnets behov i skolen blir vurdert av skolen og PPT, er det også viktig å se hen til barnets situasjon før det har begynt i skolen, og eventuell spesialpedagogisk hjelp som barnet har fått tidligere». <sup>31</sup> Revisjonen vil med bakgrunn i dette presisere viktigeita av at eventuelle behov for spesialundervisning blir avklart så raskt som mogleg etter skolestart. Revisjonen vil også vise til at sjølv om eleven skal ha ei ny spesialpedagogisk utgreiing i skulen, har eleven i påvente av utgreiinga rett til tilpassa opplæring innanfor det ordinære opplæringstilbodet jf. opply.

Revisjonen vil vise til at om lag ein fjerdedel av lærarane svarer at dei heilt eller delvis er einig i at det dei siste åra har vore elevar på skulen der dei jobbar har gått frå å ha moderate faglege vanskar til å ha behov for vedtak om spesialundervisning på grunn av mangelfull tilpassa opplæring. Revisjonen vil peike på at dette er forhold det er viktig at kommunen og skulane er særmerksame på, og det er viktig at det blir iverksett målretta tiltak dersom elevar til dømes står i fare for å bli hengande etter i fag. Gode system for å sikre tidleg innsats er viktig i den samanheng. Dette er eit tema som er omtala i neste kapittel.

### 3.4 Tidleg innsats i skulen<sup>32</sup>

#### 3.4.1 Datagrunnlag

Sveio kommune har ein kvalitetsutviklingsplan for 2021 – 2024 som omtalar tidleg innsats:

Det [er] viktig at ein definerer «tidleg innsats» som noko meir enn ein god skulestart med dyktige pedagogar i første klasse. «Tidleg innsats» startar alt ved fødselen, og dei fem åra i barnehagen gjev eit viktig grunnlag for både danning og utdanning gjennom heile grunnskulen og seinare i livet.<sup>33</sup>

I kvalitetsutviklingsplanen kjem det også fram at eit viktig satsingsområde for både barnehage og skule i Sveio skal vere *språk, lesing og skriving*.<sup>34</sup> Planen viser til at resultat frå nasjonale prøvar kan vere ein måte å vurdere måloppnåing, og målet er at resultata på nasjonale prøvar er på minst same nivå som gjennomsnittet for landet i 5., 8. og 9. klasse i kommunen.

I Sveio kommune sitt dokument *Det forsvarlege systemet til skuleeigar* står det at tidleg innsats skal vere eit sentralt område som skal sikrast gjennom ei likeverdig ressursfordeling mellom skular i kommunen.<sup>35</sup> I intervju

<sup>31</sup> Kunnskapsdepartementet. «Fra eldst til yngst - om samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole». Veileder

<sup>32</sup> Sveio kommune er ein BTI-kommune (betre tverrfagleg innsats) som inneber tidleg innsats på eit breiare felt enn skule. I denne revisjonen er det kommunens sitt arbeid knytt til tidleg innsats 1.-4 trinn i lesing, skriving og rekning jf. opply. § 1-4 som er hovudfokus.

<sup>33</sup> Sveio kommune. Kvalitetsutviklingsplan barnehage og skule 2021-2024. Datert 02.11.2020. Side 3

<sup>34</sup> Sveio kommune. Kvalitetsutviklingsplan barnehage og skule 2021-2024. Datert 02.11.2020. Side 14.

<sup>35</sup> Sveio kommune. Det forsvarlege systemet til skuleeigar. Dater juni 2017. Side 7.

med kommunalsjef blir det vist til at tidleg innsats og tilpassa opplæring er eit fast tema i faste årlege møte mellom skuleeigar og rektor ved dei ulike skulane. Møta skal blant anna vere eit fora kor skulen kan spele inn kva for ressursar dei har behov for.

Sveio kommune har ein språk-, lese- og skriveplan for barnehage og grunnskule.<sup>36</sup> Planen inneholder ei oversikt over mål for språkutvikling i barnehagar og tiltak ein kan setje i verk for å fremje og støtte opp under barn si utvikling innan språk. Planen inneholder også kompetansemål for kvart årstrinn fra 1. til 10. klasse på grunnskulen, med forslag til tiltak som kan nyttast for å fremje lesing, skriving og munnleg kommunikasjon i grunnskulen. Målet for planen er «at dei som veks opp i kommunen vår skal få utvikla ein språkleg kompetanse med god dugleik i lesing, skriving og munnleg framføring som gjer dei i stand til å bli sjølvstendige menneske med makt over sitt eige liv».<sup>37</sup> Det er ikkje lagt noko vidare føringar for korleis planen skal nyttast i skulane.

Sveio kommune sin rutine for tilpassa opplæring inneholder eit kapittel om *Intensiv opplæring 1. – 4. trinn* kor det blir vist til at det skal vere lav terskel for å følgje opp elevar som heng etter i lesing, skriving eller rekning. Det blir vist til at skulen ikkje skal vente på resultat frå kommande kartleggingsprøvar før dei set i gang intensiv opplæring dersom ein ser at ein elev står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning. Rutinen inneholder vidare nokre punkt om kva kontaktlærar og andre lærarar i klassen skal gjere for å vurdere og gjennomføre tiltak for intensiv opplæring. Det går ikkje fram av rutinen når eller kor ofte lærarane skal gjere desse vurderingane. Vedlagt rutinen ligg ei oversikt over ulike kartleggingar som skulane kan nytte seg av.

I intervju kjem det fram at skulane opplever at kommunen har gode rutinar for tidleg innsats, og at skulane opplever at dei i stor grad fangar opp elevar som heng etter i lesing, skriving og/eller rekning. Skulane vurderer at dei har god oversikt over kva for elevar som treng ekstra oppfølging, og at dei raskt kan setje i gong tiltak der dei har identifisert behov. Representantar for ein skule peikar likevel i intervju på at det er ulikt i kva grad ein klarar å fange opp elevar som blir hengande etter i basisfaga, og at ein alltid kan bli betre på tidleg innsats. Ved ein annan skule blir det kommentert at nok ressursar er ein føresetnad for å kunne fange opp elevar som treng tidleg innsats. Ein av dei mindre skulane viser til at dei som liten skule med små klassar har god oversikt over kva for elevar som treng ekstra oppfølging, og opplever å fange opp alle elevar med behov for tidleg innsats.

Skulane nyttar nasjonale kartleggingsprøvar som eit verktøy for å vurdere kva for elevar som treng ekstra oppfølging knytt til lesing, skriving og rekning. Skulane peikar likevel på at dei som regel gjennomfører eigne kartleggingar fortløpende og i forkant av dei nasjonale kartleggingsprøvane som finn stad seint i skuleåret. På denne måten kan dei fange opp elevar med utfordringar også før resultata frå dei nasjonale prøvane kjem.

I intervju kjem det fram at alle skulane arrangerer intensive kurs for elevar som treng ekstra oppfølging i basisfaga lesing, skriving og rekning. Ved ein skule blir det til dømes fortalt at kurs ofte varer i 4-8 veker, og at det blir gjennomført ei ny kartlegging av elevane etter fullført kurs. To av skulane revisjonen har intervjuet peikar på at dei har ein eigen lærar som gjennomfører lesekurs ved behov, og som har dette som fast del av sin timeplan. Ein annan skule informerer om at dei har ein ambulerande lærar som brukast til å gjennomføre kurs eller korte daglege leseøktar med elevar i periodar når det er identifisert behov for tettare oppfølging.

Ved nokre av skulane blir bruk av 2-lærarsystem trekt fram som eit tiltak for å fange opp dei som har behov for tidleg innsats og intensivopplæring.

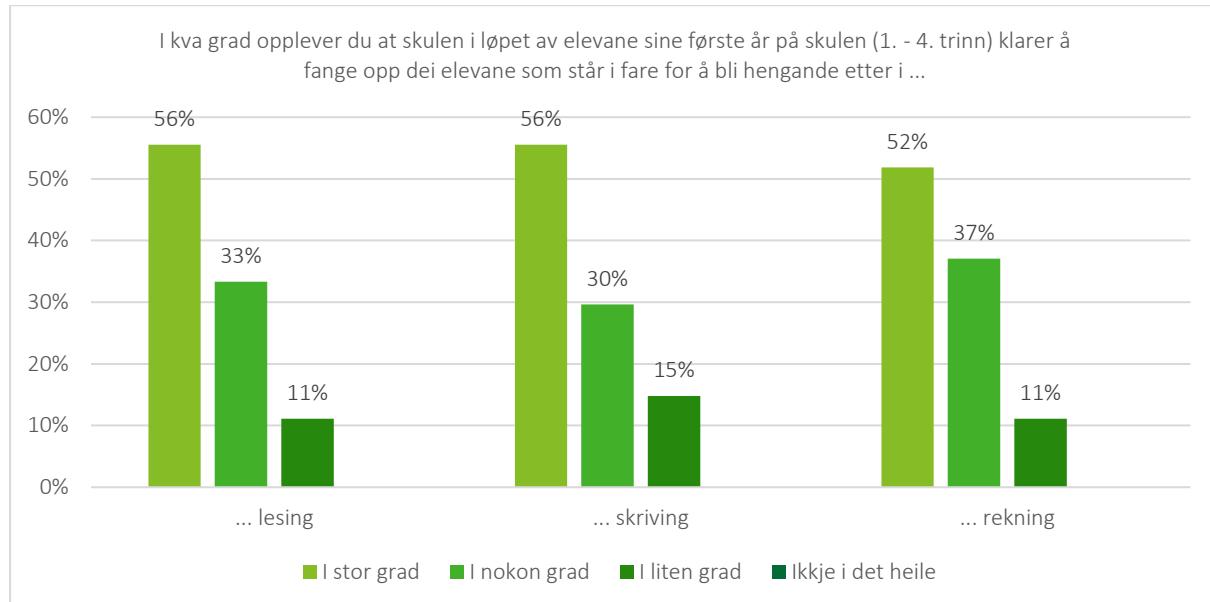
Sveio kommune nyttar BTI (Betre tverrfagleg innsats) som samhandlingsmodell med det føremål å bidra til at bekymringar kring barn og unge blir fanga opp på eit tidleg tidspunkt. Kommunen har utarbeidd ein plan for implementering av BTI og ei nettside kor informasjon og rettleiing for BTI ligg tilgjengeleg. Skulane er involvert i BTI-arbeidet, og kan nytte «stafettlogg» som verktøy for elevar kor det er behov for systematisk arbeid og samhandling mellom ulike aktørar og tenester. Kommunalsjef fortel i intervju at BTI dekker eit breitt område, og skal kunne nyttast til alt frå lærevanskar til psykisk helse. I intervju med tilsette på skulane kjem det fram at BTI ikkje blir systematisk brukt for å følgje opp elevar med lærevanskar og til tidleg innsats 1.-4. trinn, men at det i større grad er eit verktøy for å følgje opp elevar med meir samansette vanskar knytt til både faglege, sosiale og emosjonelle utfordringar som krev tverrfagleg innsats og involvering av t.d. barnevern, BUP eller foreldre. Ved enkelte skular blir det gitt uttrykk for at det ikkje alltid er tydeleg korleis stafettloggen skal brukast og kva for dokumentasjon som skal lagrast kor. Til dømes er det nokre som opplev at det er uklart korleis og kor vidt ein skal dokumentere elevar med spesialundervisning i BTI/stafettloggen.

<sup>36</sup> Sveio kommune. Språk-, lese- og skriveplan for Sveio. Datert 28.05.2018.

<sup>37</sup> Sveio kommune. Språk-, lese- og skriveplan for Sveio. Datert 28.05.2018. Side 4.

I spørjeundersøkinga blei lærarane som arbeider på småtrinnet på barneskulen bede om å svare på spørsmål knytt til tidleg innsats 1.-4. trinn. Mellom anna blei dei spurte om i kva grad dei opplever at skulen i løpet av elevane sine første år på skulen (1.-4. trinn) klarer å fange opp dei som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving og rekning. Som det går fram av Figur 9, svarar fleirtalet av respondentane *i stor grad* både når det gjeld lesing (56 prosent), skriving (56 prosent) og rekning (52 prosent). Rundt ein tredel av respondentane svarer *i nokon grad* på høvesvis lesing (33 prosent), skriving (30 prosent) og rekning (37 prosent), medan eit mindretal svarer *i liten grad* på høvesvis lesing og rekning (11 prosent) og skriving (15 prosent). Ingen har gitt svaret *ikke i det heile* på nokon av alternativa.

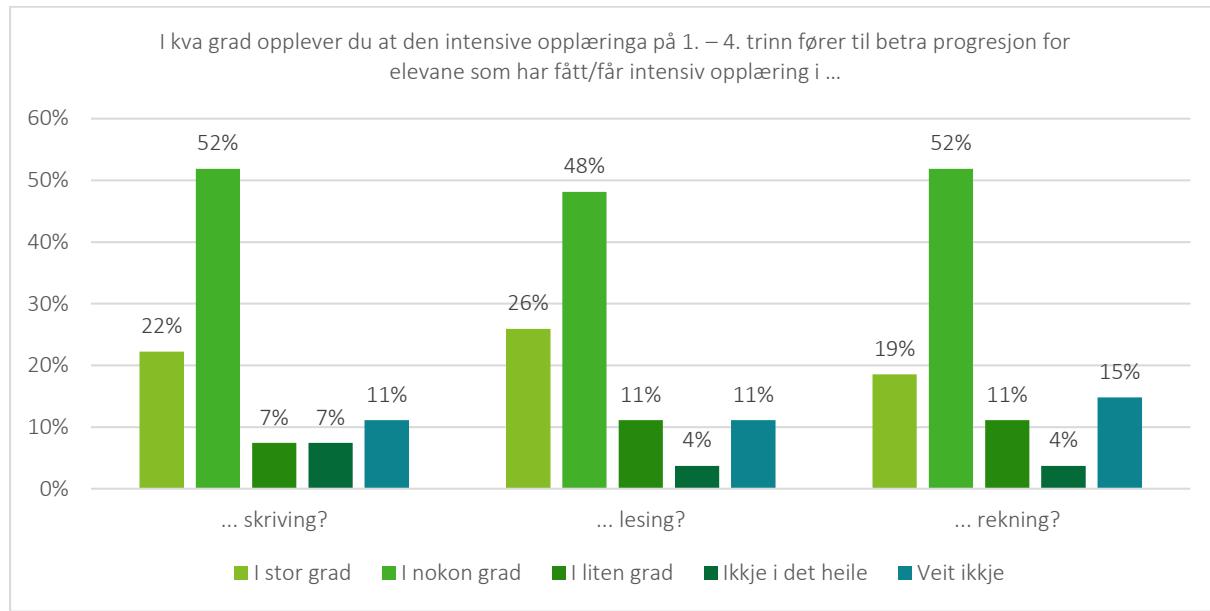
Figur 9: Tidleg innsats: lesing, skriving og rekning. n = 27.



Lærarane på småtrinnet blei også spurt om korleis skulen organiserer intensiv opplæring for elevar på 1.-4. trinn. På dette spørsmålet kunne respondentane velje fleire svaralternativ. For alle tre område svarer fleirtalet av lærarane at dei bruker *undervisning i mindre grupper* (65 prosent for skriving og lesing, 58 prosent for rekning) og *stasjonsundervisning* (69 prosent for skriving og lesing, 65 prosent for rekning). Omrent 30 prosent svarar at dei bruker *ekstralærar i ordinær undervisningsgruppe* eller *assistent i ordinær undervisningsgruppe* for intensivoppplæring i både skriving, lesing og rekning. Spørjeundersøkinga viser at *ein-til-ein undervisning* blir meir brukt for å gi opplæring i lesing (27 prosent), enn til skriving (19 prosent) eller rekning (12 prosent).

Vidare fekk lærarane på småtrinnet spørsmål om i kva grad dei opplever at den intensive opplæringa på 1.-4. trinn fører til betre progresjon for elevane som har fått/får slik intensiv opplæring. Som det går fram av Figur 10, opplever om lag halvparten av respondentane at intensiv opplæring *i nokon grad* fører til betra progresjon i skriving (52 prosent), lesing (48 prosent) og rekning (52 prosent). Ein del av respondentane opplever også at intensiv opplæring *i stor grad* bidrar til betra progresjon i skriving (22 prosent), lesing (26 prosent) og rekning (19 prosent). Det er også enkelte respondentar som meiner at den intensive opplæringa anten i liten grad eller ikkje i det heile fører til betra progresjon for elevane.

Figur 10: Progresjon som resultat av intensiv opplæring på 1. – 4. trinn. n = 27.



Om ein ser på korleis lærarar på småtrinnet ved dei ulike skulane har svart på spørsmåla kring tidleg innsats i Figur 9 og Figur 10, kjem det fram at lærarar på småtrinnet ved Sveio barneskule i større grad enn lærarar ved andre skular har svart *i nokon grad* eller *i liten grad* eller *ikkje i det heile* på desse spørsmåla.<sup>38</sup>

Respondentane som svarte at dei opplever at den intensive opplæringa på 1. – 4. trinn *i nokon grad*, *i liten grad* eller *ikkje i det heile* fører til betra progresjon for elevar som har fått/får intensiv opplæring i anten lesing, skriving eller rekning, fekk eit oppfølgingsspørsmål der dei blei bede om å utdjupe dette. Fleire peiker på at det kan vere vanskeleg å måle i kor stor grad den intensive opplæringa bidrar til auka progresjon. Vidare blir det også vist til at det er mange elevar med åtferdsproblematikk som krev store ressursar. Dermed blir det mindre ressursar igjen til elevane med faglege utfordringar. Nokon respondentar etterlyser også eit felles system for kva for tiltak ein kan setje inn og kva slags materiale ein skal nytte i intensiv opplæring.

I fritekstfelt i spørjeundersøkinga er det fleire som peikar på at ein har sett gode resultat av tidleg innsats og intensiv opplæring, men at det ikkje alltid er tid eller ressursar for å få organisert dette. Nokon peikar på at organiseringa av tidleg innsats er for mykje opp til kvart trinn og kva ressursar ein har på det trinnet, medan andre fortel at dei opplever at det er for lite fokus og satsing på tidleg innsats i Sveio kommune.

---

*«Me treng meir ressursar til gjennomføring av spesialundervisning på småtrinnet. Dei må få hjelp tidleg. Me kan ikkje vente og sjå. Det går ikkje bra med alle. Store klassar der born som treng det ikkje får spesialundervisning, blir urolege klassar, med slitne lærarar, og mange elevar ligg etter då alle krefter går til dei elvane som lagar mest uro. Me må ha nok vaksne, mindre klassar og god spesialpedagogisk hjelp frå første skuledag.»*  
- Lærar, ungdomsskule

---

### 3.4.2 Vurdering

Sveio kommune har utarbeidd rutinar knytt til arbeidet med å sikre tidleg innsats som gir overordna føringar for arbeidet med tidleg innsats. Revisjonen merker seg at nokre lærarar opplever at det er mykje opp til kvart trinn å organisere dette arbeidet og etterlyser større satsing på tidleg innsats 1.-4. trinn. Revisjonen meiner at dei overordna rutinane kommunen har per i dag bidrar til å sikre merksemde på lovkrava og viktigheita av fortløpende vurderingar av behov for tidleg innsats. Samstundes kan det vere nyttig om kommunen i tillegg til dei overordna rutinane lagar meir detaljerte rettleiingar som kan hjelpe den enkelte lærar i vurderinga både av elevane sine behov og aktuelle tiltak. Noko meir detaljerte rutinar på dette området kan bidra til å redusere risikoen for at desse prosessane blir personavhengige.

<sup>38</sup> Ved enkelte skular er det svært få respondentar og samanlikninga på tvers av skular må difor tolkast med varsamheit.

Det er positivt at over halvparten av lærarane som svarte på spørjeundersøkinga opplever at dei klarar å fange opp dei elevane som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving og rekning på 1.-4. trinn. Vidare meiner revisjonen det er positivt at skulane gjennomfører eigne kartleggingar og vurderingar, og ikkje ventar til etter resultata frå nasjonale kartleggingsprøver mv., før dei set inn tiltak ovanfor elevar dei opplev treng intensiv opplæring. Dette er i tråd med føringane frå Udir, som og er tatt inn i kommunen sin rutine for intensiv opplæring.

Det går fram av undersøkinga at det blir sett inn tiltak for intensiv opplæring som lesekurs, stasjonsundervisning mv. ved skulane for å sikre tidleg innsats. Resultata frå spørjeundersøkinga viser likevel at om lag halvparten av dei tilsette opplev at intensivopplæringa berre i nokon grad fører til betra progresjon hjå elevane. Revisjonen vil understreke at føremålet med intensivopplæringa er at eleven skal oppnå forventa progresjon i lesing, skriving eller rekning. Kva som er forventa progresjon må ifølge Udir bli vurdert ut frå fagleg skjønn. Vidare skriv Udir at «Lærerne må se til kompetansemålene i læreplanverket og måloppnåelsen i lys av hvor langt man har kommet i undervisningen av klassen. Det faglige skjønnet til den enkelte læreren og dialogen innen profesjonsfellesskapet ved skolene er det viktigste for å få til god praksis».<sup>39</sup> Revisjonen vil understreke at det er viktig at skulane legg til rette for god praksis for å evaluere og vurdere kor vidt intensivtiltaka bidreg til forventa progresjon. For å sikre at det blir retta tilstrekkeleg merksemd mot evaluering av tiltaka og vurderingar av kva effekt tiltaka har, meiner revisjonen at kommunen også kan vurdere om det kan vere føremålstenleg å utarbeide nokre enkle malar som kan nyttast til å skildre tiltak, samt evaluering av tiltak og utviklinga til eleven.

Revisjonen meiner at undersøkinga indikerer behov for å tydeleggjere forhaldet mellom BTI-arbeidet i kommunen og arbeidet med tidleg innsats 1.-4. trinn, tilpassa opplæring og spesialundervisning. Slik revisjonen ser det kan det vere behov for at kommunen i sitt vidare arbeid med implementering av BTI avklarar ovanfor skulane i kva for situasjonar skulane skal nytte BTI-stafettloggen for elevar med faglege og spesialpedagogiske utfordringar.

### **3.5 Undervegsverdring og vurdering av om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringa**

#### **3.5.1 Datagrunnlag**

Sveio kommune sin rutine for tilpassa opplæring omhandlar mellom anna vurdering av elevane sitt læringsutbytte, og det blir vist til at drøfting og evaluering av tiltak er sentrale deler av arbeidet med tilpassa opplæring. Vedlagt rutinen er eit skjema for kartlegging innan ulike utviklingsområde, som kan brukast som rettleiar for kva ein skal gå gjennom når ein er bekymra for ein elev sitt læringsutbytte. Ei liste med tips til ulike kartleggingar er også lagt ved rutinen. Det går ikkje fram av rutinen korleis skulen eller lærarane skal jobbe med undervegsverdring, og om det i samband med undervegsverdringa blir vurdert om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringa.

Som også peikt på i kapittel 3.4.1 av rapporten, blir nasjonale kartleggingsprøvar nytta som ein del av grunnlaget for å kartlegge elevane sitt utbytte av opplæringa. Skulane opplever at nasjonale kartleggingsprøvar gir eit godt grunnlag for kunne sjå kva basis elevar har i dei ulike faga. På ungdomstrinnet blir det peikt på at ein også kan nytte seg av halvårsverdringane og karakterar for å vurdere om ein elev oppnår kompetansemåla i dei ulike faga. Dersom ein elev får karakter 1 i eit fag, er det ein god indikasjon på at vedkomande har behov for tettare oppfølging.

Leiinga ved skulane som er intervjua peikar også på samtaler og dialog mellom tilsette på skulen som sentralt for å sikre at det blir gjort ei vurdering av elevane sitt læringsutbytte. Skuleleiinga ved ein skule fortel at dei følgjer opp at lærarane vurderer elevane sitt læringsutbytte gjennom jamlege samtalar, til dømes i samband med oppfølging av kartleggingsprøver. I intervju peikar skulane på at vurdering av elevane sitt læringsutbytte skjer heile tida, men at dei også ser eit behov for å jobbe meir med ei felles forståing av kva som utgjer tilfredsstillande læringsutbytte for elevane.

Ved ein skule blir det i intervju peika på at dei i fellesmøte for personalet gjennomgår lista med alle elevar på skulen for å vurdere enkeltelevane sitt sosiale og faglege utbytte, og om det er tilfredsstillande eller ikkje. Slike møte finn stad om lag to gongar per halvår. Skuleleiinga fortel vidare at dei kontinuerleg etterspør korleis det går med elevane si utvikling og utprøving av tiltak, og rektor opplever å ha god oversikt over dei elevane som treng ekstra oppfølging ved skulen. Ein annan skule informerer om at dei har jobba med rutinar for vurdering av læring i mange år, og at dette er eit tema som jamleg blir tatt opp i utviklingstida til lærarane.

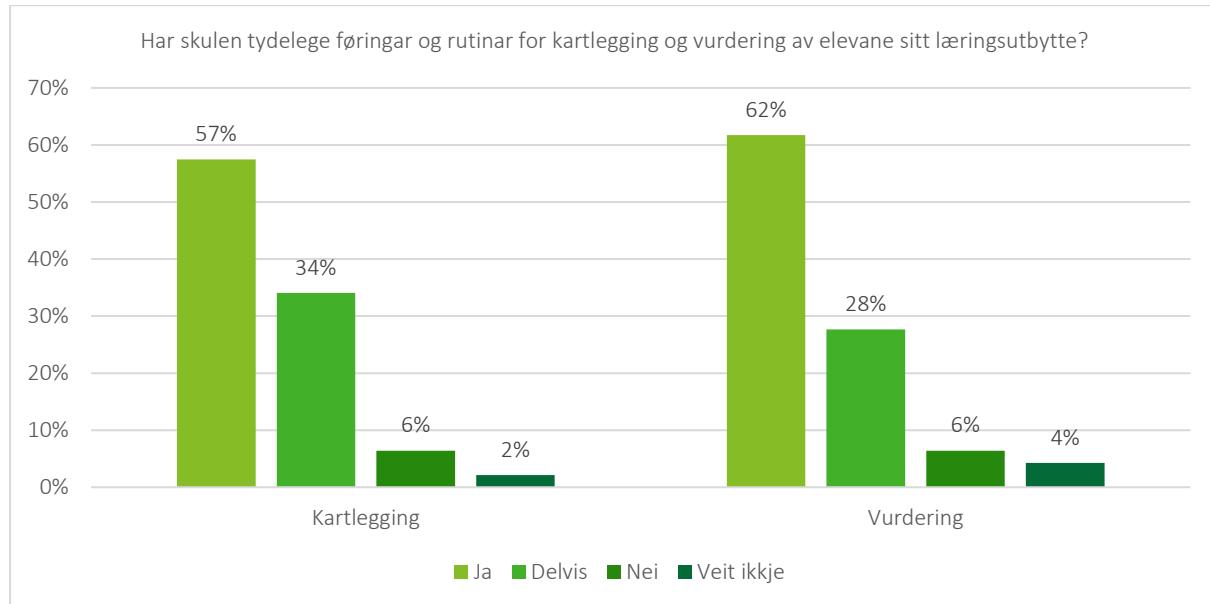
Fleire av skulane trekk også fram utviklingssamtaler med elevar og foreldre som viktige arenaer for å vurdere om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Skulane viser i intervju til at vurdering av læringsutbytte blir

<sup>39</sup> Utdanningsdirektoratet. [Intensiv opplæring for elever fra 1.-4. årstrinn](#). Sist endra: 01.08.2018.

gjort i samband med elevsamtaler, og at det blir skrive undervegsvurderingar i forkant av utviklingssamtaler. Utviklingssamtaler kan også vere ein arena for å diskutere utprøving av tiltak og effekten av disse.

I spørjeundersøkinga blei lærarar som oppgav å vere lærar eller mellomleiar/inspektør *med undervisning* bede om å svare på nokre spørsmål om vurdering av elevane sitt læringsutbytte og undervegsvurdering. Mellom anna blei dei spurta om skulen har tydelege føringar og rutinar for kartlegging og vurdering av elevane sitt læringsutbytte. Som går frem av Figur 11, svarar fleirtalet *ja* på dette. Eit mindretal svarar at skulen *delvis* har tydelege føringar og rutinar for kartlegging (34 prosent) og vurdering (28 prosent). Berre nokon få respondentar, 6 prosent<sup>40</sup>, svarer *nei* på begge alternativa.

Figur 11: Rutinar og føringar for kartlegging og vurdering av elevane sitt læringsutbytte. n = 47.

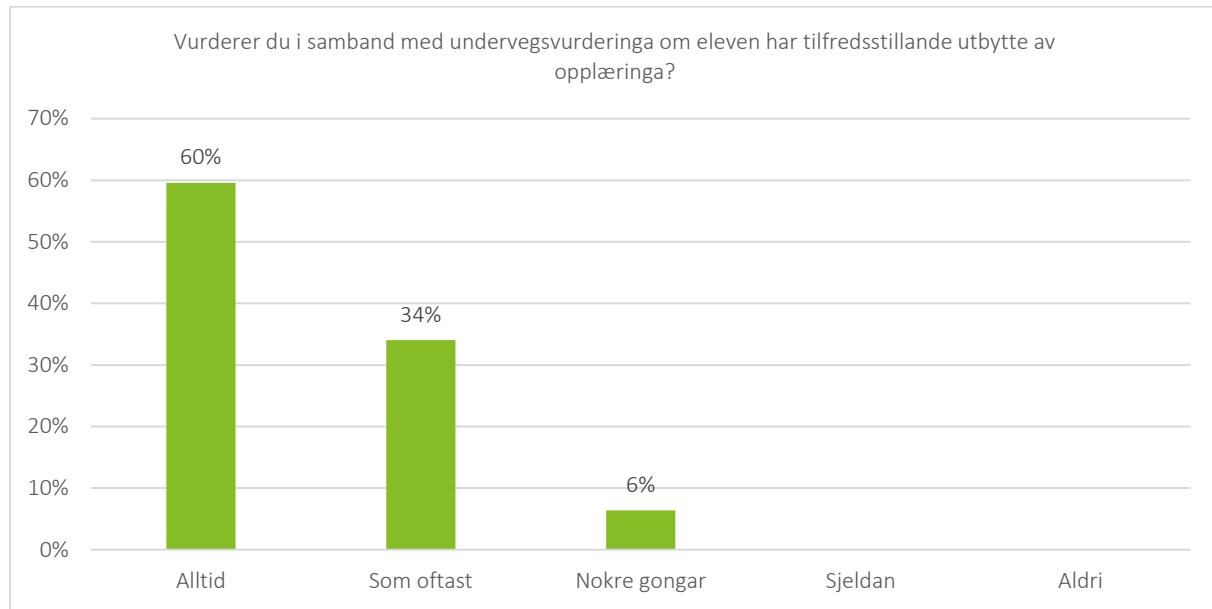


Den same respondentgruppa blei spurta om i kva grad det er tydeleg kva det vil seie at ein elev har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. På dette spørsmålet svarer eit fleirtal på 53 prosent *i stor grad*, medan 45 prosent svarer *i nokon grad*. Ingen respondentar har svart *i liten grad* eller *ikkje i det hele* på dette spørsmålet.

Vidare blei lærarane i spørjeundersøkinga spurta om dei i samband med undervegsvurderinga vurderer om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Som går fram av Figur 12, svarer eit fleirtal på 60 prosent *alltid* på dette spørsmålet, medan 34 prosent svarer *som oftast*, og nokon få respondentar (6 prosent) svarer *nokre gongar*. Ingen svarer *sjeldan* eller *aldri* på dette spørsmålet.

<sup>40</sup> 6 prosent utgjer i dette tilfellet 3 respondentar.

Figur 12: Undervegsvurdering av elevane. n = 47.



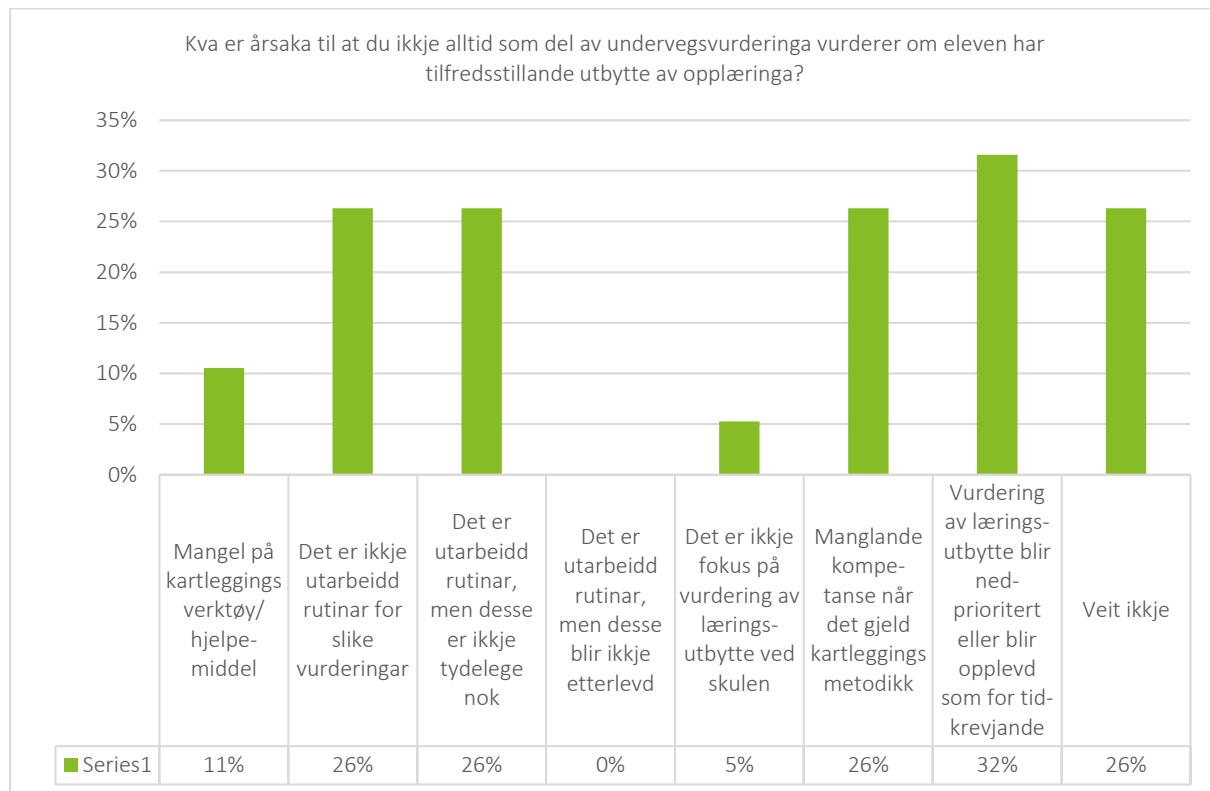
Dei lærarane som svarte at dei *som oftast* eller *nokre gongar* i samband med undervegsvurderinga vurderer om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæring, blei i eit oppfølgingsspørsmål spurta kva som er årsaker til at dei ikkje alltid gjer dette som del av undervegsvurderinga. Svara på dette spørsmålet går frem av Figur 13.<sup>41</sup> 32 prosent<sup>42</sup> svarer at vurdering av læringsutbytte blir nedprioritert eller blir opplevd som for tidkrevjande. Medan 26 prosent<sup>43</sup> svarer at det ikkje er utarbeidd rutinar for slike vurderingar, svarer same prosentdel at det er utarbeidd rutinar, men at desse ikkje er tydelege nok. Det er også 26 prosent som svarer at ein av årsakene er manglande kompetanse når det gjeld kartleggingsmetodikk, medan 26 prosent svarer *veit ikkje* på dette spørsmålet.

<sup>41</sup> Det var mogleg å velje fleire svaralternativ på dette spørsmålet.

<sup>42</sup> 32 prosent utgjer i dette tilfelle 6 respondentar.

<sup>43</sup> 26 prosent utgjer i dette tilfelle 5 respondentar.

Figur 13: Undervegsvurdering. Årsaker til at ein ikkje alltid vurderer om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. n = 19.



Lærarane blei i eit ope spørsmål spurt om dei hadde nokre ytterlegare kommentarar knytt til vurdering av om den einskilde eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Her er det fleire som peikar på at knappheit av ressursar kan vere eit stort hinder som står i vegen for å vurdere elevane sitt læringsutbytte. Medan nokon opplever at eit for stort fokus på vurdering kan gå ut over sjølv læringa, er det andre som peikar på at ein i periodar kan vere så travel at ein ikkje tar seg tid til å stoppe opp og vurdere læringsutbyttet undervegs. Ein respondent stiller spørsmål ved kvifor dei må bruke så mykje tid på kartlegging og vurdering, når dei uansett ikkje har tid og ressursar til å følgje enkeltelevane opp.

### 3.5.2 Vurdering

Det går fram av undersøkinga at vurdering av elevane sitt læringsutbytte er noko som leiinga ved skulane som er intervjuet opplev at skjer heile tida. Samstundes viser revisjonen at ikkje alle tilsette ved skulane opplev at det er tydelege føringar for kartlegging og vurdering av om elevane har tilfredsstillande læringsutbytte. Revisjonen vil understreke viktigheita av at skulane jobbar for å etablere ei felles forståinga hjå lærarane for kva som utgjer eit tilfredsstillande læringsutbytte for elevane.

Spørjeundersøkinga til dei tilsette viser at om eleven har tilfredsstillande læringsutbytte ikkje alltid blir vurdert i samband med undervegsvurdering av alle lærarar, og at årsaker til det mellom anna er mangel på tydelege rutinar, kompetanse og at det opplevast som for tidkrevjande. Revisjonen vil vise til § 3-7 i forskrift til opplæringslova kor det blir peikt på at undervegsvurdering skal nyttast for å «vurdere om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa». Undervegsvurderinga skal gi skulen «informasjon om hvor den enkelte befinner seg faglig ut fra kompetansemålene i læreplanen for fag, og om opplæringen bør tilpasses».<sup>44</sup> Revisjonen vil oppmøde kommunen om å tydeleggjere rutinar og sikre at tilsette har naudsynt kompetanse og kapasitet til å vurdere kor vidt eleven har tilfredsstillande læringsutbytte, og at dette blir gjort i samband med undervegsvurderinga. Dette er viktige vurderingar med tanke på å fange opp dei elevane som kan ha behov for spesialundervising.

<sup>44</sup> Utdanningsdirektoratet. [Individuell vurdering Udir-2-2020](#). Regelverkstolkning.

### 3.6 Tiltak innanfor det ordinær opplæringstilbodet

#### 3.6.1 Datagrunnlag

Sveio kommune sin rutine for tilpassa opplæring skildrar ei rekke tiltak som skal prøvast ut innanfor det ordinære opplæringstilbodet når det oppstår ei bekymring kring ein elev. Dokumentet skildrar ein stegvis rutine skulen skal følgje viss ein elev ikkje har forventa læringsutbytte. Stega ein må ta eleven gjennom då er kartlegging, observasjon og analyse, samtale med elev og føresette, utprøving av tiltak i avgrensa tidsrom, vurdering av tiltak, utprøving av ny tiltaksplan og ny evaluering. Etter utprøving av tiltak i eit avgrensa tidsrom skal tiltaka vurderast. Det går også fram at det på dette stadiet kan vere aktuelt å be om rettleiing frå PPT for å vurdere tiltaka og utprøving av ny tiltaksplan.<sup>45</sup> Dette skal gjerast i dialog med elev og føresette. Resultatet av dette kan enten vere at det blir vurdert at tiltaka har fungert og saka blir avslutta, eller, om eleven enda ikkje har fått eit tilfredsstillande utbyte av den ordinære opplæringa, vil behov for spesialundervisning og tilmelding til PPT bli vurdert.<sup>46</sup>

Som omtalt i kapittel 3.3.1 er det eit mål og ei føring frå Sveio kommune at skulane legg til rette for tilpassa opplæring innanfor det ordinære opplæringstilbodet. Ved alle skulane der det er gjennomført intervju blir det vist til at dei i størst mogleg grad forsøker å gi tilpassa opplæring innanfor det ordinære opplæringstilbodet, i samsvar med kommunen sine føringar og faglege råd.<sup>47</sup>

Skuleleiinga ved ein av skulane fortel at dei arbeider aktivt for å kunne tilby elevar som treng støtte på eit lågare tiltaksnivå enn spesialundervisning tiltak innanfor ordinær opplæring, til dømes ved å tilpasse arbeidsmengde eller hjelp med lese- og skrivevanskjar. Skuleleiinga ser ei utfordring knytt til at mange foreldre ønsker at deira barn skal ha rettighetane sine i enkeltvedtak og ikkje berre som tilpassa opplæring. Frå skulen sitt perspektiv er det ikkje ønskjeleg då enkeltvedtak «låser» ressursane til enkeltelevar, og såleis kan gi skulen mindre rom til å tilpasse opplæringa til fleire innanfor ordinær opplæring. Ved ein annan skule opplever skuleleiinga at det har vore eit skifte i tankesett hjå fleire lærarar i seinare år, og at mange har blitt betre til å tenke korleis dei kan tilpasse i klassen. Dei opplever at det tidlegare ofte var snakk om at ein måtte «få nokon som kjem og tar seg av eleven», meir enn å få til tiltak i klasserommet. Slik er det i mindre grad i dag.

Ved Sveio skule har dei, som del av sitt arbeid med tilpassa opplæring, dette skuleåret etablert eit nytt tilbod kalla «Loftet». Dette er eit område på skulen, bestående av to klasserom og eit grupperom, som fungerer som ein stad for utprøving av tiltak for tilpassa opplæring til elevar. Loftet nyttast blant anna som ein plass for å arrangere kurs for elevar som ikkje har vedtak om spesialundervisning og som er i tiltaksfase der ein kan sjå og kartlegge om dei treng meir tiltak og oppfølging. Loftet er også blitt brukt som ein plass for å gi oppfølging til elevar med skulevegring, og loftet er då blitt brukt som eit tiltak for å få fleire på skulen. Dette er eit tilbod for ungdomstrinnet, men skulen arbeidar med å få på plass eit tilsvarende opplegg for barnetrinnet.

I intervju kjem det fram at det ved alle skulane blir prøvd ulike tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet før ei eventuell tilmelding til PPT. Skulane peikar også på at dei ofte får rettleiing frå PPT om kva for tiltak dei kan prøve ut før ei eventuell tilmelding til PPT (meir om skulane og PPT sitt samarbeid i kapittel 4).

Skuleleiinga ved fleire skular peikar på at rutinen for spesialundervisning er tydeleg på at det skal ha vore prøvd ut mange tiltak før ei eventuell tilmelding til PPT. Både PPT-leiar og skulane viser i intervju til at PPT sender saka i retur om det ikkje er prøvd ut tiltak før tilmelding. Det er lærarar som er ansvarlege for å prøve ut tiltak, men ved behov kan ein drøfte tiltaka med rektor. I kva grad og på kva måte tiltaka blir dokumentert vaierar noko mellom dei ulike skulane; medan éin skule peikar på at alle tiltak blir dokumentert, men ikkje alltid blir lagt i elevmappa, peikar ein annan skule på at dei nyttar seg av ein «sosial og fagleg tiltakslogg» kor lærarane kan dokumentere tiltak som er prøvd ut og evalueringa av tiltaka. Loggen blir arkivert for kvar elev på slutten av skuleåret. Fleire skular peikar på at slik dokumentasjonen kan vere relevant å leggje ved som dokumentasjon ved tilmelding til PPT.

I intervju med PPT-leiar kjem det fram at PPT opplever at skular er gode på å dokumentere kva for tiltak som er blitt prøvd ut før ei eventuell tilmelding til PPT. PPT-leiar opplever likevel at skular ofte kunne prøvd ut fleire tiltak enn dei gjer i dag, og at dei ofte har større moglegheiter og handlingsrom enn det dei tenkjer at dei har. PPT-leiar peikar på at lovverket opnar for eit stort rom for tilpassing etter opplæringslova § 1-3, og at det ikkje er eit krav med sakkunnig vurdering for å iverksette tiltak. PPT-leiar opplever samstundes at PPT gjennom tett kontakt med

<sup>45</sup> Sveio kommune. Rutine for å sikra læringsutbytet til elevane - Tilpassa opplæring i eit inkluderande læringsmiljø. Datert august 2020. Side 7.

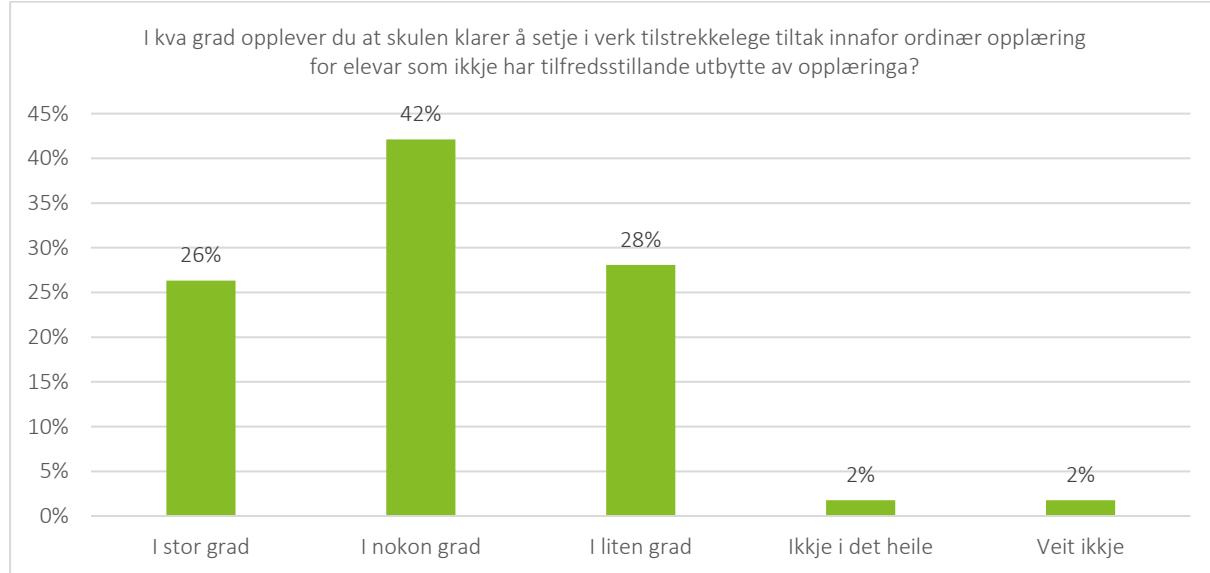
<sup>46</sup> Sveio kommune. Rutine for å sikra læringsutbytet til elevane - Tilpassa opplæring i eit inkluderande læringsmiljø. Datert august 2020. Side 8.

<sup>47</sup> Det vert mellom anna vist til Nordahl-utvalet sin rapport «Inkluderende fellesskap for barn og unge», som konkluderte med at elevar med ekstra behov har det best i klassen som del av ei gruppe.

skulane og løpende dialog klarar å fange opp dei fleste elvane som treng ei sakkunnig vurdering, og at PPT generelt berre får saker som har eit reelt behov for utgreiing.

I spørjeundersøkinga blei alle respondentar (pedagogisk personale ved skulane) stilt spørsmål kring utprøving av tiltak innanfor det ordinære opplæringsstilbodet. Respondentane blei først spurta om i kva grad dei opplever at skulen klarer å setje i verk tilstrekkelege tiltak innafor ordinær opplæring for elevar som ikkje har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Som det går fram av Figur 14, svarer 26 prosent av respondentane *i stor grad*, 42 prosent svarer *i nokon grad* og 28 prosent svarer *i liten grad*.

Figur 14: Tiltak innanfor det ordinære opplæringsstilbodet. n = 57

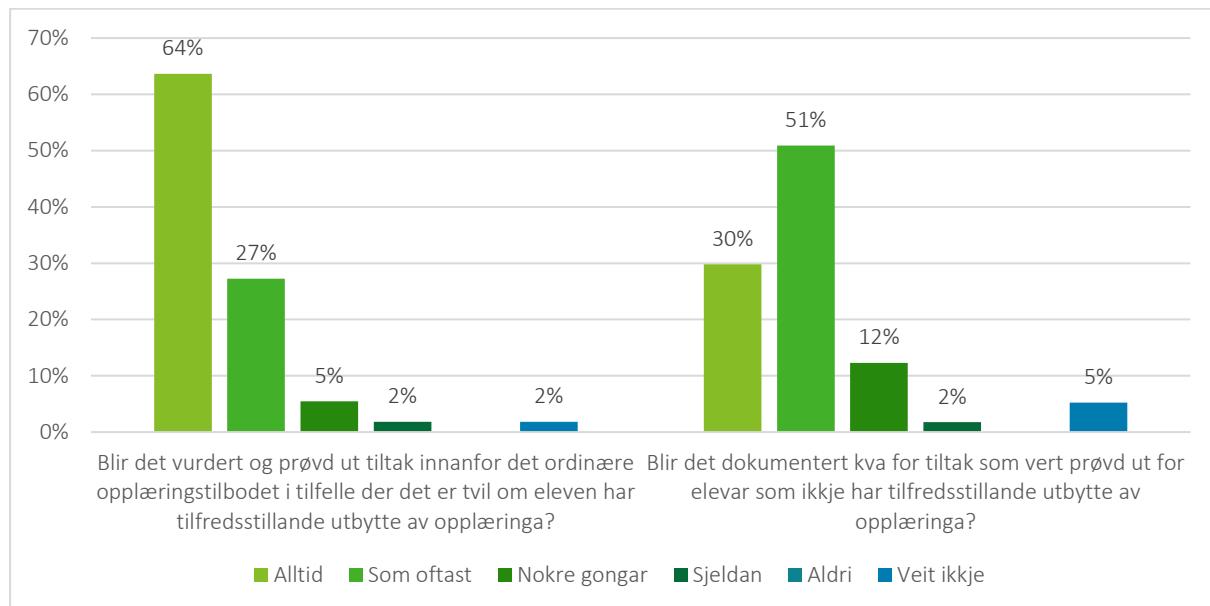


Dei respondentane som svarte *i nokon grad*, *i liten grad* eller *ikkje i det heile* på spørsmål om skulen klarer å setje i verk tilstrekkelege tiltak innafor ordinær opplæring for elevar som ikkje har tilfredsstillande utbytte av opplæringa, fekk eit opent oppfølgingsspørsmål kor dei blei bede om å utdjupe kva dei trur er årsaka til dette. I likskap med mange av dei andre opne spørsmåla, peikar respondentane også her på at knappe ressursar har konsekvensar for i kva grad ein klarer å setje i verk tiltak. Det er fleire som viser til at ein må prioritere i klasserommet, og at det ikkje er tilstrekkeleg tid for å følgje opp enkeltelevar utan at det går utover undervisninga for resten av klassen. Det er også nokon som peikar på at det ikkje eksisterer ei felles forståing på skulen om kva tiltak eller tilpassing dei ulike elevane treng, noko som igjen har samanheng med lærarane sin kompetanse når det gjeld elevar med ulike vanskar og korleis ein tilpassar for dette.

Respondentane blei så spurta om det blir vurdert og prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringsstilbodet i tilfelle der det er tvil om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Som vist i Figur 15, har eit fleirtal på 64 prosent av lærarane svart *alltid* og ein betydeleg prosentdel har også har svart *som oftast* på dette spørsmålet. På spørsmål om det blir dokumentert kva for tiltak som er blitt prøvd ut for elevar som ikkje har tilfredsstillande utbytte av opplæringa, svarer eit fleirtal på 51 prosent *som oftast*. 30 prosent av respondentane svarer *alltid*, medan 12 prosent svarer *nokre gongar*. På begge spørsmåla er det få eller ingen som svarer alternativa *sjeldan*, *aldri* eller *veit ikkje*.

«*Me har ikkje ei felles forståing av korleis me best kan tilpasse for dei store variasjonane i elevgruppa. Eg trur og mange føler seg makteslause, at jobben blir for stor, ramma for liten.*»  
-Respondent,  
ungdomsskule

Figur 15: Utprøving av tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet. n = 57.



### 3.6.2 Vurdering

Revisjonen meiner det er positivt at Sveio kommune sine rutinar er tydelege på at skulane skal prøve ut tiltak innanfor ordinær undervisning før ei ev. tilmelding til PPT, og undersøkinga viser at dette i all hovudsak også er praksis ved skulane. Samstundes går det fram av spørjeundersøkinga til dei tilsette at ein god del tilsette opplever at det kan vere utfordrande å leggje til rette innanfor den ordinære opplæringa. PPT viser også til at skulane i fleire tilfelle kunne ha prøvd ut fleire tiltak før ei tilmelding til PPT. Revisjonen vil presisere viktigheita av at kommunen og skulane har kontinuerleg fokus på viktigheita av å prøve ut tiltak innanfor ordinær opplæring, og sikre at flest mogleg elevar får hjelp innanfor det ordinære opplæringstilbodet. Sistnemnde vil også vere i samsvar med kommunen si eiga målsetting.

Det er etter revisjonen si vurdering viktig at kommunen og skulane legg til rette for erfarringsdeling når det gjeld arbeidet med å setje i verk tiltak innanfor ordinær opplæring, slik at ein kan lære av kvarandre og få innspel til aktuelle tiltak mv. Samstundes er det viktig å sørge for at det er arenaer for å ta opp og drøfte utfordringar lærarane opplever å stå ovanfor i dette arbeidet, slik at det på alle nivå kan leggjast til rette for å lukkast med å ta hand om flest mogleg elevar innanfor det ordinære opplæringstilbodet.

Undersøkinga viser at skulane i hovudsak er flinke til å dokumentere kva for tiltak dei set i verk ovanfor elevar som ikkje har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Det varierer samstundes noko korleis og i kva grad skulane dokumenterer, skriftleggjer og evaluerer dei tiltaka som er satt i verk. For å sikre god systematikk og moglegheit til å etterprøve arbeidet med utprøving av tiltak ovanfor elevar som ikkje har tilfredsstillande utbytte av opplæringa, bør kommunen vurdere om det er behov for fleire felles føringar for dokumentasjon og evaluering av tiltaka.

# 4 Samarbeid med PPT

## 4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

*I kva grad er det etablert føremålstenlege system og rutinar for samhandling mellom skulane og pedagogisk-psykologisk teneste (PPT)?*

Under dette:

- I kva grad hjelper PPT grunnskulane med systemretta arbeid for å leggje opplæringa til rette for elevar med særlege behov?
- Er det etablert føremålstenlege system og rutinar for samhandling mellom skulane og PPT i tilfelle der skulen meiner at ein elev ikkje har tilfredsstillande utbytte av ordinær opplæring?

## 4.2 Revisjonskriterium

I opplæringslova § 5-3 blir det stilt krav om ei sakkunnig vurdering før det kan bli fatta vedtak om spesialundervisning:

Før kommunen (...) gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1, skal det ligge føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringsstilbod som bør givast. (...)

Det er PPT som ifølgje opplæringslova § 5-6 andre ledd skal sørge for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det.

I tillegg til det individretta arbeidet tilknytt sakkunnige vurderingar, skal skulane samarbeide med PPT på systemnivå. Av opplæringslova § 5-6 andre ledd går det fram at PPT skal «hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov».

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

## 4.3 Systemretta og individretta samarbeid med PPT

### 4.3.1 Datagrunnlag

Føringar for samarbeidet mellom PPT, kommunen og skulane

Sveio inngår i ei interkommunal PP-teneste som består av kommunane Sveio, Haugesund og Utsira. Samarbeidet er organisert som eit interkommunalt samarbeid jf. den gamle kommunelova § 27. Til grunn for samarbeidet ligg ein samarbeidsavtale frå 2006<sup>48</sup> og eit sett vedtekter. Avtalen stadfester at «arbeidsoppgavene ved PPT-kontoret skal til enhver tid være i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og kommunale vedtak, slik at barn, unge og voksne til enhver tid er sikret hjelp fra PP-tjenesten etter opplæringsloven».<sup>49</sup> Av vedtektena går det fram at målet med det interkommunale samarbeidet er å «sikra at medlemskommunane har ei PP-teneste som fungerer i tråd med dei statlege og medlemskommunane sine satsingsområde».<sup>50</sup>

I avtalen frå 2006 står det at PPT skal ta hand om både med individretta arbeid og systemretta arbeid, og at Sveio skal ha «besøk av PP-tjenesten med nødvendig personale en gang pr. uke etter en rute lagt opp i samarbeid med skolefaglig ansvarlig. Akutte behov ut over dette blir dekket etter nærmere avtale».<sup>51</sup> Det går vidare fram av avtalen at «tilrådingar for nytt skoleår skal foreligge senest 1. februar».

PP-tenesta har eit styre som består av representantar som rådmann i kvar kommune peiker ut, og som ifølge vedtektena skal møtast minst tre gonger i året. Styret er ansvarleg for PP-tenesta si måloppnåing, og skal kvart år

<sup>48</sup> Det går fram av dokumentasjonen frå kommunen at dokumentet revisjonen har motteke er eit forslag til samarbeidsavtale. Kommunen har ikkje lagt fram anna dokumentasjon kring avtalen. Revisjonen har lagt til grunn at avtalen er gjeldande.

<sup>49</sup> Haugesund kommune, Sveio kommune og Utsira kommune. *Pedagogisk-psykologisk tjeneste -Samarbeidsavtale mellom Haugesund, Sveio og Utsira*. Datert 21.06.2005.

<sup>50</sup> Haugesund kommune, Sveio kommune og Utsira kommune. *Vedtekter for interkommunalt samarbeid om PP-tenesta*. Utan dato.

<sup>51</sup> Haugesund kommune, Sveio kommune og Utsira kommune. *Pedagogisk-psykologisk tjeneste -Samarbeidsavtale mellom Haugesund, Sveio og Utsira*. Datert 21.06.2005.

leggje fram utviklings- og handlingsplan for tenesta. Utgiftene til PP-tenesta blir fordelt på kommunane etter elevtalet i grunnskulen i den einskilde kommune (per 1. oktober budsjettåret). Vidare går det fram av vedtekten at Haugesund har det fulle arbeidsgjearansvaret for dei tilsette i PP-tenesta.<sup>52</sup>

PP-tenesta er lokalisert i Haugesund, og organisert i fire team: småbarnsteam, skoleteam, veiledningsteam og logopedteam. PPT opplyser til revisjonen at Sveio kommune får tenester frå sped- og småbarnsteamet og skoleteamet. Ved ledig kapasitet støttar PPT kommunen også skulane også på andre område, til dømes knytt til etablering av ASK-tenester til barn og unge, rettleiingsteam og audiopedagog.<sup>53</sup> PPT har organisert seg slik at det har vore ein fast kontaktperson for alle skulane i Sveio.

Revisjonen får opplyst at det er fleire faste møtepunkt mellom PPT og representantar for skulane i Sveio kommune. Det er faste møte mellom PPT-leiar og kommunalsjef fire gongar i året. I desse møta er det fokus på faglege spørsmål som PP-tenesta skal ta hand om i kommunen. Kommunalsjef peikar på at desse møta blir brukt for blant anna å diskutere situasjonen ved dei enkelte skulane og kompetansebehov. Vidare blir PPT jamleg invitert til møte med rektorar og barnehagestyrarar kor dei diskuterer faglege spørsmål og prioriteringar i samarbeidet mellom PPT og kommunen.

Som grunnlag for samarbeid mellom den enkelte skule og PPT ligg ein samarbeidsavtale som skulane og PPT fornyar årleg. Det er utarbeidd ein mal for samarbeidsavtale mellom den enkelte skule og PPT som skulane nyttar. I malen for samarbeidsavtalen er det vist til at hensikta med avtalen er «samhandling mellom skole og PPT ift ordinær, tilpasset opplæring, spesialundervisning, kompetanse- og organisasjonsutvikling. Hensikten er at PP-tjenesten skal bidra til helhet og samanheng, forebygging og innsats».<sup>54</sup> Det blir vist til at samhandlinga skjer på tre nivå: skole, gruppe/klasse og individ.

Avtalen skal innehalde ein del 1 om generelle tema/område skulen ønskjer fokus på i samarbeidet med PPT, og ein del 2 med oversikt over datoar og tema for når PPT er til stades på skulen (kontaktmøte) og ev. andre møte (psykososiale team, ressursteam, ansvarsgruppe etc.) som skulen ønskjer at PPT deltek på.

PPT-leiar fortel i intervju at skulane i mai/juni kvart år skal lage eit forslag til samarbeidsavtale og plan for samarbeid med PPT for kommande skuleår. Denne skal ferdigstilla i august og regulere samarbeidet gjennom skuleåret. Alle rektorane revisjonen har intervjuva opplyser at dei kvart år fyllar ut og signerer ein samarbeidsavtale med PPT.

Kontaktdagane kor PPT sin kontaktperson er til stades på skulen er den vanlegaste arenaen for kontakt mellom skule og PPT. Skulane opplyser i intervju at kontaktdagane finn stad omtrent to gongar i halvåret eller annakvar månad. PPT-leiar peikar på at det er opp til skulen å disponere den faste kontaktdagen på ein god og føremåls-tenleg måte. PPT sin kontaktpersonen har i utgangspunktet mest kontakt med leiinga ved skulen, medan rettleiing skjer inn mot den enkelte lærarar. PPT-leiar trur at det meste av bekymringar og spørsmål frå skulane blir fanga opp gjennom dei faste møta PPT har med skulane.

Ved alle skulane der revisjonen har gjennomført intervju, blir det vist til at ein ved behov kan etterspørje hjelp frå PPT utanom dei faste kontaktdagane, og det går fram at PPT som regel er oftare på skulane enn det som er fastsett i samarbeidsavtalen.

### Systemretta samarbeid

Som omtala over kan skulane og PPT i del 1 i samarbeidsavtalen bestemme kva for tema PPT skal hjelpe skulen med som del av det systemretta arbeidet. Det er spesifisert i malen for samarbeidsavtale at «dersom skolen har behov for kompetanse/kursing på spesielle tema, fra PPT, skal dette tas inn i samarbeidsavtalen».<sup>55</sup> Av kommunen sin rutine for tilpassa opplæring går det fram at systemretta arbeid skal vere eit tema for diskusjon og evaluering i møte mellom rektor og PPT på skulenivå, og i møte med skuleleiing og kommunalsjef på skuleleiarnivå.

PPT-leiar stadfestar at PPT og kommunen ikkje har fastsett spesielle fokusområde innanfor systemretta arbeid i Sveio, og viser til at det er den enkelte skule som må tydeleggjere sitt behov ovanfor PPT i til dømes samarbeidsavtalen. Frå PPT blir det vist til at dei har fokus på tidleg innsats og bruker mykje av sine ressursar på å støtte skular i dette arbeidet. PPT kan tilby rettleiing/kurs i korleis lærarane kan jobbe med tilpassa opplæring etter skulen sitt behov. Vidare har PPT eit ønske om å jobbe meir systematisk med korleis ein betre kan bruke data frå undersøkingar og kartleggingar for å tilpasse tiltak til elevar som treng det. PPT-leiar opplever at ein kan spare

<sup>52</sup> Haugesund kommune, Sveio kommune og Utsira kommune. *Vedtekter for interkommunalt samarbeid om PP-tenesta*. Utan dato.

<sup>53</sup> PPT Haugesund, Sveio og Utsira. Oversendelse av dokumenter vedr. Forvaltningsrevisjon Sveio kommune.

<sup>54</sup> Sveio kommune/PP-tenesta for Haugesund, Sveio og Utsira. Mal: Samarbeidsavtale mellom ..... skole og PPT. Ikke datert.

<sup>55</sup> Sveio kommune/PP-tenesta for Haugesund, Sveio og Utsira. Mal: Samarbeidsavtale mellom ..... skole og PPT. Ikke datert.

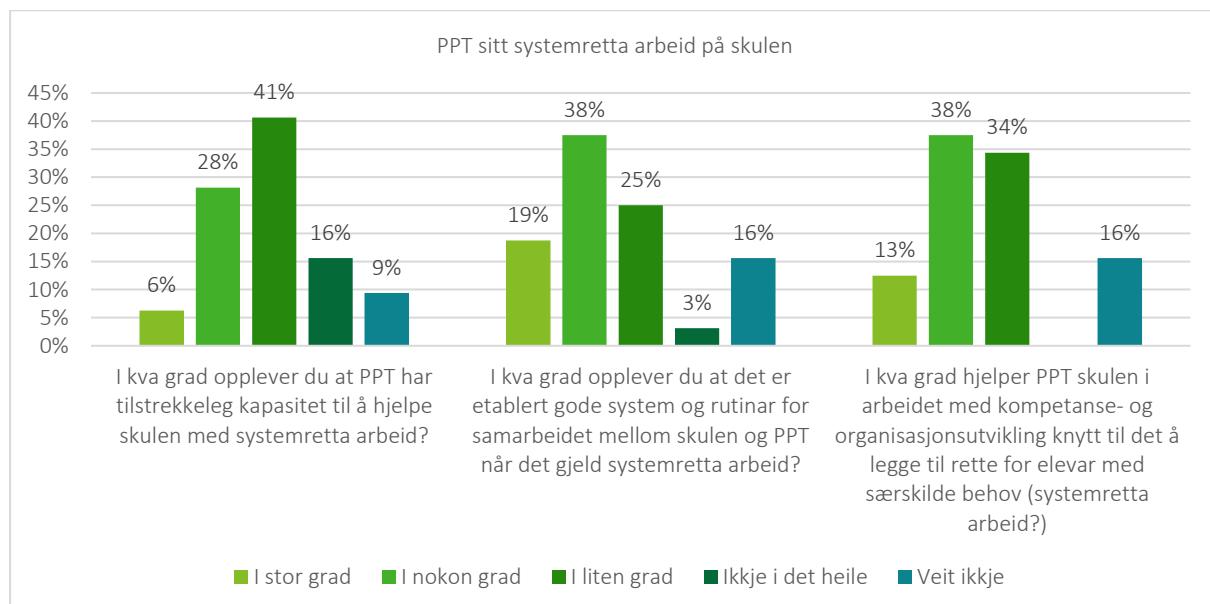
mykje tid på sakhandsaming og annan administrasjon rundt enkeltsaker om PPT prioriterer å bruke tid ute på skulane. PPT sitt mål er å byggje kompetanse ute på skulane, slik at skulane er betre rusta til å handtere utfordringar som oppstår sjølv. PPT-leiar fortel at det er eit ønskje frå PPT å ha meir fokus på systemarbeid og på klassenivå framover.

I intervju kjem det fram at det har vore ulike fokus i systemarbeidet til PPT ved dei ulike skulane. Ved ein skule har PPT til dømes jobba med mellom anna inkludering, to-lærarsystem, spesialundervisning og tilpassa opplæring. Andre skular viser til at dei har nytta PPT for rettleiing knytt til t.d. enkelte elevgrupper og negativ åtferd, organisering av klassar, klasseleiing og tilrettelægging.

Frå skulane blir det også vist til at det årleg blir arrangert førsteklasseskurs av PPT for dei som skal vere kontaktlærarar for førsteklassar. Dette skal bidra til arbeidet med å skape gode overgangar frå barnehage til skule. Tema for kursa har blant anna vore omgrepsslærings, organisering av klasserommet, leseopplæring osv. Frå skulane blir det gitt uttrykk for at desse kursa har vore veldig nyttige.

I spørjeundersøkinga fekk dei som svara at dei var kontaktlærarar eller mellomleiar/inspektør med undervisning spørsmål om PPT sitt systemretta arbeid ved skulane i Sveio. Figur 16 viser svara på tre ulike spørsmål respondentane blei stilt. På spørsmål om lærarane opplever at PPT har tilstrekkeleg kapasitet til å hjelpe skulen med det systemretta arbeidet, svarer 41 prosent av respondentane *i liten grad*, 28 prosent svarer *i nokon grad*, 16 prosent svarer *ikkje i det heile* og seks prosent svarer *i stor grad*.<sup>56</sup> 9 prosent svarer *veit ikkje*. Vidare blei respondentane spurta i kva grad dei opplever at det er etablert gode system og rutinar for samarbeidet mellom skulen og PPT når det gjeld systemretta arbeid. På dette spørsmålet svarer 38 prosent *i nokon grad*, 25 prosent svarer *i liten grad*, og 19 prosent svarer *i stor grad*. 3 prosent svarer *ikkje i det heile* på dette spørsmålet, medan 16 % svarer *veit ikkje*. Til slutt blei dei tilsette spurta om i kva grad PPT hjelper skulen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Her svarer dei fleste respondentane *i nokon grad* (38 prosent) eller *i liten grad* (34 prosent). 13 prosent svarer *i stor grad* på dette spørsmålet, og 16 prosent svarer *veit ikkje*. Ingen svarer *ikkje i det heile*.

Figur 16: PPT sitt systemretta arbeid på skulane i Sveio kommune. N = 32.



I fritekstfelt i spørjeundersøkinga er det fleire som har kommentert at dei saknar eit tettare samarbeid med PPT på 1. – 4. klasse (småtrinnet) kring rettleiing og observasjon i klasserommet. Mange peikar på at fråværet av PPT-kontakt skuleåret 2020/2021 har ført til at det ikkje har vore noko systemretta arbeid med bistand frå PPT i det heile dette skuleåret (meir om dette under).

#### Individretta samarbeid med PPT

Sveio kommune sin rutine for tilpassa opplæring inneheld eit årshjul for samarbeid mellom skulane og PPT som har fokus på det individretta arbeid rundt sakkunnig vurdering, årsrapport og evaluering av tiltak for elevar med

<sup>56</sup> Viser til delen i dette kapittelet om *Utfordringar i PPT-samarbeidet skuleåret 2020/2021* som kan vere eit relevant bakteppe for å tolke svara på spørsmålet om PPT sin kapasitet.

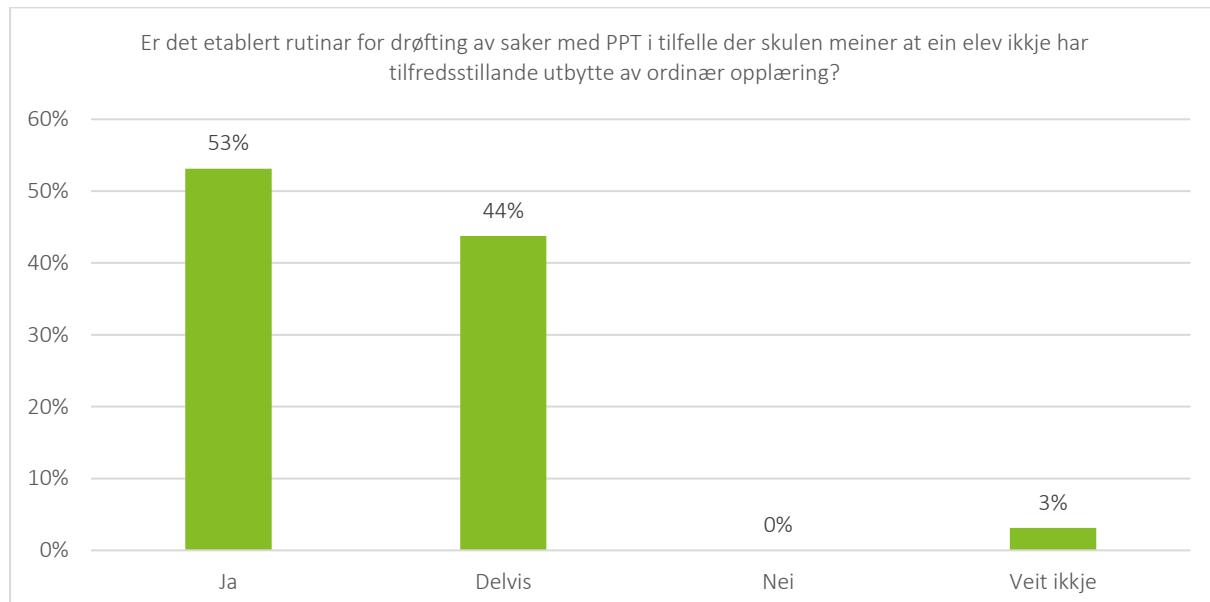
spesialundervisning. Årshjulet inneholder tidspunkt, ansvar og område for samarbeid om desse tinga gjennom skuleåret.<sup>57</sup>

I intervju med representantar for skulane blir det vist til at dei faste møta mellom skulane og PPT blir nytta som ein arena for å diskutere individuksaker. Ved ein av skulane blir det til dømes vist til at lærarar kan bestille tid med PPT for å diskutere enkeltsaker på dei faste kontakt-/møtedagane. Datoen for møtedagane blir sendt ut til alle lærarar slik at dei er kjent med tidspunkta PPT er på skulen og kan bestille tid.

I Sveio kommune si rutine for tilmelding til PPT blir det vist til at det må ha vore prøvd ut tiltak innanfor ordinær undervisning før ei eventuell tilmelding, og at desse må ha vist at eleven framleis ikkje har eit tilfredsstillande utbytte av opplæringa. I intervju blir det vist til at det alltid skal ha vore prøvd ut tiltak, rettleia og drøfta i saker før ei tilmelding til PPT. Føresette skal også ha vore involvert og ha fått tilbod om å vera med på drøftingsmøtet med PPT. I intervju ved skulane kjem det også fram at det i dei aller fleste tilfella har vore utstrekkt kontakt med PPT kring enkeltelevar i forkant av ei eventuell tilmelding.

I spørjeundersøkinga fekk dei som svara at dei var kontaktlærarar eller mellomleiar/inspektør med undervisning spørsmål knytt til korleis skulen jobbar saman med PPT om individuksaker. Som det går fram av Figur 17, blei lærarane stilt spørsmålet om det er etablert rutinar for drøfting av saker med PPT i tilfelle der skulen meiner at ein elev ikkje har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. På dette svarer fleirtalet *ja* (53 prosent) og ein betydeleg del svarer *delvis* (44 prosent). Ingen respondentar svarer *nei* på dette spørsmålet.

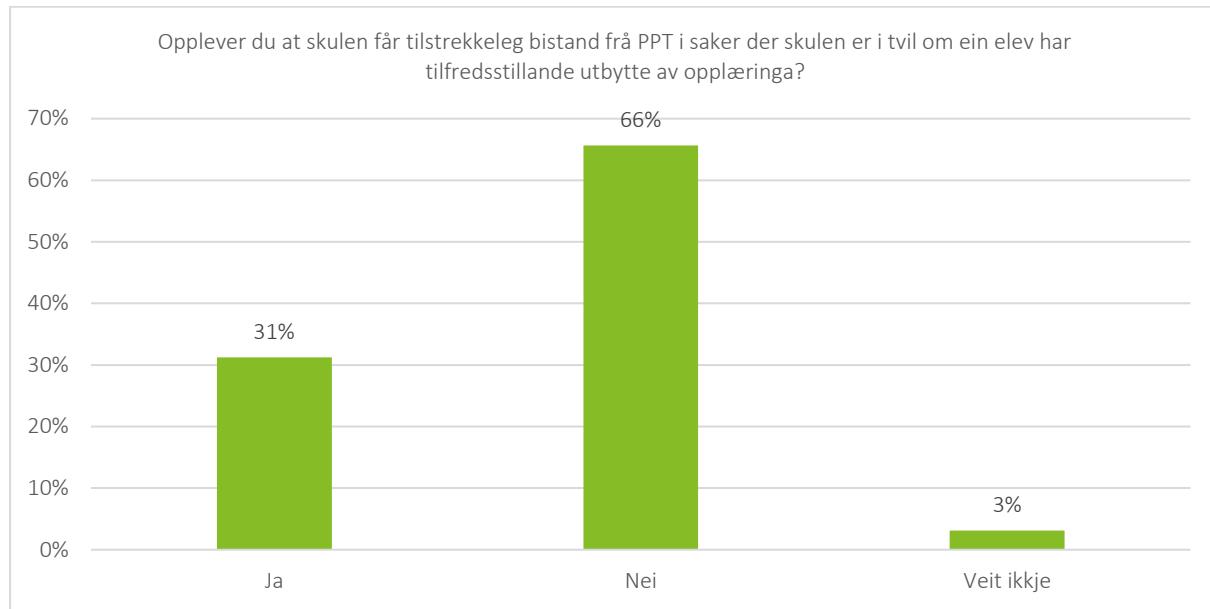
Figur 17: Rutinar for drøfting av individuksaker med PPT. n = 32.



Vidare blei dei tilsette spurta om dei opplever at skulen får tilstrekkeleg bistand frå PPT i saker der skulen er i tvil om ein elev har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Av Figur 18 går det fram at fleirtalet av respondentane svarer *nei* (66 prosent) på spørsmålet, medan kring ein tredel av respondentane svarer *ja* (31 prosent).

<sup>57</sup> Sveio kommune. Rutine for å sikra læringsutbytet til elevane - Tilpassa opplæring i eit inkluderande læringsmiljø. Datert august 2020. Side 9.

Figur 18: Bistand frå PPT i individssaker. n = 32.



I opne svarfelt i spørjeundersøkinga er det fleire som peikar på at bistand frå PPT det siste året generelt har vore dårlig eller heilt fråverande på grunn av bemanningssituasjonen hjå PPT (meir om dette under). Det er fleire som saknar tettare og meir hyppig kontakt med PPT, og som opplever å få lite rettleiing frå PPT ved behov fordi det generelt er få møte og fordi det går lang tid mellom kvart møte mellom PPT og skulen.

#### Utfordringar i PPT-samarbeidet skuleåret 2020/2021

I intervju blir det peika på at skuleåret 2020/2021 blei starta utan at PPT hadde ein kontaktperson for skulane i Sveio kommune, då Sveio kommune sin PPT-kontakt for skule slutta førre året og PPT har hatt store utfordringar med å rekruttere ein erstatter med den rette kompetansen til stillinga. Stillinga blei ikkje fylt før frå 1. februar 2021. PPT-leiar fortel at skulane i perioden utan PPT-kontaktperson gjorde mykje av det arbeidet som PPT tidlegare har hjelpt dei med sjølv, og tok på seg eit stort ansvar for å dekkje opp det manglante tilbodet frå PPT. PPT-leiar peikar på at det bygde seg opp store behov ved skulane i tida kor Sveio-skulane var utan kontaktperson. Både PPT-leiar og kommunalsjef peikar på at denne situasjonen viser kor sårbart det er å ha éin kontaktperson frå PPT som skal dekke alle skulane i kommunen.

I intervju ved skulane blir det peika på at det er viktig å skilje mellom korleis skulane har opplevd samarbeidet og hjelpa frå PPT skuleåret 2020/21, kor det har mangla ein PPT-kontaktperson for Sveioskulane, og situasjonen før bemanningsutfordringane for PPT oppstod. Generelt blir det vist til at skulane har fått god hjelp og rettleiing frå PPT tidlegare, og at ein forventar at situasjonen framover skal bli betre no som ein ny kontaktperson for Sveioskulane er blitt tilsett i PPT. Fleire viser til at PPT er ein god samarbeidspartner, og at det har vore eit sakn i perioden kor PPT ikkje har hatt ein eigen kontaktperson for kommunen.

Kommunalsjef trur at skulane til vanleg får dekka sitt behov for hjelp og rettleiing frå PPT, men viser til at det siste år har vore ein unntakssituasjon på grunn av utfordringane knytt til rekruttering til PPT-rådgjevarstillinga og koronasituasjonen. Kommunalsjef viser til at skulane det siste året har vore meir åleine enn før i vurderingane av behov og tiltak for tilpassa opplæring og tidleg innsats.

Det blir vist til at konsekvensar av bemanningsutfordringane til PPT har vore at skulane ikkje har fått den same type rettleiing og oppfølging frå PPT som dei tidlegare har fått. Det blir mellom anna vist til at dei ikkje har fått sakkunnige vurderinger frå PPT, og dermed ikkje hadde moglegheit for å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Ved ein skule fortel rektor at saker ikkje har blitt meldt opp til PPT då deira oppleveling er at det ikkje har vore nokon hjå PPT som kunne ta i mot sakane.

I samband med verifisering av rapporten opplyser kommunen følgande:

PP-tenesta for Sveio hadde på eit tidspunkt ikkje meir enn 1 til 2 rådgjevarar i sitt skuleteam samla for kommunane dei skulle levere tenester til. Sveio Kommune spurde seg for i fem andre kommunar og PP-tenester, i oktober (2020) og i februar (2021) om dei kunne avhjelpe med sakkunnig vurdering i perioden der det for vår samarbeidspartner var vanskar med å få rekruttert. Ingen PP-tenester tilbakemelde at dei hadde kapasitet til det.

I perioden sette PP-tenesta for Sveio inn eit rettleiarteam for skule som skulle avhjelpe i enkeltsaker. Det blei og gjennomført nettverk for barnehage og skule med tema Alternativ og supplerande kommunikasjon. Korona gjorde i tillegg at det i enkelte tilfelle blei utfordrande å arbeide på tvers av kommunane.

Vidare skulle rektorane fatte vedtak om spesialundervisning basert på kommunikasjon med PP-leiar, eigne pedagogiske rapportar, tilvisingsgrunnlaget til PPT og det samarbeidet dei hadde i enkelte saker kring elevar som vart utgreia ved BUP i Helse Fonna, når det var behov for det.

I perioden før tilsetting i februar var PP-leiar disponibel for samarbeid i den enkelte skule i enkeltsaker. Det var og i perioden desember til medio februar vikar i stillinga som rettleia og utforma sakkunnige vurderinger. Skulane drøfta enkeltsaker med kommunalsjef og med PP-leiar. Når det gjeld enkelte av elevane, var skulane i tett samarbeid med BUP og Helse Fonna om tiltak.

Intervju viser at det har vore ulik praksis mellom skulane for korleis dei har løyst utfordringane som mangelen på PPT-kontakt har medført. Ved to av skulane har det i påvente av sakkunnig vurdering blitt fatta midlertidige enkeltvedtak om spesialundervisning, medan det ved ein annan skule ikkje har blitt fatta midlertidige vedtak i påvente av sakkunnig vurdering. Ved denne skulen har det likevel blitt satt inn ekstra ressursar i form av assistenter i klassar der det var behov for dette. Ein annan skule informerer om at bemanningsutfordringane til PPT har medført at elevar ikkje har kunne blitt observert av PPT før april 2021, og at ein ikkje har kunne drøfte dei sakene ein har ønskja med PPT. Fleire gir uttrykk for at bemanningssituasjonen til PPT har skapt frustrasjon. Skulane peiker på at dei i perioden utan PPT-kontakt har måtte gjere mykje på eigen hand, men at dei har forsøkt å hjelpe kvarandre og nytte kompetansen dei har på skulen på best mogleg måte. Mellom anna blir det peikt på at utviklinga av «Loftet» ved Sveio skule (som omtala i kapittel 3.6) har vore ein konsekvens av at dei har måtte ta tak i ting og finne løysingar sjølve.

#### 4.3.2 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at skulane i Sveio og PPT i hovudsak har etablert eit godt og føremålstenleg system for samarbeid om både individsaker og systemretta arbeid. Det er positivt at PPT og skulane i Sveio har etablert faste møtepunkt og kontaktdagar, og at dei årleg fastsett prioriteringar i samarbeidet mellom PPT og den einskilde skule i ein skriftleg samarbeidsavtale. Det går fram av undersøkinga at det generelt sett ser ut til å vere låg terskel for å be om rettleiing og drøftingar med PPT, og at PPT har vore tett på skulane. Samstundes viser resultata frå spørjeundersøkinga at ein stor del av dei tilsette ikkje opplev at dei får tilstrekkeleg støtte frå PPT i systemsaker og/eller i individsaker. Det er grunn til å tru at svara på spørjeundersøkinga til dei tilsette i nokon grad er påverka av situasjonen siste år kor PPT har vore lite tilgjengeleg.

Det går fram av undersøkinga at samarbeidsavtalen som ligg til grunn for det interkommunale samarbeidet om PP-tenesta stadfester at «arbeidsoppgavene ved PPT-kontoret skal til enhver tid være i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og kommunale vedtak».⁵⁸ Revisjonen meiner at dette punktet ikkje har vore oppfylt i perioden då PP-tenesta mangla kontaktperson for Sveio kommune. Det er revisjonen si vurdering at bemanningssituasjonen i PPT det siste året har vist at organiseringa av PPT er sårbar, og at det ikkje har vore eit godt nok system for å sikre at PP-tenesta kan ta hand om dei oppgåvane dei skal ovanfor kommunen når kontaktperson for kommunen sluttar. Det går fram av undersøkinga at skular har måtte vente lenge på sakkunnig vurdering, og i nokre tilfelle ikkje har meldt inn saker til PPT fordi dei har visst at det ville ta lang tid å få sakkunnig vurdering. Lang saksbehandlingstid grunna kapasitet er i strid med krav i opplæringslova, og kan få betydelege konsekvensar for dei elevane det gjeld i form av at det tar lang tid å avklare deira behov og eventuelle individuelle rettar. Utdanningsdirektoratet presiserer i rettleiaren om spesialundervisning at økonomiske og kapasitetsmessige årsaker til at elevar ikkje blir utgreia, ikkje er gyldig grunn for at det tar lang til å utarbeide ei sakkunnig vurdering.

Det går fram av undersøkinga at kommunen sette inn fleire tiltak for å kompensere for manglande PPT-rådgjevar. Revisjonen likevel det er uheldig at kommunen og PP-tenesta ikkje har klart å finne løysingar for å sikre at sakkunnige vurderinger har blitt utarbeidd innan rimeleg tid, og for at skulane skal få den systemretta og individretta hjelpa dei treng frå PPT. Revisjonen vil understreke at det er eigarane sitt ansvar å følge opp overfor styret i det interkommunale samarbeidet at det blir sett i verk naudsynte tiltak for å sikre etterleving av lov og regelverk i samsvar med samarbeidsavtalen.

<sup>58</sup> Haugesund kommune, Sveio kommune og Utsira kommune. *Pedagogisk-psykologisk tjeneste -Samarbeidsavtale mellom Haugesund, Sveio og Utsira*. Datert 21.06.2005.

Revisjonen vil vidare vise til overgangsføresegna i den nye kommuneloven, som seier at interkommunale samarbeid som er organisert som eit interkommunalt styre etter § 27 i gamal kommunelov «må være omdannet til et interkommunalt politisk råd etter § 18-1 eller et kommunalt oppgavefellesskap etter § 19-1 senest fire år etter at henholdsvis kapittel 18 og 19 i loven her trer i kraft». Det går også fram av den nye kommuneloven § 17-1 at eit interkommunal samarbeid «skal foregå gjennom et interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap, vertskommunesamarbeid, interkommunalt selskap, aksjeselskap eller samvirkeforetak, en forening eller på en annen måte som det er rettslig adgang til». Revisjonen vil understreke at uavhengig av kva organisering kommunane vel må kommunane sikre at PP-tenesta er føremålstenleg organisert for å ta hand om deltakarkommunane sine krav til tenesta, i samsvar med samarbeidsavtalen.

# 5 Sakshandsaminga i samband med spesialundervisning

## 5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovedproblemstilling med underproblemstillingar:

*I kva grad er sakshandsaminga i samband med vurdering av behov for spesialundervisning i samsvar med sentrale krav i opplæringslova og forvaltningslova?*

Under dette:

- Er det etablert føremålstenlege retningsliner og rutinar som sikrar at krav i regelverket blir etterlevd?
- I kva grad er den faktiske sakshandsaminga i samsvar med krav i regelverket når det gjeld til dømes saksutgreiing, samtykke, sakshandsamingstid, og innhald i enkeltvedtak?

## 5.2 Revisjonskriterium

Kapittel 5 i opplæringslova omhandlar spesialundervisning. Der går det fram at «elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.» (§ 5-1 første ledd).

Eleven sin rett til spesialundervisning etter opplæringslova er ein individuell rett. Dette inneber at skuleigar ikkje kan avvise denne retten, når det er vurdert at ein elev ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet. Vidare går det fram av rettleiaren frå Utdanningsdirektoratet at skuleigar ikkje kan avgrense den særskilte tilrettelegginga med bakgrunn i manglande økonomiske ressursar.<sup>59</sup>

Følgjande går fram av opplæringslova § 5-3 første ledd:

Før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1, skal det ligge 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.

Vidare er det i § 5-3 andre ledd vist til minstekrava til kva den sakkunnige vurderinga skal 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.

Utdanningsdirektoratet har i rettleiar om spesialundervisning utdjupa desse krava. Det går mellom anna fram at «Den sakkynlige vurderingen må være så utførlig at skolen ikke er i tvil om hva PP-tjenesten egentlig tilrår, når enkeltvedtak om spesialundervisning skal gjøres.»<sup>60</sup> Vidare går følgjande fram om krav til sakkunnig vurdering:

Innholdet bør derfor være så konkret som mulig. Den bør også inneholde konkrete tiltak som vil være til hjelp og bistand for eleven. Dette gjelder blant annet behovet for særskilt utstyr, særskilt tilrettelagte læreremidler, lærerum og kompetanse hos personalet.

Det er også viktig at den sakkynlige vurderingen sier noe om hva som skal være innholdet i timene, blant annet forholdet til Læreplanverket for Kunnskapsløftet og eventuelle avvik fra dette.

Den sakkunnige vurderinga skal både innehalde ei utgreiing og ei tilråding. Når PP-tenesta skal gi tilråding om kva opplæring som vil gi eit forsvarleg opplæringstilbod, er det ifølgje Utdanningsdirektoratet sentralt at tilrådinga

<sup>59</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endret 11.01.21.

<sup>60</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endret 11.01.21.

mellom anna innehold tilrådd timetal, organisatorisk gjennomføring og tidsperiode den sakkunnige vurderinga gjeld for.<sup>61</sup>

Forvaltningslova § 11a tredje ledd viser til at «i saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar (...) dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt». Ifølge Udir sin rettleiar for spesialundervisning skal førebels svar informere om kvifor førespurnaden ikkje kan behandlast tidlegare og, viss mogleg, anslå når svar kan ventast. Dette medfører også at PP-tenesta må sende melding til skulen viss sakshandsamingstida fører til at skulen ikkje kan behandle saka innan éin månad. Skulen sender så eit førebels svar til foreldre/elev.

Opplæringsloven setter ingen eksplisitte tidsfristar for PP-tenesta si behandling av saker om spesialundervisning, men i Udir sin rettleiar for spesialundervisning blir det lagt til grunn PPT si behandling skal skje i løpet av rimeleg tid. Vidare skriv Udir 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 f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid». Vidare går det fram av forvaltningslova § 11a første ledd at forvaltningsorganet skal førebu og avgjere saka *utan ugrunna opphald*.

Kommunen er ansvarleg for at det blir fatta enkeltvedtak i saker om spesialundervisning. I opplæringslova § 5-3 tredje ledd blir det stilt krav om at dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngjevinga for vedtaket mellom anna vise kvifor kommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringsstilbod som oppfyller retten etter § 5-1.

Ytterlegare krav til sakshandsaminga går fram av opplæringslova § 5-4. Mellom anna går følgjande fram av § 5-4 andre og tredje ledd:

Før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentast samtykke frå eleven eller frå foreldra til eleven. Med dei avgrensingane som følgjer av reglane om teieplikt og § 19 i forvaltningslova, har eleven eller foreldra til eleven rett til å gjøre seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før det blir gjort vedtak.

Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.

Det blir i rettleiar for spesialundervisning peikt på at det er viktig at skuleigar, skulane og PPT har god kjennskap til forvaltningsretten sine lovfesta reglar og ulovfesta prinsipp ved behandling av saker om spesialundervisning. Dette er fordi eit vedtak om spesialundervisning er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova. I rettleiarene blir det presisert at dette mellom anna betyr at utforminga av enkeltvedtaket om spesialundervisning, førebels svar, førehandsvarsle og klageinformasjon må bli gitt i samsvar med forvaltningslova sine reglar om sakshandsaming.

Samla sett går det fram ei rekke krav til sakshandsaminga av opplæringslova og forvaltningslova. Det går fram i forvaltningslova § 16 at «Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist.» Førehandsvarslet skal jf. § 16 andre ledd «gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv».

Det blir presisert i rettleiarene om spesialundervisning at det skal fattast vedtak også dersom det blir vurdert at eleven *ikkje* har behov for spesialundervisning. Dette er viktig av omsyn til klageretten og dermed eleven sin rettstryggleik.

Når det gjeld innhaldet i enkeltvedtaket, må enkeltvedtaket ta stilling til kva som er eit forsvarleg tilbod for eleven. Det er ikkje nok å berre konstatere ein rett på spesialundervisning. Krav til innhaldet i enkeltvedtaket er nærmare utdjupa mellom anna i forarbeida til opplæringslova<sup>62</sup> og i Utdanningsdirektoratet sin rettleiar om spesialundervisning. I forarbeida til opplæringslova er det understreka at det må gå fram klart og fullstendig kva for eit opplæringsstilbod eleven skal ha. I rettleiarene om spesialundervisning er vidare følgjande presisert:<sup>63</sup>

Enkeltvedtaket skal blant annet si noe om:

- innhold (hva slags opplæringsstilbud, avvik fra læreplanverket; herunder kompetansemål og timer, hvilke fag avviket skal gjelde for, fritak fra vurdering mv.)
- omfang (antall årstimer mv)

<sup>61</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endret 11.01.21.

<sup>62</sup> Ot.prp.nr. 46 (1997-1998).

<sup>63</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endret 11.01.21.

- organisering (i klassen/gruppe, liten gruppe, eneundervisning, alternativ opplæringsarena)
- kompetanse (lærer, spesialpedagog, logoped, assistent mv.)

Enkeltvedtak vil som oftest ha saksbehandlingsfeil dersom det:

- bare omfatter omfanget av spesialundervisningen
- ikke vurderer hvilket opplæringstilbud eleven skal ha
- ikke sier noe om organisering av opplæringen, i hvilke fag eleven har behov for særskilt tilrettelegging eller hvilket innhold det skal være i opplæringstilbuddet

Punkta til innhald i enkeltvedtak er ytterlegare utdjupa i rettleiaren frå Udir. Under organisering er det mellom anna vist til at «Dersom skolen har et to-lærersystem hvor spesialundervisningen blir fulgt opp av en ekstra lærer i klassen, må dette vises i enkeltvedtaket», og det går fram at bruk av eine-undervisning til elevar som ikkje har enkeltvedtak om dette, vil vere i strid med opplæringsloven.

Ein skule kan vurdere å ta større eller mindre delar av den sakkunnige vurderinga inn i enkeltvedtaket.

Enkeltvedtak kan klagast på jf. forvaltningslova § 28. Av § 27 går det fram at det i underretting om vedtak skal «gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se sakens dokumenter.» Av forvaltningslova §§ 24 og 25 går krav til grunngjeving av enkeltvedtak fram.

*Midlertidig lov om tilpasninger i barnehageloven, opplæringslova og friskolelova for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 § 8 b)* opnar for at «når det er forsvarlig, kan kommunen og fylkeskommunen fatte vedtak om individuelle rettigheter og tilrettelegging av opplæringen uten at det er gjennomført sakkyndig vurdering».<sup>64</sup> I forarbeida til loven blir det vist til at det er «uheldig for elevene dersom kommunen ikke får fattet vedtak om spesialundervisning (...) fordi det ikke er mulig å gjennomføre sakkyndige vurderinger.» Vidare skriv Kunnskapsdepartementet at:<sup>65</sup>

I noen tilfeller vil det likevel være forsvarlig å fatte vedtak om spesialundervisning uten at det er gjennomført en sakkyndig vurdering. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom et vedtak skal forlenges, eller det av andre grunner er relativt klart hva innholdet i vedtaket bør være.

At det skal være «forsvarlig», betyr at kommunen uten den sakkyndige vurderingen vil ha et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Hvor lenge vedtaket skal gjelde, har betydning for hva som anses å være et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Det kan for eksempel være aktuelt å fastsette et kortvarig vedtak, for deretter å gjennomføre sakkyndig vurdering og fatte nytt vedtak når situasjonen tillater det. Departementet understreker for øvrig at reglene i forvaltningsloven gjelder som normalt, inkludert kravet om utredning av saken i forvaltningsloven § 17

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

## 5.3 Retningslinjer og rutinar for å sikre at krav i regelverket blir etterlevd

### 5.3.1 Datagrunnlag

Sveio kommune har etablert rutinar knytt til sakshandsaminga i samband med å vurdere behov for spesialundervisning som ligg i kommunen sitt kvalitetssystem Risk Manager, tilgjengeleg på kommunen sitt intranet. Sveio kommune sitt interndelegeringsreglement viser at einingsleiarane har fullmakt til å fatte enkeltvedtak etter opplæringslova § 5-1, medrekna enkeltvedtak om spesialundervisning.<sup>66</sup>

I Sveio kommune sin rutine for tilpassa opplæring er prosessen og prosedyrane frå tilmelding til PPT fram mot sakunnig vurdering og enkeltvedtak skildra.<sup>67</sup> Det blir vist til at det må ha vore prøvd ut tiltak innanfor ordinær undervisning før ei eventuell tilmelding, og at desse må ha vist at eleven framleis ikkje har eit tilfredsstillande utbyte av opplæringa, før saka meldast til PPT. I rutinen står det at skulane skal nytte eit eige skjema for tilmelding

<sup>64</sup> Kunnskapsdepartementet. Midlertidig lov om tilpasninger i barnehageloven, opplæringslova og friskolelova for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (LOV-2020-05-26-52).

<sup>65</sup> Kunnskapsdepartementet. Endringer i midlertidige forskrifter om tilpasninger i barnehageloven og opplæringslova som følge av utbrudd av Covid-19. Kongelig resolusjon datert 17. april 2020.

<sup>66</sup> Sveio kommune. Interndelegering i Sveio kommune – Delegering frå rådmannen til administrasjonen. Kapittel 5.5.

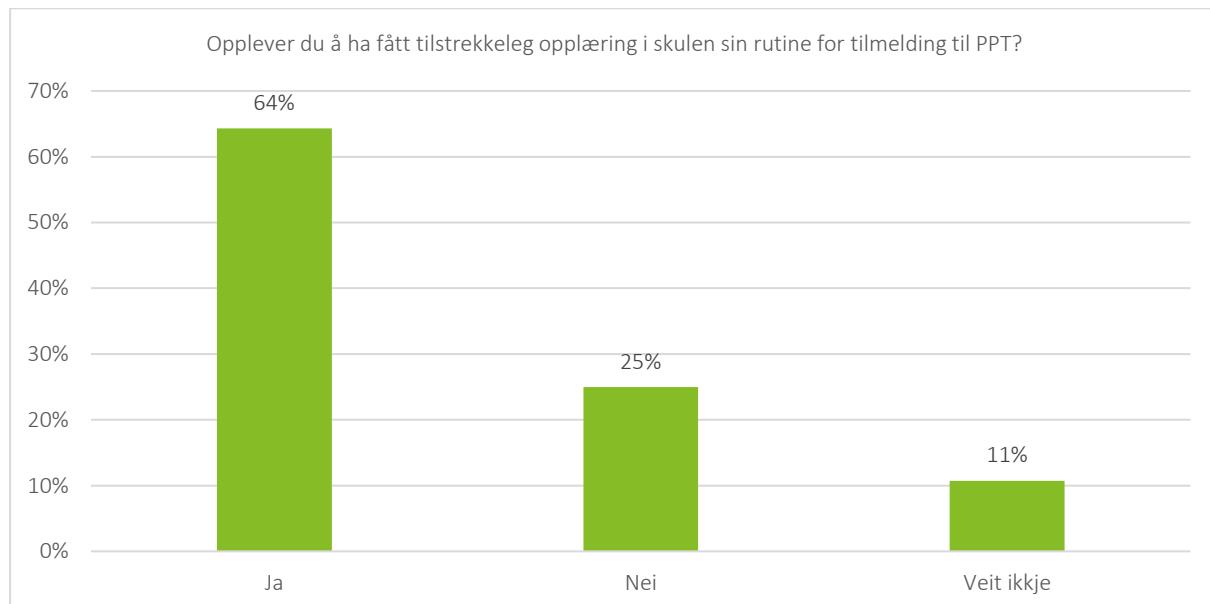
<sup>67</sup> Sveio kommune. Rutine for å sikra læringsutbytet til elevane - Tilpassa opplæring i eit inkluderande læringsmiljø. Datert august 2020. Side 8-9.

til PPT. Skjema må fyllast ut av kontaktlærar og føresette, og rektor må kvalitetssikre. Tilmeldinga skal også drøftast i møte med PPT før ho blir sendt til PPT.

Det er utarbeidd eigne tilmeldingsskjema til PPT for barnehage og for grunnskule. Som vedlegg til tilmeldingskjema for grunnskule ligg «veileding for utarbeidelse av henvisningsskjema». I intervju kjem det fram at både PPT og skuleleiinga ved skulane opplever at skjema for tilmelding fungerer godt. PPT-leiar fortel at PPT har jobba saman med skulane for å finne dei rette spørsmåla å ha i skjemaet, som kan sikre at den rette og relevante informasjonen kjem fram. Ein av skulane viser til at skjema for tilmelding også fungerer som ei påminning om kva ein må prøve ut før ein melder ei sak til PPT, og skuleleiinga opplever at tilmeldingsskjemaet har blitt mykje betre enn det var før. I intervju fortel skuleleiinga ved ein annan skule at dei opplever roller og ansvar i prosessen for tilmelding til PPT som tydelege, og at dette også er fastsett i ei intern rutine på skulen. Dei viser likevel til at det kan vere noko usikkerheit knytt til ansvar for å fylle ut tilmeldinga, til dømes er det ikkje alle som er klar over at to-lærarane har likt ansvar for spesialundervisninga, slik at arbeidet med tilmelding ofte fell på kontaktlærarar.

Lærarane blei i spørjeundersøkinga spurta om skulen har etablert rutinar for tilmelding til PPT. På dette svarer 88 prosent av respondentane *ja*, tre prosent svarer *nei* og 9 prosent svarer *veit ikkje*. Alle dei respondentane som svarte *ja* på dette spørsmålet, blei spurta om dei opplever å ha fått tilstrekkeleg opplæring i rutinen. Svara på dette spørsmålet går fram av Figur 19. Her svarer fleirtalet *ja* (64 prosent), ein fjerdedel svarer *nei* (25 prosent) og dei resterande svarer *veit ikkje* (11 prosent).

Figur 19: Opplæring i skulen sin rutine for tilmelding til PPT. n = 28.



I opne kommentarfelt i spørjeundersøkinga er det fleire som peikar på at dei er usikre på kva som er rutinen for tilmelding til PPT, både knytt til utprøving av tiltak før tilmelding og knytt til korleis ein skal bruke og fylle ut sjølv tilmeldingsskjemaet.

PPT har utarbeidd interne rutinar for sitt arbeid med inntak og sakshandsaming som skildrar ansvar og prosessen knytt til arbeidet med sakkyndig vurdering.

Det er spesifisert i kommunen sin rutine for tilpassa opplæring at sakkunnig vurdering må ligge føre før eit eventuelt enkeltvedtak blir fatta.<sup>68</sup> Vidare går det fram at rektor avgjer med grunnlag i sakkunnig vurdering frå PPT om eleven har rett til spesialundervisning, og er ansvarleg for at det blir skrive enkeltvedtak som er i samsvar med reglane i opplæringslova og forvaltningslova. Det blir presisert i rutinen at:

- Det alltid skal skrivast enkeltvedtak når ein elev har vore meldt til PPT, også når vurderingane konkluderer med at eleven ikkje har rett på spesialundervisning.
- Det skal gå fram av enkeltvedtaket kva som vil vera eit forsvarleg tilbod i samsvar med Opplæringslova § 5-1.

<sup>68</sup> Sveio kommune. Rutine for å sikra læringsutbytet til elevane - Tilpassa opplæring i eit inkluderande læringsmiljø. Datert august 2020. Side 8.

- Når enkeltvedtaket ikkje er i samsvar med den sakkunnige vurderinga, må det gå fram i grunngjevinga kvifor det er avvik mellom enkeltvedtak og sakkunnig vurdering.
- Enkeltvedtaket skal sendast elev og føresette.
- Føresette kan klage på enkeltvedtaket.

I tillegg til rutinen for tilpassa opplæring kor prosessen fram til enkeltvedtak er skilda, har kommunen ein «Rutine vedtak om spesialundervisning til born i skulepliktig alder». Denne rutinen viser til lovgrunnlaget for spesialundervisning, og dekker i hovudsak dei same innhaldsmomenta som rutinen for tilpassa opplæring. I tillegg er det vist til at ansvar for å orientere om rutinen i organisasjonen ligg hjå kommunalsjef for skule, og at både skule og PPT har ansvar for at samarbeidet med dei føresette blir tatt han om på ein god måte.

Kommunen har i tillegg til rutinane utarbeidd malar som skal nyttast i sakshandsaminga i samband med vurdering av behov for spesialundervisning. Det er utarbeidd ein mal om førehandsvarsle til elev og føresette om vedtak om spesialundervisning og ein mal for samtykke frå føresette og/eller elev til spesialundervisning.

Kommunen har utarbeidd ein mal for enkeltvedtak om spesialundervisning som viser kva for innhald vedtaket skal ha. Det blir vist til at vedtaket skal skildre innhaldet i undervisninga, omfang, organisering, fag/område og kompetanse. Vedtaket skal også skildre bakgrunn for saka og skal opplyse om:

- Kva skulen har vurdert og prøvd ut av tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet
- Grunn til tilvisinga til PP-tenesta
- Den sakkunnige vurderinga frå PP-tenesta
- Samarbeid med føresette/elev og opplysningar om deira syn på saka

Vedtaket skal også innehalde ei grunngjeving som seier noko om kva omsyn som er lagt til grunn for vurderingane, kva slags opplæringstilbod eleven skal ha og kvifor det er eit forsvarleg tilbod, og ei grunngjeving for omfanget av spesialundervisninga. Dersom det er avvik frå den sakkunnige vurderinga skal det gå klart fram kva som er avviket, og avviket skal grunngjevest. Vidare inneholder malen ei kort skildring av det rettslege grunnlaget for vedtaket, informasjon om klagerett, klagefrist og klageinstans, og rett til innsyn i dokumenta i saken, samt reglane i forvaltningslova knytt til bruk av fullmekting.

Kommunen har også utarbeidd ein mal for enkeltvedtak om at eleven *ikkje* har rett til spesialundervisning. Denne er lik malen om enkeltvedtak når det gjeld det rettslege grunnlaget for vedtaket, bakgrunn for saka og grunngjeving av vedtaket, og opplysningane om klage, rett til innsyn i dokumenta og bruk av fullmekting.

I «Rutine vedtak om spesialundervisning til born i skulepliktig alder» blir det også vist til «Rutine sakshandsaming enkeltvedtak» og «Sjekkliste sakshandsaming enkeltvedtak». Desse er ikkje spesifikt knytt til sakshandsaming av enkeltvedtak i samband med spesialundervisning og viser ikkje eksplisitt til spesialundervisningstemaet, men er meir generelle om sakshandsaming knytt til ulike typar enkeltvedtak i skulen. Sakshandsamingstid er ikkje omtala i rutinane, men det går fram av rutinane at ein skal sende førebels svar dersom sakshandsamingstida er rekna å vere meir enn ein månad. Det er laga ein eigen mal for førebels svar.

### 5.3.2 Vurdering

Sveio kommune har utarbeidd ei rekke rutinar og malar som etter revisjonen si vurdering dekker dei mest sentrale delane av regelverket når det gjeld sakshandsaminga i samband med å vurdere behov for spesialundervisning. Det er vidare revisjonen si vurdering at rutinane og malane i all hovudsak er godt eigna til å sikre at krav til sakshandsaming i regelverket blir etterlevd.

Slik revisjonen ser det er det likevel på nokre område potensial for vidareutvikling og forbetring av rutinar og malar:

- To-lærarsystemet si rolle i spesialundervisninga kan med fordel tydeleggjera i rutinane knytt til tilpassa opplæring og spesialundervisning. Revisjonen vil vise til Udir si rettleiing som presiserer at «dersom skolen har et to-lærersystem hvor spesialundervisningen blir fulgt opp av en ekstra lærer i klassen, må dette vises i enkeltvedtaket».
- Malen for å fatte vedtak om at eleven *ikkje* har rett til spesialundervisning inneholder dei same rettleiingane som vedtak om spesialundervisning, til dømes at «du må grunngi omfanget av spesialundervisning», noko som ikkje er føremålstenleg når vedtaket ikkje gir rett til spesialundervisning. Malen bør difor oppdaterast for å tydeleggjere dei innhaldsmomenta som er naudsynte og relevante i eit vedtak som *ikkje* gir rett til spesialundervisning, slik at ein reduserer risiko for misforståingar.

- Forvaltningslova sine krav til sakshandsamingstid bør omtala i rutinane til kommunen, slik at ein etablerer ein prosess som tek hand om lovkrava. Av forvaltningslova § 11a første ledd går det fram at forvaltningsorganet skal avgjere saka utan ugrunna opphald. I ei sak som gjeld enkeltvedtak, som er tilfelle med vedtak om spesialundervisning, skal det gis eit førebels svar dersom ein førespurnad ikkje kan svarast på i løpet av ein månad etter at den er motteke. Krav til førebels svar går fram av forvaltningslova § 11a andre ledd, og det bør gå fram av rutinane korleis dette kravet skal bli oppfylt og kven det er sitt ansvar. Som saksførebuande organ inngår PPT si sakshandsamingstid i den totale sakshandsamingstida. Det er skulen, som forvaltningsorgan, som skal sende førebels svar til foreldra.

Revisjonen vil også peike på at «Rutine vedtak om spesialundervisning til born i skulepliktig alder» og rutinane og prosedyrane som er skildra i kommunen sin rutine for tilpassa opplæring på dei fleste punkt overlappar. Vidare er ikkje vedtak om spesialundervisning nemnt i «Rutine sakshandsaming enkeltvedtak» og «Sjekkliste sakshandsaming enkeltvedtak», og det er ikkje tydeleg om det er ei forventning at også desse skal bli brukt i samband med at vedtak om spesialundervisning skal fattast. Revisjonen vil understreke viktigeita av at skuleeigar sørger for at rektorane og dei tilsette ved skulane er kjent med kva for rutinar og malar dei skal bruke, og at rutinane er dekkande for behova, samstundes som ein unngår unødig mange rutinar/ulike dokument.

Det er positivt at rektorane gir uttrykk for at rutinane for tilmelding til PPT har blitt tydelegare og betre dei seinare åra. Samstundes merker revisjonen seg at ein fjerdedel av dei tilsette som har svart på spørjeundersøkinga opplev at dei ikkje har fått god nok opplæring i rutinen for tilmelding til PPT. Fleire peikar i opne spørsmål på at dei er usikre på kva som er rutinen for tilmelding til PPT. Revisjonen vil oppmøde kommunen og skulane til å sørge for at dei rutinane som gjeld for tilmelding til PPT er kjent for dei tilsette og avklare eventuelle uklarheiter som er knytt til rutinane.

#### 5.4 Den faktiske sakshandsaminga

For å vurdere om sakshandsaming i samband med spesialundervisning er i samsvar med krav i regelverket har revisjonen gjort ein stikkprøvegjennomgang av åtte saksmapper til elevar ved ulike skular i Sveio kommune, fordelt på ulike trinn på både barne- og ungdomsskule.<sup>69</sup>

Revisjonen har hatt digital fjerntilgang til dei åtte elevane sine elevmapper i arkivsystemet Acos Websak, og til elevane sin IOP og årsrapport i Visma Sampro. I stikkprøvegjennomgangen har revisjonen sett på gjeldande sakkunnig vurdering, enkeltvedtak om spesialundervisning og IOP for skuleåret 2020/2021. For å vurdere årsrapport, har revisjonen sett på årsrapport for skuleåret 2019/2020 ettersom årsrapport for skuleåret 2020/2021 ikkje var utarbeidd på tidspunktet for undersøkinga.

##### 5.4.1 Datagrunnlag

###### Samtykke og medverking

Frå skulane blir det opplyst at det alltid er dialog med foreldra før ein elev blir tilmeldt til PPT for å få ei sakkunnig vurdering av eventuelle behov for spesialundervisning. Saksmappiegjennomgangen viser at dei fleste skulane har møte med foreldre før ei eventuell tilmelding til PPT. Dette er dokumentert gjennom referat som er arkivert i Acos Websak.

I éi av åtte saker gjennomgått av revisjonen manglar tilmeldingsskjema til PPT, men sakkunnig vurdering ligg føre. I dei andre sakene, kor det ligg føre tilmeldingsskjema til PPT, manglar signatur frå foreldre på skjema. I fem av sju av sakene utan signatur på tilmeldingsskjema ligg det føre referat frå møte med foreldre i Acos websak som viser at det har vore kontakt mellom skule og foreldre i forkant av tilmelding til PPT. I nokon av desse referata står det spesifikt at det er semje om å sende ei tilmelding til PPT. I tre tilfelle der tilmeldingsskjema ikkje var signert, var det skrive eit notat på skjema frå skulen om at føresette hadde gitt samtykke til ny tilmelding. I ei av dei åtte sakene låg ingen referat frå møte med foreldre i forkant av tilmelding arkivert i Acos websak, og tilmeldingsskjema var ikkje signert.

Stikkprøvegjennomgangen viser at det ikkje i alle saker er blitt sendt ut skriftleg førespurnad om samtykke til spesialundervisning i forkant av at enkeltvedtak blir fatta. I to tilfelle føreligg det ingen dokumentasjon i Acos websak som viser at det er blitt henta inn samtykke frå føresette i forkant av at enkeltvedtak er fatta. I tre tilfelle er det i Acos websak arkivert ein førespurnad om samtykke, og dette brevet inneholdt også informasjon til føresette om deira rett til å uttale seg før det blir fatta vedtak. I to saker er det blitt lasta opp ein skjermdump av eit digitalt

<sup>69</sup> Ein av desse åtte saksmappene gjelder for ein elev kor enkeltvedtaket blei fatta i ein annan kommune. Revisjonen har derfor ikkje vurdert saka fram til og med enkeltvedtaket som del av stikkprøvegjennomgangen.

samtykke i Acos websak, men det er ikkje mogleg ut i frå dette å sjå namnet på den som har samtykka. Det gjer det vanskeleg å ettergå kven som har samtykka.

### Sakkunnig vurdering

I intervju med PP-tenesta blir det opplyst at PPT som regel alltid er kjend med nye tilvisingar på førehand grunna drøfting med skulane i førekant av ei tilvising.

I alle dei sakkunnige vurderingane som revisjonen har gjennomgått, er det spesifisert kor mange timar spesialundervisning eleven blir tilrådd, og kva kompetanse den som gjennomfører desse timane skal ha. Det er i alle sakkunnige vurderingar skilt mellom tal på timar med spesialundervisning som er tilrådd med spesialpedagog og med fagarbeidar/assistent.

Tilrådd organisering av undervisninga går ikkje fram av alle sakkunnige vurderingar der det blir tilrådd spesialundervisning. I nokre sakkunnige vurderingar er organiseringa av spesialundervisninga skildra svært fleksibel, til dømes står det at undervisninga kan organiserast som ein-til-ein-undervisning, i gruppe eller i klasserommet.

I dei sakkunnige vurderingane som er gjennomgått i stikkprøvekontrollen, blir det for fleire elevar tilrådd spesialundervisning som omfattar heile skuletilbodet til eleven eller alle fag. Det går ikkje eksplisitt fram av alle dei sakkunnige vurderingane at/om denne elevane har avvik i alle fag, kva avvika består i eller korleis dei er relatert til konkrete mål i læreplanen. Til dømes blir det i den eine sakkunnige vurderinga skriven at «spesialundervisningen knyttes til alle fag og gjennom hele skoledagen, men med hovedvekt på fagene norsk, matematikk, engelsk, og til området sosial kompetanse». I denne sakkunnige vurderinga er det utover dette ikkje nemnt noko om avvik fra kompetansemåla eller om eleven kan følge nokon av kompetansemåla i læreplanen. I dei sakkunnige vurderingane er det gitt anbefalingar for kva overordna område og mål elevane skal jobbe med, men det varierer i kva grad dei sakkunnig vurderingane spesifiserer korleis desse områda og måla er relatert til ulike fag.

### Sakshandsamingstid

Stikkprøvegjennomgangen som revisjonen har gjennomført, viser at det (rekna frå tilvisingsdato) har tatt mellom ei veke og 10,5 månadar frå tilvising til PPT til sakkunnig vurdering er utarbeida. I intervju med PPT og skulane er det blitt opplyst om at bemanningssituasjonen ved PPT skuleåret 2020/2021, som omtala i kapittel 4, medførte at sakshandsamingstida for sakkunnige vurderingar auka. Stikkprøvegjennomgangen stadfestar dette.

I eit tilfelle blei tilmelding til PPT sendt i april 2020, og sakkunnig vurdering låg føre i mars 2021. Sakshandsamings-tida for den sakkunnige vurderinga var i denne saka på 10,5 månader. I dette tilfellet sendte PPT brev til føresette, med kopi til skulen, der PPT skriv at «På grunn av omstendighetene rundt Covid-19, er det vanskelig for PP-tjenesten å gjennomføre arbeidet med å vurdere barnets behov. Dersom det vurderes at barnets behov fortsatt er tilstede, kan det flettes midlertidig vedtak i påvente av sakkyndig vurdering fra PPT», og viser til *Midlertidig lov om tilpasninger i barnehagelova, opplæringslova og friskolelova for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19* som grunnlag for å kunne fatte mellombels vedtak. Stikkprøvegjennomgangen viser at skulen ikkje fatta mellombels enkeltvedtak i perioden då eleven var utan og venta på sakkunnig vurdering frå PPT. Det ligg heller ingen dokumentasjon i Acos websak, som til dømes referat frå møte med foreldre, som viser om dette blei vurdert eller om det blei satt i verk nokon tiltak i den perioden eleven venta på sakkunnig vurdering.

I dei andre sakene som er gjennomgått av revisjonen ligg sakshandsamingstida hjå PPT på mellom ei veke i éi sak, tre veker i éi sak og på fire månader i dei andre fire sakene. I to av sakene som hadde sakshandsamingstid på fire månader var tilvisinga i april og sakkunnig vurdering kom til skulestart i august. I dei andre to sakene skjedde tilvising i februar og sakkunnig vurdering kom i juni same år. I ei av sakene som blei tilvist i februar, blei det sendt ut brev frå PPT til foreldre, med kopi til skule, om forlenga sakshandsamingstid og at skulen kunne fatte mellombels enkeltvedtak i påvente av sakkunnig vurdering jf. Covid-19-pandemien (som i saka omtala over). Det går ikkje fram av dokumentasjonen at skulen har vurdert behovet for å fatte eit mellombels enkeltvedtak. Eit mellombels enkeltvedtak blei ikkje fatta i påvente av sakkunnig vurdering i denne saka.

I dei sakene der sakshandsamingstida for PPT var over ein månad, gjekk det i tilfelle ut eit brev til skule og foreldre om forlenga sakshandsamingstid. I eit tredje tilfelle gjekk det ut ei stadfesting på mottatt tilmeldings-skjema, men svaret inneholdt ingen informasjon om sakshandsamingstid eller når foreldre kunne forvente eit svar på tilmeldinga.

I intervju fortel PPT-leiar at sakshandsamar får ein frist på 3 månader for utgreiing når PPT mottar ei tilvising. PPT har ei oversikt over saker under utgreiing, og PPT-leiar sjekkar systemet om lag anna kvar veke for å følgje med på om dei er innanfor frist. På grunn av bemanningssituasjonen siste året har sakshandsamingstida for sakkunnige

vurderingar frå PPT vore på ca. 5-6 månader, og i enkelte tilfelle enda lenger dette skuleåret. Det har vore fristbrot i fleire saker. PPT-leiar peikar på at PPT ved lang sakshandsamingstid kan anbefale rektor å skrive eit mellombels vedtak i påvente av den sakkunnige vurderinga, for at skulen skal kunne setje i gong tiltak straks.

Med vanleg drift har PPT i følgje PPT-leiar ei sakshandsamingstid på rundt 2 månader frå saka er tatt inn til det føreligg ei sakkunnig vurdering. I intervju opplyser skulane at det tidlegare har vore ei relativt kort sakshandsamingstid frå tilmelding til sakkunnig vurdering føreligg frå PPT. Det blir blant anna peika på at mykje av saka allereie er klar når tilmeldinga blir sendt til PPT, og at sakkunnig vurdering derfor blir ein mindre prosess fordi PPT allereie er kjent med saka og mykje utgreiing allereie er gjort.

Stikkprøvegjennomgangen viser at tida frå sakkunnig vurdering ligg føre til enkeltvedtak blir fatta varierer mellom to veker og fem månadar for sakene som er gjennomgått i samband med stikkprøvegjennomgangen. I ei sak blei enkeltvedtaket fatta i juni for kommande skuleår, og i fem saker blei enkeltvedtak fatta innan dei første to månadene etter skulestart. I eit tilfelle låg sakkunnig vurdering føre i juni 2020 for skuleåret 2020/2021, mens enkeltvedtak blei fatta i november 2020. I denne saka gjekk det fem månader frå sakkunnig vurdering låg føre til det blei fatta enkeltvedtak. Om ein trekk frå sumarferien, var det omtrent tre månader frå oppstart av skuleåret og til enkeltvedtak blei fatta.

Total sakshandsamingstid frå tilmelding til PPT og til enkeltvedtak er fatta har vore mogleg å undersøke i fem av dei åtte sakene i stikkprøvegjennomgangen.<sup>70</sup> Gjennomgangen av desse sakene viser at total sakshandsamingstid varierer frå 5 til 11 månader (inkludert sumarferie i alle sakene). Ingen av desse sakene gjekk det ut eit førebels svar frå skulen til foreldra.

#### Vedtak om spesialundervisning

Stikkprøvegjennomgangen stadfestar at det i sju av åtte kontrollerte saker ligg føre gyldig sakkunnig vurdering før det blir gjort vedtak om spesialundervisning, og at det i alle desse sju sakene finst gyldige enkeltvedtak om spesialundervisning for skuleåret 2020/2021.

I det tilfelle der det ikkje låg føre sakkunnig vurdering før enkeltvedtak blei fatta, blei det fatta eit mellombels enkeltvedtak i august 2020, gyldig i tre månader, i påvente av ein oppdatert sakkunnig vurdering. Vedtaket viste til eldre sakkunnige vurderingar som gjaldt til og med førre skuleår. Det går fram av dokumentasjon at skulen sendte tilvising til PPT i februar 2021. På tidspunktet då stikkprøvegjennomgangen blei gjennomført (april-medio juni 2021) var det ikkje blitt fatta eit nytt mellombels enkeltvedtak etter utlaup av det mellombelse enkeltvedtaket i november 2020. I Acos websak er det arkivert referat frå møte med foreldre i april 2021 kor det går fram at skulen fortsett å setje inn ekstra ressursar til sakkunnig vurdering frå PPT ligg føre. Eleven var altså på tida stikkprøvegjennomgangen blei gjennomført utan gyldig enkeltvedtak for spesialundervisning.

Revisjonen ønskjer å peike på at det ved oppstart av stikkprøvegjennomgangen ikkje låg føre enkeltvedtak for alle elevar ved Sveio skule i arkivsystemet Acos Websak. Ved førespurnad direkte til Sveio skule, kom det fram at enkeltvedtaka var fatta og låg i ein del av Sampro som revisjonen ikkje hadde fått tilgang til, og at enkeltvedtaka som regel først blir arkivert i Acos på slutten av skuleåret. Stikkprøvegjennomgangen viser at dette berre er praksis for barneskuletrinnet ved Sveio skule, og at enkeltvedtak for elevar på ungdomstrinnet var blitt lagra i Acos Websak i byrjinga av året. Ved alle andre skular blir enkeltvedtak arkivert direkte i Acos Websak når dei blir fatta.

Stikkprøvegjennomgangen som revisjonen har gjennomført, stadfestar at det i all hovudsak er samsvar mellom tilrådinga i sakkunnig vurdering og innhaldet i enkeltvedtaka. Alle enkeltvedtak som inngår i stikkprøvekontrollen viser til sakkunnig vurdering frå PPT. Nokon enkeltvedtak spesifiserer at vedtaket er fatta i samsvar med anbefalingar i sakkunnig vurdering, medan andre viser til den sakkunnige som bakgrunn for saka.

Stikkprøvegjennomgangen avdekkja ingen enkeltvedtak som avvik frå sakkunnig vurdering i form av kva område eller fag eleven fekk vedtak om spesialundervisning i. Revisjonen fann likevel at det varierer i kva grad enkeltvedtaka listar opp anbefalingane frå sakkunnig vurdering: nokon enkeltvedtak listar kort opp kva for fag eleven skal ha spesialundervisning i, medan andre går meir i detalj rundt kva som skal vere innhaldet i undervisninga også.

I alle enkeltvedtak revisjonen har kontrollert i stikkprøvene er det opplyst om timetal med spesialundervisning som det er fatta vedtak om. Stikkprøvegjennomgangen viser at det i eit tilfelle ikkje er samsvar mellom tal timar spesialundervisning tilrådd i sakkunnig vurdering og tal timar i enkeltvedtaket. I denne saka tilrård sakkunnig vurdering 285 årstimar med pedagog og 527,5 årstimar med fagarbeidar, medan enkeltvedtaket gir eleven 228 årstimar pedagog og 608 årstimar fagarbeidar. Det totale timetal spesialundervisning i enkeltvedtaket er større

<sup>70</sup> I ei av sakene ligg ikkje tilmeldingskjema til PPT føre, medan i ei anna sak er det fatta midlertidig vedtak om spesialundervisning. I ei sak er vedtaket fatta hjå ein annan kommune, og denne er difor ikkje vurdert.

enn det totale talet i sakkunnig vurdering, men nokon av pedagogtimane er flytta over til fagarbeidar. Dette avviket frå sakkunnig vurdering er ikkje grunngitt i enkeltvedtaket. Det er ikkje avdekkja avvik i timetal i dei andre sakene revisjonen har gått gjennom som del av stikkprøvegjennomgangen.

Som omtala over er det ikkje i alle dei sakkunnige vurderingane tydeleggjort i kva grad elevane skal ha avvik frå kompetansemål i læreplan. I enkeltvedtaka er avvik frå kompetansemål omtala nærmare for ein av elevane dette gjeld, og spesifisert kva for fag eleven vil arbeide med mål frå lågare trinn. I ei anna sak er det berre skiven at «måla eleven vil arbeida mot betyr store avvik fra kompetansemål i fag i LK20», utan at avvika er utdjupa nærmare. Det er elles vist til sakkunnig vurdering.

Stikkprøvegjennomgangen viser at det i alle enkeltvedtak står kva for kompetanse det er behov for ved at det er spesifisert kor mange timer spesialundervisning eleven får vedtak om, og om desse timane skal gjennomførast av spesialpedagog eller fagarbeidar.

I alle enkeltvedtaka står det også ein generell kommentar om korleis undervisninga skal bli organisert: i klasserommet, i gruppe, som aleineundervisning eller i alternativ opplæringsarena. Dette er i alle tilfelle i samsvar med tilrådinga i sakkunnig vurdering. Ingen av enkeltvedtaka spesifiserer kor mange timer av spesialundervisninga som skal skje i klasserommet, i gruppe eller som aleineundervisning. For to elevar som får tilrådd spesialundervisning gjennom heile skuledagen, er det ikkje spesifisert i enkeltvedtaka korleis denne undervisninga skal organiserast, utover det som står om timefordeling mellom spesialpedagog og fagarbeidar.

I alle stikkprøvene revisjonen har gjennomgått er det oppgitt kor lang periode vedtaket gjeld for, som for alle enkeltvedtak er eit skuleår om gangen, med unntak av det mellombelte enkeltvedtaket i éi sak som var gyldig i tre månader.

I alle dei kontrollerte enkeltvedtaka er det opplyst om retten til å klage på vedtaket og til å sjå dokumenta i saka.

#### 5.4.2 Vurdering

Stikkprøvegjennomgangen viser at den faktiske sakshandsaminga frå sakkunnig vurdering til enkeltvedtak i hovudsak er i samsvar med krav til sakshandsaminga som går fram av forvalningslova og/eller opplæringslova. Samstundes er det revisjonen si vurdering at sakshandsaminga i enkelte tilfelle ikkje er i tråd med krava i regelverket, jf. punkta under:

- **Samtykke frå føresette/elev:** Revisjonen meiner det ikkje er tilfredsstillande at det i ei sak ikkje låg føre dokumentasjon på at det var innhenta samtykke til utarbeiding av sakkunnig vurdering før tilmelding til PPT. Undersøkinga viser også at det i to tilfelle ikkje er dokumentert at foreldre har samtykka før det blir fatta vedtak om spesialundervisning. Revisjonen vil vise til lovkravet i opplæringslova § 5-4 som seier at «før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentast samtykke frå eleven eller frå foreldra til eleven». Kommunen sine rutinar er på dette området i samsvar med krava i regelverket, men undersøkinga viser at praksis på skulane ikkje alltid er i samsvar med rutinane.
- **Sakshandsamingstid sakkunnig vurdering:** Det er ikkje tilfredsstillande at det i stikkprøvekontrollen kjem fram at fleire saker har hatt lang sakshandsamingstid, fleire over fire månadar. Det er ingen eksplisitte fristar for sakshandsamingstida til PPT i opplæringslova, men ifølgje Udir sin rettleiar for spesialundervisning kan ein legge til grunn at utgreiing må skje i løpet av «rimeleg tid» og vere forsvarleg. Udir viser til at meir enn tre månadar kan vere for lang sakshandsamingstid for å få avklart ein elev sine behov og rettar.<sup>71</sup> I intervju er det blitt informert om at fristbrot i utarbeiding av sakkunnige vurderingar førekjem skuleåret 2020/2021 på grunn av kapasitetsutfordringar og rekrutteringsproblem hjå PPT. Utdanningsdirektoratet presiserer i rettleiaren om spesialundervisning at økonomiske eller kapasitetsmessige årsaker ikkje er gyldig grunn til at det tar lang tid å utarbeide ei sakkunnig vurdering.<sup>72</sup> Revisjonen vil vise til at det er skuleigar sitt ansvar å sørge for at elevane sine rettar blir oppfylte, under dette at det innan rimeleg tid blir gjort ei sakkunnig vurdering og at sakshandsaminga er forsvarleg. I eit tilfelle gjekk det 10,5 månader frå tilmeldingsskjema blei sendt PPT og til sakkunnig vurdering låg føre. Denne saka gjaldt ein elev som ikkje tidlegare har hatt ei sakkunnig vurdering, og revisjonen meiner det er svært uheldig at det har tatt så lang tid å avklare eleven sine behov og rettar. Etter revisjonen si vurdering er saka i dette tilfellet ikkje avgjort innan rimeleg tid og utan ugrunna opphald, noko som inneber brot på regelverket.

<sup>71</sup> Udir. Veilederen spesialundervisning. Sist endret 11.01.2021. Del 6.5

<sup>72</sup> Udir. Veilederen spesialundervisning. Sist endret 11.01.2021. Del 6.5

Det går heller ikkje fram av dokumentasjonen revisjonen har hatt tilgang til om det er sett i verk tiltak frå skulen si side i påvente av den sakkunnige vurderinga. For å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning er det naudsynt å få utarbeidd ei sakkunnig vurdering for å sikre at saka er forsvarleg utgreidd. Forseinkingar i saksbehandlinga medfører dermed at det tar lengre tid å avklare eleven sine rettar, noko som kan få konsekvensar også for opplæringstilbodet til eleven.

- **Sakshandsamingstid enkeltvedtak:** Undersøkinga viser at skulane i all hovudsak fattar enkeltvedtak om spesialundervisning anten i juni, rett før sumarferien, eller innan to månader etter oppstart av skuleåret. I eitt tilfelle gjekk det fem månader frå sakkunnig vurdering blei ferdig i juni til enkeltvedtak blei fatta i november same år. Det er revisjonen si vurdering at det i dette tilfellet har gått for lang tid frå skulen fekk sakkunnig vurdering frå PPT til det blei fatta enkeltvedtak. Forvaltningslova § 11a viser til at skulen må «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Det er revisjonen si vurdering at enkeltvedtaket i dette tilfellet blei fatta for langt ut i skuleåret, og revisjonen kan ikkje sjå at enkeltvedtaket har blitt fatta utan ugrunna opphold jf. forvaltningslova § 11a.<sup>73</sup> Revisjonen vil presisere at kravet om at enkeltvedtak skal fattast utan ugrunna opphold når sakkunnig vurdering ligg føre inneber at det også i andre av dei kontrollerte sakene, der vedtak har blitt fatta inntil to månader ut i skuleåret, er grunn til å stille spørsmål ved om krav til sakshandsamingstid i forvaltningslova er etterlevd.
- **Førebels svar:** Den samla sakshandsamingstida (frå tilmelding til PPT til enkeltvedtak blir fatta) har i enkelte tilfelle vore på 9 og 11 månader. Ifølgje forvaltningslova § 11a tredje ledd skal vedtaksinstansen sende førebels svar dersom ein førespurnad som gjeld enkeltvedtak ikkje kan svarast på i løpet av ein månad etter at den er mottatt. I undersøkinga er det enkelte døme på at PPT har sendt informasjon til foreldre og skule om forlenga sakshandsamingstid hjå PPT. Det er likevel ikkje sendt førebels svar i medhald av forvaltningslova i nokon av sakene som er gjennomgått, sjølv om den samla sakshandsamingstida i alle saker har vore på meir enn ein månad. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande. Revisjonen vil presisere viktigeita av at kommunen etablerer rutinar som sikrar at PPT informerer skulen om PPT si sakshandsamingstid, slik at skulen som vedtaksinstans kan sende førebels svar i medhald av forvaltningslova.
- **Avvik frå kompetansemål:** Undersøkinga viser døme på at det går fram av sakkunnig vurdering at eleven har behov for store avvik frå kompetansemåla, men utan at det går tydeleg fram kva desse avvika består i og om eleven på nokre område likevel vil kunne følgje kompetansemåla. Mangel på tydelege føringar i sakkunnig vurdering på dette området kan gjere det vanskelegare for skulane å vurdere kva som er eit forsvarleg opplæringstilbod og kva målsettingar som er realistiske for eleven. Udir viser i rettleiaren for spesialundervisning til at det er viktig at den sakkunnige vurderinga seier noko om kva som skal vere innhaldet i timane, mellom anna forholdet til læreplanverket og eventuelle avvik frå dette.<sup>74</sup>
- **Organisering av spesialundervisning:** Det går fram av undersøkinga at organiseringa av spesialundervisninga i dei fleste tilfella ikkje er spesifisert utover at ho kan skje i klassen, gruppe eller ein-til-ein. Dette gjeld både for sakkunnig vurdering og enkeltvedtak. Etter revisjonen si vurdering er ikkje dette ei tilstrekkeleg tydeleg skildring av organiseringa av spesialundervisninga. Udir viser i sin rettleiar til at dersom det t.d. er behov for eine-undervisning må enkeltvedtaket innehalde ei grunngjeving for kvifor eine-undervisning er ønskeleg. Vidare skal det gå fram av enkeltvedtaka dersom skulen har eit to-lærarsystem kor spesialundervisninga blir følgt opp av ein ekstra lærar i klassen.<sup>75</sup> Slik organiseringa av spesialundervisninga er skildra i dei fleste sakkunnige vurderingane og enkeltvedtaka revisjonen har gjennomgått gis dei som gjennomfører spesialundervisninga stor fleksibilitet til å bestemme organiseringa. Etter revisjonen si vurdering ligg dermed for mykje ansvar for å vurdere kva organisering som vil gje eleven eit forsvarleg opplæringstilbod på dei som utarbeider IOP og gjennomfører opplæringa. Utydeleg informasjon om organiseringa i vedtaket kan medføre at det blir vanskeleg for den som mottar vedtaket å klage på dette. Det kan også medføre ulike forventningar til korleis vedtaket skal følgjast opp i praksis. For å oppfylle lovkrav om innhaldet i både sakkunnig vurdering og enkeltvedtak må organiseringa av

<sup>73</sup> Fylkesmannen i Oslo og Viken skriver i en [tilsynsrapport av spesialundervisning i Bærum kommune](#) at: «Fire av de åtte enkeltvedtakene Fylkesmannen har sett på er fattet 1. eller 2. oktober 2018, på tross av at det forelå sakkyndig vurdering fra skolestart (...) Fylkesmannen vurderer at fire av de åtte vedtakene ikke har blitt truffet så snart som mulig etter at det foreligger sakkyndig vurdering, jf. fvl. § 1a. Vedtakene burde vært truffet før skolestart, ikke langt ute i skoleåret (i oktober).»

<sup>74</sup> Udir. Veilederen spesialundervisning. Sist endret 11.01.2021. Del 6.

<sup>75</sup> Udir. Veilederen spesialundervisning. Sist endret 11.01.2021. Del 7.2

spesialundervisninga vere meir utfyllande skilda enn det som er tilfelle i fleire av sakene revisjonen har gått gjennom. Revisjonen vil i den samanheng vise til at det i fleire tilsynsrapportar dei seinare åra er påpeika at det i dei sakkunnige vurderingane må gå fram kor mykje tid PPT tilrår at eleven bruker på dei ulike organisatoriske løysingane. Det må også gå fram korleis organiseringa er vald med bakgrunn i eleven sine behov. Tilsvarande må det også av enkeltvedtaket gå fram kor mange timer som skal nyttast på dei ulike organisatoriske løysingane.<sup>76</sup>

- **Sein tilmelding til PPT:** Det går fram av undersøkinga at det ved eit tilfelle er fatta mellombels vedtak om spesialundervisning for ein elev som tidlegare har hatt spesialundervisning, og som skulle ha ny sakkunnig vurdering ved eit skulebyte. For denne eleven blei det fatta eit mellombels vedtak om spesialundervisning med gyldigkeit i tre månader fram til ny sakkunnig vurdering låg føre. Dette vedtaket blei ikkje fornya då perioden på tre månadar laup ut, og eleven framleis ikkje hadde fått ny sakkunnig vurdering. Revisjonen merker seg at skulen først sendte tilvising til PPT seks månader etter at det midlertidige vedtaket blei fatta. Dette er etter revisjonen si vurdering ikkje tilfredsstillande, og medfører at eleven over ein lengre periode har mottatt spesialundervisning utan gyldig enkeltvedtak. At det tok lang tid før tilvisinga til PPT blei sendt kan ha bidratt til vidare forseinking av arbeidet med å få ny sakkunnig vurdering, og medfører at det tar lang tid å få avklart eleven sine rettar. Eleven sin rettstryggleik blir svekka når det ikkje føreligg gyldig enkeltvedtak som stadfestar eleven sine individuelle rettar.

Revisjonen merker seg at det i to av sakene som er gjennomgått er sendt ut brev frå PPT til føresette, med skulen på kopi, om forlenga sakshandsamingstid på grunn av tilhøve i samband med Covid-19-pandemien. I breva er det vidare opplyst om at skulen kan fatte mellombels vedtak i medhald av *Midlertidig lov om tilpasninger i barnehagelova, opplæringslova og friskolelova for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19*. Av lova § 8 b) går det fram at «når det er forsvarlig, kan kommunen og fylkeskommunen fatte vedtak om individuelle rettigheter og tilrettelegging av opplæringen uten at det er gjennomført sakkyndig vurdering». I forarbeida til loven blir det vist til at det i «noen tilfeller vil (...) være forsvarlig å fatte vedtak om spesialundervisning uten at det er gjennomført en sakkyndig vurdering. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom et vedtak skal forlenges, eller det av andre grunner er relativt klart hva innholdet i vedtaket bør være». Vidare blir det understreka at det at vedtaket skal vere forsvarleg inneber at kommunen utan den sakkunnige vurderinga likevel har eit forsvarleg beslutningsgrunnlag.<sup>77</sup>

I dei to aktuelle sakene blei det ikkje fatta mellombels vedtak om spesialundervisning i påvente av sakkunnig vurdering. I sakene gjekk det høvesvis 9 og 11 månader frå tilmelding til PPT til eleven fekk eit enkeltvedtak om spesialundervisning. Det går ikkje fram av dokumentasjonen revisjonen har hatt tilgang til om skulen har vurdert om det ville vere forsvarleg å fatte mellombels vedtak. Det er revisjonen si vurdering at skulane burde gjort ei konkret vurdering av dette i dei sakene kor dei var kjent med at sakshandsaminga hjå PPT var forseinka.

Revisjonen merker seg også at det i undersøkinga elles er vist til bemannings- og kapasitetsutfordringar hjå PPT som årsak til at det har tatt lang tid å få utarbeidd sakkunnige vurderinger, medan det i breva frå PPT er vist til Covid 19-situasjonen. Revisjonen er ikkje kjent med kva som var den viktigaste årsaka til forseinka sakshandsaming, og i kva grad dette var relatert til Covid-19-pandemien, men vil presisere at høve til å fatte mellombels vedtak er knytt spesifikt opp mot føresetnader som er endra som følgje av covid-19-pandemien.

<sup>76</sup> Sjå til dømes Fylkesmannen i Agder: Tilsynsrapport. Spesialundervisning. Felles nasjonalt tilsyn 2019. Gjerstad kommune – Abel ungdomsskole; Fylkesmannen i Rogaland: Tilsynsrapport. Spesialundervisning. Stavanger kommune - Eiganes skole (2019); Fylkesmannen i Oslo og Viken: Tilsynsrapport. Spesialundervisning. Nannestad kommune. Nannestad ungdomsskole (2020).

<sup>77</sup> Kunnskapsdepartementet. Endringer i midlertidige forskrifter om tilpasninger i barnehagelova og opplæringslova som følge av utbrudd av Covid-19. Kongelig resolusjon datert 17. april 2020.

# 6 Gjennomføring av spesialundervisning

## 6.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgjande hovedproblemstilling med underproblemstillingar:

*I kva grad er det etablert føremålstenlege system og rutinar for å sikre at gjennomføring av spesialundervisning blir gjort i samsvar med dei vedtaka som er fatta?*

Under dette:

- Er det etablert system for å sikre at gjennomføringa av spesialundervisninga blir gjort i samsvar med innhaldet i sakkunnig vurdering og enkeltvedtak, t.d. når det gjeld timer til spesialundervisning, organisering av tilbodet og kompetanse?
  - I kva grad blir timer til spesialundervisning som eventuelt fell bort tatt igjen?
- I kva grad blir det for elevar med vedtak om spesialundervisning utarbeidd IOP og årsrapport i samsvar med opplæringslova?
- I kva grad har gjennomføringa av vedtak om spesialundervisning blitt påverka av covid-19-pandemien?

## 6.2 Revisjonskriterium

Av opplæringslova § 5-5 første ledd går det fram at det for alle elevar som får spesialundervisning, skal utarbeidast ein individuell opplæringsplan (IOP): «Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast.»

Det går fram av Udir sin rettleiar for spesialundervisning at «IOP skal bygge på enkeltvedtaket om spesialundervisning. Den kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn de som kommer frem av enkeltvedtaket». <sup>78</sup> IOP skal utarbeidast så snart som mogleg etter at enkeltvedtak om spesialundervisning er fatta. Udir understrekar at det er i strid med opplæringslova å ta i bruk ein IOP før det er fatta vedtak om spesialundervisning.

Ein IOP skal innehalde mål for opplæringa, og skildre innhaldet i opplæringa og korleis opplæringa skal drivast. Udir viser til at det må gå fram av IOP i kva for fag eller delar av eit fag eleven skal ha spesialundervisning, og at eleven elles skal følgje den ordinære læreplanen. Innhaldet i IOP må vidare «samsvare med enkeltvedtakets vurdering av elevens behov, evner og forutsetninger, beskrivelse av opplæringsmål, omfang, avvik fra læreplanverket eller opplæringsloven for øvrig». <sup>79</sup> Udir peikar også på at mål og innhald heng tett saman, og at skildringa av innhaldet i opplæringa i IOP krev ei operasjonalisering av kompetanseområda i læreplanen for faget. Når det gjeld korleis opplærings skal drivast, skriv Udir at det kan vere aktuelt å inkludere informasjon om blant anna organisering av opplæringa, bruk av tid, bruk av personalressursar, læremiddel og utstyr. <sup>80</sup>

Vidare går krav til årleg vurdering av den spesialundervisninga som blir gitt fram av oppl. § 5-5 andre ledd:

Skolen skal ein gong i året utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Utviklinga til eleven skal vurderast ut frå måla som er sette i den individuelle opplæringsplanen til eleven.

Den årlege oversikta over opplæringa til eleven og vurderinga av eleven si måloppnåing skal sendast til eleven eller til foreldra til eleven, og til kommunen.

Udir sin rettleiar for spesialundervisning viser til fleire tilhøve som skulane bør vurdere i samband med utarbeiding av den årlege oversikta:<sup>81</sup>

- Hvordan har elevens opplæring vært – hva har vært bra og mindre bra i opplæringen?
- Hvordan har elevens utvikling vært sett i forhold til målene i IOP?

<sup>78</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endra 11.01.21. Kapittel 8.1.

<sup>79</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endra 11.01.21. Kapittel 8.3.

<sup>80</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endra 11.01.21. Kapittel 8.3.

<sup>81</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endra 11.01.21. Kapittel 9.1.

- Er målene fortsatt relevante eller er det behov for å justere dem?
- Bør tiltakene som gjelder organisering og arbeidsmåter justeres?
- Er det fortsatt behov for spesialundervisning?
- Hvordan bør det videre arbeidet legges opp? Bør det gjøres justeringer i opplegget for øvrig?

I rettleiing frå Utdanningsdirektoratet står mellom anna følgjande om samsvar mellom omfanget av spesialundervisning som er fastsett i enkeltvedtaket, og den faktiske ressursen som eleven får:<sup>82</sup>

Skolen skal planlegge og gjennomføre opplæringen til eleven slik at eleven får den spesialundervisningen han eller hun har krav på. Enkeltvedtak om spesialundervisning gir eleven en individuell rett til ekstra ressurs.

(...)

Det er viktig at skolens praksis samsvarer med enkeltvedtaket. Dersom eleven mister timer, skal dette tas igjen, så langt det er pedagogisk forsvarlig.

Gjennom enkeltvedtaket har eleven fått rett til et minstekrav for at elevens opplæringstilbud skal bli forsvarlig. Hvis noe av denne opplæringen forsvinner, kan det føre til at elevens opplæringstilbud ikke lenger er forsvarlig. Dette fører til at skolen ikke oppfyller sine forpliktelser etter opplæringsloven. (...)

I samband med Covid-19-pandemien blei det frå 28. mars 2020 vedteke ei midlertidig forskrift om tilpasninger i barnehagelova, opplæringslova og friskolelova for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19. Forskrifta blei tilpassa fleire gonger, og hovudmomenta frå denne forskriften blei seinare innarbeidd i Midlertidig lov om tilpasninger i barnehagelova, opplæringslova og friskolelova for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 som blei vedtatt 26. mai 2020. Det går fram av loven sin føremålparsagraf at:

Formålet med loven er at barn, unge og voksne i størst mulig grad skal kunne få ivaretatt sine rettigheter etter barnehagelova, opplæringslova og friskolelova, samtidig som det tas hensyn til hva som er mulig når barnehager og skoler er stengt eller er underlagt begrensninger av smittevern hensyn som følge av utbruddet av covid-19.

I forarbeida til forskriften og lova slår Kunnskapsdepartementet fast at elevane også under pandemien skal ha dei individuelle rettane som går fram av opplæringslova, men at det «samtidig er (...) klart at det kan det være nødvendig å organisere denne opplæringen på en annen måte i perioden hvor skolene er helt eller delvis stengt». Av loven § 8b går det fram at:

Skoleiere kan bare gjøre tilpasninger i opplæring og tilrettelegging som følger av enkeltvedtak med hjemmel i opplæringslova kapittel 2, 3, 4A, og 5 (...) dersom det kan godtgjøres at det er nødvendig og forsvarlig. I vurderingen av hvilke tilpasninger som er nødvendige og forsvarlige, skal det legges stor vekt på elevens beste. Det kan også tas hensyn til hvor mange lærere skolen har tilgjengelig, tilgangen på læremidler, digitale ressurser og annet utstyr. Når det er forsvarlig, kan kommunen og fylkeskommunen fatte vedtak om individuelle rettigheter og tilrettelegging av opplæringen uten at det er gjennomført sakkyndig vurdering

Når det gjeld gjennomføring av spesialundervisning blir det vist til at det i enkeltvedtak om spesialundervisning «kan det være fastsatt hvor mange timer spesialundervisning en elev skal ha per uke», og at når «opplæringen foregår hjemme, kan det være vanskelig for skolene å oppfylle dette timekravet».<sup>83</sup>

Skuleigar har under pandemien hatt ansvar for å sørge for eit tilbod på dagtid til elever med særlege behov, i situasjonar der skulen er stengt eller har redusert opningstid på grunn av tiltak etter smittevernloven, jf. den midlertidige forskriften § 5 og den midlertidige lova § 3. Det går fram av rettleiingar frå Udir at det alltid skal vurderast om elevar som får spesialundervisning skal få eit tilbod på skulen, og at «i hvilken grad vedtak om spesialundervisning og andre tilrettelegginger kan ivaretas som fjernundervisning, vil ha betydning for hvor omfattende tilbud eleven skal ha på skolen».<sup>84</sup>

Sjå vedlegg 2 for utfyllande revisjonskriterium.

<sup>82</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endret 11.01.21.

<sup>83</sup> Kunnskapsdepartementet. Endringer i midlertidige forskrifter om tilpasninger i barnehagelova og opplæringslova som følge av utbrudd av Covid-19. Kongelig resolusjon datert 17. april 2020.

<sup>84</sup> Udir. Informasjon om midlertidig regelverk for grunnopplæringen om covid-19. Sist endra 30.06.21.

## 6.3 System for å sikre gjennomføring av spesialundervisninga

### 6.3.1 Datagrunnlag

For å sikre at spesialundervisning blir gjennomført i samsvar med det som går fram av enkeltvedtaka om spesialundervisning, går det fram av intervju at skulane tek omsyn til spesialundervisningstimar når dei set opp timeplanen, slik at elevane skal få dei timane dei har vedtak om.

Som det går fram av stikkprøvegjennomgangen anbefaler vanlegvis PPT ei organisering i klasserommet, gruppe eller ein-til-ein, og let det vere opp til skulane å bestemme den faktiske organiseringa. Enkeltvedtaka revisjonen har sett gir ikkje meir spesifikke føringar for organiseringa, og det er såleis opp til skulen og lærarane å tilpasse organiseringa. Det går fram av intervju at det blir arbeidd for at store delar av spesialundervisninga ved skulane i Sveio blir gjennomført i klasseromma. Skulane viser til at elevane stort sett har vedtak om at dei skal ha hjelp i klassen, og eventuelt i gruppe ved behov. Fleire fortel at dei jobbar for å gi elevane spesialundervisning som del av klassen sin eller som del av ei gruppe, framfor eineundervisning.

For å sikre gjennomføring av spesialundervisning i tråd med vedtaka, fortel skuleleiinga ved ein av skulane at dei også har møte med PPT og lærarane for å drøfte korleis ein skal sikre at det er ein raud tråd mellom sakkunnig vurdering, vedtak og det som skjer i klasserommet. Det blir også peikt på jamlege samarbeidsmøte med føresette til elevar med spesialundervisning gjennom året. Skuleleiinga ved ein av skulane viser til at spesialpedagogar med kjennskap til klassen ofte blir brukt som vikar i klassar med elevar med behov for spesialundervisning, i staden for ein ukjend vikar. Dette er for å sikre kontinuitet og større tryggleik i klasserommet.

Ved skulen som har to-lærarsystem blir det opplyst at det er to-lærarane som er ansvarlege for at spesialundervisninga blir gjennomført. Med to-lærarsystemet kan elevane få spesialundervisning som del av dei timane som er satt opp med to-lærarar. Det går fram av intervju at dersom ein to-lærar blir sjuk, skal eleven likevel få spesialundervisninga med den andre læraren. Kommunalsjef fortel at ein av tankane bak å innføre to-lærarsystemet er å legge til rette for tilpassa opplæring og spesialundervisning innanfor skulen sitt normaltilbod.

Leiinga ved ein av skulane peiker på at det kan vere ei utfordring for gjennomføringa av spesialundervisning dersom ein elev viser seg å ha behov for meir hjelp enn det som har vore tilfelle før, og dermed også meir enn det som står i sakkunnig vurdering. I nokre tilfelle utviklar vanskane seg fort eller det kan vere vanskeleg å komme i læringsposisjon. Då har skulen måtte sette inn ekstra personale, for å sikre at det ikkje går utover andre elevar. Skulen gir uttrykk for at dei ikkje alltid har ressursar nok til å følgje opp.

Det går vidare fram av undersøkinga at skulane ikkje har noko system for å halde oversikt over gjennomførte timer med spesialundervisning eller timar som fell bort, til dømes på grunn av sjukdom eller anna fråvær i personalet. Det er heller ikkje noko system for å ta igjen tapte timar med spesialundervisning. Ein av skulane viser til at ved langvarig fråvær i personalet set skulen inn andre ressursar for at elevane skal få det dei har rett på. Rektor understrekar at skulen ikkje har opplevd det som ei utfordring at elevane mister timar med spesialundervisning og ikkje får oppfylt det timetalet med spesialundervisning som dei har rett til i vedtaka sine.

Kommunalsjef er ikkje kjent med at det finst eit felles system for skulane for å halde oversikt over timar med spesialundervisning som fell bort. Kommunalsjef opplever at spørsmålet rundt bortfall av timar med spesialpedagog er komplekst. Slik ho ser det er det eit vurderingsspørsmål om ein til dømes på grunn av fråvær må gje ekstra timar til den enkelte elev. Ho viser til at det er den enkelte elev sin IOP som skal seie noko om innhaldet i spesialundervisninga, og det ein ikkje alltid er avhengig av ekstra ressursar å oppnå måla i IOP. Det som er viktig er at eleven får den tilpassinga han har krav på og at undervisningsopplegget og tiltaka blir følgt. Ifølge kommunalsjef kan dette nokre gonger bli gjort i ordinær klasse utan ekstra ressursar, og andre gonger ikkje.

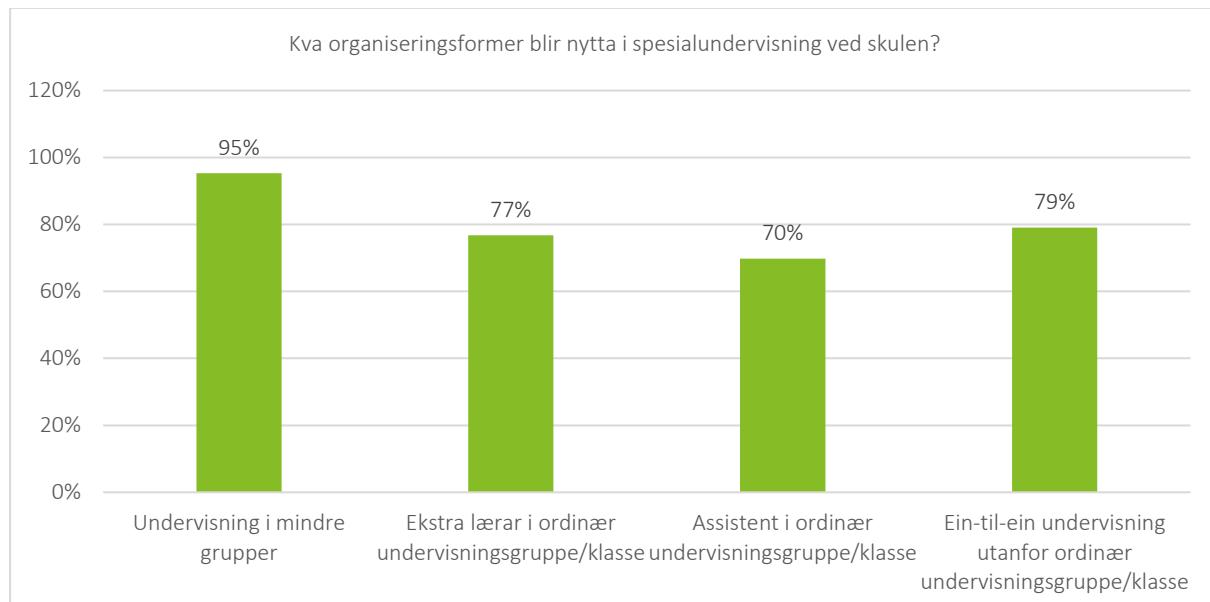
Når det gjeld kompetanse uttrykker skuleleiinga ved skulane at dei opplever å ha naudsynt kompetanse til å imøtekomme behova til elevane med spesialundervisning. Samstundes peiker nokre på at på enkelte område kan det vere behov for meir kompetanse. Til dømes fortel ein av skulane at sjølv om skulen stort sett har nok kompetanse til å ta hand om behova til elevane med spesialundervisning, har enkelte elevar så store og spesifikke vanskar at det kan vere krevjande for skulen å sikre den rette kompetansen. Ein annan skule viser til at dei klarar å oppfylle elevane sine vedtak, men at dei kunne haft nytte av meir kompetanse på spesialundervisning. Skulane fortel at det har vore mangel på kompetanse innan Alternativ og supplerande kommunikasjon (ASK) i kommunen. Det er difor oppretta eit nettverk for lærarar, kor PPT også deltek, for å heve kompetansen innan ASK. Skulane viser til at dei har nytta BUP for rettleiing av lærarar som har ansvar for elevar som har vore tilmeldt dit. Habiliteringstenesta, helsejukepleiar og psykiatrisk sjukepleiar er også inne på enkelte av skulane.

Kommunalsjef fortel i intervju at ho har samtalar med den enkelte skule om kva dei har behov for av ekstra ressursar til spesialundervisning og kva dei kan klare innanfor det ordinære undervisningstilbodet. Fordelinga av midlar til spesialundervisning skjer ved at det først blir berekna kor mange timer kvar skule får tildelt etter lærarnorma, og at det deretter blir lagt til timer for å sikre to-lærarsystem i basisfaga matte, norsk og engelsk. Skulane kan velje å anten ha fleire vaksne inn i ordinær gruppe eller å dele klassen inn i mindre grupper ved behov. I nokre tilfelle vil det vere naudsynt å tildele skulane ekstra timer til spesialundervisning. Kommunalsjef viser til at ho ønskjer å prioritere å gi ekstra ressursar til to-lærarundervisning, slik at ressursane kan kome fleire til gode.

PPT-leiar opplever at kommunaleiinga i Sveio er lydhøyr og villig til å setje inn ressursar på spesialundervisning ved behov og der det er mogeleg. PPT-leiar viser samstundes til at det har vore ei utfordring å sikre den rette kompetansen til tilrettelagt avdeling ved Sveio skule, hovudsakleg knytt til barn med behov for ASK.

Alle respondentane blei i spørjeundersøkinga blei stilt spørsmål kring organisering og gjennomføring av spesialundervisninga. Alle respondentar blei spurta om dei har gjennomført spesialundervisning for elevar med vedtak om spesialundervisning skuleåret 2019/2020 og 2020/2021. Dei respondentane som svarte *ja* på dette spørsmålet blei vidare bede om å svare på eit spørsmål om kva for organiseringssformer som blir nytta i spesialundervisninga ved skulen. Svara går fram av Figur 20, som viser at 95 prosent av alle respondentar har svart at dei nyttar *undervisning i mindre grupper* som organiseringssform i spesialundervisninga. Vidare svarer dei at dei nyttar ein-til-ein undervisning (79 prosent), ekstra lærar i ordinær klasse (77 prosent) og assistent i ordinær klasse (70 prosent). Respondentane kunne velje fleire svaralternativ.

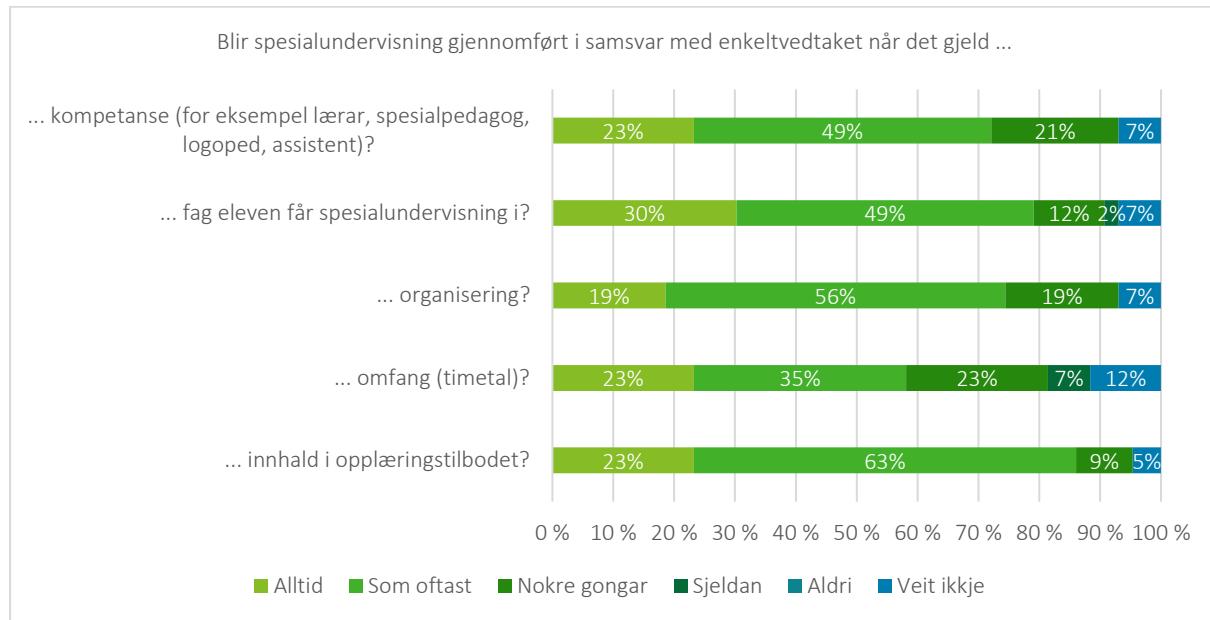
Figur 20: Organiseringsformer for spesialundervisning ved skulen. n = 43.



Den same respondentgruppa som svarte på spørsmåla i Figur 20 over, blei også stilt spørsmål knytt til kor vidt spesialundervisninga blir gjennomført i samsvar med enkeltvedtaket når det gjeld ei rekke ulike faktorar. Som det går fram av Figur 21, svarer den største prosentdelen av lærarane som har svart på spørsmålet at det *som oftast* er samsvar mellom enkeltvedtak og gjennomføringa av spesialundervisninga. Kor stor prosentdel som svarer *alltid* og *nokre gongar* på dei ulike delspørsmåla, varierer likevel ein del. Når det gjeld omfang (timetal) av spesialundervisninga, er det til dømes 23 prosent som svarer *nokre gongar* og sju prosent som svarer *sjeldan*. På spørsmål om kompetansen til personalet som utfører spesialundervisninga, er det berre 23 prosent av lærarane som svarer at det alltid er samsvar mellom enkeltvedtak og praksis, og 21 prosent som svarer at det berre *nokre gongar* er samsvar.

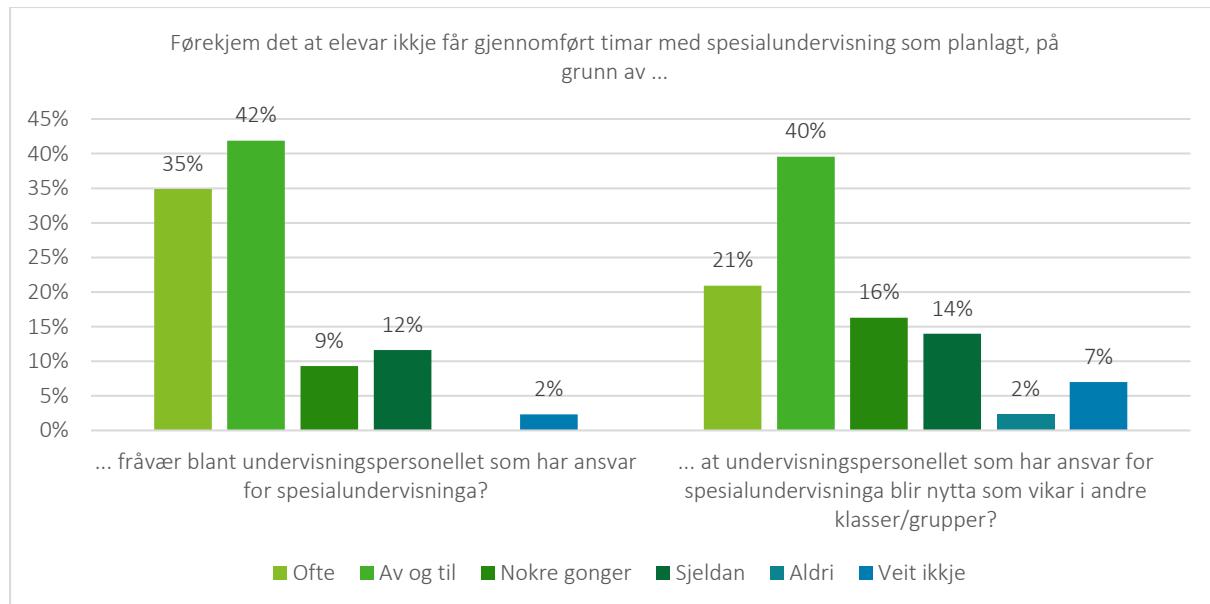
Den detaljerte svarfordelinga går fram av Figur 21 under.

Figur 21: Gjennomføring av spesialundervisning i samsvar med enkeltvedtaket. n = 43



Lærarar som svarte at dei dette eller førre skuleår har gjennomført spesialundervisning, fekk også spørsmål om det førekjem at elevar ikkje får gjennomført timar med spesialundervisning som planlagt på grunn av at personale med ansvar for spesialundervisninga er fråverande eller blir nytta som vikar i andre klasser. På spørsmål om bortfall av timar med spesialundervisning på grunn av fråvær av undervisningspersonell, svarer 35 prosent av respondentane at dette ofte skjer. 42 prosent svarer at det av og til skjer, medan høvesvis ni og tolv prosent svarer at det skjer nokre gonger eller sjeldan. På spørsmål om bortfall av timar på grunn av at undervisningspersonell med ansvar for spesialundervisninga blir nytta som vikar i andre klassar, svarer 40 prosent av og til, 21 prosent svarer ofte, 16 prosent nokre gonger og 14 prosent svarer sjeldan. Sjå detaljer i Figur 22 under.

Figur 22: Årsaker til bortfall av timar med spesialundervisning. n = 43.

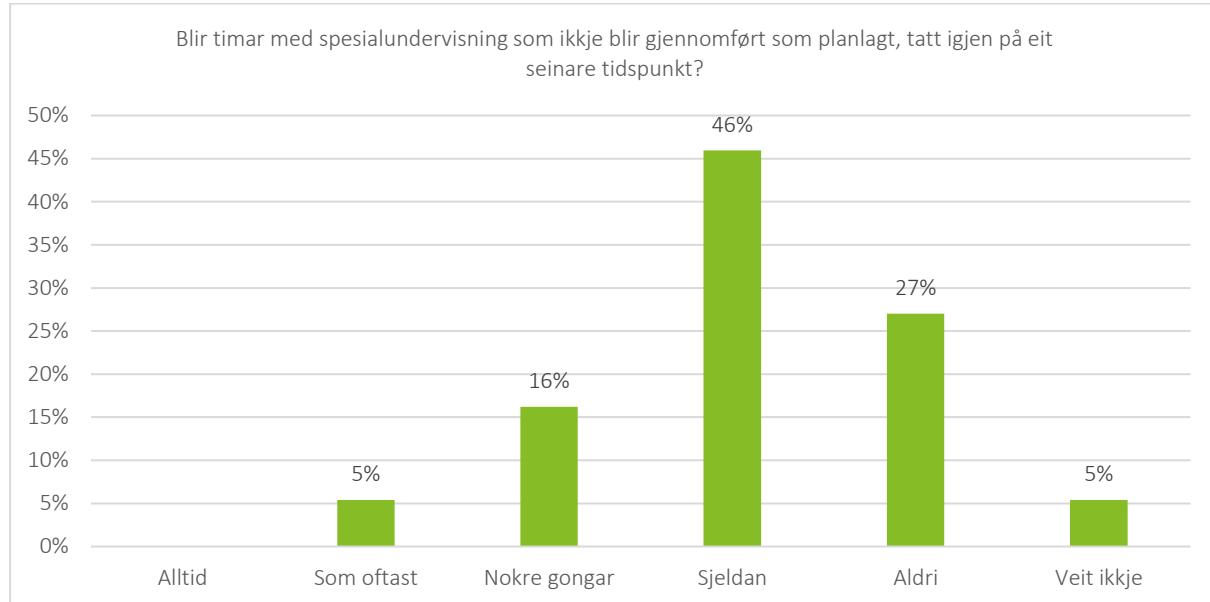


Om ein ser på korleis respondentar ved dei ulike skulane svarte på spørsmålet i Figur 22 over, så kjem det fram at respondentar frå Sveio skule i større grad enn respondentar ved andre skular har svart at det ofte førekjem at elevar ikkje får gjennomført timar med spesialundervisning på grunn av fråvær blant undervisningspersonell.<sup>85</sup>

<sup>85</sup> Ved enkelte skular er det svært få respondentar og samanlikninga på tvers av skular må difor tolkast med varsamheit.

Dei respondentane som på spørsmålet i Figur 22 over svarte *ofte, av og til eller nokre gonger*, blei også spurta om timar med spesialundervisning som ikkje blir gjennomført som planlagt, blir tatt igjen på eit seinare tidspunkt. Som det går fram av Figur 23, svarer 46 prosent *sjeldan*, medan 27 prosent svarer *aldri* på dette spørsmålet. Det er ingen som har svart *alltid* på dette spørsmålet. 16 prosent har svart *nokre gongar* og 5 prosent har svart *som oftast* og *veit ikkje*.

Figur 23: Timar med spesialundervisning som har falt bort. n = 37.



I opne kommentarfelt i spørjeundersøkinga er det enkelte tilsette som kommenterer at det i praksis er vanskeleg å gjennomføre spesialundervisninga slik ho er skildra i sakkunnig vurdering og enkeltvedtak, grunna knappe ressursar i skulen. Ein respondent skriv at elevar i praksis får mindre timar enn det som står i sakkunnig vurdering fordi det er for store klassar, for få vaksne eller for mange elevar med utfordringar som må dela ressursane.

### 6.3.2 Vurdering

Det går fram av undersøkinga at skulane i Sveio ikkje har noko system for å føre oversikt over gjennomførte timar med spesialundervisning og timar som fell bort. Dette gjer det vanskelegare å ettergå kor vidt elevane har fått dei timane med spesialundervisning som dei har krav på. Samstundes merkar revisjonen seg at om lag ein tredjedel av dei tilsette som har svart på spørjeundersøkinga svarar at det ofte førekjem at planlagde timar med spesialundervisning fell bort på grunn av fråvær hjå undervisningspersonale som skal gjennomføre undervisninga, og at i underkant av halvparten svarar at timar med spesialundervisning som ikkje blir gjennomført som planlagt, sjeldan blir tatt igjen på eit seinare tidspunkt.

Revisjonen vil presisere viktigeita av at elevar med vedtak om spesialundervisning får det talet timar dei har rett på, og at kommunen har system for å sikre dette. Spesialundervisning er ein individuell rett, basert på ei sakkunnig vurdering og stadfestar gjennom eit enkeltvedtak. Enkeltvedtaket skal spesifisere mellom anna timetal, organisering av spesialundervisninga og kva kompetanse som er naudsynt for å sikre eleven eit forsvarleg opplæringstilbod. Utdanningsdirektoratet presiserer i rettlearen om spesialundervisning at «skolen skal planlegge og gjennomføre opplæringen til eleven slik at eleven får den spesialundervisningen han eller hun har krav på. Enkeltvedtak om spesialundervisning gir eleven en individuell rett til ekstra ressurs.» Vidare viser Utdanningsdirektoratet til at dersom eleven mister timar, skal dette takast igjen så langt det er pedagogisk forsvarleg. Opplæringstilboden som eleven har rett på i medhald av enkeltvedtaket, er eit minstekrav for at eleven sitt opplæringstilbod skal vere forsvarleg. Dersom delar av dette tilboden ikkje blir gjennomført, kan det medføre at opplæringa ikkje lenger er forsvarleg. Dette inneber at skulen ikkje utan vidare kan endre til dømes organiseringa av spesialundervisninga ved fråvær av lærarar. Av omsyn til eleven sin rettstryggleik skal det gå tydeleg fram av enkeltvedtaket kva opplæringstilbod eleven har rett på, og eleven har høve til å klage dersom opplæringa ikkje blir gjennomført i samsvar med vedtaket. Det er difor viktig at Sveio kommune både sikrar at det går klart og tydeleg fram av enkeltvedtaket kva opplæring eleven har rett på, og at det er system for å sikre at opplæringa blir gitt i samsvar med enkeltvedtaket.

Revisjonen merkar seg at to-lærarsystem blir trekt fram som eit tiltak for å sikre gjennomføringa av spesialundervisning, og at dersom ein to-lærar er borte vil den andre læraren kunne gjennomføre spesialundervisninga med eleven i klassen. Revisjonen vil understreke at for dei elevane som har rett til ekstra ressursar vil ikkje ei slik ordning alltid sikre at spesialundervisninga blir gjennomført i tråd med eleven sin rett slik den er stadfesta gjennom enkeltvedtak.

## 6.4 Utarbeiding av IOP og årsrapport

### 6.4.1 Datagrunnlag

#### IOP

Sveio kommune har utarbeidd ein skriftleg mal for IOP som ligg i kommunen sitt kvalitetssystem Risk Manager. I følgje malen skal det gis ei kort oppsummering av innhaldet i enkeltvedtaket, dei fag/område eleven har spesialundervising i, organiseringa og omfang av spesialundervisning i det enkelte fag/område. Det er spesifisert i malen at «Den individuelle opplæringsplanen (IOP) omfattar de faga/områda kor eleven skal ha spesialundervisning. Elles følgjer eleven dei ordinære læreplanane for fag. Der eleven følgjer læreplanene for fag fullt ut, vil IOP-en omhandle organisering, bruk av særskilt kompetanse og/eller særskilte hjelpemiddel». <sup>86</sup>

Malen inneholder vidare tre delar. Ein del for mål i fag, kor det skal fyllast ut følgande:

- Hovudområde i faget
- Læringsmål, måla er i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapssløftet
- Innhold i opplæringa, kva skal det arbeidast med
- Arbeidsmåtar, korleis skal det arbeidast for å nå måla
- Organisering, korleis skal opplæringa organiserast
- Vurderingsform

Dei to andre delane gjeld høvesvis «mål for elevar med store avvik frå kompetansemåla» og «mål i områder». For desse skal det fyllast ut læringsmål, arbeidsmåtar og organisering. Til sist i malen er det eit felt med plass til å legge til «andre kommentarer/særlege forhold».

Der går fram av intervju ved skulane at det ligg ein mal for IOP på SamPro, som i stor grad er lik malen i Risk Manager. Det er også malen i SamPro som kommunen si rutine for tilpassa opplæring viser til.

Det går fram av intervju at skulane i hovudsak nyttar malen til IOP i SamPro. Skuleleiinga ved to av skulane fortel i intervju at dei opplever kommunen sin felles mal for IOP som oversiktleg og føremålstenleg. Rektor ved ein annen skule fortel at det har vore nokre utfordringar i ei overgangsfase med å ta i bruk nye digitale verktøy, då skulen har tatt i bruk Chromebook, medan malane i Risk Manager er laga for Word-format og ikkje har vore kompatible med Chromebook.

Når det gjeld å skrive og utarbeide IOP, blir IOP ved dei fleste skulane utarbeidd i samarbeid mellom kontaktlærar, spesialpedagog og elles andre som er involvert i opplæringa til dei aktuelle elevane. Ved fleire av skulane har rektor eller inspektør ei rolle som kvalitetssikrar. Ved skulen som har to-lærarsystem blir det opplyst at det er kontaktlærar og to-lærar, og ev. faglærar for enkeltfag, som skriv IOP. Skulen har ikkje hatt krav om at alle IOPar skal sjå heilt like ut, men har oppfordra lærarane til å diskutere med kvarandre. Fleire av skulane viser til at dei sender IOP til foreldra eller gir beskjed om at IOP er tilgjengeleg i SamPro.

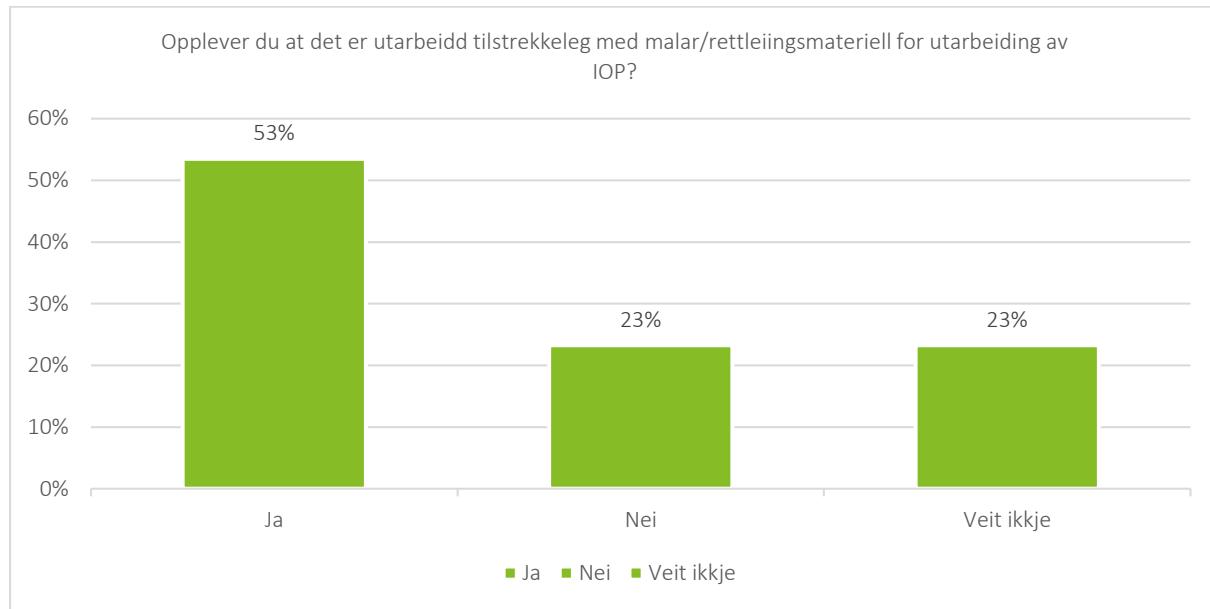
Rektor ved ein av skulane viser til at ho opplever at IOPane er gode, sjølv om dei varierer litt i form og detaljnivå. Rektor peiker på at det viktigaste er at IOPen er nyttig for dei lærarane som skal jobbe med han. Skuleleiinga ved ein annan skule opplev at IOPane som blir skrivne på skulen er gode, men at det alltid er eit forbetringspotensiale knytt til å gjere IOPane til meir levande dokument i kvaranden for den enkelte elev IOPen er skriven for.

I spørjeundersøkinga som revisjonen har gjennomført blei alle lærarar som svarte at dei hadde vore involvert i gjennomføringa av spesialundervisning, også spurta om dei opplever at det er utarbeidd tilstrekkeleg med malar og rettleiingsmateriell for utarbeiding av IOP. Som det går fram av Figur 24, svarer litt over halvparten, 53 prosent, *ja* på dette spørsmålet. 23 prosent svarer *nei* og 23 prosent svarer *veit ikkje* på same spørsmål.

---

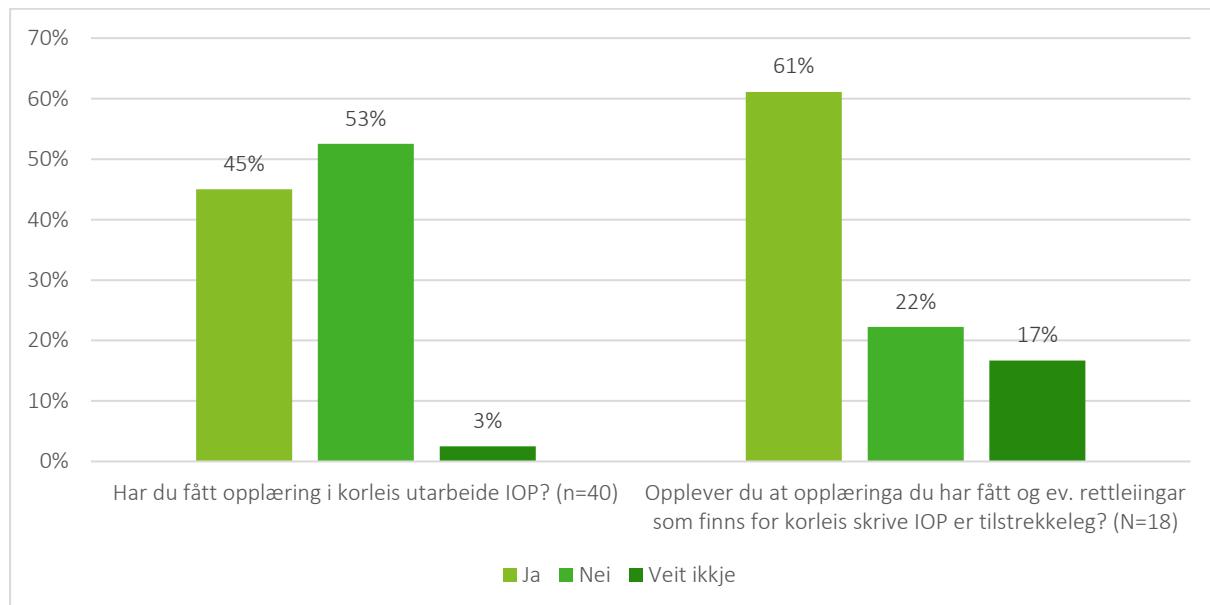
<sup>86</sup> Sveio kommune. Mal individuell opplæringsplan.

Figur 24: Malar/rettleiingsmateriell for utarbeiding av IOP. n = 43.



Den same respondentgruppa blei også spurta om dei hadde fått opplæring i utarbeiding av IOP. Som det går fram av Figur 25, svarer over halvparten, 53 prosent, *nei* og 45 prosent svarer *ja*. Dei som svarte *ja* på dette spørsmålet blei også spurta om dei opplever at opplæringa dei har fått og rettleiinga som finst for å skrive IOP er tilstrekkeleg. På dette svarer 61 prosent av respondentane *ja*, 22 prosent svarer *nei* og 17 prosent svarer *veit ikkje*.

Figur 25: Opplæring i utarbeiding av IOP. n = 40, n = 18.



Dei respondentane som svarte *nei* på spørsmålet om opplæringa for korleis ein skal skrive IOP har vore tilstrekkeleg, fekk eit opent spørsmål kor dei blei bede om å utdjupe årsaker til dette. Som svar på dette peikast det blant anna på at opplæring ikkje er del av rutinane som blir gjennomgått kvart år. Respondentar viser også til at det ligg for mange ulike malar i SamPro utan at ein veit kva for ein som skal brukast.

Alle respondentar som svarte på spørsmåla kring IOP, fekk også moglegheit til å komme med supplerande kommentarar til arbeidet med IOP. Fleire etterlyser meir opplæring i korleis ein skal skrive og utarbeide ein IOP. Det er også nokon som ønskjer seg eit tettare samarbeid med kollegaer og administrasjon for å skrive IOP.

Stikkprøvegjennomgangen viser at i to av dei åtte sakene revisjonen har gjennomgått manglar IOP for skuleåret 2020/21 både i SamPro og Acos websak. Fire av sakene har IOPar i SamPro som er oppdatert og gyldige for skule-

året 2020/2021. Dei resterande to sakene som er blitt gjennomgått har gyldig IOP for dette skuleåret i papirform scanna inn i Acos Websak.

Ei av dei to sakene som manglar IOP for skuleåret 2020/2021, gjeld ein elev som mottar spesialundervisning som omfattar heile opplæringstilbodet til eleven. For denne eleven ligg ein IOP for førre skuleår i SamPro. Denne er sist endra i april 2020, og er ikkje blitt oppdatert eller endra etter det blei fatta nytt enkeltvedtak for skuleåret 2020/2021 i september 2020. I den andre saka kor det manglar IOP, blei enkeltvedtak om spesialundervisning fatta i mars 2021 og revisjonen har på tidspunktet for gjennomføring av stikkprøvekontrollen (april- medio juni i 2021) ikkje sett dokumentasjon på at det er utarbeida ein IOP i verken Sampro eller lasta opp i Acos websak.

Stikkprøvegjennomgangen viser at IOPar, i dei tilfelle der dei føreligg, i stor grad er i samsvar med innhald i enkeltvedtak. Det er fleire døme på IOPar som tydeleg viser læringsmål, innhald i opplæringa, arbeidsmåtar, organisering og vurderingsform. Det er også døme på IOPar som er svært avgrensa når det gjeld i kva grad dei operasjonaliserer måla i sakkunnig vurdering/enkeltvedtak. I ei sak er til dømes innhaldet i opplæringa berre skildra med to korte punkt i IOPen utan fleire detaljer for kva som skal vere innhaldet i undervisninga. Det er heller ikkje spesifisert i kva fag eleven skal ha spesialundervisning, berre kva for overordna område eleven har spesialundervisning i. For dei elevane som i sakkunnig vurdering og enkeltvedtak har fått fastsett at dei skal ha store avvik frå kompetanse-måla i læreplanverket, er det ikkje blitt skildra eller utdjupa i IOP kva for avvik det er eller eventuelt om det er nokre kompetansemål eleven kan følgje.

IOPar revisjonen har gjennomgått som del av stikkprøvegjennomgangen viser ikkje organiseringa av tidsbruk i spesialundervisninga. I éin IOP er det spesifisert at eleven har ein fast time i uka på grupperom, men elles er bruk av tid og organisering av undervisninga ikkje spesifisert i IOPane i dei andre sakene revisjonen har sett på. I dei fleste IOPar står den same kommentaren som i enkeltvedtaka, at spesialundervisning kan organiserast i klasserom, i gruppe eller individuelt.

## Årsrapport

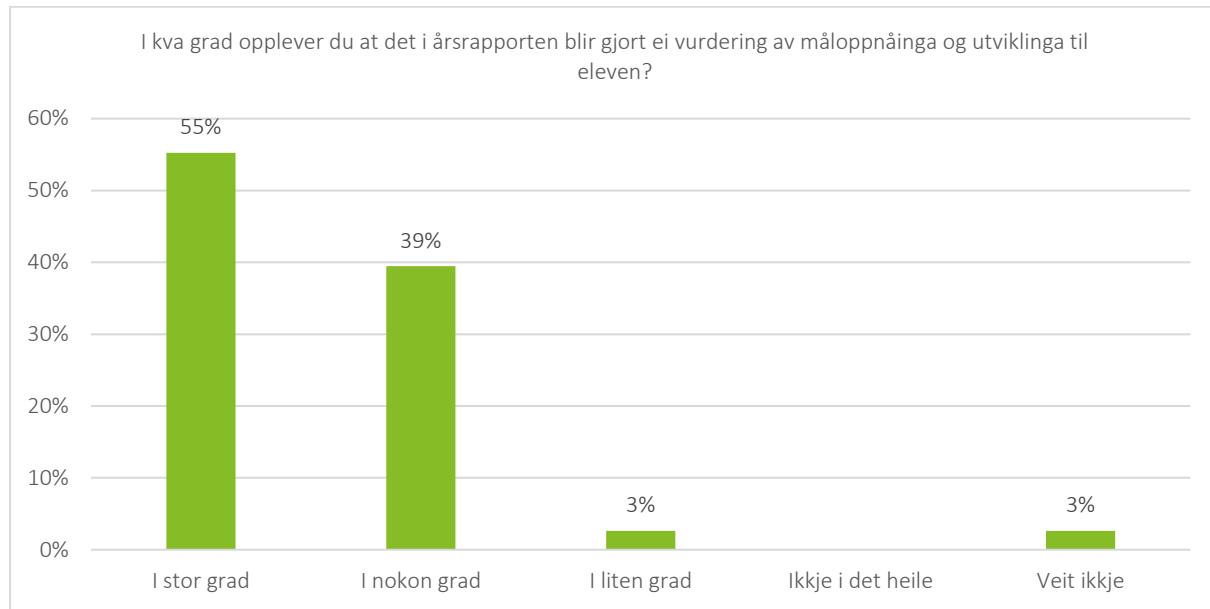
I Sveio kommune sin rutine for tilpassa opplæring er det skrive inn i årshjul for samarbeid med PPT at rektor og lærarar i mars skal evaluere måloppnåinga for alle elevar med spesialpedagogiske tiltak og vurdere behov for vidare tiltak. Vidare går det fram av årshjulet at rektor, kontaktlærar og spes.ped.lærar skal utarbeide utkast til årsrapport innan 15. april.

Det går fram av intervju ved skulane at skulane nyttar mal for årsrapport som ligg i SamPro. Malen som ligg i SamPro inneholder ei kolonne der lærarane skal fylle ut måla for eleven si opplæring, og ei kolonne der undervisninga som er gjennomført og måloppnåing skal skildrast. Det er også eit eige felt der lærarane kan skrive inn ev. andre kommentarar som er relevant å ta med i årsrapporten. Rektorane ved to av skulane opplyser om at dei alltid går gjennom elevmappene for å sjå til at alle elevane har fått årsrapport. Føresette, PPT og ev. andre hjelpeinstansar som har med eleven å gjere har tilgang til årsrapporten via SamPro.

I spørjeundersøkinga blei lærarar som svarte at dei har gjennomført spesialundervisning for elevar, også spurta om det for elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning blir utarbeidd ei årleg oversikt (årsrapport) over, og vurdering av, den spesialundervisninga som er blitt gitt. På dette svarer 53 prosent *alltid*, 35 prosent svarer *som oftast* og dei resterande 12 prosent svarer *veit ikke*.

Alle dei som svarte *alltid* eller *som oftast* på spørsmålet om det blir utarbeidd ein årsrapport for elevar med spesialundervisning, blei også spurta i kva grad dei opplever at det i årsrapporten blir gjort ei vurdering av måloppnåinga og utviklinga til eleven. Svara går fram av Figur 26, og viser at fleirtalet av respondentane svarte *stor grad* (55 prosent) på dette spørsmålet, medan over ein tredel har svart *i nokon grad* (39 prosent).

Figur 26: Vurdering av måloppnåinga og utviklinga til eleven i årsrapport. n = 38.



Ettersom stikkprøvegjennomgangen vart gjennomført før årsrapport for skuleåret 2020/2021 var utarbeidd, har revisjonen sett på årsrapport for skuleåret 2019/2020 for dei av dei åtte elevane i utvalet som hadde vedtak om spesialundervisning også dette skuleåret. Dette gjeld seks av dei åtte elevane. Stikkprøvegjennomgangen viser at det i alle saker kor elevar hadde enkeltvedtak om spesialundervisning i 2019/2020 blei utarbeida ein årsrapport for same skuleår. Det går fram av stikkprøvegjennomgangen at årsrapportane inneheld ei skildring av eleven si utvikling på dei ulike faga og måla i IOP, men at det varierer noko kor eksplisitt det er gjort ei vurdering av utviklinga til eleven opp i mot måla i IOP. Det varierer også noko kor detaljerte årsrapportane er.

Av desse seks sakene, er det ein elev som ikkje gjekk på skule i Sveio kommune dette skuleåret. Denne eleven sin årsrapport er berre tilgjengeleg i Acos websak, ikkje i SamPro. Av dei fem elevane som gjekk på skule i Sveio kommune og hadde enkeltvedtak om spesialundervisning i 2019/2020, har fire av elevane sine årsrapportar i Sampro. Foreldre og kommune vil dermed ha tilgang til desse rapportane digitalt. For ein siste elev ligg årsrapport berre tilgjengeleg i Acos websak, og det går fram av Acos at denne rapporten er blitt sendt til føresette og PPT.

#### 6.4.2 Vurdering

##### IOP

Det er revisjonen si vurdering at Sveio kommune har utarbeidd ein mal for IOP som møter krava til innhald jf. oppl. § 5-5 om at IOP skal vise «mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast». Revisjonen finn samstundes grunn til å vise til svara i spørjeundersøkinga der det går fram at det er fleire tilsette ved skulane som opplever at dei ikkje har fått tilstrekkeleg opplæring og rettleiing i å utarbeide IOP, og som opplever at det er uklart kva for malar dei skal nytte for IOP. Revisjonen vil understreke viktigeita av at kommunen og skulane sørger for at dei som utarbeider IOP får tilstrekkeleg rettleiing i dette arbeidet slik at ein sikrar at IOP blir eit godt arbeidsverktøy, og slik at eleven sitt opplæringstilbod samsvarar med det som eleven har rett til etter enkeltvedtaket. Revisjonen vil vidare oppmøde kommunen og skulane til å tydeleggjere ovanfor dei tilsette kva for malar som skal brukast.

Revisjonen meiner at det ikkje er tilfredsstillande at det for to elevar med spesialundervisning ikkje er utarbeida IOP for skuleåret 2020/2021. Revisjonen vil vise til opplæringslova § 5-5 kor det går fram at det skal utarbeidast IOP for alle elevar som har enkeltvedtak om spesialundervisning, og det ikkje er gitt unntak frå dette kravet. Ifølgje Udir sin rettleiar for spesialundervisning skal IOP fungere som eit arbeidsverktøy for å sikre at eleven sitt opplæringstilbod samsvarar med det som eleven har rett til ifølgje enkeltvedtaket, og skal bidra til å sikre at eleven får eit likeverdig og tilpassa opplæringstilbod. Ein av elevane som ikkje har gyldig IOP mottar spesialundervisning som omfattar heile opplæringstilboden til eleven. Revisjonen stiller spørsmål ved korleis skulen utan å utarbeide IOP kan klare å sikre eit heilskapleg opplæringstilbod som er i samsvar med eleven sine rettar i enkeltvedtaket.

Revisjonen vil peike på at det i fleire enkeltvedtak er blitt vist til at ein elev har avvik frå kompetansemåla i læreplanverket. Ifølge Udir sin rettleiar for spesialundervisning, må eleven sin IOP ytterlegare utdjupe desse avvika.<sup>87</sup> Det er revisjonen si oppfatning at IOPane ikkje i tilstrekkeleg grad utdjupar avvik frå kompetansemåla.

Det går også fram av undersøkinga at organiseringa av opplæringa ikkje er tydeleggjort nærmare i IOP i tilfelle der det i enkeltvedtak er vist til ei fleksibel organisering, t.d. i klasse, gruppe eller ein-til-ein. Revisjonen meiner IOPen vanskeleg kan seiast å skildre korleis opplæringa skal drivast, når organiseringa ikkje går fram tydelegare. Dette er etter revisjonen si vurdering forhold som bør tydeleggjera gjennom IOP, når både sakkunnig vurdering og enkeltvedtak opnar for bruk av ulike vis å organisere opplæringa på. Revisjonen vil vise til Udir sin rettleiar for spesialundervisning kor det går fram at det i IOP «kan være aktuelt blant annet å ta med organisering av opplæringen, bruk av tid, bruk av personalressurser, læremidler og utstyr».

## Årsrapport

Det er revisjonen si vurdering at Sveio kommune har etablert system og rutinar som i stor grad sikrar at det blir utarbeidd ei årleg skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven opp i mot måla i IOP, slik kravet er i oppl. § 5-5. Dette arbeidet blir hovudsakleg gjort i SamPro, kor det ligg ein enkel mal for årsrapport. Kommunen kan etter revisjonen si vurdering gjerne vurdere å tillegg til malen utarbeide ei enkel rettleiing for korleis skrive årsrapporten, for å sikre mest mogleg lik praksis på tvers av skulane. Dette kan til dømes gjerast med utgangspunkt i dei spørsmåla som Udir sin rettleiar for spesialundervisning anbefaler at skulane vurderer i samband med arbeidet med årsrapport. Variasjonane i utforminga av årsrapport som kjem fram gjennom stikkprøvekontrollen, indikerer at det kan vere behov for ytterlegare rettleiing.

Det er revisjonen si vurdering at kravet i oppl. § 5-5 om at eleven og/eller føresette og kommunen skal få årsrapporten er å rekne som oppfylt for dei årsrapportane som ligg i SamPro, ettersom desse har tilgang til SamPro der årsrapporten ligg. Revisjonen meiner det er viktig at skulane gir beskjed til elev og/eller føresette når årsrapporten er klar, slik at dei kan gå inn og sjå vurderingane som skulane har gjort, då ein ikkje kan rekne med at alle elevar og/eller føresette går inn i SamPro for å undersøke dette sjølv.

## 6.5 Covid-19 pandemien si påverking på gjennomføring av spesialundervisning

### 6.5.1 Datagrunnlag

Det går fram av undersøkinga at fleire av skulane har inkludert elevar med spesialundervisning i gruppa "sårbar elevar" og at desse har hatt eit fysisk skuletilbod gjennom pandemien, men det varierer noko i kva grad dette har vore gjeldande for heile pandemi-perioden og alle elevane med spesialundervisning. Sveio skule har under pandemien hatt eit heildagstilbod til særleg sårbare barn på «Loftet» (som omtala i kapittel 3.6). Tilboden har vore gitt når skulen har vore på raudt nivå, og skulen har i samarbeid med føresette, lærarar og barnevern avgjort kven som skal få tilboden. Fleire av elevane med enkeltvedtak om spesialundervisning, og omrent alle elevane på ungdomsskulen med enkeltvedtak, har vore fysisk på skulen gjennom heile koronapandemien. Mange av desse har følgt undervisninga til klassane sine digitalt. Skuleleiinga trur at dei elevane som har vore på skulen under koronapandemien har fått vesentleg fleire timer spesialundervisning og tettare oppfølging enn dei elles ville fått i ein normalsituasjon.

Ein rektor ved ein annan skule viser til at i den første perioden med nedstenging fekk elevar med vedtak om spesialundervisning oppfølging frå lærarane og eigne oppgåver. Nokon fekk undervisningsopplegget heim på døra, medan andre elevar fekk kome på skulen. Då det var ei ny nedstenging i Sveio fekk elevane med § 5-1-vedtak tilbod om å kome og vere på skulen.

Fleire av rektorane ved skulane peiker på at skulen har hatt tett kontakt med elevar med spesialundervisning og deira føresette gjennom heile perioden. Ved ein skule har fagarbeidar på skulen hatt faste samtalar med elevane med spesialundervisning, medan på ein annan skule har spesialpedagog hatt dagleg kontakt og undervisning med sine elevar, både åleine og i grupper.

Det går samstundes fram av undersøkinga at skulane har hatt fleire organisatoriske utfordringar i gjennomføringa av spesialundervisning. Ved ein skule blir det vist til at i periodar med gult og raudt nivå har klassane vore delt i to, og at skulen då ikkje har hatt same moglegheit og lærarressursar til å ta elevar ut av klassane som i ein normalsituasjon ettersom elevane har fått spesialundervisning i desse gruppene. Nokon elevar har hatt assistent,

<sup>87</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endra 11.01.21. s. 6.

og har då kunne blitt tatt ut ved behov. Skuleleiinga ved skulen opplever at spesialundervisning i hovudsak ikkje har falt bort gjennom pandemien, særleg for dei som har vedtak om hjelp i klassen.

Fleire viser likevel til at det ikkje har latt seg gjere å gi alle elevar med spesialundervisning dei timane med pedagog som dei har vedtak om. Ved ein skule viser leiinga til at på raudt nivå fekk nokon elevar assistent i staden for pedagog. Dei som skulle ha ein-til-ein-undervisning fekk det som vanleg, men for dei som skulle hatt pedagogressurs måtte assistent gjennomføre undervisninga fordi ein ikkje kunne ha tilsette som jobba på tvers av gruppene elevane var inndelt i. På gult nivå blei spesialundervisninga gjennomført som vanleg. På ein annan skule viser leiinga til at bortfall av timer med spesialundervisning særleg skjedde i den første nedstenginga. Rektoren fortel at elevane i denne perioden fekk individuelle opplegg og dagleg oppfølging via nett eller telefon, men ikkje spesialundervisning i den forma dei vanlegvis får.

Ved ein av skulane blir det kommentert at spesialundervisninga har blitt påverka av pandemien ved at skulen har måtte nyte ein del vikarar. Dei har derfor hatt ein del byte av vaksne som har undervisninga, noko som har laga utfordringar for kontinuiteten i undervisninga.

Når det gjelder Sveio skule si tilrettelagte avdeling, var det på grunn av smittevern ingen av elevane som var på skulen under perioden med heimeskule. I denne perioden drog fagarbeidarar frå skulen heim til elevane. Utanom perioden med heimeskule har skulen hatt fulldagstilbod på avdelinga, men ikkje alle elevar har nytt tilbodet på grunn av uro for smitte. Ein fagarbeidar har følgt opp ein elev med omfattande omsorgs- og pleiebehov heime. På grunn av smitteomsyn har det ikkje vore andre frå skulen enn fagarbeidaren i heimen til eleven.

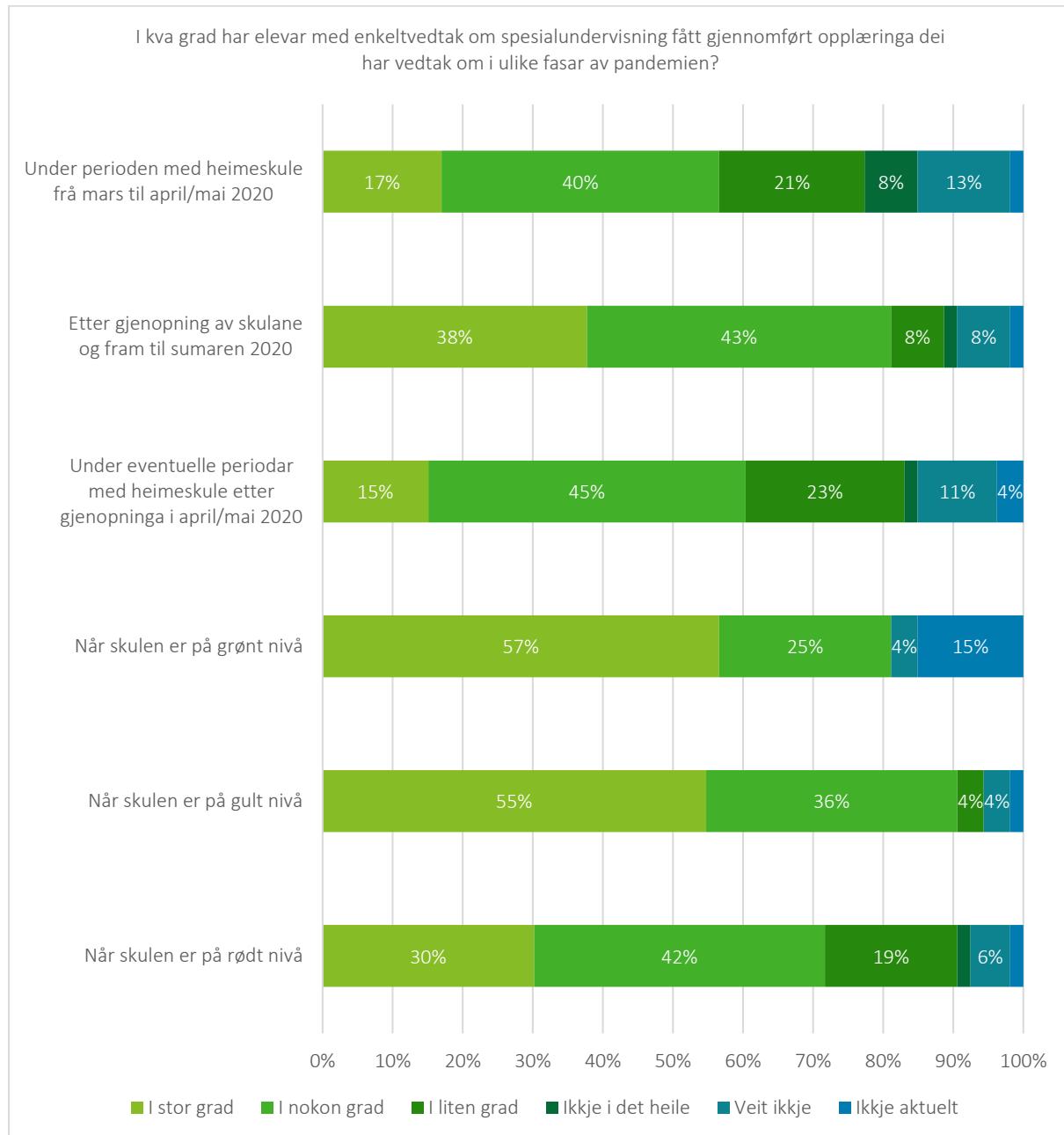
Kommunalsjef peikar på at sjukefråværet hjå dei tilsette har vore noko høgare under pandemien enn normalt, og at hovudutfordringa for skulane har vore å sikre gode vikarar. Ho kjenner til tilfelle der skular ikkje har klart å få tak i vikarar i det heile.

Vidare viser kommunalsjef til at kommunen har motteke tilskot frå Udir til arbeid med sårbare barn og unge, og frå Vestland fylkeskommune til arbeid med psykisk helse i ungdomsskulen (som omtala i kapittel 3.3.1). Tilskota frå Udir skal nyttast til intensiv hjelp for å ta igjen tapt læring for sårbare barn i alle skulane, og det går fram av tildelingsbrevet at målet med ordninga er å redusere elevane si eventuell tapt prosesjon i perioden skulane har vore stengt eller har hatt redusert opningstid grunna covid-19 og smittevernstiltak.

PPT-leiar sitt inntrykk er at konsekvensane av covid-19 på elevar har vore svært ulike. Slik han ser det har dei elevane som gjer det bra på skulen tilpassa seg situasjonen godt, mens dei som allereie har slitt med skulen har fått det enda vanskelegare under pandemien. PPT-leiar viser til at det også finst unntak frå dette, nemleg at nokon grupper elevar med lærevanskar, til dømes dei med autisme eller andre psykiske vanskår, har fått det betre på skulen med meir digital undervisning og mindre grupper. PTT-leiar peikar på at Sveio kommune har hatt eit stort fokus på å følgje opp sårbare barn, og at dei har diskutert at dei som slit mest må få eit fysisk tilbod på skulen.

I spørjeundersøkinga har tilsette som har oppgitt at dei har hatt elevar i klassane sine med spesialundervisning skuleåret 2019/20 og/eller skuleåret 2020/21 fått spørsmål om i kva grad elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning har fått gjennomført opplæringa dei har vedtak om i ulike fasar av pandemien. Det går fram av Figur 27 at over halvparten av dei tilsette meiner at elevane i stor grad har fått den opplæringa dei har vedtak om i periodar med gult og grønt nivå. I periodane med heimskule og under raudt nivå svarar om lag ein femtedel av dei tilsette at elevane i liten grad fekk den opplæringa dei hadde vedtak om. Under perioden med heimeskule i mars 2020 og til april/mai 2020 svarar 8 prosent at elevane med spesialundervisning ikkje i det heile tatt fekk den opplæringa dei hadde krav på.

Figur 27: Gjennomføring av spesialundervisning under ulike fasar av pandemien. n = 53.



Lærarane som har svart «i nokon grad», «i liten grad» eller «ikkje i det heile» på spørsmålet om elevar med enkeltvedtak om spesialundervisning ikkje har fått gjennomført den opplæringa dei har vedtak om under ulike fasar av pandemien, har i fritekstfeltet kunne utdjupe årsaker til dette. Fleire peikar på utfordringar med å organisere og å nok ha personell til å gjennomføre spesialundervisninga som sentrale årsaker til at elevar ikkje har fått all spesialundervisninga dei skulle hatt. Smittevernreglar har også gjort det vanskelegare å gjennomføre spesialundervisninga då vaksne ikkje har kunne jobbe på tvers av kohortar. Det blir og vist til at det har vore et høgare sjukefravær i personalet, og at ved vikarbruk så er det vaksne som er ukjende for elevane og i nokre tilfelle ufaglærte, noko som også påverkar kvaliteten på gjennomføringa av spesialundervisning.

Fleire peikar på at det var særleg krevjande å gi elevane god spesialundervisning i den første tida med nedstenging og heimeskule, og at fleire har mista timer med spesialundervisning i denne perioden. Etter dette viser fleire til at skulane har hatt eit tilbod til elevar med spesialundervisning på skulen og i mindre kohorter, og at dette har fungert mykje betre.

På spørsmål om kva for konsekvensar pandemien har hatt for elevar med spesialundervisning, så svarer fleire at det har ført til manglande måloppnåing på enkelte område/fag og mindre tid med spesialpedagog. Det blir og vist til manglande kontinuitet i undervisninga, og at nokre elevar har hatt fagleg tilbakegang, særleg knytt til lesing, skriving og sosial kompetanse og åtferd. Ettersom fleire elevar har vedtak om tiltak som gjelder samspel og samhandling med andre elevar, er det mykje av denne typen trening som har vore vanskelegare med heimeskuleundervisning og på raudt nivå.

### 6.5.2 Vurdering

Det er revisjonen si vurdering at skulane i Sveio har sett i verk fleire gode tiltak for å legge til rette for ivaretaking av elevar med spesialundervisning sitt skuletilbod under koronapandemien, både på skulen og ved oppfølging heime. Undersøkinga viser vidare at det varierer noko mellom skular om elevar med spesialundervisning fekk tilbod om å vere på skulen i alle periodar med heimeskule, og i kva grad dei har nytta tilboden.

Det går fram av undersøkinga at nokre skular er kjent med at dei i løpet av pandemien ikkje har klart å gje elevar med spesialundervisning dei timane med pedagog og det innhaldet dei har krav på jamfør enkeltvedtaka sine. Dette skuldast både smittevernmessige omsyn og utfordringar knytt til kapasitet og logistikk. Det går fram av undersøkinga at det er særleg i periodar med heimeskule at skulane har hatt utfordringar med å gje elevar med vedtak om spesialundervisning dei timane dei har krav på. Skulane har ikkje noko system for å føre oversikt over timer med spesialundervisning som fell bort, og det er difor vanskeleg for revisjonen å vurdere i kor stort omfang bortfall av timer med spesialundervisning har skjedd under pandemien.

Av den midlertidige lova og forskrifta om *tilpassingar i barnehagelova, opplæringslova og friskolelova for å avhjelpe konsekvenser av utbrot av covid-19* går det fram at skulane kan gjøre tilpassingar i opplæringa og tilrettelegging som følgjer av mellom anna retten til spesialundervisning i oppl. kapittel 5. Det er presistert at dette gjeld «dersom det kan godtgjøres at det er nødvendig og forsvarlig. I vurderingen av hvilke tilpasninger som er nødvendige og forsvarlige, skal det legges stor vekt på elevens beste. Det kan også tas hensyn til hvor mange lærere skolen har tilgjengelig, tilgangen på læremidler, digitale ressurser og annet utstyr». For mange elevar med spesialundervisning har undervisningsopplegget dei vanlegvis har, og som dei har rett på gjennom enkeltvedtak, ikkje fullt ut latt seg gjennomføre i ein situasjon med heimeskule. Det er vanskeleg for revisjonen å ettergå dei vurderingane skulane har gjort av eleven sitt beste og kva som er eit forsvarleg opplæringstilbod under pandemien. Samstundes vil revisjonen peike på at eleven sin rett til spesialundervisning i utgangspunktet har vore den same under pandemien som elles, sjølv om det har vore behov for å gjøre enkelte endringar og tilpassingar. Som det går fram over er det også krav om at tilpassingane må vere forsvarlege, og i sakene som revisjonen har gjennomgått føreligg det inga dokumentasjon på at det er vurdert korleis og i kva grad det er behov for å tilpasse spesialundervisninga, og kva som vil vere eit forsvarleg opplæringstilbod for eleven under ulike fasar av pandemien. Ved behov for endringar i tilboden bør slike vurderingar etter revisjonen si vurdering dokumenterast, som eit ledd i å sikre at elevane får eit forsvarleg opplæringstilbod, og for å sikre at vurderingane kan etterprøvast.

Revisjonen vil vise til funna frå spørjeundersøkinga kor det går fram at lærarar ser at nokre elevar med spesialundervisning har hatt fagleg tilbakegang og ikkje hatt høve til å øve på måloppnåing knytt til sosial kompetanse og samspele med andre. Revisjonen vil også vise til PPT sin observasjon av at elevar som allereie slit med skulen har fått større vanskar under pandemien. Revisjonen vil understreke viktigheten av at skulane sett i verk målretta tiltak ovanfor elevar som i desse gruppene, medrekna elevar med rett til spesialundervisning som har fått endra sitt opplæringstilbod som følgje av pandemien. Det er positivt at kommunen har fått tilskot frå Udir til å følgje opp sårbare barn og unge som har hatt tapt progresjon som følgje av pandemien, og det er viktig at kommunen sørger for å evaluere tiltak som er sett i verk for å sikre at desse er tilstrekkelege og vurdere behov for ev. fleire tiltak.

# 7 Konklusjon og tilrådingar

Undersøkinga viser at Sveio kommune har utarbeidd system og rutinar for skulane sitt arbeidet med tilpassa opplæring som i all hovudsak synast å vere eigna til å sikre at elevar i grunnskulen får ei tilpassa opplæring, under dette at elevar som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning får intensiv opplæring, at det blir gjort vurderinger av om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa, og det blir set i verk tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet i tilfelle der det er tvil om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Vidare viser undersøkinga at størsteparten av lærarane i Sveio kommune opplever at dei klarer å gi elevane ei opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader.

Samstundes viser undersøkinga at lærarane opplev at for få vaksne i klasserommet, for lite tid og aukande utfordringar knytt psykisk helse og åtferd påverkar i kva grad dei klarer å gi elevane tilpassa opplæring. Når det gjeld tidleg innsats i lesing, skriving og rekning for 1.-4. trinn viser undersøkinga at om lag halvparten av dei tilsette som har svara på revisjonen si spørjeundersøking opplev at tiltak for intensiv opplæring i desse faga berre i nokon grad fører til betra progresjon hjå elevane. Vidare går det fram at ikkje alle tilsette ved skulane opplever at det er tydelege føringar for kartlegging og vurdering av om elevane har tilfredsstillande læringsutbytte. Desse ulike tilbakemeldingane viser etter revisjonen si vurdering at sjølv om dette er tema det blir arbeidd systematisk med, så er det framleis utfordringar og forbettingsområde kommunen og skulane må arbeide vidare med for å sikre at krava i regelverket knytt til tilpassa opplæring, tidleg innsats og vurdering av læringsutbytte fullt ut blir etterlevd. Særleg vil revisjonen presisere viktigheta av at det blir arbeidd systematisk med evaluering av gjeldande praksis og iverksette tiltak, for å sikre at det blir gjort justeringar der det er behov for det.

Undersøkinga viser vidare at skulane i Sveio og PPT i hovudsak har etablert eit godt og føremålstenleg system for samhandling og samarbeid om både individuksaker og systemretta arbeid. Skuleåret 2020/2021 har likevel vore eit unntak, då PP-tenesta har mangla kontaktperson for Sveio kommune. Bemanningssituasjonen i PPT det siste året har slik revisjonen ser det vist at organiseringa av PPT er sårbar, og at det ikkje har vore eit godt nok system for å sikre at PP-tenesta oppfyller forpliktingane sine ovanfor kommunen når kontaktperson for kommunen sluttar og PPT har utfordringar med rekruttering. Revisjonen vil understreke at det er eigarane sitt ansvar å følge opp overfor styret i det interkommunale samarbeidet at det blir sett i verk naudsynte tiltak for å sikre etterleving av lov og regelverk.

Når det gjeld sakshandsaminga i samband med vurdering av behov for spesialundervisning viser undersøkinga at Sveio kommune har utarbeid ei rekke rutinar og malar som etter revisjonen si vurdering dekker dei mest sentrale delane av regelverket. Rutinane og malane er i all hovudsak godt eigna til å sikre at krav til sakshandsaming i regelverket blir etterlevd, men på nokre område viser undersøkinga likevel potensial for vidareutvikling og forbetring av rutinar og malar.

Stikkprøvegjennomgangen viser at den faktiske sakshandsaminga frå tilmelding til PPT til enkeltvedtak i hovudsak er i samsvar med krav til sakshandsaminga som går fram av forvaltningslova og/eller opplæringslova i dei sakene revisjonen har gjennomgått. Samstundes er det i undersøkinga avdekka tilfelle av at sakshandsaminga ikkje er i tråd med krava i regelverket, mellom anna når det gjeld sakshandsamingstid for sakkunnig vurdering og enkeltvedtak, og innhald i enkeltvedtaka når det gjeld organisering av spesialundervisning. Det er revisjonen si vurdering at enkelte saker ikkje har blitt avgjort innan rimeleg tid og utan ugrunna opphold, noko som inneber brot på krava til sakshandsaming i forvaltningslova.

Når det gjeld gjennomføring av spesialundervisning i tråd med vedtaka som er fatta, har Sveio kommune rutinar og malar for IOP og årsrapport i tråd med krava i regelverket. Spørjeundersøkinga viser samtidig at det er fleire tilsette ved skulane som opplever at dei ikkje har fått tilstrekkeleg opplæring og rettleiing i å utarbeide IOP. Stikkprøvegjennomgangen har avdekka tilfelle av avvik frå krava til IOP, og ein del variasjon i utforminga av årsrapport. Revisjonen meiner at det ikkje er tilfredsstillande at det for to elevar med spesialundervisning ikkje var utarbeida IOP for skuleåret 2020/2021. Vidare går det fram av undersøkinga at skulane i Sveio ikkje har noko system for å føre oversikt over gjennomførte timer med spesialundervisning og timer som fell bort. Dette gjer det vanskeleg å ettergå kor vidt elevane har fått dei timane med spesialundervisning som dei har krav på.

Det er revisjonen si vurdering at skulane i Sveio har gjort fleire gode tiltak for å legge til rette for ivaretaking av elevar med spesialundervisning sitt skuletilbod under Covid-19-pandemien, både på skulen og ved oppfølging heime. Likevel har undervisningsopplegget fleire elevar med spesialundervisning vanlegvis har, og som dei har rett

på gjennom enkeltvedtak, ikkje fullt ut latt seg gjennomføre under pandemien. Det går fram av undersøkinga at nokre skular i løpet av pandemien ikkje har klart å gje elevar med spesialundervisning dei timane med pedagog og det innhaldet i spesialundervisninga dei har krav på jamfør enkeltvedtaka sine. Ettersom skulane ikkje har noko system for å føre oversikt over timer med spesialundervisning som fell bort, er det vanskeleg for revisjonen å vurdere i kor stort omfang bortfall av timer med spesialundervisning har skjedd under pandemien. Revisjonen vil understreke viktigheita av at skulane sett i verk målretta tiltak ovanfor elevar med rett til spesialundervisning og som har fått endra sitt opplæringsstilbod som følgje av pandemien.

Basert på det som kjem fram i undersøkinga, vil revisjonen tilrå at Sveio kommune sett i verk følgjande tiltak:

1. Gjer undersøkingar knytt til aktuelle hindringar for tilpassa opplæring, og identifisere moglege tiltak for betre tilpassa opplæring.
2. Evaluerer tiltak som er sett i verk for å sikre tilpassa opplæring, til dømes bruk av to-lærarsystem, for å vurdere effekten av tiltaka og behova for ev. ytterlegare tiltak.
3. Sikre at det blir etablert rutinar for å evaluere tiltak som blir iverksett ovanfor elevar som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning (tidleg innsats), og vurdere i kva grad tiltaka er eigna til å bidra til at forventa prosesjon blir nådd.
4. Sikrar at skulane i kommunen har ein innarbeidd framgangsmåte for korleis lærarane som ein del av undervegsvurderinga vurderer om elevane har tilfredsstillande utbytte av opplæringa.
5. Sikrar at PP-tenesta er føremålstenleg organisert for å ivareta lovpålagte oppgåver.
6. Gjennomgår og justerer rutinar og malar som skal nyttast i sakshandsaminga i samband med vurdering av behov for spesialundervisning, slik at desse er i samsvar med regelverket og bidrar til å sikre at krav i regelverket blir etterlevd (jf. revisjonen sine vurderingar i 5.3.2).
7. Sikrar at sakshandsaminga i samband med vurdering av behov for spesialundervisning er i samsvar med krav i opplæringslova og forvaltningslova (jf. revisjonen sine vurderingar i kapittel 5.4.2).
8. Sørgjer for at rektorane og dei tilsette ved skulane er kjent med gjeldande rutinar og malar dei skal nytte i samband med tilpassa opplæring og spesialundervisning.
9. Sikrar at alle elevar får gjennomført den spesialundervisninga dei har vedtak om, under dette at elevar med vedtak om spesialundervisning får det talet timer dei har rett på.
10. Sørger for at dei som utarbeider IOP får tilstrekkeleg rettleiing i dette arbeidet.
11. Vurdere å utarbeide ei rettleiing for korleis skrive årsrapporten, for å sikre mest mogleg lik praksis på tvers av skulane.
12. Sett i verk målretta tiltak for elevar med rett til spesialundervisning som har fått endra sitt opplæringsstilbod og dermed ikkje har nådd sine opplæringsmål som følgje av Covid-19-pandemien. Kommune bør vidare sørgje for å evaluere tiltaka for å vurdere effekten av tiltaka og behova for ev. ytterlegare tiltak.

# Vedlegg 1: Høyringsuttale

**Sveio kommune**

Deloitte AS  
Postboks 221 Sentrum  
0103 OSLO

Dykkar ref.:

Vår ref.: 2020001768-5/2020032754 Arkiv: Dato: 07.09.2021

## Høyringsuttale - Tilpassa opplæring og spesialundervisning i Sveio kommune

Forvaltningsrevisjonen har undersøkt Sveio kommune sine rutinar og retningslinjer for skulane sitt arbeid med tilpassa opplæring, tidleg innsats og spesialundervisning i tråd med aktuelt lovverk. Forvaltninga gir mellom anna eit bilet på korleis rutinane blir opplevd og gjennomførte i praksis, og korleis kompetansen til dei spørte ved skulane til kommunen er. Revisjonen har vore i perioden januar til juni 2021. Det er spurt om dei tilsette si erfaring frå ein lengre periode som har vore prega av covid-19 med ulikt smittenivå og modellar for undervisning med stengde skular og samfunn.

Undersøkinga viser at Sveio kommune har utarbeidd styrande dokument, system og rutinar som ligg til grunn for skulane sitt arbeid. Forvaltninga tyder på at størsteparten av lærarane i Sveio kommune er kjende med desse og opplever at dei klarer å gi elevane ei opplæring som er tilpassa deira evner og føresetnader. Det kan likevel sjå ut til å vere nokre utfordringar i å følge kommunen sine dokument, og den opplevde kompetansen til lærarane er ulik. Revisjonen sin konklusjon er at sjølv om dokumenta synest å vere eigna til å sikre at elevar i grunnskulen får ei tilpassa skuletilbod, har kommunen eit forbettingspotensiale i å sikre betre kompetanse og felles forståing av rutinane og likare praksis ved skulane.

Rådmannen ser at det kan arbeidast endå meir systematisk med evaluering av gjeldande praksis, og vil sette inn tiltak for å sikre at det blir gjort justeringar der det er behov for det. Den einskilde skulen sin kompetanseutviklingsplan skal syne at det er sett i gang tiltak som sikrar at det blir arbeidd med tilpassa opplæring, tiltak for tidleg innsats og metodar som blir iverksett overfor elevar som står i fare for å bli hengande etter i basisfag, og vurdering av i kva grad tiltaka er eigna til å bidra til tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Dette skal framleis vere tema for «Kommunen sitt forsvarlege system» som skal oppdaterast i tråd med opplæringslova §§ 9A-2, 13-1 og 13-3 og §25-1 i kommunelova om internkontroll i kommunen og fylkeskommunen som trådte i kraft 1.01.2021. Rådmannen vil gjennomgå og justere rutinar og malar som skal nyttast i sakshandsaminga i samband med vurdering av behov for spesialundervisning, slik at desse er i samsvar med regelverket og bidrar til å sikrast at krav i regelverket blir etterlevd (jf. revisjonen sine vurderinger i 5.3.2). Vidare skal det sikras at sakshandsaminga i samband med vurdering av behov for spesialundervisning er i samsvar med krav i opplæringslova og forvaltningslova (jf. revisjonen sine vurderinger i kapittel 5.4.2). Kommunen vil involvere PP-tenesta i utarbeiding og etterleving av rutinar, og

sikre at skulane får god nok rettleiing. Kommunen vil gjennom rettleiing av nyutdanna og ny tilsette utarbeide eit internkontrollsysteem som sikra at tilsette kjenner til kommunen sine retningslinjer og rutinar. Ved å sikre dei tilsette sin kompetanse også innan dokumentasjon på praksis, til dømes utarbeidning av rapport for spesialundervisning, vil kommunen kunne ha oversikt over at alle elevar får gjennomført den spesialundervisninga dei har vedtak om. Folkehelseprosjektet «Hallo-Adjø» har som mål å sikre god overgang frå barnehage til skule. Eit av tiltaka i prosjektet er å undersøke kommunen sin noverande praksis, oppleving av overgangen for føresette og barn og å revidera plan og tiltak for «*overgang barnehage skule*» innan kommande skuleår. Planen skal sikre kompetanseheving i tråd med målsettinga om betre samarbeid mellom barnehage, skule og føresette. Vidare vil prosjektet tydeleggjere BTI-arbeidet i kommunen og arbeidet med tidleg innsats. Tiltak og vidare arbeid med BTI vil følge utarbeidd plan for implementering og avklare ovanfor skulane i kva for situasjoner skulane skal nytte BTI-stafettloggen for elevar med faglege og spesialpedagogiske utfordringar.

Kommunen er ein del av kompetanseløftet for spesialpedagogikk saman med Stord og Fitjar. Gjennom kompetanseløftet skal pedagogane i barnehage og skule sin spesialpedagogiske kompetansen kartleggast. Dette vil gi kommunen oversikt over den samla kompetansen som kommunen har. Partnarskapet med STAT.PED. og undervisningssektoren (HVL) vil vere viktig framover for å betre kompetansehevinga innan sektoren. Det skal utarbeidast ein plan for kompetanseheving i barnehage og skule gjennom løftet.

Sveio kommune har motteke tre tilskot til arbeid med sårbarer barn og psykisk helse i skule og barnehage. Rådmannen syner til allereie igangsette tiltak ved Sveio skule og særlege tiltak i ungdomskulen (revisionen s.20). Tiltaka vil bli vidareførte og organiserte slik at tilskota blir nytta til kartlegging av psykisk helse. Funn frå kartlegginga vil definera vidare tiltak. Dei sist tildelte tilskota skal nyttast til intensiv hjelp for å ta igjen tapt læring for sårbare barn i alle skulane. *Målet med ordningane er å redusere elevanes eventuelle tapte prosesjon i perioden skulane har vore stengde eller har hatt redusert opningstid grunna covid-19 og smitteverntiltak. Ordninga skal bidra til at det blir oppretta nye tilbod eller at allereie eksisterande tilbod blir utvida – til dømes intensiv opplæring, leksehjelp, auka bruk av lærarar, miljøarbeidarar/sosiallærarar og andre tilsette på skulen som kan bidra til at elevane tar igjen tapt prosesjon. Det leggast til grunn at skuleeigar vurdere kva for elevar dei meiner er sårbare og kva for tiltak som vil vere mest hensiktsmessig. Alle elevar bør vurderast, også dei som før smittetiltaka ikkje blei vurdert som sårbare. I vurderingane bør både elevane og foreldra/føresette sine meininger takast med.*

Kommunen har gjort ei undersøking av bruk av to-lærar ved ein av skulane skuleåret 2019/2020. Vidare er føresette spurt om erfaringar med modellen hausten 2021. Oppsummeringa av kartlegginga vil sette retning for systematiske tiltak for bruk av to-lærarmodellen og faktorar for å lykkast med modellen.

Organisering av PP-tenesta og tilboden er eit samarbeid og det skal gjennomførast eigarmøte to gongar per år. Kommunen var tett på PP-tenesta for Sveio i perioden dei hadde få rådgjevarar i sitt skuleteam. Administrasjonen undersøkte om andre kommunar kunne avhjelpe med sakkunnig vurdering. Dette ga ikkje resultat, og det blei derfor gjort grep som mellom anna at PP-tenesta sette inn rettleiarteam for skule som skulle avhjelpe i enkeltsaker, det blei gjennomført nettverk for barnehage og skule med tema Alternativ og supplerande

kommunikasjon, rektorane fatta vedtak om spesialundervisning i samarbeid med leiar av PP-tenesta, og det var tett samarbeid i enkelte saker kring elevar som blei utgreidde ved BUP i Helse Fonna. Covid-19 gjorde at det i enkelte tilfelle blei utfordrande å arbeide på tvers av kommunane, og rettleiarteamet klarte ikkje å følge opp etter avtale. Rådmannen vil vurdere samarbeidet i noverande form, men kan ikkje sjå at tenesta ikkje er føremålstenleg organisert.

Rådmanen vil sørge for å sikre tiltak og oppfølging gjennom skuleeigar sitt system for internkontroll.

Peter Olav Lura  
Fungerande Rådmann

Elisabeth Nygaard  
Kommunalsjef barnehage, skule og kultur

# Vedlegg 2: Revisjonskriterium

## 7.1 Innleiing

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet utgjer opplæringslova med forskrifter og forvaltningslova dei sentrale revisjonskriteria. I tillegg er mellom anna forarbeida til reglane i opplæringslova og rettleiarar frå Utdanningsdirektoratet nytta for å utdjupe innhaldet i regelverket.

## 7.2 Krav i lov og forskrift

### Tilpassa opplæring

Prinsippet om at opplæringa skal vere tilpassa den enkelte elev sine evner og føresetnader, er eitt av grunnprinsippa for undervisninga i det norske skulesystemet. Dette prinsippet er fastsett i § 1-3 i opplæringslova, som slår fast at «opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven». Tilpassa opplæring er dei tiltaka som skulen sett inn for å sikre at alle elevane får best mogleg utbytte av opplæringa.<sup>88</sup> Tiltaka kan være knytt til organiseringa av opplæringa, pedagogiske metodar og progresjon. Godt læringsmiljø, lokalt arbeid med læreplanar, ein vurderingspraksis som fremmer læring og utvikling, god kompetanse og universell utforming blir trekt fram som sentrale føresetnader for tilpassa opplæring.<sup>89</sup>

Intensjonen i lova er at den tilpassa opplæringa skal gjennomførast innanfor den ordinære undervisningsituasjonen for fleirtalet av elevane. Den delen av elevmassen som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett på spesialundervisning. Udir sin rettleiar for spesialundervisning understrekar at spesialundervisning også er tilpassa opplæring, men at det ikkje er all tilpassa opplæring som er spesialundervisning.<sup>90</sup>

I rettleiar frå Utdanningsdirektoratet blir det peikt på at skulen må bruke handlingsrommet som ligg innanfor ramma av ordinær opplæring for å fremme læring og forebygge vanskar. Vidare blir det vist til at korleis kommunen utnyttar ressursane til skule er avgjerande for korleis skulen kan legge til rette for tilpassa opplæring. Dersom skulen ikkje har dei naudsynte ressursane som skal til for å tilpasse den ordinære opplæringa, blir det vist til at skolen bør få tilført fleire ressursar, før ei sak blir tilmeldt PP-tenesta for sakkyndig vurdering.

### Tidleg innsats

I opplæringslova § 1-4 går følgjande krav om tidleg innsats fram:

På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørge for at elevar som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skriving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventa progresjon blir nådd. Om omsynet til eleven sitt beste talar for det, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervisning.<sup>91</sup>

I førearbeida til lovkravet om tidleg innsats blir det presisert at intensiv opplæring er ein del av den ordinære tilpassa opplæringa. Den intensive opplæringa er likevel kjenneteikna av kortvarig og målretta innsats frå skulen innan lesing, skriving og rekning for elevar som har behov for det. Det blir også presisert at elevane som har trøng for intensiv opplæring på desse områda ikkje skal ha avvik frå kompetanseområla i læreplanverket, «(...) men skal setjast i stand til å følgje den alminnelege progresjonen i undervisninga».<sup>92</sup>

Udir viser til at ein føresetnad for at kravet om rask og eigna intensiv opplæring skal fungere etter intensjonen, er at skulane har tilstrekkeleg med ressursar tilgjengeleg, samt naudsynt kompetanse og lærarressursar for å kunne oppfylle krava i loven.<sup>93</sup>

Det er ikkje lagt noko føringar for korleis intensivopplæringa skal gjennomførast. Udir viser til at:

Det er en pedagogisk oppgave å ta stilling til hvilke tiltak som er nødvendige og formålstjenlige for den enkelte elev. Ulike metoder og pedagogiske opplegg kan være egnet. Hvordan den intensive opplæringen bør gjennomføres, må

<sup>88</sup> Utdanningsdirektoratet. Veilederen Spesialundervisning. Sist endret 11.01.21.

<sup>89</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endret 11.01.21.

<sup>90</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endret 11.01.21.

<sup>91</sup> Noverande krav om tidleg innsats erstatta tidlegare lovtekst om tidleg innsats med verknad frå 1. august 2018.

<sup>92</sup> Prop.52 L (2017–2018) Endringar i opplæringslova, friskolelova og folkehøgskolelova (plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til fleirfagleg samarbeid m.m.).

<sup>93</sup> Utdanningsdirektoratet. [Intensiv opplæring for elever fra 1.-4. årstrinn](#). Sist endra: 01.08.2018.

derfor vurderes ut ifra behovene til eleven og andre mulige tiltak i opplæringen. Det er skolene og lærerne som er nærmest til å vurdere hvordan intensiv opplæring best kan organiseres og gjennomføres.<sup>94</sup>

### Vurdering av læringsutbytte og tiltak innanfor ordinær undervisning

Av § 3-7 i forskrift til opplæringslova går det fram at eleven minst ein gong kvart halvår har rett til ein samtale med kontaktlæraren om si utvikling i faga. I tillegg skal undervegsvurdering jf. § 3-10 tredje ledd nyttast for å «vurdere om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa». Det blir i § 3-10 første ledd vist til at undervegsvurdering i faga skal vere «ein integrert del av opplæringa, og skal brukast til å fremje læring, tilpasse opplæringa og auke kompetansen i fag».

I ei lovtolkning presiserar Udir at undervegsvurderinga skal gi skulen «informasjon om hvor den enkelte befinner seg faglig ut fra kompetanse målene i læreplanen for fag, og om opplæringen bør tilpasses».<sup>95</sup> Det er ikkje noko særskilde formkrav til undervegsvurderinga. Ho kan vere både skriftleg og/eller munnleg.

Dersom ein elev ikkje har tilfredsstillande utbytte av opplæringa, har eleven rett til spesialundervisning jf. oppll. § 3-1. Av oppll. § 5-4 går det fram at undervisningspersonalet har ansvar for å vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades. Det går vidare fram at «Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.»

Når det gjeld siste setning, er det i rettleiingsmateriell frå Utdanningsdirektoratet vist til kravet om å vurdere om det kan gjerast endringar eller tilpassingar gjennom tilpassa opplæring, for at eleven skal få tilfredsstillande utbytte av opplæringa. Vidare er det presisert at dersom «skolen vurderer det slik at eleven vil få tilfredsstillende utbytte ved at man foretar enkelte tilpasninger innenfor den ordinære opplæringen, plikter skolen å sørge for at tiltakene blir satt i verk snarest».<sup>96</sup>

### Samarbeid med PPT

I oppll. § 5-3 blir det stilt krav om ei sakkunnig vurdering før det kan bli fatta vedtak om spesialundervisning:

Før kommunen (...) gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1, skal det ligge 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. (...)

Det er PPT som ifølgje opplæringslova § 5-6 andre ledd skal sørge for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det.

I tillegg til det individretta arbeidet tilknytt sakkunnige vurderingar, skal skulane samarbeide med PPT på systemnivå. Av opplæringslova § 5-6 andre ledd går det fram at PPT «hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov».

### Sakshandsaming ved vurdering av behov for spesialundervisning

Kapittel 5 i opplæringslova omhandlar spesialundervisning. Der går det fram at «elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.» (§ 5-1 første ledd).

Eleven sin rett til spesialundervisning etter opplæringslova er ein individuell rett. Dette inneber at skuleigar ikkje kan avvise denne retten, når det er vurdert at ein elev ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet. Vidare går det fram av rettleiaren frå Utdanningsdirektoratet at skuleigar ikkje kan avgrense den særskilte tilrettelegginga med bakgrunn i manglande økonomiske ressursar.<sup>97</sup>

Følgjande går fram av opplæringslova § 5-3 første ledd:

Før kommunen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1, skal det ligge 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.

<sup>94</sup> Utdanningsdirektoratet. [Intensiv opplæring for elever fra 1.-4. årstrinn](#). Sist endra: 01.08.2018.

<sup>95</sup> Utdanningsdirektoratet. [Individuell vurdering Udir-2-2020](#). Regelverkstolkning.

<sup>96</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endret 11.01.21.

<sup>97</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endret 11.01.21.

Vidare er det i § 5-3 andre ledd vist til minstekrava til kva den sakkunnige vurderinga skal 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.

Utdanningsdirektoratet har i rettleiar om spesialundervisning utdjupa desse krava. Det går mellom anna fram at «Den sakkyndige vurderingen må være så utførlig at skolen ikke er i tvil om hva PP-tjenesten egentlig tilrår, når enkeltvedtak om spesialundervisning skal gjøres.»<sup>98</sup> Vidare går følgjande fram om krav til sakkunnig vurdering:

Innholdet bør derfor være så konkret som mulig. Den bør også inneholde konkrete tiltak som vil være til hjelp og bistand for eleven. Dette gjelder blant annet behovet for særskilt utstyr, særskilt tilrettelagte lærermedler, lærerMiljø og kompetanse hos personalet.

Det er også viktig at den sakkyndige vurderingen sier noe om hva som skal være innholdet i timene, blant annet forholdet til Læreplanverket for Kunnskapsløftet og eventuelle avvik fra dette.

Den sakkunnige vurderinga skal både innehalde ei utgreiing og ei tilråding. Når PP-tenesta skal gi tilråding om kva opplæring som vil gi eit forsvarleg opplæringstilbod, er det ifølgje Utdanningsdirektoratet sentralt at tilrådinga mellom anna inneheld tilrådd timetal, organisatorisk gjennomføring og tidsperiode den sakkunnige vurderinga gjeld for.<sup>99</sup>

I opplæringslova § 5-3 tredje ledd blir det stilt krav om at dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngjevinga for vedtaket mellom anna vise kvifor kommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1.

Ytterlegare krav til sakshandsaminga går fram av opplæringslova § 5-4. Mellom anna går følgjande fram av § 5-4 andre og tredje ledd:

Før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentast samtykke frå eleven eller frå foreldra til eleven. Med dei avgrensingane som følgjer av reglane om teieplikt og § 19 i forvaltningslova, har eleven eller foreldra til eleven rett til å gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før det blir gjort vedtak.

Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.

Det blir i rettleiar for spesialundervisning peikt på at det er viktig at skuleeigar, skulane og PPT har god kjennskap til forvaltningsretten sine lovfesta reglar og ulovfesta prinsipp ved behandling av saker om spesialundervisning. Dette er fordi eit vedtak om spesialundervisning er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova. I rettleiarene blir det presisert at dette mellom anna betyr at utforminga av enkeltvedtaket om spesialundervisning, førebels svar, og klageinformasjon må bli gitt i samsvar med forvaltningslova sine reglar om sakshandsaming.

I forvaltningslova går følgjande fram av § 11a om sakshandsamingstid og førebels svar:

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.

Samla sett går det fram ei rekke krav til sakshandsaminga av opplæringslova og forvaltningslova. Det går fram i forvaltningslova § 16 at «Part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis høve til å uttale seg innen en nærmere angitt frist.» Førehandsvarslet skal jf. § 16 andre

<sup>98</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endret 11.01.21.

<sup>99</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endret 11.01.21.

ledd «gjøre greie for hva saken gjelder og ellers inneholde det som anses påkrevd for at parten på forsvarlig måte kan vareta sitt tarv».

Det blir presisert i rettleiaren om spesialundervisning at det skal fattast vedtak også dersom det blir vurdert at eleven ikke har behov for spesialundervisning. Dette er viktig av omsyn til klageretten og dermed eleven sin rettstryggleik.

Når det gjeld innhaldet i enkeltvedtaket, må enkeltvedtaket ta stilling til kva som er eit forsvarleg tilbod for eleven. Det er ikkje nok å berre konstatere ein rett på spesialundervisning. Krav til innhaldet i enkeltvedtaket er nærmere utdjupa mellom anna i forarbeida til opplæringslova<sup>100</sup> og i Utdanningsdirektoratet sin rettleiar om spesialundervisning. I forarbeida til opplæringslova er det understreka at det må gå fram klart og fullstendig kva for eit opplæringstilbod eleven skal ha. I rettleiaren om spesialundervisning er vidare følgjande presisert:<sup>101</sup>

Enkeltvedtaket skal blant annet si noe om:

- innhold (hva slags opplæringstilbud, avvik fra læreplanverket; herunder kompetanse mål og timer, hvilke fag avviket skal gjelde for, fritak fra vurdering mv.)
- omfang (antall årstimer mv)
- organisering (i klassen/gruppe, liten gruppe, eneundervisning, alternativ opplæringsarena)
- kompetanse (lærer, spesialpedagog, logoped, assistent mv.)

Enkeltvedtak vil som oftest ha saksbehandlingsfeil dersom det:

- bare omfatter omfanget av spesialundervisningen
- ikke vurderer hvilket opplæringstilbod eleven skal ha
- ikke sier noe om organisering av opplæringen, i hvilke fag eleven har behov for særskilt tilrettelegging eller hvilket innhold det skal være i opplæringstilbuddet

Punkta til innhald i enkeltvedtak er ytterlegare utdjupa i rettleiaren frå Udir. Under organisering er det mellom anna vist til at «Dersom skolen har et to-lærersystem hvor spesialundervisningen blir fulgt opp av en ekstra lærer i klassen, må dette vises i enkeltvedtaket», og det går fram at bruk av eine-undervisning til elevar som ikkje har enkeltvedtak om dette, vil vere i strid med opplæringsloven.

Ein skule kan vurdere å ta større eller mindre delar av den sakkunnige vurderinga inn i enkeltvedtaket.

Enkeltvedtak kan klagast på jf. forvaltningsloven § 28. Av § 27 går det fram at det i underretting om vedtak skal «gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se sakens dokumenter.» Av forvaltningsloven §§ 24-25 går krav til grunngjeving av enkeltvedtak fram.

### Gjennomføring av spesialundervisning

Av opplæringslova § 5-5 første ledd går det fram at det for alle elevar som får spesialundervisning, skal utarbeidast ein individuell opplæringsplan: «Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast.» Vidare går krav til årleg vurdering av den spesialundervisninga som blir gitt fram av oppl. § 5-5 andre ledd:

Skolen skal ein gong i året utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Utviklinga til eleven skal vurderast ut frå måla som er sette i den individuelle opplæringsplanen til eleven. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen (...).

I rettleiing frå Utdanningsdirektoratet står mellom anna følgjande om samsvar mellom omfanget av spesialundervisning som er fastsett i enkeltvedtaket, og den faktiske ressursen som eleven får:<sup>102</sup>

Skolen skal planlegge og gjennomføre opplæringen til eleven slik at eleven får den spesialundervisningen han eller hun har krav på. Enkeltvedtak om spesialundervisning gir eleven en individuell rett til ekstra ressurs.

(...)

Det er viktig at skolens praksis samsvarer med enkeltvedtaket. Dersom eleven mister timer, skal dette tas igjen, så langt det er pedagogisk forsvarlig.

<sup>100</sup> Ot.prp.nr. 46 (1997-1998).

<sup>101</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endret 11.01.21.

<sup>102</sup> Utdanningsdirektoratet. [Veilederen Spesialundervisning](#). Sist endret 11.01.21.

Gjennom enkeltvedtaket har eleven fått rett til et minstekrav for at elevens opplæringstilbud skal bli forsvarlig. Hvis noe av denne opplæringen forsvinner, kan det føre til at elevens opplæringstilbud ikke lenger er forsvarlig. Dette fører til at skolen ikke oppfyller sine forpliktelser etter opplæringsloven. (...)

### **Regelverk under Covid-19-pandemien**

barnehageloven, opplæringslova og friskolelova for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19. Forskrifta blei tilpassa fleire gonger, og hovudmomenta frå denne forskrifta blei seinare innarbeidd i Midlertidig lov om tilpasninger i barnehageloven, opplæringslova og friskolelova for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 som blei vedtatt 26. mai 2020. Det går fram av loven sin føremålsparagraf at:

Formålet med loven er at barn, unge og voksne i størst mulig grad skal kunne få ivaretatt sine rettigheter etter barnehageloven, opplæringslova og friskolelova, samtidig som det tas hensyn til hva som er mulig når barnehager og skoler er stengt eller er underlagt begrensninger av smittevernghensyn som følge av utbruddet av covid-19.

I forarbeida til forskrifta og lova slår Kunnskapsdepartementet fast at elevane også under pandemien skal ha dei individuelle rettane som går fram av opplæringslova, men at det «samtidig er (...) klart at det kan det være nødvendig å organisere denne opplæringen på en annen måte i perioden hvor skolene er helt eller delvis stengt». Av loven § 8b går det fram at:

Skoleiere kan bare gjøre tilpasninger i opplæring og tilrettelegging som følger av enkeltvedtak med hjemmel i opplæringslova kapittel 2, 3, 4A, og 5 (...) dersom det kan godtgjøres at det er nødvendig og forsvarlig. I vurderingen av hvilke tilpasninger som er nødvendige og forsvarlige, skal det legges stor vekt på elevens beste. Det kan også tas hensyn til hvor mange lærere skolen har tilgjengelig, tilgangen på læremidler, digitale ressurser og annet utstyr. Når det er forsvarlig, kan kommunen og fylkeskommunen fatte vedtak om individuelle rettigheter og tilrettelegging av opplæringen uten at det er gjennomført sakkyndig vurdering

Når det gjeld gjennomføring av spesialundervisning blir det vist til at det i enkeltvedtak om spesialundervisning «kan det være fastsatt hvor mange timer spesialundervisning en elev skal ha per uke», og at når «opplæringen foregår hjemme, kan det være vanskelig for skolene å oppfylle dette timekravet». <sup>103</sup>

Skuleeigar har under pandemien hatt ansvar for å sørge for eit tilbod på dagtid til elever med særlege behov, i situasjonar der skulen er stengt eller har redusert opningstid på grunn av tiltak etter smittevernloven, jf. den midlertidige forskrifta § 5 og den midlertidige lova § 3. Det går fram av rettleiingar frå Udir at det alltid skal vurderast om elevar som får spesialundervisning skal få eit tilbod på skulen, og at «i hvilken grad vedtak om spesialundervisning og andre tilrettelegginger kan ivaretas som fjernundervisning, vil ha betydning for hvor omfattende tilbud eleven skal ha på skolen». <sup>104</sup>

*Midlertidig lov om tilpasninger i barnehageloven, opplæringslova og friskolelova for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 § 8 b)* opnar for at «når det er forsvarlig, kan kommunen og fylkeskommunen fatte vedtak om individuelle rettigheter og tilrettelegging av opplæringen uten at det er gjennomført sakkyndig vurdering». <sup>105</sup> I forarbeida til loven blir det vist til at det er «uheldig for elevene dersom kommunen ikke får fattet vedtak om spesialundervisning (...) fordi det ikke er mulig å gjennomføre sakkyndige vurderinger.» Vidare skriv Kunnskapsdepartementet at: <sup>106</sup>

I noen tilfeller vil det likevel være forsvarlig å fatte vedtak om spesialundervisning uten at det er gjennomført en sakkyndig vurdering. Dette kan for eksempel være tilfelle dersom et vedtak skal forlenges, eller det av andre grunner er relativt klart hva innholdet i vedtaket bør være.

At det skal være «forsvarlig», betyr at kommunen uten den sakkyndige vurderingen vil ha et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Hvor lenge vedtaket skal gjelde, har betydning for hva som anses å være et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Det kan for eksempel være aktuelt å fastsette et kortvarig vedtak, for deretter å gjennomføre sakkyndig vurdering og fatte nytt vedtak når situasjonen tillater det. Departementet understreker for øvrig at reglene i forvaltningsloven gjelder som normalt, inkludert kravet om utredning av saken i forvaltningsloven § 17

<sup>103</sup> Kunnskapsdepartementet. Endringer i midlertidige forskrifter om tilpasninger i barnehageloven og opplæringslova som følge av utbrudd av Covid-19. Kongelig resolusjon datert 17. april 2020.

<sup>104</sup> Udir. Informasjon om midlertidig regelverk for grunnopplæringen om covid-19. Sist endra 30.06.21.

<sup>105</sup> Kunnskapsdepartementet. Midlertidig lov om tilpasninger i barnehageloven, opplæringslova og friskolelova for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (LOV-2020-05-26-52).

<sup>106</sup> Kunnskapsdepartementet. Endringer i midlertidige forskrifter om tilpasninger i barnehageloven og opplæringslova som følge av utbrudd av Covid-19. Kongelig resolusjon datert 17. april 2020.

# Vedlegg 3: Sentrale dokument og litteratur

## Lov og forskrift

- Justis- og beredskapsdepartementet. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10.
- Kunnskapsdepartementet. Endringer i midlertidige forskrifter om tilpasninger i barnehageloven og opplæringslova som følge av utbrudd av Covid-19. Kongelig resolusjon datert 17. april 2020.
- Kunnskapsdepartementet. Forskrift til opplæringslova. FOR-2006-06-23-724
- Kunnskapsdepartementet. Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (Opplæringslova). LOV-1998-07-17-61.
- Kunnskapsdepartementet. Midlertidig lov om tilpasninger i barnehageloven, opplæringslova og friskolelova for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av covid-19 (LOV-2020-05-26-52).

## Forarbeid, rundskriv, rettleiarar mv.

- Kunnskapsdepartementet. Fra eldst til yngst - om samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole. Veileder
- Kunnskapsdepartementet. Meld. St. 6 (2019–2020): Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO. Datert 8. november 2019.
- Ot.prp.nr. 46 (1997–1998). Om lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa (opplæringslova).
- Prop.52 L (2017–2018). Endringer i opplæringslova, friskolelova og folkehøgskolelova (plikt til å tilby intensiv opplæring og plikt til fleirfagleg samarbeid m.m.).
- Udir. Informasjon om midlertidig regelverk for grunnopplæringen om covid-19. Sist endra 30.06.21.
- Utdanningsdirektoratet. Individuell vurdering Udir-2-2020. Regelverkstolkning.
- Utdanningsdirektoratet. Intensiv opplæring for elever fra 1.-4. årstrinn. Sist endra: 01.08.2018.
- Utdanningsdirektoratet. Tilpassa opplæring. Artikkel. Sist endra 06.05.2021.
- Utdanningsdirektoratet. Veilederen Spesialundervisning. Sist endra 11.01.21.

## Dokumentasjon frå kommunen

- Haugesund kommune, Sveio kommune og Utsira kommune. *Pedagogisk-psykologisk tjeneste -Samarbeidsavtale mellom Haugesund, Sveio og Utsira*. Datert 21.06.2005
- Haugesund kommune, Sveio kommune og Utsira kommune. *Vedtekter for interkommunalt samarbeid om PP-tenesta*. Utan dato.
- PPT Haugesund, Sveio og Utsira. Oversendelse av dokumenter vedr. Forvaltningsrevisjon Sveio kommune.
- Sveio kommune. Det forsvarlege systemet til skuleeigar. Datert juni 2017.
- Sveio kommune. Interndelegering i Sveio kommune. Delegering frå rådmannen til administrasjonen. Datert 06.11.2013.
- Sveio kommune. Kvalitetsutviklingsplan barnehage og skule 2021-2024. Datert 02.11.2020.
- Sveio kommune. Mal individuell opplæringsplan.
- Sveio kommune. Planstrategi 2020-2023
- Sveio kommune. Rutine for å sikra læringsutbytet til elevane - Tilpassa opplæring i eit inkluderande læringsmiljø. Datert august 2020.
- Sveio kommune. Språk-, lese- og skriveplan for Sveio. Datert 28.05.2018.
- Sveio kommune/PP-tenesta for Haugesund, Sveio og Utsira. Mal: Samarbeidsavtale mellom ..... skole og PPT. Utan datert.
- Sveio kommune. Tilstandsrapport 2020 og 2021.

## Andre kjelder

- Fylkesmannen i Agder. Tilsynsrapport. Spesialundervisning. Felles nasjonalt tilsyn 2019. Gjerstad kommune – Abel ungdomsskole
- Fylkesmannen i Oslo og Viken. Tilsynsrapport. Spesialundervisning. Bærum kommune – Vøyenenga skole.
- Fylkesmannen i Oslo og Viken. Tilsynsrapport. Spesialundervisning. Nannestad kommune. Nannestad ungdomsskole (2020).
- Fylkesmannen i Rogaland. Tilsynsrapport. Spesialundervisning. Stavanger kommune - Eiganes skole (2019)
- GSI – Grunnskolens informasjonssystem. Tilgjengelig frå: <https://gsi.udir.no/>.
- KOSTRA – Kommune-stat-rapportering. Tilgjengelig frå: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra/>.

# **Deloitte.**

Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no) for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at [www.deloitte.no](http://www.deloitte.no).

© 2021 Deloitte AS