



Vest-Finnmark kommunerevisjon IKS  
Oarje-Finnmárkku suohkanrevisiuvdna SGO



[www.vefik.no](http://www.vefik.no)

# RAPPORT FORVALTNINGSREVISJON 2013

---

*Tilpasset opplæring og spesialundervisning*

---

**NORDKAPP KOMMUNE**



## FORORD

Bakgrunnen for denne rapporten er *Plan for forvaltningsrevisjon 2010–2012*, vedtatt av kommunestyret i Nordkapp den 1.11.2010 (sak 56/10). Det framgår av planen at det skal gjøres en forvaltningsrevisjon av tilpasset opplæring og spesialundervisning i kommunens skoler.

Prosjektgruppa har bestått av forvaltningsrevisor Sigve Reiertsen Leland, som har vært prosjektleder, og forvaltningsrevisor Kjerstin Andersen, som har vært prosjektmedarbeider. Rapporten er kvalitetssikret av oppdragsansvarlig revisor Tove Mathisen.


Våre informanter i kommunen har vært:

- PPT-leder Anne Bech
- Fungerende rektor Honningsvåg skole Hans Arvid Hansen
- Fungerende inspektør Honningsvåg skole Janne Sandnes

Vi takker alle for et positivt samarbeid.

Alta, 11. oktober 2013

  
Tove Mathisen  
oppdragsansvarlig revisor

  
for Sigve Reiertsen Leland  
forvaltningsrevisor

<b>0. SAMMENDRAG</b> .....	<b>1</b>
0.1 Formålet med prosjektet .....	1
0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner.....	1
0.3 Anbefalinger .....	1
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>3</b>
1.1 Prosjektets bakgrunn og formål.....	3
1.1.1 Bakgrunn .....	3
1.1.2 Formål .....	3
1.2 Problemstillinger .....	3
1.3 Revisjonskriterier .....	3
1.3.1 Kilder til kriterier .....	4
1.3.2 Utledning av kriterier .....	4
1.4 Metode.....	4
1.4.1 Datainnsamling.....	4
1.4.2 Avgrensing .....	4
1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet .....	4
<b>2. BAKGRUNNSOPPLYSNINGER</b> .....	<b>5</b>
2.1 Om tilpasset opplæring.....	5
2.2 Grunnskolen i Nordkapp kommune .....	5
<b>3. BAKGRUNNSTALL</b> .....	<b>6</b>
<b>4. TILPASSET OPPLÆRING I NORDKAPP KOMMUNE</b> .....	<b>10</b>
4.1 Problemstilling .....	10
4.2 Utdypning av revisjonskriterier.....	10
4.3 Data .....	12
4.3.1 Har skolen tilfredsstillende rutiner for å kartlegge elevenes behov for tilpasset opplæring? .....	12
4.3.2 Følges kartlegginger opp systematisk, med konsekvenser for hvordan undervisningen foregår? .....	12
4.3.3 Har kommunen «særlig høy lærertetthet» i tilpasset opplæring i norsk og matematikk på 1.-4. trinn?.....	13
4.4 Vurderinger .....	13
4.5 Konklusjon .....	14
<b>5. SPESIALUNDERVISNING I NORDKAPP KOMMUNE</b> .....	<b>15</b>
5.1 Problemstillinger .....	15
5.2 Utdypning av revisjonskriterier.....	15
5.2.1 Tildeles spesialundervisning i samsvar med regelverket? .....	15
5.2.2 Inneholder vedtakene opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang? .....	16
5.3 Data .....	17

5.3.1 Tildeling av spesialundervisning .....	17
5.3.2 Opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang .....	19
5.4 Vurderinger .....	19
5.5 Konklusjon .....	20
<b>6. KONKLUSJONER .....</b>	<b>21</b>
6.1 Er rutiner og praksis ved skolene i Nordkapp kommune i samsvar med lokale og sentrale retningslinjer og krav til tilpasset opplæring og tidlig innsats? .....	21
6.2 Er rutiner og praksis i Nordkapp kommune i samsvar med lovverk og nasjonale retningslinjer om spesialundervisning? .....	21
<b>7. ANBEFALINGER .....</b>	<b>22</b>
<b>LITTERATURLISTE .....</b>	<b>23</b>
<b>VEDLEGG.....</b>	<b>24</b>
Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer .....	24
Vedlegg 2: Opplæringslova kapittel 5.....	25

#### **FIGUROVERSIKT**

Figur 1: Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, per elev 2012.....	6
Figur 2: Gjennomsnittlig antall elever per kommunal skole 2012.....	7
Figur 3: Grunnskolepoeng 2010-2013 .....	7
Figur 4: Nasjonale prøver lesing 5. trinn 2010-2013 .....	8
Figur 5: Nasjonale prøver regning 5. trinn 2010-2013.....	9
Figur 6: Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2012 .....	13

#### **TABELLOVERSIKT**

Tabell 1: I hvilken grad har foreldre signert på henvisning? .....	18
Tabell 2: Etterlevelse av krav til innholdet i vedtak om tildeling av spesialundervisning.....	18

## 0. SAMMENDRAG

### 0.1 Formålet med prosjektet

Bakgrunnen for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er *Plan for forvaltningsrevisjon 2010-2012*, vedtatt av kommunestyret i Nordkapp 1.11.2010 (sak 56/10).

Formålet med undersøkelsen har vært todelt. For det første har vi undersøkt hvordan skolene i Nordkapp kommune praktiserer tilpasset opplæring. Undersøkelsens andre formål har vært å vurdere om kommunen etterlever lovverk og nasjonale retningslinjer om spesialundervisning.

### 0.2 Revisors vurderinger og konklusjoner

*Er rutiner og praksis ved skolene i Nordkapp kommune i samsvar med lokale og sentrale retningslinjer og krav til tilpasset opplæring og tidlig innsats?*

Honningsvåg skoles rutiner for kartlegging fremstår som tilfredsstillende. Skolen ser også ut til å ha fokus på oppfølging av kartlegging og man anvender flere tilnærminger for å sikre tilfredsstillende tilpasning av opplæringen. Det fremstår som en svakhet at man ikke har noen lese- eller regneveiledere ved skolen.

Våre undersøkelser viser at skolene i Nordkapp kommune har særlig høy lærertetthet i den tilpassede opplæringen i norsk og matematikk på 1.-4. trinn.

*Er rutiner og praksis i Nordkapp kommune i samsvar med lovverk og nasjonale retningslinjer om spesialundervisning?*

Hovedkonklusjonen er at Nordkapp kommune opptrer i tråd med lovverket når det gjelder tildeling av spesialundervisning og formelle krav til innhold i vedtakene. Det er imidlertid noen mindre avvik når det gjelder dokumentasjon: ett tilfelle av manglende dokumentasjon på at kopi av sakkyndig utredning har blitt sendt til foreldrene og to tilfeller hvor IOP ikke lå i elevmappene. I tillegg mangler det informasjon om retten til innsyn i sakens dokumenter i forbindelse med klageadgang, noe som bør innarbeides i malen for vedtak om spesialundervisning.

### 0.3 Anbefalinger

Med bakgrunn i hovedfunnene i undersøkelsen, vil revisjonen gi følgende anbefalinger:

1. Kommunen bør fortsette å ha fokus på vurdering og oppfølging av kartlegging.
2. Kommunen bør vurdere om det er behov for lese- og regneveiledere ved Honningsvåg skole.

3. Kommunen bør sikre etterlevelse av krav til dokumentasjon i elevmappene.
4. Kommunen bør innarbeide informasjon om retten til innsyn i sakens dokumenter i forbindelse med klage i malen for vedtak om spesialundervisning.

## 1. INNLEDNING

### 1.1 Prosjektets bakgrunn og formål

#### 1.1.1 Bakgrunn

Bakgrunnen for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er *Plan for forvaltningsrevisjon 2010-2012*, vedtatt av kommunestyret i Nordkapp 1.11.2010 (sak 56/10). Det framgår av planen at det skal utføres en forvaltningsrevisjon av tilpasset opplæring og spesialundervisning i kommunens skoler.

#### 1.1.2 Formål

Formålet med undersøkelsen har vært todelt. For det første har vi undersøkt hvordan skolene i Nordkapp kommune praktiserer tilpasset opplæring. Undersøkelsens andre formål har vært å vurdere om kommunen etterlever lovverk og nasjonale retningslinjer om spesialundervisning.

### 1.2 Problemstillinger

Undersøkelsen er gjennomført med utgangspunkt i følgende to hovedproblemstillinger og tilhørende underproblemstillinger, vedtatt av kontrollutvalget i Nordkapp den 22. oktober 2012 (sak 25/2012):

1. ***Er rutiner og praksis ved skolene i Nordkapp kommune i samsvar med lokale og sentrale retningslinjer og krav til tilpasset opplæring og tidlig innsats?***
  - a. *Har skolen tilfredsstillende rutiner for å kartlegge elevenes behov for tilpasset opplæring?*
  - b. *Følges kartlegginger opp systematisk, med konsekvenser for hvordan undervisningen foregår?*
  - c. *Har skolen "særlig høy lærertetthet" i tilpasset opplæring i norsk og matematikk på 1.-4. trinn?*
  
2. ***Er rutiner og praksis i Nordkapp kommune i samsvar med lovverk og nasjonale retningslinjer om spesialundervisning?***
  - a. *Tildeles spesialundervisning i samsvar med regelverket?*
  - b. *Inneholder vedtakene opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang?*

### 1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er samlebetegnelsen på de krav og forventninger som brukes i den enkelte forvaltningsrevisjon for å vurdere den reviderte virksomhet. Kriteriene holdes opp mot faktagrunnlaget, og danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes.



### 1.3.1 Kilder til kriterier

Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen er utledet fra følgende kilder:

- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Ot.prp.nr.55 (2003-2004) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*
- Ot.prp.nr.55 (2008-2009) *Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova*
- *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* (2009). Utdanningsdirektoratet.
- Læreplanverket for Kunnskapsløftet – Prinsipper for opplæringen

### 1.3.2 Utledning av kriterier

Revisjonskriteriene vil utdypes i kapitlene som omhandler de enkelte problemstillingene.

## 1.4 Metode

### 1.4.1 Datainnsamling

Metode er samlebetegnelsen på de framgangsmåtene som benyttes for å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen i en undersøkelse. Framgangsmåtene i denne undersøkelsen har vært intervju, dokumentanalyse og mappegjennomgang.

Vi har gjennomgått et utvalg på 15 elevmapper for å vurdere om spesialundervisning tildeles i tråd med regelverket og om vedtakene er korrekt utformet. Vi har også gjennomført intervjuer med rektor ved Honningsvåg skole, inspektør ved Honningsvåg skole og PPT-leder. I tillegg har vi gjennomgått relevante styringsdokumenter.

### 1.4.2 Avgrensing

Tidsmessig har undersøkelsen i hovedsak vært avgrenset til skoleårene 2011/2012 og 2012/2013, men vi har tatt med historiske data som går noe lengre bak i tid og tiltak som er satt i gang fra skoleåret 2012/2013.

### 1.4.3 Dataenes gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at det skal være samsvar mellom formålet for undersøkelsen og de data som er samlet inn. Vi mener at data i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene, ved at vi har relevant og tilstrekkelig informasjon. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som fremkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta. For eksempel har vi vært nødt til å plukke ut et begrenset utvalg saksmapper for vår gjennomgang.

Med pålitelige data menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er ivarettatt gjennom intern kvalitetssikring og ved verifisering av opplysninger framkommet gjennom intervju.

## 2. BAKGRUNNSOPPLYSNINGER

### 2.1 Om tilpasset opplæring

Begrepet *tilpasset opplæring* har eksistert i det norske skolelovverket lenge. Imidlertid er det særlig i løpet av det siste tiåret at tilpasset opplæring har blitt gjort til en prioritet fra myndighetenes side, samtidig som man har forsøkt å fylle begrepet med reelt innhold for å komme bort fra en tidligere oppfatning om at det dreide seg om et vagt mål med liten betydning for skolehverdagen. Et viktig skritt i fremhevingen og tydeliggjøringen av tilpasset opplæring kom med endringen av opplæringsloven som trådte i kraft 1. august 2008. Som følge av denne lovendringen er tilpasset opplæring ikke lenger en del av formålsparagrafen, men regulert i egen paragraf. Dette ble gjort for å tydeliggjøre at tilpasset opplæring ikke er et mål, men et virkemiddel for læring.<sup>1</sup>

En kort oppsummering av myndighetenes forståelse av tilpasset opplæring finnes i Læreplanverket for Kunnskapsløftet – Prinsipper for opplæringen<sup>2</sup>: *“Felleskolen skal bygge på og ivareta mangfoldet i elevenes bakgrunn og forutsetninger. Samtidig skal skolen ta hensyn til elevenes ulike forutsetninger og progresjon, slik at alle kan oppleve gleden ved å mestre og å nå sine mål. Behov for individuell tilpasning bør så langt som råd er løses innenfor rammen av opplæring i vanlig klasse.”*<sup>3</sup>

Som tidligere nevnt har skoleeier stor frihet til å avgjøre hvordan man best kan oppnå det ovennevnte, men et par sentrale poenger kan likevel trekkes ut. For det første er det snakk om en individuell tilpasning av undervisningen til den enkelte elevs forutsetninger og progresjon. For det andre er tilpasset opplæring en del av den ordinære undervisningen, altså en integrert del av skolens vanlige undervisningsoppgaver, ikke spesialtiltak. Dette medfører at man må skille klart mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning.<sup>4</sup> Spesialundervisning skjer som resultat av individuelle vedtak for elever som ikke kan få akseptabelt utbytte av ordinær undervisning. Dette er regulert i et eget kapittel (kapittel 5) av opplæringsloven og er juridisk klart differensiert fra tilpasset opplæring ettersom det dreier seg om en individuell rettighet for elever med spesielle behov, med alt det innebærer.

### 2.2 Grunnskolen i Nordkapp kommune

Nordkapp kommune har to offentlige grunnskoler, med et elevtall på 372 i skoleåret 2012-2013. Det totale elevtallet har vært jevnt synkende, fra en topp på 474 elever i skoleåret 2004-2005<sup>5</sup>. Skolene i Nordkapp er underlagt oppvekst- og kultursektoren.

---

<sup>1</sup> St.meld. nr. 16 (2006-2007), kap. 6.3.4.

<sup>2</sup> Prinsipper for opplæring sammenfatter og utdyper bestemmelser i opplæringsloven, forskrifter til loven, herunder læreplanverket for opplæring.

<sup>3</sup> Læreplanverket for Kunnskapsløftet – Prinsipper for opplæringen

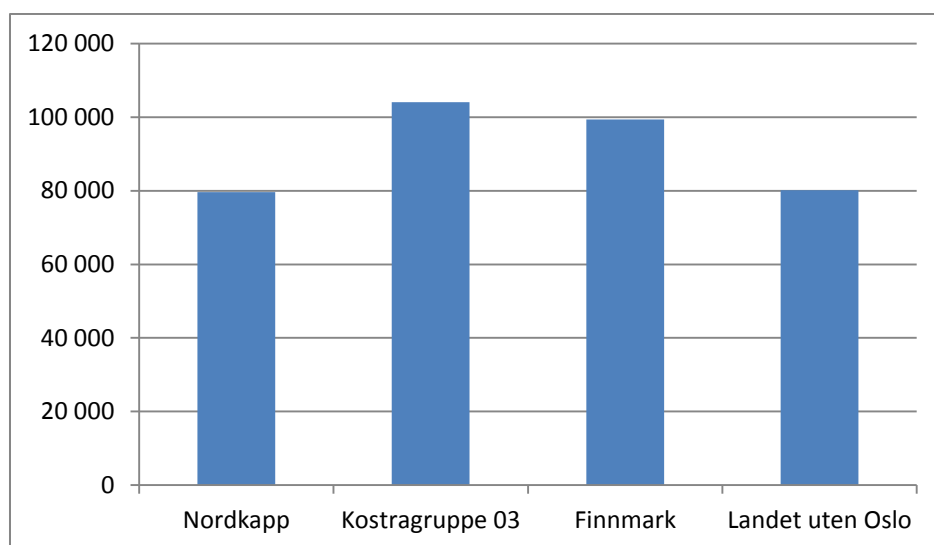
<sup>4</sup> Samtidig er det vanlig å forstå spesialundervisning som en mer omfattende tilpasning av opplæringen

<sup>5</sup> Begge tall hentet fra Grunnskolens Informasjonssystem

### 3. BAKGRUNNSTALL

Vi vil i det følgende presentere en del tall fra SSB KOSTRA og Utdanningsdirektoratet (Skoleporten), fordi dette kan bidra til et oversiktsbilde før vi går i gang med resultatene av våre egne undersøkelser. Når det gjelder tallene fra KOSTRA presenteres en sammenligning av Nordkapp kommune med gjennomsnittet for Finnmark, gjennomsnittet for kommunegruppe 3<sup>6</sup> og gjennomsnittet for landet utenom Oslo. For grunnskolepoeng og eksamenskarakterer har vi sammenlignet Nordkapp med gjennomsnittet for Finnmark og det nasjonale gjennomsnittet.

**Figur 1: Korrigerede brutto driftsutgifter til grunnskole, per elev 2012<sup>7</sup>**

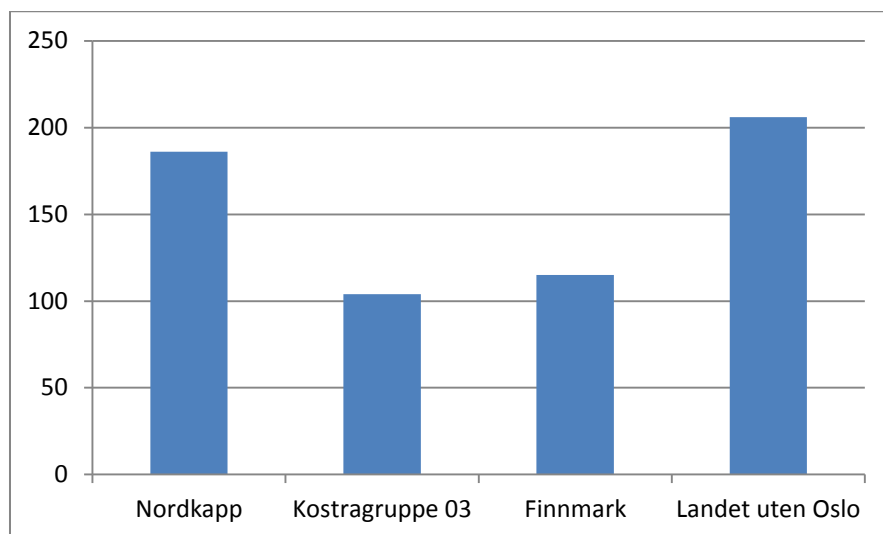


Ifølge KOSTRAs faglige veiledning omfatter korrigerede brutto driftsutgifter “driftsutgiftene ved kommunens *egen* tjenesteproduksjon pluss MVA-utgift og avskrivninger, minus dobbeltføringer i de kommunale regnskaper som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp mv.”. Med andre ord viser denne oversikten hvor mye kommunene bruker på å undervise en elev i ett år. Det må imidlertid påpekes at dette ikke inkluderer kostnader til skyss og skolelokaler, ettersom vi først og fremst er interessert i kommunens utgifter til selve undervisningen.

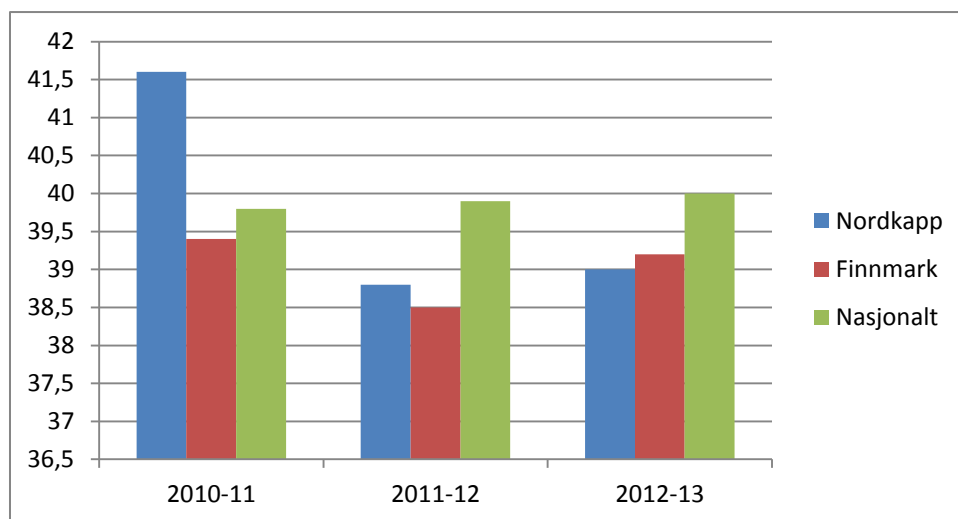
Figur 1 viser at Nordkapp kommune brukte mindre på grunnskoleundervisning per elev enn gjennomsnittet for alle sammenligningsgruppene i 2012. Driftsutgifter per elev var omtrent kr 20.000 lavere enn gjennomsnittet for kommuner i Finnmark.

<sup>6</sup> SSB deler inn landets kommuner i grupper av “sammenlignbare” kommuner, med utgangspunkt i innbyggertall, bundne kostnader per innbygger og frie disponible inntekter per innbygger. Nordkapp er plassert i kommunegruppe 3, dvs. “Små kommuner med middels bundne kostnader per innbygger, høye frie disponible inntekter”

<sup>7</sup> SSB KOSTRA

**Figur 2: Gjennomsnittlig antall elever per kommunal skole 2012<sup>8</sup>**

Figur 2 viser at gjennomsnittlig antall elever ved skoler i Nordkapp er høyere enn gjennomsnittet for skoler i Finnmark og kommunegruppe 3, men lavere enn gjennomsnittet for hele landet utenom Oslo. Imidlertid må det nevnes at 360 av kommunens 372 elever (i skoleåret 2012-13) går på Honningsvåg skole, så et gjennomsnittstall kan være noe misvisende.

**Figur 3: Grunnskolepoeng 2010-2013<sup>9</sup>**

Figur 3 viser gjennomsnittlige grunnskolepoeng. Grunnskolepoeng regnes ut ved at alle avsluttende karakterer som føres på vitnemålet, legges sammen og deles på antall karakterer

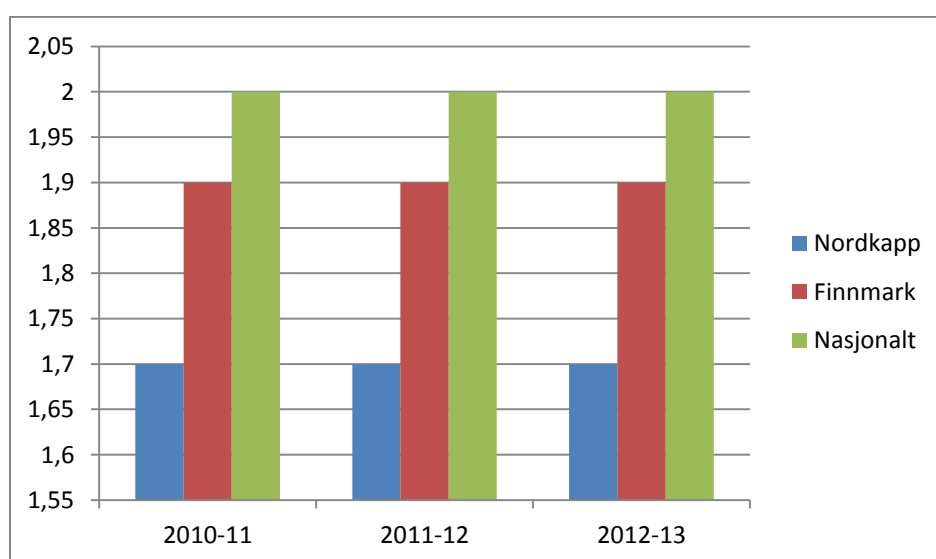
<sup>8</sup> SSB KOSTRA.

<sup>9</sup> Tallene i figur 4, 5 og 6 er hentet fra Skoleporten (<http://skoleporten.udir.no>), en nettjeneste levert av Utdanningsdirektoratet hvor direktoratet gjør et utvalg nøkkeltall om grunnskoleopplæringen tilgjengelig for publikum. Vi har kun tatt med tall for offentlige skoler.

slik at en får et gjennomsnitt. Deretter ganges gjennomsnittet med 10. Elever som har færre enn halvparten gyldige karakterer er ikke med i beregningene.

Figuren viser at Nordkapp kommune lå over gjennomsnittet for både Finnmark og landet under ett i 2010-11 og over gjennomsnittet for Finnmark, men under gjennomsnittet for hele landet i 2011-12. I 2012-13 var imidlertid gjennomsnittlige grunnskolepoeng i Nordkapp lavere enn for både Finnmark og landet under ett. Det er relativt stor variasjon fra år til år i Nordkapp, noe som kan antas å ha sammenheng med at det er relativt få elever i Nordkapp kommune sammenlignet med de to andre gruppene, slik at variasjoner mellom årskull slår sterkere ut på tallene.

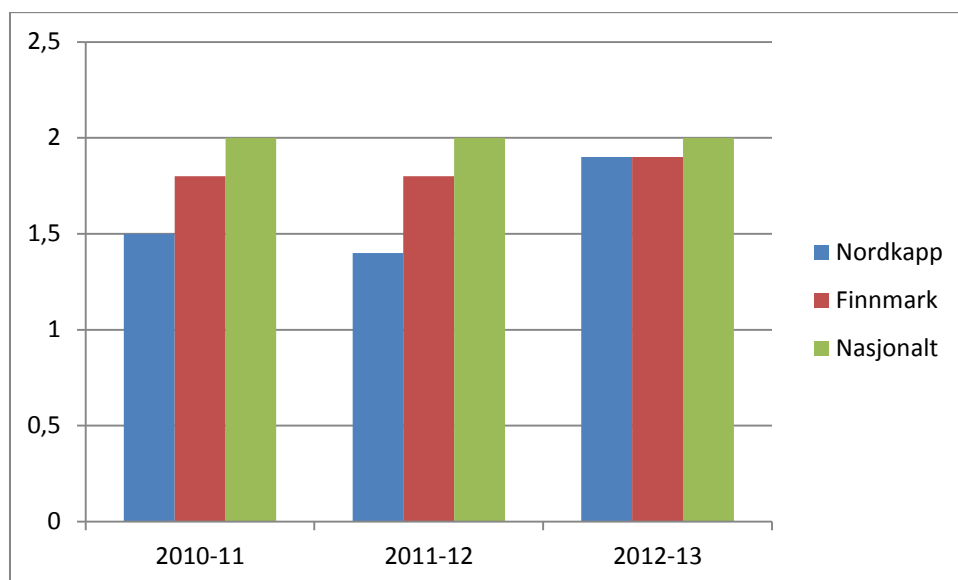
**Figur 4: Nasjonale prøver lesing 5. trinn 2010-2013**



Figur 4 viser gjennomsnittlig mestringsnivå på nasjonale prøver i lesing på 5. trinn for skoleårene 2010-11, 2011-12 og 2012-13. Resultater på nasjonale prøver oppgis på en skala med tre mestringsnivåer, hvor 1 er lavest og 3 er høyest

Som det fremkommer av figuren er gjennomsnittlig mestringsnivå på nasjonale prøver i lesing for 5. trinn i Nordkapp kommune betydelig dårligere enn gjennomsnittet i Finnmark, som igjen er dårligere enn gjennomsnittet i landet sett under ett. Både Nordkapp og sammenligningsgruppene har stabile resultater, uten endringer i løpet av perioden.

Figur 5: Nasjonale prøver regning 5. trinn 2010-2013



Figur 5 viser gjennomsnittlig mestringsnivå på nasjonale prøver i regning på 5. trinn for skoleårene 2010-11, 2011-12 og 2012-13. Resultater på nasjonale prøver oppgis på en skala med tre mestringsnivåer, hvor 1 er lavest og 3 er høyest.

Som det fremkommer av figuren er gjennomsnittlig mestringsnivå på nasjonale prøver i regning for 5. trinn i Nordkapp kommune dårligere enn gjennomsnittet for landet under ett i hele perioden. I skoleårene 2010-11 og 2011-12 er Nordkapps resultater også dårligere enn gjennomsnittet for Finnmark. I skoleåret 2012-13 har imidlertid Nordkapp hentet inn gjennomsnittet for Finnmark og ligger like under gjennomsnittet for hele landet.

## 4. TILPASSET OPPLÆRING I NORDKAPP KOMMUNE

### 4.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi vurdere følgende hoved- og underproblemstillinger:

***Er rutiner og praksis ved skolene i Nordkapp kommune i samsvar med lokale og sentrale retningslinjer og krav til tilpasset opplæring og tidlig innsats?***

- a. *Har skolen tilfredsstillende rutiner for å kartlegge elevenes behov for tilpasset opplæring?*
- b. *Følges kartlegginger opp systematisk, med konsekvenser for hvordan undervisningen foregår?*
- c. *Har skolen særlig høy lærertetthet i tilpasset opplæring i norsk og matematikk på 1.-4. trinn?*

### 4.2 Utdypning av revisjonskriterier

Det nødvendige utgangspunktet for enhver diskusjon om tilpasset opplæring og tidlig innsats i norsk skole er opplæringsloven § 1-3. Denne fastsetter kravene om tilpasset opplæring og tidlig innsats:

#### **§ 1-3. Tilpassa opplæring og tidleg innsats**

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og læreandidaten.

På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørge for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning.

Først og fremst medfører § 1-3 et generelt krav om at opplæringa skal tilpasses den enkelte elev. Det er verd å påpeke at loven ikke på noen måte innskrenker dette til å gjelde bestemte grupper, men slår fast at opplæringen skal tilpasses *den enkelte*. Når det gjelder det konkrete innholdet i tilpasset opplæring presiserer Ot.prp.nr.55 (2008-2009) at “*ved all tilpassa opplæring vil det vere skoleeigaren som skal vurdere og vedta det nærmare innhaldet, ut frå det behovet som ligg føre*”.<sup>10</sup>

Videre fastslår loven at kommunen har plikt til å sørge for at tilpasset opplæring i norsk/samisk og matematikk på 1.-4. trinn *blant annet* innebærer særlig høy lærertetthet og er særlig rettet mot elever med lave ferdigheter i lesing og regning. Det understrekes i Ot.prp.nr.55 (2008-2009) at særlig høy lærertetthet ikke nødvendigvis er tilstrekkelig for å oppfylle kravet om tilpasset opplæring på 1.-4. trinn, men at det er et minimumskrav. Det er denne særlige satsingen på lese- og regneferdigheter på 1.-4. trinn som i lovverket omtales som tidlig innsats.

<sup>10</sup> Ot.prp.nr.55 (2008-2009) *Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova*

Selv om det altså er skoleeieren (i dette tilfellet kommunen) som skal vurdere og vedta det nærmere innholdet i tilpasset opplæring generelt, og dermed også i den tidlige innsatsen spesielt, påpekes det i Ot.prp.nr.55 (2008-2009) visse forutsetninger for at det overhodet skal være mulig å oppfylle plikten til tilpasset opplæring og tidlig innsats. Sentralt her er nødvendigheten av å kjenne til elevenes faktiske ferdigheter og kunnskapsnivå. Det er umulig å iverksette målrettede tiltak uten at kunnskaper og ferdigheter kartlegges. Kartleggingsverktøy, eksempelvis elevvurdering og kartleggingsprøver, trekkes fram som nyttige hjelpemidler i denne sammenheng.

Lovgivningen som omtaler tilpasset opplæring og tidlig innsats er svært generell, noe som kompliserer utformingen av entydige revisjonskriterier. Imidlertid fremkommer det, særlig gjennom opplæringslovens forarbeider, at det er visse forutsetninger som bør være til stede.

For det første er det sentralt at skolen foretar grundige kartlegginger av elevenes ferdigheter og kunnskaper tidlig, dvs. allerede fra første klasse, og med jevne mellomrom. Dette er selvsagt ikke ment som en erstatning for lærernes observasjoner i klasserommet og personlig kjennskap til elevene. Imidlertid er det viktig at man i tillegg også foretar en mer systematisk kartlegging.

Når kartleggingen er gjennomført er det av avgjørende betydning at man ikke stopper der, men at kartleggingene blir grundig fulgt opp i etterkant og får praktiske konsekvenser for hvordan undervisningen gjennomføres. Kartlegging i skoleverket er ikke et mål i seg selv, men et middel for å forbedre undervisningen. Igjen er det viktig at dette foregår systematisk og at skolene har rutiner for behandling/oppfølging av kartleggingsresultater.

Opplæringsloven slår konkret fast at kommunen skal sørge for at den tilpassede opplæringen i norsk/samisk og matematikk på 1.-4. trinn blant annet skal innebære særlig høy lærertetthet. Loven spesifiserer ikke hva som kan sies å utgjøre særlig høy lærertetthet, men det vil åpenbart være i strid med både lovens bokstav og intensjon dersom skolene har betydelig lavere lærertetthet på småtrinnet enn på mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Videre må det påpekes at loven sier at den tilpassede opplæringen i norsk/samisk og matematikk på 1.-4. trinn *blant annet* skal innebære særlig høy lærertetthet. Med andre ord stiller ikke opplæringsloven krav om spesifikke tiltak med unntak av dette ene, men både loven og forarbeidene går langt i å antyde at tidlig innsats bør innebære mer enn bare økt lærertetthet på småtrinnet.

Med utgangspunkt i det foregående kan vi utlede følgende konkrete revisjonskriterier:

1. Skolen bør, allerede på småtrinnet, systematisk og med jevne mellomrom foreta kartlegginger av elevenes ferdigheter (da særlig lese-, skrive- og regneferdigheter) og kunnskaper
2. Skolene bør ha rutiner for systematisk oppfølging av kartlegginger og kartleggingsresultatene bør få praktiske konsekvenser for hvordan undervisningen gjennomføres
3. Den tilpassede opplæringen i norsk/samisk og matematikk på 1.-4. trinn skal innebære særlig høy lærertetthet



## 4.3 Data

### 4.3.1 Har skolen tilfredsstillende rutiner for å kartlegge elevenes behov for tilpasset opplæring?

Utdanningsdirektoratet pålegger alle landets skoler å gjennomføre kartleggingsprøver i leseferdighet på 1., 2. og 3. trinn, samt en kartleggingsprøve i tallforståelse og regneferdighet på 2. trinn. I tillegg tilbyr direktoratet frivillige kartleggingsprøver i tallforståelse og regneferdighet for 1. og 3. trinn. Det fremgår av intervjuene at direktoratets obligatoriske kartleggingsprøver gjennomføres ved alle kommunens skoler.

Utover de nevnte obligatoriske kartleggingsprøvene nevner rektor og inspektør ved Honningsvåg skole at de gjennomfører Carlsten-tester for å kartlegge leseforståelse og lesehastighet, i tillegg til LUS (Leseutviklings skjema). LUS er ikke en kartleggingsprøve i streng forstand, men et kartleggingsverktøy som brukes for å plassere elevene på et ferdighetstrinn, kalt utviklingstrinn, på en stige med totalt 19 trinn. Mestring av et trinn antas å være en forutsetning for å nå neste trinn. Den bakenforliggende tanken er at dette, i tillegg til ren klassifisering, skal bidra til å holde fokus på hva eleven faktisk kan og synliggjøre hva eleven må fokusere på for å nå neste trinn i utviklingen som leser.

I intervjuene nevnes også dataprogrammet *Kartleggeren*, som nylig er innkjøpt, men ikke tatt i bruk i undersøkelsesperioden. Kartleggeren er et digitalt kartleggings- og rådgivningsverktøy for testing av elevenes faglige nivå i norsk, engelsk og matematikk.<sup>11</sup>

### 4.3.2 Følges kartlegginger opp systematisk, med konsekvenser for hvordan undervisningen foregår?

Rektor og inspektør oppgir i intervju at oppfølging av kartlegginger er et sentralt tema på Honningsvåg og skole og viser til at de er med i det nasjonale prosjektet «Vurdering for læring» i skoleårene 2012-13 og 2013-14. I forbindelse med dette prosjektet arbeider man med å komme frem til felles vurderingskriterier for å sikre at vurderinger blir forutsigbare og minst mulig påvirket av forskjeller mellom de enkelte lærere. Lærerne får opplæring som del av prosjektet og i tillegg har kommunen satt av en 20 % stilling for å veilede lærerne. Skolen har imidlertid ikke lese- eller regneveiledere per i dag.

Av konkret tilpasning av opplæringen trekker de frem en praksis med å dele opp klasser etter emne, men ikke permanent. Rektor påpeker at elever ofte sliter med enkelte emner, uten at de nødvendigvis sliter med faget som helhet, og mener at en slik emnebasert oppdeling gir positive resultater. I tillegg gis det kurs med egen lærer for de elevene som sliter mest med matematikk i 10. klasse. Utover dette vises det til den «vanlige» tilpasningen, gjennom differensierte ukeplaner, tekster og oppgaver.

---

<sup>11</sup> **Norsk:** tester elevenes funksjonsnivå på tre hovedområder: leseferdighet, rettskrivning og ordforråd. Bokmål- og nynorskversjon.

**Engelsk:** Tester elevenes funksjonsnivå på tre hovedområder: leseferdighet, rettskrivning og ordforråd.

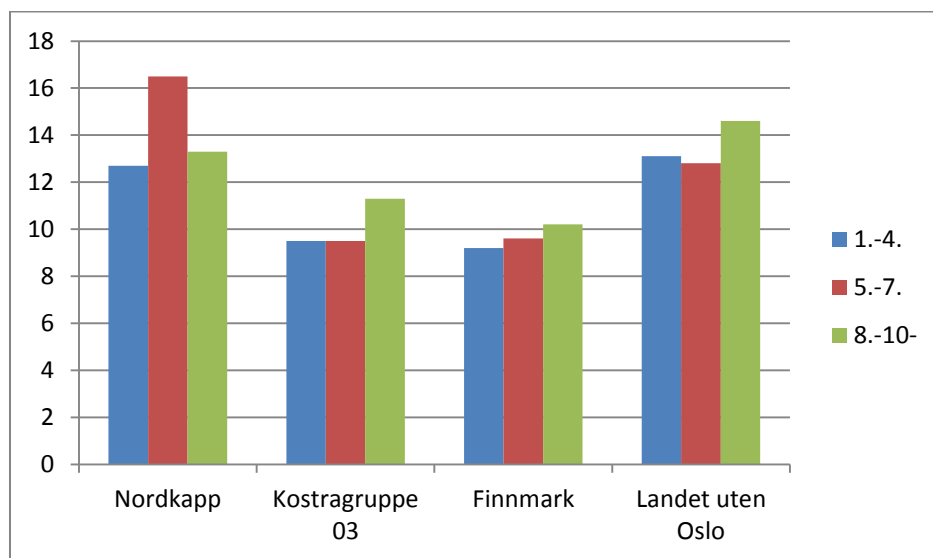
**Matematikk:** Tester elevenes funksjonsnivå på alle aktuelle delområder.

Hver av de tre fagtestene kan gjennomføres på pc i løpet av 45 minutter, med eller uten oppsyn av lærer. Elevlister kan importeres fra skolens administrasjonssystem eller fra andre kartleggingsverktøy (*Kilde:* <http://fagbokforlaget.no/?ressursside=ja&artikkelid=540>)

### 4.3.3 Har kommunen «særlig høy lærertetthet» i tilpasset opplæring i norsk og matematikk på 1.-4. trinn?

Tall hentet fra KOSTRA viser at Nordkapp kommune har høyere lærertetthet på 1.-4. trinn enn på høyere trinn. Dette illustreres i figuren på neste side.

Figur 6: Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2012<sup>12</sup>



Figur 6 viser gjennomsnittlig gruppestørrelse, beregnet ved å dele antall elevtimer på antall lærertimer, og anvendes gjerne som et mål på lærertetthet i skolen. Når tallene brukes som indikator på lærertetthet er det viktig å huske at gjennomsnittlig gruppestørrelse forsøker å angi hvor mange elever det gjennomsnittlig er per lærer, altså tilsier lavere tall høyere lærertetthet. Ut fra figuren kan vi se at lærertettheten i Nordkapp er lavere enn i kommunegruppe 3 og Finnmark, men relativt lik lærertettheten i hele landet utenom Oslo, med unntak for 5.-7. trinn, hvor lærertettheten er en del lavere i Nordkapp.

Vi ser for øvrig også av figur 6 at lærertettheten er høyere på 1.-4. trinn enn på 8.-10. trinn i alle sammenligningsgruppene.

## 4.4 Vurderinger

Tilpasset opplæring og tidlig innsats er nasjonale satsningsområder og både skoleeier og de enkelte skoler plikter å sørge for at opplæringen tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte. Dette forutsetter god kjennskap til hver elev og målrettet innsats fra skoleledelse og lærere.

Den undersøkte skolen har relativt omfattende rutiner for kartlegging av elevenes kunnskaper og ferdigheter, særlig i fagene norsk og matematikk. Mye av dette dreier seg om obligatoriske kartlegginger fastsatt av Utdanningsdirektoratet, som til en viss grad sikrer et akseptabelt

<sup>12</sup> SSB KOSTRA

kartleggingsregime uavhengig av hva som besluttes på de enkelte skoler. I tillegg gjennomfører skolen kartlegginger utover de obligatoriske og har planer om å legge til ytterligere kartlegging gjennom et nyanskaffet dataprogram.

Det ser ut til at man har et bevisst forhold til utfordringer rundt oppfølging av kartlegginger ved Honningsvåg skole og arbeider kontinuerlig for å forbedre skolens praksis og lærernes kompetanse på området. Særlig fremstår deltakelsen i prosjektet «Vurdering for læring» og avsettingen av en 20 % stilling for å veilede lærerne som positive tiltak på dette området. Når det gjelder den konkrete tilpasning av opplæringen ser skolen ut til å anvende et relativt bredt utvalg av metoder.

En svakhet per i dag er at Honningsvåg skole ikke har regne- eller leseveiledere, særlig tatt i betraktning kommunens relativt dårlige resultater på nasjonale prøver i lesing. Revisjonen tar ikke stilling til hvor mange årsverk lese- og regneveiledere skolen bør ha, men det virker rimelig å anta at disse har betydning for elevenes læringsutbytte, ikke minst når det gjelder de elevene som trenger ekstra hjelp, av kortere eller lengre varighet, for å henge med.

Tall fra SSB/KOSTRA viser at skolen har høyere lærertetthet på 1.-4. trinn. Dette er i tråd med kravet om særlig høy lærertetthet i tilpasset opplæring i norsk og matematikk på 1.-4. i opplæringsloven.

## 4.5 Konklusjon

Honningsvåg skoles rutiner for kartlegging fremstår som tilfredsstillende. Skolen ser også ut til å ha fokus på oppfølging av kartlegging og man anvender flere tilnærminger for å sikre tilfredsstillende tilpasning av opplæringen. Det fremstår som en svakhet at man ikke har noen lese- eller regneveiledere ved skolen.

Våre undersøkelser viser at skolene i Nordkapp kommune har særlig høy lærertetthet i den tilpassede opplæringen i norsk og matematikk på 1.-4. trinn.

## 5. SPESIALUNDERVISNING I NORDKAPP KOMMUNE

### 5.1 Problemstillinger

I dette kapitlet vil vi vurdere følgende hoved- og underproblemstillinger:

***Er rutiner og praksis i Nordkapp kommune i samsvar med lovverk og nasjonale retningslinjer om spesialundervisning?***

- d. *Tildeles spesialundervisning i samsvar med regelverket?*
- e. *Inneholder vedtakene opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang?*

### 5.2 Utdypning av revisjonskriterier

Opplæringslovas kapittel 5 stiller en rekke krav til saksbehandlingen for tildeling og oppfølging av spesialundervisning.

#### 5.2.1 Tildeles spesialundervisning i samsvar med regelverket?

##### ***Sakkyndig vurdering***

Initiativet til at en elev skal få spesialundervisning kan enten komme fra skolen eller fra foreldrene. Skolen har et selvstendig ansvar for å vurdere om en elev har behov for spesialundervisning, men foreldrene kan også på eget initiativ kreve at det settes i gang undersøkelser (Opplæringsloven § 5-4.).

Opplæringslovens § 5-3 setter krav om at det må foreligge en sakkyndig vurdering før kommunen kan fatte vedtak om å gi spesialundervisning. I § 5-3, 2. ledd heter det:

«Den sakkyndige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til

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

Etter opplæringslovens § 5-6, 2. ledd er det kommunens PPT (pedagogisk-psykologisk tjeneste) som skal sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering. For at PPT skal kunne gjøre en sakkyndig vurdering, må foreldrene ha samtykket til dette. Dette samtykket er uttrykk for at foreldrene aksepterer at skolen sender forespørsel om sakkyndig utredning til PPT, men det medfører også samtykke til at skolen drøfter forhold vedrørende eleven med PPT som en ekstern instans. Samtykket må derfor gis skriftlig og kunne dokumenteres i ettertid. Når foreldrene og skolen er enige om at de ønsker en sakkyndig vurdering fra PPT, sender skolen en henvisning.

PPT skal utarbeide en sakkyndig vurdering som konkluderer om eleven har behov for

spesialundervisning. Det er imidlertid viktig å påpeke at selv om PPT konkluderer med at eleven ikke har krav på spesialundervisning kan det fortsatt være nødvendig med tilpasninger innenfor den ordinære undervisningen.

Foreldrene har etter § 5-4, 2. ledd rett til å gjøre seg kjent med den sakkyndige vurderingen, slik at de eventuelt kan komme med en uttalelse før det fattes vedtak. Dette medfører at PPT må sende vurderingen til foreldrene samtidig som den sendes til skolen.

På bakgrunn av det foregående har vi utarbeidet følgende revisjonskriterier:

- Når rektor har bedt om en sakkyndig vurdering fra PPT, skal det foreligge skriftlig samtykke fra foreldrene i elevens mappe.
- Sakkyndig vurdering skal ligge til grunn for rektors vedtak om spesialundervisning.
- Det skal foreligge dokumentasjon som viser at den sakkyndige vurderingen er sendt foreldrene samtidig som den er sendt skolen.

### ***Krav til vedtaket***

Etter at det er utarbeidet en sakkyndig vurdering, skal skolen behandle spørsmålet om spesialundervisning. Opplæringsloven legger til grunn at kommunens vedtak skal være i samsvar med det PPT anbefaler. Hvis kommunens vedtak avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal dette begrunnes (§ 5-3, 4. ledd).

Dersom det blir fattet vedtak om å gi spesialundervisning, skal vedtaket gjøre rede for omfang, innhold og organisatorisk gjennomføring av opplæringen.<sup>13</sup>

Opplæringstilbudet skal konkretiseres i en individuell opplæringsplan (IOP) for eleven. Denne skal inneholde mål for opplæringen, innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen ellers skal drives (Opplæringsloven § 5-5, 1. ledd).

På bakgrunn av det foregående har vi utarbeidet følgende revisjonskriterier:

- Rektors vedtak om omfanget av spesialundervisning bør være i samsvar med PPTs anbefaling. Eventuelle avvik må begrunnes.
- Vedtaket bør gi informasjon om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha.
- Det skal foreligge IOP som beskriver mål for opplæringen, opplæringens innhold samt hvordan opplæringen skal skje.

### **5.2.2 Inneholder vedtakene opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang?**

Forvaltningsloven gjelder for vedtak om spesialundervisning. Etter forvaltningsloven § 23 skal enkeltvedtak være skriftlig. Vedtaket skal begrunnes (§ 24, 1. ledd) og begrunnelsen skal gis sammen med vedtaket. Begrunnelsen skal vise til de reglene vedtaket bygger på (§ 25, 1. ledd). Det skal også gis opplysninger om klageadgang, klagefrist og klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage samt om retten til å se sakens dokumenter (§ 27).

---

<sup>13</sup> *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* (2009). Utdanningsdirektoratet.

Vedtaket om å tildele spesialundervisning er i sin natur tidsbegrenset og det bør derfor framgå av vedtaket når det skal iverksettes og hvor lang varighet vedtaket har.

På bakgrunn av det foregående har vi utarbeidet følgende revisjonskriterier:

- Vedtak skal være skriftlig.
- Vedtak skal inneholde:
  - Begrunnelse med henvisning til reglene som vedtaket bygger på.
  - Opplysninger om klageadgang, klagefrist og klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage samt om retten til å se sakens dokumenter.
  - Varighet og tidspunkt for iverksetting av vedtaket.

## 5.3 Data

### 5.3.1 Tildeling av spesialundervisning

Nordkapp kommune har lagt ut informasjon om PPT på kommunens hjemmesider. Nordkapp PPT har i tillegg egne hjemmesider som gir nærmere informasjon om PPT, deres tjenester og prosedyren for henvisning til PPT. På disse nettsidene kan man også laste ned skjema for henvisning til PPT.

I de tilfeller hvor skolen foretar henvisning skal skolen utarbeide en pedagogisk rapport hvor eleven blir vurdert fra skolens side. I rapporten skal det også redegjøres for de tiltakene som skolen har iverksatt i forkant av henvisningen. Skolen skal i tillegg fylle ut et henvisnings-skjema til PPT hvor foreldrene skal signere for å gi samtykke til at Nordkapp PPT kan hente nødvendige opplysninger, foreta utredningen og gi opplysninger tilbake til skolen.

PPT-leder sier i intervju at de tidligere har hatt problemer med at de pedagogiske rapportene fra skolene har vært for vage, slik at PPT ikke har fått de nødvendige opplysninger om elever som henvises. I tillegg hevder hun at skolene ofte har gjort for lite i forkant av henvisning for å forsøke å løse utfordringene innenfor rammene av tilpasset opplæring. For å bøte på disse problemene har PPT hatt samtaler med skolene og man har utarbeidet nye rutiner for å sikre at arbeidet skjer i tråd med lovverket. Som et resultat av dette krever PPT nå at skolene gjør et grundigere utredningsarbeid og prøver ut «enkler» tiltak før PPT eventuelt utarbeider en sakkyndig vurdering. For å sikre at dette skjer skal skolene diskutere saker anonymt med PPT underveis og man skal være enige om at skolen har gjort tilstrekkelige forsøk på å bedre situasjonen innenfor rammene av tilpasset opplæring før det sendes en henvisning til PPT.

### Samtykke fra foreldrene

Foreldrene skal ifølge regelverket gi samtykke til at PPT kan gjennomføre en sakkyndig vurdering. Tabell 5 viser om foreldrene har gitt samtykke til at barnet henvises til PPT. Samtykke er ansett gitt når foreldrene har gitt signatur på skolens henvisning til PPT og denne finnes i elevens mappe.

**Tabell 1: I hvilken grad har foreldre signert på henvisning?**

	Antall henvisninger	Ja	Nei	Andel
Signert?	22	22	0	100 %

Tabellen viser at det finnes dokumentert samtykke fra foreldrene i alle de henvisningene revisjonen har undersøkt.

### Den sakkyndige vurderingen fra PPT

I følge regelverket bør den sakkyndige vurderingen sendes foreldrene samtidig som den sendes skolen. Revisjonens undersøkelse viser at PPT bruker et standardoppsett på oversendelse av de sakkyndige vurderingene. Med ett unntak framgår det av dokumentene i mappen at kopi av vurderingen er sendt foreldrene samtidig med oversendelsen til skolen i alle sakene vi har sett på.

I alle tilfellene hvor det finnes skriftlig vedtak i saksmappen er det også dokumentert at det er gjennomført sakkyndig vurdering og at denne ligger til grunn for vedtaket.

### Krav til vedtaket

Revisjonens funn når det gjelder krav til innholdet i vedtaket og individuell opplæringsplan er oppsummert i tabellen under. Antallet vedtak er lavere enn antallet henvisninger av flere grunner. I 3 tilfeller ble PPT enige med skolen og foreldrene om å avvete elevens utvikling før man eventuelt gikk videre med sakkyndig vurdering. I 3 tilfeller konkluderte den sakkyndige vurderingen med at eleven ikke hadde behov for spesialundervisning og i et siste tilfelle ser det ut til at eleven har fått innvilget spesialundervisning, men det finnes ikke noe skriftlig vedtak i elevmappen.

**Tabell 2: Etterlevelse av krav til innholdet i vedtak om tildeling av spesialundervisning**

	Ja	Nei	Andel
Er vedtaket i samsvar med PPTs anbefalinger?	15	0	100 %
Inneholder vedtaket informasjon om spesialundervisningens innhold?	15	0	100 %
Foreligger det IOP?	13	2	87 %

Tabellen viser at alle vedtakene i de undersøkte elevmappene er i tråd med PPTs anbefalinger. Videre ser vi at alle vedtakene inneholder informasjon om spesialundervisningens innhold. I de fleste vedtakene består denne informasjonen av en henvisning til sakkyndig vurdering og individuell opplæringsplan.

Når det gjelder individuell opplæringsplan, ble en slik plan funnet i 13 av de 15 mappene med vedtak. I de 2 gjenværende mappene lå det ingen IOP, men revisjonen er ikke kjent med om dette er fordi IOP ikke er utarbeidet eller fordi planen rett og slett ikke er lagt i mappen.

### 5.3.2 Opplysninger om avgjørelse, begrunnelse og klageadgang

Som allerede nevnt inneholder de undersøkte elevmappene 15 skriftlige vedtak om tildeling av spesialundervisning, mens det i ett tilfelle kan virke som om spesialundervisning er tildelt uten at vedtak ligger i mappen.

Av de undersøkte vedtakene inneholder alle begrunnelse for vedtaket med henvisning til reglene som vedtaket bygger på. Dette er en standardformulering som går igjen i alle vedtakene og inneholder også en referanse til sakkyndig vurdering fra PPT. Vedtakene inneholder også informasjon om varighet av vedtaket, oppgitt som skoleår. Dette innebærer at tidspunkt for iverksetting av vedtaket også er oppgitt, ettersom dette er sammenfallende med begynnelsen av skoleåret.

Alle vedtakene gir opplysninger om klageadgang, klagefrist og klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage. Dette ser også ut til å være en standardformulering som er del av malen for vedtak om spesialundervisning. Imidlertid opplyser ingen av vedtakene om retten til å se sakens dokumenter.

## 5.4 Vurderinger

Skolen skal innhente foreldrenes samtykke på henvisningen før PPT foretar utredning av barnet når det er skolen som henviser. Foreldrenes samtykke gir skolen anledning til å drøfte eleven med PPT og gir PPT tillatelse til å foreta sin utredning. Som det fremkommer av tabell 1 var foreldrenes samtykke dokumentert gjennom signatur på alle de undersøkte henvisningene.

Med ett unntak var det i alle de undersøkte sakene dokumentert at kopi av den sakkyndige vurderingen ble sendt foreldrene samtidig med oversendelsen til skolen. Dette medfører selvsagt ikke nødvendigvis at kopi ikke ble sendt til foreldrene. Ettersom det dreier seg om et enkelt unntak er det også nærliggende å tro at det dreier seg om en forglemmelse, men det er viktig at kommunen kan dokumentere at man sikret foreldrenes rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen.

I alle tilfellene hvor det finnes skriftlig vedtak i saksmappen er det også dokumentert at det er gjennomført sakkyndig vurdering og at denne ligger til grunn for vedtaket.

I alle de undersøkte elevmappene hvor det fantes skriftlig vedtak var vedtaket i samsvar med PPTs anbefalinger og inneholdt informasjon om spesialundervisningens innhold. Imidlertid forelå det ikke IOP i to av mappene. Det er rimelig å anta at det likevel har blitt utformet IOP, men dette må dokumenteres.

Alle de skriftlige vedtakene som ble undersøkt inneholdt begrunnelse for vedtaket med henvisning til reglene vedtaket bygget på, informasjon om vedtakets varighet og opplysninger om klageadgang. Imidlertid var det ingen av vedtakene som opplyste om retten til å se sakens dokumenter. Informasjon om retten til innsyn i saksdokumenter bør innarbeides i malen som



brukes for vedtak for å sikre at kommunen gir fullstendig informasjon om klageadgang i fremtiden.

## 5.5 Konklusjon

Hovedkonklusjonen er at Nordkapp kommune opptre i tråd med lovverket når det gjelder tildeling av spesialundervisning og formelle krav til innhold i vedtakene. Det er imidlertid noen mindre avvik når det gjelder dokumentasjon: ett tilfelle av manglende dokumentasjon på at kopi av sakkyndig utredning har blitt sendt til foreldrene og to tilfeller hvor IOP ikke lå i elevmappene. I tillegg mangler det informasjon om retten til innsyn i sakens dokumenter i forbindelse med klageadgang, noe som bør innarbeides i malen for vedtak om spesialundervisning.

## **6. KONKLUSJONER**

### **6.1 Er rutiner og praksis ved skolene i Nordkapp kommune i samsvar med lokale og sentrale retningslinjer og krav til tilpasset opplæring og tidlig innsats?**

Honningsvåg skoles rutiner for kartlegging fremstår som tilfredsstillende. Skolen ser også ut til å ha fokus på oppfølging av kartlegging og man anvender flere tilnærminger for å sikre tilfredsstillende tilpasning av opplæringen. Det fremstår som en svakhet at man ikke har noen lese- eller regneveiledere ved skolen.

Våre undersøkelser viser at skolene i Nordkapp kommune har særlig høy lærertetthet i den tilpassede opplæringen i norsk og matematikk på 1.-4. trinn.

### **6.2 Er rutiner og praksis i Nordkapp kommune i samsvar med lovverk og nasjonale retningslinjer om spesialundervisning?**

Hovedkonklusjonen er at Nordkapp kommune opptrer i tråd med lovverket når det gjelder tildeling av spesialundervisning og formelle krav til innhold i vedtakene. Det er imidlertid noen mindre avvik når det gjelder dokumentasjon: ett tilfelle av manglende dokumentasjon på at kopi av sakkyndig utredning har blitt sendt til foreldrene og to tilfeller hvor IOP ikke lå i elevmappene. I tillegg mangler det informasjon om retten til innsyn i sakens dokumenter i forbindelse med klageadgang, noe som bør innarbeides i malen for vedtak om spesialundervisning.

## 7. ANBEFALINGER

Med bakgrunn i hovedfunnene i undersøkelsen, vil revisjonen gi følgende anbefalinger:

5. Kommunen bør fortsette å ha fokus på vurdering og oppfølging av kartlegging.
6. Kommunen bør vurdere om det er behov for lese- og regneveiledere ved Honningsvåg skole.
7. Kommunen bør sikre etterlevelse av krav til dokumentasjon i elevmappene.
8. Kommunen bør innarbeide informasjon om retten til innsyn i sakens dokumenter i forbindelse med klage i malen for vedtak om spesialundervisning.

## LITTERATURLISTE

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

Ot.prp.nr.55 (2003-2004) *Om lov om endringar i opplæringslova og friskolelova*

Ot.prp.nr.55 (2008-2009) *Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova*

St.meld. nr. 16 (2006-2007) *...og ingen sto igjen: Tidlig innsats for livslang læring.*  
Kunnskapsdepartementet

*Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning (2009).*  
Utdanningsdirektoratet.

*Læreplanverket for Kunnskapsløftet – Prinsipper for opplæringen (2006).*  
Utdanningsdirektoratet

## VEDLEGG

### Vedlegg 1: Rådmannens kommentarer



**Nordkapp kommune**  
Oppvekst- og kultursektoren



VEFIK IKS  
Postboks 1023  
9503 ALTA

Deres ref:

Vår ref:  
2013/1227-  
3917/2013

Saksbeh:  
Øystein Skårset  
Tlf:

Arkivkode:  
B20

Dato:  
17.10.2013

#### **Forvaltningsrapport til høring - PPD**

Vi bekrefter herved å ha mottatt og lest høringsrapporten i forhold til kartlegging vedrørende tilpasset undervisning og spesialundervisning. Informantene uttaler at de ikke har spesielle innvendinger eller kommentarer til rapporten.

Vi noterer oss konklusjonen om at rutineene ved Honningsvåg skole er tilfredsstillende. Vi noterer også de fire anbefalingene forvaltningsrevisjonen kommer med og vil ta dem med oss i det videre arbeidet med saken.

Med hilsen  
Nordkapp kommune

Charles Hansen  
Rådmann

Øystein Skårset  
Oppvekst - og kultursjef

## Vedlegg 2: Opplæringslova kapittel 5

### Kapittel 5. Spesialundervisning <sup>14</sup>

Endra med lov 17 juni 2005 nr. 105 (ikr. 17 juni 2005, etter res. 17 juni 2005 nr. 660).

#### § 5-1. Rett til spesialundervisning

Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.

I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetalet som gjeld andre elevar, jf. § 2-2 og § 3-2.

§ 5-2. (Oppheva med lov 30 juni 2000 nr. 63 (ikr. 1 aug 2002, etter res. 26 apr 2002 nr. 414).)

#### § 5-3. Sakkunnig vurdering

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

- Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til
- eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet
  - lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa
  - realistiske opplæringsmål for eleven
  - om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbodet
  - kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod.

Departementet kan gi nærmare forskrifter om den sakkunnige vurderinga.

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

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

#### § 5-4. Nærmare om saksbehandlinga i samband med vedtak om spesialundervisning

Eleven eller foreldra til eleven kan krevje at skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng. Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades. 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.

---

<sup>14</sup> Hentet fra lovdata.no

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.

Endra med lov 21 juni 2013 nr. 98 (ikr. 1 aug 2013, etter res. 21 juni 2013 nr. 685).

#### **§ 5-5. Unntak frå reglane om innhaldet i opplæringa**

Reglane om innhaldet i opplæringa i denne lova og i forskrifter etter denne lova gjeld for spesialundervisning så langt dei passar. For elev som får spesialundervisning, skal det utarbeidast individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast. Også avvikande kontraktsvilkår for lærlingar kan fastsetjast i den individuelle opplæringsplanen.

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 i frå måla som er satt i eleven sin individuelle opplæringsplan. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.

Endra med lover 27 juni 2003 nr. 69 (ikr. 1 aug 2003, etter res. 27 juni 2003 nr. 774), 21 juni 2013 nr. 98 (ikr. 1 aug 2013, etter res. 21 juni 2013 nr. 685). Vert endra med lov 22 juni 2012 nr. 53 (ikr. 1 jan 2014, etter res. 22 juni 2012 nr. 582).

#### **§ 5-6. Pedagogisk-psykologisk teneste**

Kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogisk-psykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen.

Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørge for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det. Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgåvene til tenesta.

#### **§ 5-7. Spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder**

Barn under opplæringspliktig alder som har særlege behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Hjelpa skal omfatte tilbod om foreldrerådgiving. Hjelpa kan knytast til barnehagar, skolar, sosiale og medisinske institusjonar og liknande, eller organiserast som eige tiltak. Hjelpa kan også givast av den pedagogisk-psykologiske tenesta eller av ein annan sakkunnig instans.

For spesialpedagogisk hjelp gjeld § 5-4 andre og tredje leddet i lova. § 5-5 andre leddet i lova gjeld så langt det passar.

#### **§ 5-8. Helsetenestetilbod**

Departementet kan gi forskrifter om helsetilsyn og medisinsk hjelp for elevar som får spesialundervisning.

**§ 5-9. Statens plikt til å sørge for læremiddel**

Departementet skal sørge for at det blir utarbeidd lærebøker og andre læremiddel for spesialundervisning.



