



Gjennomføring av spesialundervisning

Ammerud skole og Bekkelaget skole



Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet om gjennomføringen av spesialundervisningen ved Ammerud skole og Bekkelaget skole. Undersøkelsen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 27.08.2013 (sak 76), og tilhører fokusområdet Myndighetsutøvelse og brukertilpassede tjenester, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon* av 13.06.2012 (sak 165).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Formålet med forvaltningsrevisjon er nedfelt i kommuneloven § 77 nr. 4, som blant annet har følgende ordlyd:

... systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av et prosjektteam bestående av seniorrådgiver Jorun Andreassen (prosjektleder) og Cecilie Karlsen (prosjektmedarbeider).

I tillegg har førsteamanuensis Ingrid Fylling ved Universitetet i Nordland vært ekstern konsulent i prosjektet. Vi takker henne for innspill. Eventuelle svakheter i rapporten er imidlertid utelukkende Kommunerevisjonens ansvar.

Vi vil takke Ammerud skole og Bekkelaget skole for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

19.05.2014



Hilde Ludt
fung. ass. avdelingsdirektør



Jorun Andreassen
prosjektleder

Innhold

Hovedbudskap.....	5
Sammendrag.....	5
1. Innledning	9
1.1 Formål og problemstillinger	9
1.2 Revisjonskriterier.....	10
1.3 Metode	10
1.4 Rapportens oppbygning	10
2. Skolene i undersøkelsen	13
2.1 Ammerud skole.....	13
2.2 Bekkelaget skole.....	15
3. Samsvar mellom sentrale dokumenter	16
3.1 Revisjonskriterier.....	16
3.2 Faktabeskrivelse	16
3.2.1 Ammerud skole	16
3.2.2 Bekkelaget skole.....	17
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	18
4. Gjennomføring av spesialundervisningen.....	19
4.1 Revisjonskriterier.....	19
4.2 Faktabeskrivelse	19
4.2.1 Ammerud skole	19
4.2.2 Bekkelaget skole.....	24
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	27
4.3.1 Ammerud skole	27
4.3.2 Bekkelaget skole.....	28
5. Vurdering av måloppnåelse.....	29
5.1 Revisjonskriterier.....	29
5.2 Faktabeskrivelse	29
5.2.1 Ammerud skole	29
5.2.2 Bekkelaget skole.....	31
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	31
6. Kommunerevisjonens konklusjon og anbefalinger	33
6.1 Konklusjon.....	33
6.2 Anbefalinger	34
7. Uttalelsene til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering.....	35
7.1 Byråden for kultur og utdanning.....	35
7.1.1 Byrådets uttalelse.....	35
7.1.2 Kommunerevisjonens vurdering	35
7.2 Utdanningsetaten	35
7.2.1 Utdanningsetatens uttalelse	35
7.2.2 Kommunerevisjonens vurdering	37
7.3 Ammerud skole.....	39
7.3.1 Ammerud skoles uttalelse	39
7.3.2 Kommunerevisjonens vurdering	40
7.4 Bekkelaget skole.....	41
7.4.1 Bekkelaget skoles uttalelse.....	41
7.4.2 Kommunerevisjonens vurdering	41

Referanser	42
Tabelloversikt	42
Vedlegg 1 Revisjonskriterier	43
Vedlegg 2 Metode	51
Vedlegg 3 Litt mer om skolene.....	55
Vedlegg 4 Utvalgte foresattes vurderinger	58
Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for kunnskap og utdanning	61
Vedlegg 6 Uttalelse fra Utdanningsetaten.....	63
Vedlegg 7 Uttalelse fra Ammerud skole.....	65
Vedlegg 8 Uttalelse fra Bekkelaget skole	67

Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt om elevene ved Ammerud skole og Bekkelaget skole fikk spesialundervisning i tråd med vedtak og individuell opplæringsplan. Spesialundervisning er viktig fordi den skal gi eleven et likeverdig opplæringstilbud i samsvar med egne evner og forutsetninger.

Gjennomføringen av spesialundervisning ved Bekkelaget skole var i stor grad i tråd med vedtak og planlagt undervisning. Det var flere mangler ved gjennomføringen av spesialundervisning ved Ammerud skole. Deler av spesialundervisningen ble ikke gjennomført i tråd med vedtak. Dette var knyttet til håndtering av fravær og omdisponering av ressurser.

Sammendrag

I denne rapporten presenteres resultatene av Kommunerevisjonens undersøkelse av gjennomføringen av spesialundervisning ved Ammerud skole og Bekkelaget skole. Spesialundervisning er et viktig virkemiddel for å sikre et likeverdig opplæringstilbud, i samsvar med egne evner og forutsetninger, for de elevene som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.

Undersøkelsen har hatt følgende overordnede problemstilling: Blir spesialundervisningen gjennomført i tråd med vedtak og individuell opplæringsplan (IOP)?

For å besvare denne problemstillingen har Kommunerevisjonen vurdert følgende:

- Er det samsvar mellom sakkyndig vurdering, vedtak og individuell opplæringsplan (IOP) mht. omfang, organisering og innhold?
- Gjennomføres spesialundervisningen i tråd med vedtak og IOP mht. omfang, organisering og kompetanse?
- Har skolene et system som bidrar til å sikre at spesialundervisningen gjennomføres i tråd med vedtak og IOP?
- Vurderer skolene måloppnåelse av spesialundervisningen, herunder
 - vurdering av tiltak og elevens utvikling i forhold til målene i IOP
 - vurdering av gjennomføringen av spesialundervisningen mht. omfang, organisering og undervisningsmetoder

Undersøkelsen var avgrenset fra å se på kvaliteten på innholdet i spesialundervisningen. Selv om undersøkelsen kun sier noe om gjennomføringen av spesialundervisning ved de undersøkte skolene, er spørsmålene som undersøkes, vesentlige også for andre skoler.

Revisjonskriteriene som er anvendt i undersøkelsen, er utledet fra opplæringslova med forskrift og veileder, samt føringer fra Utdanningsetaten.

Undersøkelsesperioden er hovedsakelig fra skolestart 2013 til og med januar 2014. For å vurdere skolenes evaluering av spesialundervisningen er også noe informasjon fra skoleåret 2012–2013 hentet inn. Rapporten er basert på informasjon innhentet gjennom observasjoner av spesialundervisningstimer, fra intervjuer med skolens ledelse, lærere, assistenter og foresatte, i tillegg til fra aktuell dokumentasjon. Hovedtyngden av datainnsamlingen foregikk i perioden fra november 2013 til januar 2014.

I det følgende presenteres Kommunerevisjonens viktigste vurderinger.

Samsvar mellom innholdet i sentrale dokumenter

Det var stor grad av samsvar ved begge skolene mellom innholdet i sakkyndig vurdering og vedtak både når det gjaldt hvilke fag elevene skulle ha spesialundervisning i, og samlet omfang undervisning i årstimer. Ammerud skole hadde imidlertid ikke med informasjon fra sakkyndig vurdering om at eleven hadde avvik fra kompetansemålene i alle vedtakene, noe som er særdeles viktig informasjon til de foresatte.

Det framgikk ikke av vedtakene ved Ammerud skole at deler av spesialundervisningen skulle gis i ordinære kontaktgrupper *uten* økt voksentetthet, noe som var praksis ved skolen. Kommunerevisjonen mener dette ikke var i tråd med sakkyndig vurdering. Dersom skolen velger å avvike fra tilråkningene i sakkyndig vurdering, er det viktig at dette begrunnes i vedtaket.

Standardformuleringene om organisering av spesialundervisningen som begge skolene benyttet, ga ikke tilstrekkelig presis informasjon om hvordan spesialundervisningen for den enkelte elev skulle gjennomføres. Vedtaket er det juridiske dokumentet som foresatte kan klage på, og det er derfor viktig at det gir presis informasjon om hvilket opplæringstilbud eleven skal få. Bekkelaget skole innførte ny vedtaksmal fra oktober 2013.

Gjennomføringen av spesialundervisningen

Undersøkelsen viste at en betydelig andel observerte spesialundervisningstimer de fem dagene Kommunerevisjonen var ved Ammerud skole, *ikke* ble gjennomført i henhold til timeplan. Gjennomgangen av fraværstatistikk og skolens fraværshåndtering tydet på mangelfull gjennomføring av spesialundervisningstimer hele første del av skoleåret 2013–2014. Ammerud skole hadde verken godt nok system eller praksis for å overvåke, håndtere og erstatte fravær som berørte spesialundervisningen. Dette innebar en risiko for at elever ikke fikk den spesialundervisningen de hadde behov for og krav på, noe det var flere eksempler på.

Ved Ammerud skole sto det i flere av de sakkyndige vurderingene og skolens vedtak at deler av spesialundervisningen skulle gjennomføres som «økt voksentetthet i store grupper». Når PPT i sakkyndig vurdering gir råd om at eleven skal ha spesialundervisning i stor gruppe med økt voksentetthet, er det på grunnlag av kunnskap om skolens organisering. PPTs råd er derfor hva eleven skal ha *utover* ordinær tilpasset opplæring, jf. opplæringslova §§ 5-1 og 5-3. Når skolen i disse tilfellene ga elevene undervisning i stor gruppe *uten* å styrke voksentettheten, var skolens praksis verken i tråd med råd i sakkyndig vurdering eller skolens eget vedtak.

Undersøkelsen viste at spesialundervisningen ved Bekkelaget skole i stor grad ble gjennomført i tråd med vedtak. Skolen satte i hovedsak inn vikarer ved fravær. Vikarene som ble benyttet, var imidlertid som oftest ikke lærerutdannede.

Ingen av skolene hadde utarbeidet en samlet oversikt over antallet spesialundervisningstimer som ikke ble gjennomført. Når fraværet er høyt som tilfellet var ved Ammerud skole, øker dette risikoen for at elevene ikke får den spesialundervisningen de har krav på. Ifølge Utdanningsdirektoratet er det uakseptabelt at elever mister spesialundervisningstimer de har fått vedtak på, og tapte timer skal tas igjen.

Vurdering av måloppnåelse

Halvårsvurdering var et viktig dokument, både fordi det var skolens formelle tilbakemelding til de foresatte om hvilken spesialundervisning eleven hadde fått, og hvordan elevens faglige utvikling hadde vært, og fordi det skulle gi grunnlag for å justere det videre arbeidet med spesialundervisningen i en ny IOP.

Begge skolene hadde utarbeidet overordnede graderte vurderinger av elevenes måloppnåelse innenfor hvert av fagene, slik de skulle. Ammerud skole hadde også en overordnet vurdering av om målene for hvert av fagene burde videreføres eller endres. Sistnevnte framgikk ikke i alle de undersøkte halvårsvurderingene ved Bekkelaget skole.

Vurdering av elevens måloppnåelse knyttet til *det enkelte mål* innenfor hvert av fagene framgikk ikke godt nok i halvårsvurderingene ved begge skolene.

Halvårsvurderingene ved begge skolene manglet eksplisitte vurderinger av *organisering* og vurderinger av *omfanget* av spesialundervisningen i alle fag. Spesielt i tilfeller hvor elevens måloppnåelse er lav/middels, og hvor målene videreføres, er det viktig å vurdere om organisering og omfang på undervisningen har vært hensiktsmessig, eller om det er behov for endringer.

Anbefalinger

Ammerud skole bør

- innføre system og praksis som sikrer at alle elever med spesialundervisning får den spesialundervisningen de har krav på etter enkeltvedtaket
- iverksette tiltak for å sikre at vedtaket inneholder mer presis informasjon om spesialundervisningen, og begrunne eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering

Ammerud skole og Bekkelaget skole bør vurdere

- behovet for å utarbeide en oversikt over ikke gjennomførte spesialundervisningstimer
- tiltak for å videreutvikle årsvurderingene

Uttalelser til rapporten

Byråden for kunnskap og utdanning avga sin uttalelse til rapport i brev datert 15.05.2014.

Utdanningsetaten, Ammerud skole og Bekkelaget skole avga sin uttalelse til rapport i tre brev oversendt i felles e-post av 09.05.2014.

Det ble varslet relevante tiltak til de fleste av rapportens anbefalinger. Bekkelaget skole varslet ikke tiltak knyttet til anbefalingen om å vurdere behovet for en oversikt over ikke gjennomførte spesialundervisningstimer. Slik Kommunerevisjonen forstår uttalelsen fra Ammerud skole, varsles det ikke endret praksis for elever med vedtak om spesialundervisning i stor gruppe med økt voksentetthet.

1. Innledning

Høsten 2013 hadde 2652 elever på 1. til 7. trinn i kommunale grunnskoler i Oslo vedtak om spesialundervisning. Det tilsvarer en andel på 6,3 prosent.¹ Tilsvarende andel i hele landet var 7,2 prosent.

Retten til spesialundervisning er hjemlet i opplæringslova § 5-1, som slår fast at elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. En elevs rett til spesialundervisning må ses i sammenheng med det ordinære opplæringstilbudet på skolen. Spesialundervisning kan oppfattes som skolens mulighet til å gi eleven en mer individuelt tilpasset opplæring enn det den ordinære undervisningen gir rom for, i den hensikt at eleven skal lære og utvikle seg ut fra egne forutsetninger.² Retten til spesialundervisning er videre knyttet til retten til et likeverdig opplæringstilbud. I det ligger at alle elever skal få et likeverdig tilbud i samsvar med egne evner og forutsetninger for læring. Med skolereformen *Kunnskapsløftet* ønsket man å få ned omfanget av spesialundervisning gjennom bedre tilpasset opplæring i det ordinære undervisningstilbudet. Spesialundervisning er et viktig virkemiddel for å sikre et likeverdig opplæringstilbud, i samsvar med egne evner og forutsetninger, for de elevene som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.

Opplæringslovas kapittel 5 omhandler saksbehandlingsregler for spesialundervisning, og veilederen til opplæringslova gir en detaljert beskrivelse av reglene. Kommunens sakkyndige instans, Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), skal utarbeide en sakkyndig vurdering som skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, samt hvilket opplæringstilbud som bør gis. På bakgrunn av denne vurderingen skal vedtaksmyndighet, som i Osloskolen er rektor, fatte et enkeltvedtak som gir (eller ikke gir) den enkelte elev rett til spesialundervisning. Enkeltvedtaket skal fastsette prinsippene for innholdet i opplæringen, den organisatoriske gjennomføringen og eventuelle støttetiltak. Vedtaket setter rammen for hva slags spesialundervisning eleven har krav på. Vedtaket skal derfor klart og tydelig angi hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. Når vedtaket er fattet, skal skolen utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP). IOP-en skal være et arbeidsverktøy for lærerne og skal inneholde konkrete mål for opplæringen, innhold og organisering. Det skal videre utarbeides en halvårsrapport som skal redegjøre for og vurdere elevens opplæring og utvikling. Hensikten med halvårsrapporten er å evaluere effekten av spesialundervisningen, forbedre undervisningen og øke læringseffekten.

1.1 Formål og problemstillinger

Denne forvaltningsrevisjonen har hatt som formål å undersøke om elever på 4. til 7. trinn ved Ammerud skole og Bekkelaget skole har fått den spesialundervisningen de hadde krav på etter opplæringslova § 5-1. Selv om undersøkelsen kun sier noen om gjennomføringen av spesialundervisning ved disse to skolene, regner vi med at undersøkelsen er av interesse også for andre grunnskoler i Oslo, siden det som undersøkes, er vesentlig for alle.

Undersøkelsen har hatt følgende overordnede problemstilling: Blir spesialundervisningen gjennomført i tråd med vedtak og individuell opplæringsplan (IOP)?

For å besvare denne problemstillingen har vi vurdert følgende:

¹ Grunnskolens informasjonssystem skoleåret 2013–2014.

² *Spesialundervisning i grunnskolen*, D. Wilson, R.S. Hausstätter og B. Lie, Fagbokforlaget, 2010.

- Er det samsvar mellom sakkyndig vurdering, vedtak og individuell opplæringsplan (IOP) mht. omfang, organisering og innhold?
- Gjennomføres spesialundervisningen i tråd med vedtak og IOP mht. omfang, organisering og kompetanse?
- Har skolene et system som bidrar til å sikre at spesialundervisningen gjennomføres i tråd med vedtak og IOP?
- Vurderer skolene måloppnåelse av spesialundervisningen, herunder
 - vurdering av tiltak og elevens utvikling i forhold til målene i IOP
 - vurdering av gjennomføringen av spesialundervisningen mht. omfang, organisering og undervisningsmetoder

Undersøkelsen er avgrenset fra å se på om det skisserte og gjennomførte pedagogiske opplegget for spesialundervisningen var tilstrekkelig og dekket elevens behov. Vi har heller ikke vurdert den pedagogiske/didaktiske gjennomføringen av undervisningen. Vi har med andre ord ikke vurdert kvaliteten på innholdet i spesialundervisningen.

1.2 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene utgjør den målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene i denne undersøkelsen bygger på opplæringslova med forskrift og veileder, samt føringer fra Utdanningsetaten.

De konkrete revisjonskriteriene som er benyttet, presenteres først i hvert kapittel. For en samlet oversikt over og informasjon om forankring og utledning av kriteriene, vises det til vedlegg 1. Revisjonskriteriene ble forelagt Utdanningsetatens administrasjon, Ammerud skole og Bekkelaget skole i oppstarten av prosjektet.

1.3 Metode

Rapporten bygger på caseundersøkelse ved Ammerud skole og Bekkelaget skole. Vi har benyttet ulike datakilder som dokumenter, observasjon og intervjuer. Vi har blant annet

- gjennomgått elevmappene til samtlige 51 elever med spesialundervisning på 4. til 7. trinn, og sett på sakkyndig vurdering, vedtak, IOP og halvårsvurdering
- intervjuet 37 personer: kontaktlærere, spesialpedagoger/ressurslærere med ansvar for spesialundervisning, assistenter til elever som hadde spesialundervisning, og skolenes ledere og foresatte
- gjennomført 85 observasjoner av spesialundervisningstimer, som omfattet 177 elevøkter
- sammenstilt og analysert materiale fra de ulike kildene

Undersøkelsesperioden er hovedsakelig fra august 2013 til og med januar 2014. For å vurdere skolenes evaluering av spesialundervisningen har vi også hentet inn noe informasjon fra skoleåret 2012–2013. Hovedtyngden av datainnsamlingen foregikk i perioden fra november 2013 til januar 2014.

For en mer utfyllende beskrivelse av de ulike elementene i metoden, se vedlegg 2.

1.4 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 gir vi en presentasjon av Ammerud skole og Bekkelaget skole, hvor vi blant annet kort beskriver skolenes organisering av spesialundervisning. I kapittel 3 ser vi på om det var samsvar mellom sentrale dokumenter som sakkyndig vurdering, vedtak og IOP. I kapittel 4 har vi sett på hvordan skolene organiserte spesialundervisningen, om elevene fikk den

spesialundervisningen de etter vedtak skulle ha, samt om skolene hadde systemer for å sikre sistnevnte. I kapittel 5 redegjør vi for om det i halvårsvurderingene våren 2013 ble gjort vurderinger av elevenes måloppnåelse og rammen rundt den enkeltes spesialundervisning. I kapittel 6 presenteres Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger. I kapittel 7 oppsummerer vi de mottatte uttalelsene fra Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning, Utdanningsetaten, Ammerud skole og Bekkelaget skole, og Kommunerevisjonens kommentarer til disse.

2. Skolene i undersøkelsen

Vi ønsket å ha med to ulike skoler, og har valgt to skoler som var ulike med hensyn til andel elever med spesialundervisning, måten skolene organiserte spesialundervisningen på, samt andel elever med særskilt norskopplæring. I tillegg ønsket vi skoler fra ulike geografiske områder i byen, samt skoler som hadde et visst absolutt omfang på elever med vedtak om spesialundervisning. Ut fra disse kriteriene ble Ammerud skole og Bekkelaget skole valgt.

Tabell 1 viser enkelte sentrale kjennetegn ved elevmassen ved Ammerud skole og Bekkelaget skole.

Tabell 1 Kjennetegn ved elevgrunnlaget ved Ammerud skole og Bekkelaget skole

	Bydel	Antall elever	SPESIALUNDERVISNING		Elever med særskilt norskopplæring
			Elever med vedtak	Eneundervisning / liten gruppe	
Ammerud skole	Grorud	570	7,7 % (44)	77,3 %	47,7 %
4.–7. trinn		302	11,3 % (34*)		
Bekkelaget skole	Nordstrand	579	4,1 % (24)	100 %	1,7 %
4. –7. trinn		327	5,5 % (18)		

Note: Tallene er hentet fra Grunnskolens informasjonssystem for skoleåret 2013–2014, Utdanningsdirektoratet.

* På undersøkelsestidspunktet var det 33 elever ved skolen som hadde spesialundervisning. I tillegg var en elev henvist til PPT, og innen skolen rapporterte GSI-tallene, hadde eleven fått vedtak om spesialundervisning.

Som tabell 1 viser, hadde Ammerud skole og Bekkelaget skole omtrent like mange elever skoleåret 2013–2014, henholdsvis 570 og 579 elever. Andel elever med vedtak om spesialundervisning ved Ammerud skole og Bekkelaget skole var henholdsvis 7,7 prosent og 4,1 prosent. Det var stor forskjell i andel elever med særskilt norskopplæring ved Ammerud skole og Bekkelaget skole, henholdsvis 47,7 prosent og 1,7 prosent. 70 prosent av elevene ved Ammerud skole hadde minoritetsspråklig bakgrunn, og de største språkgruppene var urdu og tamil. På Bekkelaget skole var tilsvarende andel 1,7 prosent.

Også måten å organisere spesialundervisningen på var noe forskjellig ved de to skolene. I tabell 1 ser vi at all spesialundervisning ved Bekkelaget skole var organisert som eneundervisning / liten gruppe, mens tilsvarende andel ved Ammerud skole var 77,3 prosent. De øvrige elevene fikk spesialundervisning i kontakt-/mestringsgruppe. Skolenes organisering av spesialundervisningen er nærmere omtalt i kapittel 2.1 og 2.2.

Ved Ammerud skole hadde flere av elevene spesialundervisning i stort omfang, sammenlignet med Bekkelaget skole.

2.1 Ammerud skole

Ammerud skole er en barneskole beliggende i Bydel Grorud i Oslo. Skolen er bygget og organisert som en baseskole med fleksibel bruk av skolens undervisningsareal for 1.–7. trinn.³ Hvert av de syv årstrinnene disponerer et undervisningsareal (en base), med fire kontaktgrupperom, et samtalerom og et fellesareal til fleksibel bruk. Skolebygget er dimensjonert til maksimalt 90 elever, fordelt på fem kontaktgrupper à 18 elever på hvert

³ Skolen åpnet høsten 1967, men ble revet, og et nytt bygg sto klart til skolestart 2005.

årstrinn. Elevenes undervisning ble organisert vekselvis i kontaktgrupper på 18 elever, mestringsgrupper på 10 til 30 elever og faggrupper i enkelte fag, som for eksempel kroppsøving på omtrent 40 elever. Lærertettheten var størst på 1. og 2. trinn der de fleste timene var organisert i kontaktgrupper. Fra 3.–7. trinn ble antall timer i kontaktgruppene gradvis redusert til kun å gjelde ett eller to av basisfagene på 7. trinn.

For budsjettmessig å få til en slik fleksibel organisering ble de ulike budsjettpostene disponert på en annen måte enn ved tradisjonelle klasseromskoler. Timer til særskilt norsk, deler av timer til spesialundervisning og delingstimer⁴ var lagt inn i timerressursen for opprettholdelse av kontaktgrupper på 18 elever. I tillegg ble også deler av vikarbudsjettet spart ved at hvert trinn var organisert i såkalte besøksgrupper, jf. kapittel 4.2.1. Denne måten å organisere timerressursene på innebar at kontaktlærerne hadde større ansvar for tilpasset opplæring, spesialundervisning og særskilt norsk for de rundt 18 elevene i kontaktgruppen, sammenlignet med kontaktlærere ved en tradisjonell skole. En konsekvens var blant annet at elever i mindre grad enn ved en ordinær skole ble tatt ut av kontaktgruppen for både spesialundervisning og særskilt norsk.

Hvert årstrinn hadde et lærerteam bestående av fire–fem kontaktlærere avhengig av elevtallet på trinnene, én ressurslærer eller spesialpedagog og én assistent. Ressurslærerne og spesialpedagogene hadde et særskilt ansvar for gjennomføringen av spesialundervisningen. Ressurslærerne var ikke utdannet spesialpedagoger, men var lærere som hadde spesialisert seg på leseopplæring og/eller matematikk. I tillegg hadde noen av elevene på de ulike trinnene assistenter knyttet til spesialundervisningen. Noen trinn hadde også faglærer i praktisk-estetiske fag. Hvert team hadde en teamleder, som på 4. trinn var ressurslærer og på de øvrige mellomtrinnene var kontaktlærer.

Organisering av spesialundervisningen ved skolen

Spesialundervisningen ved skolen var organisert på følgende måte:

- Eneundervisning med spesialpedagog/ressurslærer eller pedagogveiledet assistent
Elevene som hadde store avvik i kompetansemålene i Kunnskapsløftet, skulle tas ut av kontaktgruppen og få eneundervisning med spesialpedagog/ressurslærer eller pedagogveiledet assistent. Også elever som hadde samme kompetansemål som trinnet, men som hadde behov for stort avvik i organiseringen på grunn av atferds-/konsentrasjonsutfordringer, skulle ha eneundervisning med spesialpedagog/ressurslærer og/eller med pedagogveiledet assistent.
- Liten gruppe med 2–6 elever med spesialpedagog/ressurslærer
Elever på basen som hadde til dels like behov, kunne være sammen i liten gruppe med spesialpedagog/ressurslærer for å jobbe direkte mot mål i IOP-en.
- Mestringsgruppe i matematikk (økt pedagogtetthet)
Elever på 5. til 7. trinn var inndelt i nivådelte mestringsgrupper i matematikk for å kunne tilpasse undervisningen til både faglig sterke og faglig svakere elever. Ifølge skolens ledelse var størrelsen på gruppene for 5. trinn dette skoleåret i gjennomsnitt 15 elever, og det var i tillegg til kontaktlærer også en skoleassistent. På 6. trinn var det 12 elever med spesialpedagog/ressurslærer og kontaktlærer, mens 7. trinn hadde 8–10 elever med spesialpedagog/ressurslærer, kontaktlærer og en skoleassistent.
- Kontaktgruppe med kontaktlærer
Elever med mål som ikke avvek for mye fra kompetansemålene på trinnet, kunne ha deler av spesialundervisningen i kontaktgruppen, hvor de skulle jobbe med tilpassede

⁴ Det ble kun gitt delingstimer, det vil si at klassen deles i ulike grupper, i kunst og håndverk på 5.–7. trinn og mat og helse på 6. trinn.

arbeidsplaner og andre tilpassede læremidler. Det var 15–18 elever i kontaktgruppene. Fordi det var langt færre elever i skolens kontaktgrupper enn i en tradisjonell klasse hvor det var bortimot 28–30 elever, ga dette økt voksentetthet og kunne dermed inngå som en del av spesialundervisningen, ifølge ledelsen ved skolen. I tillegg ble det i flere av fagene på alle mellomtrinnene organisert stasjonsundervisning gjennom programmet Fagtekst i fokus (FaIF, jf. kapittel 4.2.1). Da var 2–3 elever på lærerstyrt stasjon i deler av økten. Elever med samme kompetansemål ble forsøkt satt i samme gruppe. På denne måten var det, ifølge skolen, lagt opp til at kontaktlærerne kunne ivareta deler av spesialundervisningen. FaIF var en del av den ordinære undervisningen, og alle elever fikk samme tid i de ulike gruppene.

2.2 Bekkelaget skole

Bekkelaget skole ligger i Bydel Nordstrand og er en av Oslos eldste skoler. Den er en tradisjonell, klasseromsbasert barneskole for 1.–7. trinn. Elevene var fordelt på 25 basisgrupper (klasser) på mellom 20 og 28 elever. På 4. til 7. trinn var det i gjennomsnitt 25 elever per klasse.

Hvert trinn hadde et team på 3–4 kontaktlærere, én for hver klasse, og 1–4 faglærere. I tillegg hadde hvert trinn en spesialpedagog/ressurslærer. To av disse var utdannet spesialpedagoger, mens to hadde lang erfaring som kontaktlærere, i tillegg til annen relevant erfaring.

Skolen hadde også en fleksibel ekstra pedagogressurs (undervisningstimer) som ble fordelt etter behov på trinnene. Ressursen var ikke knyttet spesielt til elever med spesialundervisning, men kunne komme hele klassen eller trinnet til gode ved behov. Elever med behov var med ressurslærer og øvde på lese- og regneferdigheter eller andre ferdigheter.⁵

Organisering av spesialundervisningen

Spesialundervisning ved skolen var hovedsakelig organisert som undervisning i liten gruppe på 2–4 elever. Noen elever fikk enkelte timer med eneundervisning, og én elev hadde økt voksentetthet i klassen.

⁵ For eksempel hadde 7. trinn høsten 2013 prosjektet "Pageturner", som ble gjennomført i løpet av 21 dager. Det er et nettbasert samarbeid med hjemmet hvor elevene trente på både lesehastighet, avkoding og forståelse.

3. Samsvar mellom sentrale dokumenter

I dette kapitlet har vi sett på om det var samsvar mellom elevenes sakkyndige vurdering, enkeltvedtak om spesialundervisning og IOP.

3.1 Revisjonskriterier

- Det skal ikke være avvik mellom sakkyndig vurdering og vedtak uten at avviket er begrunnet i vedtaket.
- IOP skal være i tråd med vedtak.

3.2 Faktabeskrivelse

Faktabeskrivelsen i dette kapitlet er gjort på bakgrunn av en gjennomgang av elevmappene til samtlige elever med vedtak om spesialundervisning på 4. til 7. trinn på begge skolene.

Begge skolene benyttet Utdanningsetatens maler for utarbeidelse av enkeltvedtak og IOP. Malen for enkeltvedtak inneholdt blant annet kort informasjon om hvilke fag eleven skulle ha spesialundervisning i, omfanget av spesialundervisningen i årstimer og organisering av spesialundervisningen. Det ble også vist til datert sakkyndig vurdering i malen.

Malen for IOP omfattet hvilke fag eleven skulle ha spesialundervisning i, samt organisering og timefordeling for de enkelte fagene. Treårsmålene for fagene skulle beskrives kort. For hvert av fagene skulle flere konkrete mål for perioden (et halvår) beskrives, innholdet i opplæringen, samt hvordan det skulle arbeides for å oppnå målene. Til sist skulle det kort angis mer generelle behov hos eleven for tilpasset opplæring i de fagene eleven ikke hadde spesialundervisning.

3.2.1 Ammerud skole

Samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak

Sakkyndig vurdering og vedtak inneholdt samme informasjon om hvilke fag elevene skulle ha spesialundervisning i, samt omfanget i årstimer for alle de 33 elevene med vedtak om spesialundervisning høsten 2013. Åtte av vedtakene hadde ikke informasjon fra sakkyndig vurdering om at eleven hadde avvik fra kompetansemålene på trinnet.

Når det gjaldt organiseringen av spesialundervisningen, var det for ti av de 33 elevene ikke helt samsvar mellom anbefalingene i sakkyndig vurdering og vedtaket, og dette var ikke begrunnet i vedtaket. Dette gikk hovedsakelig ut på at det i sakkyndig vurdering var anbefalt at spesialundervisningen skulle gis i mindre grupper, mens det i vedtaket sto både mindre grupper og økt voksantetthet i store grupper. Skolen benyttet én generell standardformulering mht. organiseringen av spesialundervisningen i et flertall av vedtakene: "I mindre grupper og med økt voksantetthet i store grupper". Det var ikke nærmere angitt hvordan mindre eller store grupper skulle defineres, eller hvor stor del av det samlede omfanget som skulle gjennomføres med de ulike formene for organisering. I sakkyndig vurdering sto det om organiseringen ofte "mindre grupper, økt voksantetthet i stor gruppe". Som vist i kapittel 2.1 ble spesialundervisningen ved skolen gjennomført både i små grupper på 2–6 elever, i mestringsgrupper i matematikk på 8–15 elever, og da ofte med økt pedagogtetthet, og i kontaktgrupper på 18 elever uten økt voksantetthet.

Samsvar mellom vedtak og IOP

Det var samsvar mellom vedtak og IOP når det gjaldt fag og samlet omfang av spesialundervisningen for 30 av 33 saker. I tre IOP-er var det ikke oppgitt hvor mange timer eleven skulle ha spesialundervisning. Timene fra vedtaket var imidlertid påført elevenes timeplan, og omfanget var i samsvar med sakkyndig vurdering. IOP-ene inneholdt timefordeling på ulike fag og organisering, mens vedtakene kun hadde samlet antall årstimer og standardformulering for organiseringen.

3.2.2 Bekkelaget skole

Samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak

Sakkyndig vurdering og vedtak inneholdt samme informasjon om hvilke fag eleven skulle ha spesialundervisning i, hvordan undervisningen skulle organiseres, samt omfanget i årstimer for 17 av skolens 18 elever med spesialundervisning høsten 2013. I ett tilfelle var det avvik ved at ett fag der sakkyndig vurdering anbefalte at eleven skulle ha spesialundervisning, ikke var med i vedtaket. Faget var imidlertid tatt med i IOP-en og var i tråd med sakkyndig vurdering. Da skolen ble oppmerksom på dette, fattet de et nytt vedtak som ble sendt til de foresatte.

Skolen benyttet én generell standardformulering mht. organiseringen av spesialundervisningen i vedtakene: "Fleksibelt økt voksentetthet i gruppe / liten gruppe". Det var ikke nærmere angitt hvordan mindre grupper skulle defineres, eller hvor stor del av det samlede omfanget som skulle gjennomføres med de ulike formene for organisering. Dette ble endret i skolens nye vedtaksmal fra oktober 2013. (Se mer om den nye malen nedenfor.) Som vist i kapittel 2.2 ble spesialundervisningen ved skolen hovedsakelig gjennomført i liten gruppe på 2–4 elever. I sakkyndigvurderingene var det oftest anbefalt liten gruppe eller liten gruppe med økt voksentetthet i store grupper, og av og til eneundervisning.

Samsvar mellom vedtak og IOP

Det var samsvar mellom vedtak og IOP når det gjaldt fag og samlet omfang av spesialundervisningen for alle sakene. IOP-ene inneholdt timefordeling på ulike fag og organisering, mens vedtakene kun hadde samlet antall årstimer og standardformulering for organiseringen.

For to elever omfattet IOP ett fag som verken var anbefalt i sakkyndig vurdering eller i vedtaket. Ifølge både spesialpedagogen og ledelsen var det deres vurdering at eleven også hadde behov for spesialundervisning i dette faget. De oppga at dette var diskutert med PPT i skolens ressursteam⁶ og med de foresatte, og at det var enighet om å starte spesialundervisningen også i dette faget i påvente av saksgangen med ny sakkyndig vurdering og vedtak. På slutten av datainnhentingene ved skolen var det utarbeidet nye sakkyndige vurderinger og fattet nye vedtak for disse to elevene.

Bekkelaget skole innførte i oktober 2013 en ny mal for vedtak der innhold, omfang og organisering av spesialundervisning for den enkelte elev skulle beskrives mer detaljert enn i den gamle vedtaksmalen.⁷ Under omfang var både timefordeling til fag, organisering og kompetanse tatt med. Vi har kun vurdert vedtak fattet med den gamle malen fordi alle vedtakene vi gjennomgikk i november 2013, var fattet etter denne.

⁶ Ressursteamet (R-team) besto av assisterende rektor, sosiallærer og en rådgiver fra PPT. R-teamet var skolens fagrådgivende organ. Ressursteamet skal være rådgivende instans for rektor i saker som angår tilpasset opplæring, tidlig innsats og spesialundervisning.

⁷ Vi så to eksempler på vedtak fattet etter ny mal, henholdsvis i desember 2013 og i januar 2014.

3.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Det var stor grad av samsvar ved begge skolene mellom innholdet i sakkyndig vurdering og vedtak både når det gjaldt hvilke fag elevene skulle ha spesialundervisning i, og samlet omfang undervisning i årstimer.

Når det gjaldt informasjon om organiseringen av spesialundervisningen i sakkyndig vurdering og vedtak, var det ikke alltid samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak. Flere av vedtakene ved Ammerud skole inneholdt ikke informasjon fra sakkyndig vurdering om at eleven ikke skulle følge trinnets kompetansemål, men hadde egne mål. Dette er særdeles viktig informasjon, fordi vedtaket er det juridiske dokumentet de foresatte kan klage på. I IOP-ene framkom det imidlertid når elevene hadde egne kompetansemål.

PPTs tilråkning om spesialundervisning i sakkyndig vurdering skal ta utgangspunkt i skolens ordinære organisering og undervisning. For Ammerud skole innebar dette at når PPT tilrådte spesialundervisning med økt voksentetthet i stor gruppe, skulle PPT være kjent med at skolens store gruppe besto av én kontaktlærer og 18 elever. Det framgikk ikke av vedtakene at deler av spesialundervisningen skulle gis i ordinære kontaktgrupper *uten* økt voksentetthet. Vi mener dette ikke var i tråd med sakkyndig vurdering. Dersom skolen velger å avvike fra tilråkningene i sakkyndig vurdering, er det viktig at dette begrunnes i vedtaket.

Standardformuleringene om organiseringen av spesialundervisningen som begge skolene benyttet, ga ikke tilstrekkelig presis informasjon om hvordan spesialundervisningen for den enkelte elev skulle gjennomføres, siden den verken inneholdt timestfordeling på fag eller organisering av undervisningen. Vedtaket er det juridiske dokumentet som foresatte kan klage på. For å styrke foresattes klagemulighet er det viktig at vedtaket er så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hvilket opplæringstilbud eleven skal få. Bekkelaget skole innførte fra oktober 2013 en vedtaksmal som la opp til en mer presis og detaljert beskrivelse av hvordan spesialundervisningen skulle organiseres.

For begge skolene var det hovedsakelig samsvar mellom innholdet i vedtaket og IOP når det gjaldt fag, omfang og organisering.

4. Gjennomføring av spesialundervisningen

I dette kapitlet har vi sett på hvordan skolene organiserte spesialundervisningen, om elevene fikk den spesialundervisningen de etter vedtak skulle ha, samt om skolene hadde systemer for å sikre sistnevnte.

4.1 Revisjonskriterier

- Skolen skal gjennomføre spesialundervisning i tråd med vedtak og IOP mht. organisering, omfang og kompetanse.
- Skolen skal ha systemer som sikrer at gjennomføring av spesialundervisning er i tråd med vedtak og IOP.

4.2 Faktabeskrivelse

Vi har gjennomført uanmeldte observasjoner knyttet til nesten samtlige elever med spesialundervisning på 4. til 7. trinn ved skolene for å se om faktisk spesialundervisning var i tråd med IOP og planlagt undervisning. Elevenes timeplaner gjenspeilet i stor grad elevenes IOP både når det gjaldt omfang, organisering og kompetanse i gjennomføringen av spesialundervisning. Vi tok utgangspunkt i elevenes timeplan hvor det sto når eleven skulle ha spesialundervisning, med hvem (kompetanse), og hvordan undervisningen skulle være organisert, og så observerte vi om undervisningen ble gjennomført som beskrevet i timeplanene. Observasjonene er nærmere beskrevet i rapportens vedlegg 2.

Det er viktig å påpeke at observasjonene *ikke* nødvendigvis er representative for skolenes gjennomføring av spesialundervisning generelt / hele skoleåret. I kapitlet beskriver vi også skolenes fraværsregistreringer fra skolestart 2013 til ut januar 2014, samt informasjon om skolenes fraværshåndtering. Det gir et bredere bilde av skolenes gjennomføring av spesialundervisning.

4.2.1 Ammerud skole

Ansvar og samarbeid om spesialundervisningen

Det var spesialpedagog/ressurslærer i samarbeid med blant annet kontaktlærer som, med utgangspunkt i elevenes sakkyndige vurdering og vedtak, definerte hvordan den enkelte elevs spesialundervisning skulle organiseres. De fordelte hvor mange timer eleven skulle ha eneundervisning og/eller undervisning i liten gruppe med spesialpedagog/ressurslærer, samt antall spesialundervisningstimer i kontakt-/mestringsgruppe. Undervisningsinspektør godkjente forslagene til organisering. Alle elever med vedtak hadde en individuell timeplan knyttet opp mot spesialpedagogens/ressurslærerens timeplan.

Kontakt-/faglærerne hadde ansvar for den delen av spesialundervisningen som ble gjennomført i kontakt- og mestringsgruppene. Spesialpedagog/ressurslærer hadde ansvaret for den delen av spesialundervisningen som ble gjennomført som eneundervisning eller i liten gruppe. Teamene på hvert trinn hadde felles kontorplass, og de hadde faste ukentlige møter, hvor de i fellesskap blant annet planla undervisningen og utarbeidet ukeplaner. Kontaktlærer og spesialpedagog/ressurslærer skulle i fellesskap utarbeide opplegget for spesialundervisningen i de timene elevene var i kontaktgruppen.

Kontaktlærerne hadde hovedansvaret for å utarbeide elevenes IOP og halvårsvurderinger. Dette ble også gjort i samarbeid med spesialpedagog/ressurslærer. Hovedansvaret for utarbeiding av disse sentrale dokumentene var ifølge skolens ledelse lagt til kontaktlærerne

for å sikre at de kjente godt til hvilken spesialundervisning elevene skulle ha. Det var også kontaktlærerne som hadde det overordnede ansvaret for elevenes læring. Både spesialpedagog/ressurslærer og kontaktlærer deltok i møter og samtaler med foresatte for elever med spesialundervisning.

Skolen benyttet programmet FaIF for 4 til 7. trinn. FaIF er stasjonsbasert undervisning, og i løpet av én undervisningsbolk skulle elevene innom 3–4 ulike stasjoner, hvorav minst én av stasjonene var lærerstyrt. Elevene jobbet 20 minutter ved hver stasjon. Både elever med spesialundervisning og de andre elevene fikk i FaIF-timene tett oppfølging av lærer når de var 2–4 elever sammen på den lærerstyrte stasjonen. I noen av FaIF-timene vi observerte, var ressurslærer til stede og hadde også en lærerstyrt stasjon. Alle elevene fikk da 40 minutter undervisning i liten gruppe med pedagog. Lærerne brukte altså ikke noe mer tid på elevene med spesialundervisning.

Flere av spesialpedagogene/ressurslærerne og kontaktlærerne oppga at for enkelte av elevene, spesielt i de to–tre øverste trinnene, kunne det oppleves som stigmatiserende å bli tatt ut av kontaktgruppen for å få spesialundervisning. I noen slike tilfeller hjalp spesialpedagog/ressurslærer eleven inne i timen, i andre tilfeller forsøkte skolen i samarbeid med de foresatte å motivere eleven til å være ute av kontaktgruppen med spesialpedagog/ressurslærer.

Mye av spesialundervisningen i matematikk på de tre øverste trinnene ble gjennomført i nivådelte mestringsgrupper med både elever med vedtak og andre elever. Flesteparten av gruppene ble, ifølge ledelsen, gitt med økt pedagog- og/eller voksentetthet, jf. kapittel 2.1.

Bruk av assistenter i spesialundervisningen

Assistentene var en individuell ressurs for elevene, og de skulle, med veiledning fra pedagog, tilrettelegge dagen for elevene slik at de i størst mulig grad kunne jobbe med det samme som resten av trinnet. Noen elever ble tatt ut av kontaktgruppen i en del timer og var sammen med spesialpedagog/ressurslærer og/eller assistent. I noen tilfeller ble også assistentressursene benyttet til en generell styrking av voksentetthet i spesialundervisningen, eller det kunne være for å hjelpe elevene med spesialundervisning i kontakt-/mestringsgruppen. Assistenttimene kom i tillegg til timene med spesialpedagog/ressurslærer.

Det er ikke noe krav i lov eller forskrift knyttet til assistentenes kompetanse. Tre av de fire assistentene vi intervjuet, hadde 1–2 års utdanning etter videregående skole. To hadde lang erfaring som assistent i skolen, mens de to andre hadde annen erfaring som var relevant i arbeidet som assistent.

Flesteparten av assistentene vi intervjuet, oppga at de var fornøyde med den veiledningen de fikk, spesielt fra spesialpedagogene/ressurslærerne. Andre uttrykte ønske om mer veiledning både knyttet til håndtering av potensielt vanskelige atferdsmessige situasjoner og til situasjoner der de hadde et spesielt oppfølgingsansvar overfor eleven.

Gjennom intervjuene med både kontaktlærere, teamledere og spesialpedagoger/ressurslærere kom det fram at det ikke var satt av timer til veiledning av assistentene. Flere ga også uttrykk for at det var noe uklart hvem som hadde det formelle ansvaret for veiledning av assistentene, og hva dette ansvaret gikk ut på.

Ifølge ledelsen var det ikke noen skriftlige føringer knyttet til veiledning av assistentene i stillingsinstrukser eller liknende. Det var ledelsen som hadde det formelle oppfølgings- og veiledningsansvaret overfor assistentene. Ledelsen oppga videre at kontaktlærerne hadde ansvar for å sette assistentene inn i de løpende arbeidsoppgavene, og at både spesialpedagogene/ressurslærerne og kontaktlærerne hadde ansvar for løpende veiledning av assistenter i selve undervisningssituasjonen.

Observasjoner av gjennomføring av spesialundervisningen

På undersøkelsestidspunktet hadde 33 elever på 4. til 7. trinn vedtak om spesialundervisning. Vi gjennomførte 54 uanmeldte observasjoner av til sammen 119 elevøkter, fordelt på fem dager i november og desember 2013.⁸ Det ble gjennomført observasjoner av spesialundervisningen for 28 av skolens 33 elever med vedtak. De fleste elevene ble observert flere ganger. Fem elever var fraværende eller hadde ikke planlagt spesialundervisning på de observerte tidspunktene.

Resultatene fra observasjonene var at spesialundervisningen ble gjennomført i henhold til timeplanen, både når det gjaldt organisering og kompetanse, for 51 prosent av alle elevøktene vi observerte (61). For 46 prosent av elevøktene ble ikke spesialundervisningen gjennomført i henhold til timeplanen når det gjaldt organisering og/eller kompetanse for de observerte elevøktene (54). For 3 prosent av de observerte elevøktene (4) ble ikke spesialundervisningen gjennomført etter timeplanen fordi det var fellesaktiviteter på trinnet, dvs. juleaktiviteter / felles prøve. Dette er ikke vurdert som avvik.

Tabell 2 viser mer i detalj organisering og kompetanse både for de 61 elevøktene som *ble* gjennomført i samsvar med timeplanen, og for de 54 observerte elevøktene som *ikke ble* gjennomført i samsvar med timeplanen når det gjaldt organisering og/eller kompetanse, altså hvor det var avvik fra timeplanen. For eksempel viser tabell 2 at for 34 av de observerte elevøktene med avvik skulle spesialundervisningen vært gjennomført i liten gruppe, og for 44 av elevøktene skulle spesialundervisningen vært gjennomført av spesialpedagog/ressurslærer.⁹

⁸ Den siste observasjonsdagen hadde vi fått fraværslisten tilsendt på morgenen og var klar over at to av spesialpedagogene som hadde ansvar for spesialundervisningen, hadde fravær. De øvrige fire observasjonsdagene hadde vi ikke denne informasjonen på forhånd.

⁹ Vi har ikke laget en krysstabell over elevøktene og egenskapene ved øktene som organisering og kompetanse. For dette eksemplet var koblingen mellom organisering og kompetanse at de 34 elevøktene som skulle vært gjennomført i liten gruppe, skulle vært ledet av spesialpedagog.

Tabell 2 *Observerte elevøkter som ble gjennomført / ikke ble gjennomført i samsvar med timeplanen mht. organisering og kompetanse*

		Observerte elevøkter gjennomført i samsvar med timeplanene når det gjaldt organisering og kompetanse	Observerte elevøkter som ikke ble gjennomført i samsvar med timeplanene når det gjaldt organisering og kompetanse
		<i>Elevøkter</i>	<i>Elevøkter</i>
ORGANISERING	En til en	8	7
	Liten gruppe	38	34
	Økt voksentetthet	8	2
	Økt pedagogtetthet	7	4
	Tett oppfølging	–	7
SUM		61	54
KOMPETANSE	Spesialpedagog/ressurslærer	52	44
	Assistent	1	5
	Kontaktlærer	8	5
	SUM	61	54

Note: Kommunerevisjonen – observasjoner. Basert på 54 gjennomførte observasjoner av 119 elevøkter. Tre av observasjonene og fire av elevøktene var fellesaktiviteter, og framkommer ikke i tabellen.

Som vist i tabell 2, var den vanligste årsaken til at spesialundervisningen *ikke* ble gjennomført i samsvar med timeplanen, at spesialpedagog/ressurslærer ikke ble brukt i økten. Dette gjaldt 44 av de observerte elevøktene.¹⁰ Den vanligste måten skolen håndterte fravær hos spesialpedagog/ressurslærer på, var å la elevene være i kontaktgruppen uten styrket voksentetthet. Kontaktlærerne hadde utarbeidet elevenes IOP og kjente derfor godt til både elevenes utfordringer og hvilke mål eleven skulle arbeide med i spesialundervisningen. Ifølge kontaktlærerne vi intervjuet, forsøkte de i slike tilfeller så godt de kunne å tilrettelegge for elevene som hadde spesialundervisning. Som en av dem sa:

Det er ikke lett for kontaktlærer å dekke opp spesialundervisningen når spesialpedagog/ressurslærer er borte, og det ikke blir satt inn vikar. Elevene blir oftest da i kontaktgruppen, og vi prøver å tilpasse undervisningen så godt vi kan. Men de får jo ikke like intensiv undervisning i kontaktgruppen som ute med spesialpedagog/ressurslærer. Men de er trygge i kontaktgruppen, og det er de ikke med en ukjent vikar. Vi kontaktlærere kjenner elevenes IOP, så vi klarer å tilpasse undervisningen en dag eller to når spesialpedagog/ressurslærer er borte.

På en av dagene vi observerte, skulle ett trinn på tur, fordelt på to puljer. Spesialpedagogen ble med første pulje, og de gjenværende elevene som skulle hatt spesialundervisning med denne spesialpedagogen, fikk derfor ikke spesialundervisning i liten gruppe / eneundervisning. Elevene var i kontaktgruppen og arbeidet med en arbeidsplan som spesialpedagogen hadde laget for dem.

De elevøktene hvor spesialundervisning skulle vært gitt ved hjelp av økt pedagogtetthet, men det ikke ble gjennomført som planlagt, var det fravær hos spesialpedagog/ressurslærer som skulle vært sammen med kontakt-/faglærer i timen. Manglende gjennomføring av spesialundervisning gitt ved hjelp av økt voksentetthet skyldtes fravær hos assistent som skulle fulgt opp elever i kontaktgruppen.

¹⁰ I tre av disse observerte tilfellene ble det satt inn ufaglærte vikarer, og vi har vurdert det som avvik med hensyn til kompetanse. I ett tilfelle ble det satt inn en pedagog som vikar, noe vi vurderte som at undervisningen ble gjennomført i tråd med planen.

I de fleste tilfellene hvor spesialundervisningen ikke ble gjennomført som «tett oppfølging», var det elever som skulle hatt tett oppfølging av kontaktlærer i kontaktgruppen. Observasjoner vi gjorde av gjennomføringen av disse timene, viste at elevene ikke fikk tett oppfølging av kontaktlærer på grunn av uro. Dette gjaldt hovedsakelig observasjoner på ett trinn. Skolen tok imidlertid konsekvensene av disse hendelsene og satte inn fast assistent på trinnet.

Tre av de fem foresatte til elever som hadde spesialundervisning som vi intervjuet, var usikre på og bekymret over om elevene faktisk fikk det antall spesialundervisningstimer de hadde krav på etter vedtaket.

Spesialundervisning ved fravær blant de ansatte

Fravær for perioden august 2013–januar 2014

Skolen førte daglig oversikt over fravær for alle ansatte, samt om det ble satt inn vikar ved fraværet. Det framkom av fraværsoversiktene vi har gjennomgått, at det fra skolestart i august 2013 til ut januar 2014 var mange spesialundervisningstimer som ikke hadde blitt gjennomført etter timeplanen på grunn av fravær. Det hadde som hovedsak ikke blitt satt inn vikar ved dette fraværet.

Skolen førte ikke en samlet oversikt over spesialundervisningstimer elevene mistet på grunn av fravær.

Håndtering av fravær

Skolens håndtering av fravær varierte avhengig av hvem som hadde fravær, og hvorvidt det var korttids- eller langtidsfravær.

Spesialpedagog/ressurslærer ble ikke benyttet som vikar for kontaktlærer. Det hendte at assistenten til én av elevene med spesialundervisning ble benyttet som vikar når kontaktlærer eller ressurslærer hadde korttidsfravær. I slike tilfeller ble eleven assistenten hadde ansvar for til vanlig, fulgt opp av andre pedagoger i basen og ved at eleven fikk egne oppgaver å jobbe med.

Teamlederne hadde et overordnet ansvar for den daglige organiseringen av det pedagogiske personalet og assistentene ved korttidsfravær. Teamene hadde korte morgensamlinger hvor de så på dagens fravær og vurderte behov for omrokering av kontaktgruppene eller vikarer. Teamlederne skulle varsle undervisningsinspektør dersom de vurderte at det var behov for vikar på trinnet. Inspektøren hadde ansvar for å innkalle vikarer ved behov.

Av skolens fraværsoversikter så vi at det, med et par unntak, ikke ble satt inn vikar når spesialpedagog/ressurslærer hadde fravær. For assistentene det ble satt inn vikar i litt under halvparten av de dagene vi hadde informasjon om. For kontaktlærerne så vi at det ved noen av fraværsdagene ble satt inn vikar, mens det ikke ble det for andre.¹¹ I fraværsoversikten vi hadde fra slutten av november til slutten av januar, så vi at det hovedsakelig var satt inn vikar de tre siste ukene i januar 2014.

Vi er kjent med at skolen i mars 2014 hadde iverksatt kompenserende tiltak for elever som hadde mistet den planlagte undervisningen. I og med at disse tiltakene ble iverksatt etter vår undersøkelsesperiode, har vi ikke undersøkt dette nærmere.

¹¹ Teamene på hvert trinn hadde organisert en inndeling av kontaktgruppene i såkalte syke-/besøksgrupper. Det vil si at når kontaktlærer hadde korttidsfravær, dekket de øvrige kontaktlærerne opp for vedkommende ved å fordele elevene til hver sin gruppe.

Utfordringer knyttet til gjennomføring av spesialundervisningen skoleåret 2012–2013

I vår gjennomgang av elevenes halvårsvurderinger våren 2013 så vi at for samtlige elever på ett trinn hadde innholdet i spesialundervisningen *ikke* vært i samsvar med sakkyndig vurdering, vedtak og IOP. Ordlyden i halvårsvurderingene var likelydende for så godt som alle elevene med vedtak om spesialundervisning på trinnet. På første side skulle lærerne vurdere følgende: *"Målsettinger, innhold og omfang i opplæringen skal være i samsvar med vedtaket. Har innholdet vært i samsvar med sakkyndig vurdering, IOP og vedtak?"* I alle halvårsvurderinger sto det:

Undervisningen har foregått i mindre grupper eller med økt voksentetthet i store grupper, men etter høstferien har mangel av spesialpedagog ført til at undervisningen ikke har samsvart med vedtaket om spesialundervisning.

Vi kontrollerte også elevenes halvårsvurderinger fra desember 2012, og der framkom de samme vurderingene.

Ifølge skolens ledelse og undervisningspersonell som var på trinnet, var det omdisponering av spesialpedagogressurser som hadde resultert i at spesialundervisningen på hele trinnet ikke hadde vært i samsvar med vedtakene.

Også på et annet trinn hadde det vært omdisponering av spesialpedagogressurser. For elevene på dette trinnet sto det ikke noe i halvårsvurderingene våren 2013 som tilsa at de ikke hadde fått undervisning i samsvar med vedtak. Ifølge kontaktlærere på trinnet var det så pass få elever som hadde spesialundervisning, og i relativt lavt omfang, at de klarte å ivareta elevens spesialundervisning i kontaktgruppene. Skoleledelsen oppga at konsekvensene for elevene som hadde spesialundervisning på dette trinnet, hovedsakelig var at det ikke ble gjennomført så mange intensive lesekurs som planlagt.

I én halvårsvurdering våren 2013 for en elev på et annet trinn står det at innholdet i spesialundervisningen hadde vært i samsvar med vedtaket, men at det hadde vært "et opphold i spesialundervisningen grunnet utskiftning i personalet i perioden januar–mars."

4.2.2 Bekkelaget skole**Ansvar og samarbeid om spesialundervisningen**

Spesialundervisningen på skolen ble i hovedsak gjennomført av spesialpedagog/ressurslærer i liten gruppe med 2–4 elever. Noen av elevene fikk enkelte ganger eneundervisning med spesialpedagog/ressurslærer, og én elev hadde økt voksentetthet i klassen med assistent. Fordelingen av timer og organisering ble gjort i spesialpedagogteamet med utgangspunkt i sakkyndig vurdering og vedtak.¹² Alle de 18 elevene med spesialundervisning fulgte kompetansemålene for sitt trinn. Alle elevene med vedtak hadde en individuell timeplan knyttet opp mot spesialpedagogenes/ressurslærernes timeplan. Timeplanen på det enkelte trinn var sammensatt slik at flere elever fra samme trinn kunne få spesialundervisning samtidig i liten gruppe. Timene avsatt til spesialundervisning for eleven gikk fram av den enkeltes timeplan. Samtidig la skolen opp til fleksibilitet avhengig av fag og tema, slik at eleven kunne starte i klassen med spesialpedagog/ressurslærer til stede, og så gå ut av klassen til undervisning i mindre gruppe med spesialpedagog/ressurslærer, og omvendt. En spesialpedagog beskrev at hun var fleksibel mht. å være til stede i klassen, avhengig av

¹² Timefordelingen framkom i de nye vedtakene som ble innført fra oktober 2013.

hvilken aktivitet klassen skulle ha. Når det var prosjektarbeid eller spesielle fellesaktiviteter, fikk elevene også være med å bestemme.

Både spesialpedagog/ressurslærerne og kontaktlærerne hadde ansvar for å samarbeide om og tilrettelegge for elever med vedtak, men spesialpedagog/ressurslærer sto for den vesentlige delen av spesialundervisningen. Spesialpedagogene/ressurslærerne beskrev at de arbeidet tett med kontaktlærerteamet på trinnet for å sikre informasjonsflyt rundt den enkelte elev.

Spesialpedagogene/ressurslærerne hadde som regel kontorplass sammen med kontaktlærerteamet og deltok på teammøtene hver uke, i tillegg til å snakke sammen daglig. Spesialpedagog/ressurslærer utarbeidet en tilpasset lekseplan og ukeprøver for de fagene eleven hadde spesialundervisning i, med utgangspunkt i klassens øvrige opplegg. Spesialpedagog/ressurslærer deltok også i møter og samtaler med foresatte for elever med spesialundervisning sammen med kontaktlæreren.

Bruk av assistenter i spesialundervisningen

Overfor enkelte elever ble undervisningen i klassen styrket ved hjelp av assistenter. I utgangspunktet var dette en individuell ressurs som fulgte eleven, men assistenten hjalp også de andre elevene i gruppen når det var behov og mulighet for det.

Det var ikke stilt krav til kompetanse hos assistenter i lov og forskrift, men assistentene skulle ha forsvarlig veiledning. Ifølge ledelsen hadde skolen tre hovedmetoder for veiledning/kompetanseheving av assistentene:

- Det ble arrangert to fellessamlinger per år der arbeidsoppgavene ble gjennomgått og konkretisert.
- Assistentene deltok på tverrfaglige møter, samarbeidsmøter og veiledning med eksterne ved behov.
- Assistentene fikk veiledning i den daglige pedagogiske praksisen gjennom samtaler med kontaktlærer, faglærer og/eller spesialpedagog/ressurslærer.

Ifølge assisterende rektor ble det ikke satt av veiledningstid for assistenter i deres arbeidsplan, men de skulle veiledes løpende i spesialundervisningstimene der dette var hensiktsmessig og avklart med foresatte.

Vi intervjuet tre assistenter som hver fulgte en elev med vedtak om spesialundervisning i opptil 50 prosent stilling. En av assistentene hadde relevant utdanning innen pedagogikk, mens de to andre ikke hadde relevant utdanning. Alle de tre assistentene hadde relevant erfaring. Alle de tre assistentene ga uttrykk for at de ønsket mer veiledning enn det de fikk, både med hensyn til håndtering av atferd og faglig oppfølging. Hvilken veiledning de tre assistentene vi snakket med, fikk, varierte avhengig av hvilke oppgaver de hadde. En av assistentene oppga at hun fikk fast ukentlig veiledning av spesialpedagog/ressurslærer, samt veiledning av eksterne annenhver uke. En annen hadde fått veiledning av spesialpedagog/ressurslærer ved skolestart, og hadde ellers løpende samtaler ved spesialpedagog/ressurslærer ved behov. Den tredje assistenten hadde ikke fått veiledning av spesialpedagog/ressurslærer dette skoleåret, men oppga at hun samarbeidet godt med både kontaktlærer og spesialpedagog/ressurslærer.

Observasjoner av gjennomføring av spesialundervisningen

18 elever på 4. til 7. trinn hadde vedtak om spesialundervisning i undersøkelsesperioden.

Vi gjennomførte uanmeldte observasjoner fordelt på tre hele dager og ved tre kortere besøk på tre ulike dager. Det ble gjennomført observasjoner av spesialundervisningen for alle de 18

elevene som hadde vedtak, både en til en, i liten gruppe og i klasserommet. De fleste elevene ble observert flere ganger, og til sammen ble 54 elevøkter observert.

De tre første dagene vi observerte, ble stort sett alle spesialundervisningstimen gjennomført som planlagt. Vi observerte tre tilfeller av endringer mellom planlagt og gjennomført undervisning. I det ene tilfellet var assistenten syk, og vikaren kom ikke til den observerte timen, men til timen etter. Vi fikk oppgitt at vikaren ville ta igjen denne timen ved å være med eleven en time lenger. I de to andre tilfellene var det fellesaktiviteter i klassene. I det ene av disse tilfellene fikk eleven spesialundervisningstimen senere på dagen, fordi en annen elev som skulle hatt spesialundervisning, var borte. I det andre tilfellet oppga spesialpedagog at hun ville ta igjen denne timen når det var mulighet for det.

Vi så at når spesialpedagog/ressurslærer var til stede, ble spesialundervisningen gjennomført som planlagt. Vi avgjorde derfor at gjestående observasjoner ved skolen skulle være når vi visste at spesialpedagog/ressurslærer hadde fravær, for å observere hvordan skolen håndterte fraværet. Vi observerte tre slike tilfeller, og det var satt inn vikar i samtlige tilfeller. Vikarene som ble benyttet, var ikke lærerutdannede.

Ved den ene av disse observasjonene ble undervisning i liten gruppe gjennomført som planlagt av en av skolens faste vikarer. Vikaren hadde imidlertid ikke fått et faglig opplegg for undervisningen. Vikaren opplyste at det som regel forelå et faglig opplegg for spesialundervisningen.

Ved den andre av observasjonene som gjaldt en tilsvarende situasjon, hadde spesialpedagogen formidlet undervisningsopplegget til vikaren via telefon før spesialundervisningstimen startet.

Ved den tredje observasjonen, som dekket to undervisningsøkter, ble det benyttet en vikar fra et vikarbyrå for å styrke voksentettheten i klassen. Den ene av de to øktene ble ikke gjennomført med planlagt organisering. Vikaren kjente ikke skolen eller elevene fra før.

Alle de fem foresatte til elever med spesialundervisning som vi intervjuet, oppga at de mente at eleven fikk den spesialundervisningen han/hun skulle ha i henhold til IOP.

Spesialundervisning ved fravær blant de ansatte

Fravær for perioden august 2013–januar 2014

Skolen førte daglig oversikt over fravær for alle ansatte, samt om det ble satt inn vikar. Av skolens fraværsoversikter framkom det at det fra skolestart i august 2013 til ut januar 2014 var et relativt *lite* antall spesialundervisningstimer som *ikke* hadde blitt gjennomført etter planen på grunn av fravær.

Skolen førte ikke en samlet oversikt over spesialundervisningstimer elevene mistet på grunn av fravær.

Håndtering av fravær

Av fraværsoversiktene så vi at det vanligste var å sette inn vikar for både spesialpedagoger/ressurslærere, kontaktlærere og assistenter, men vi så at det også forekom at det ikke ble satt inn vikar. For spesialpedagogene/ressurslærerne så vi at det kun var snakk om et fåtall dager/timer hvor det ikke var satt inn vikar. Unntaket var ferieavvikling for to av spesialpedagogene/ressurslærerne utenom skoleferien, hvor det i fraværregistreringene framkom at det i hovedsak *ikke* ble satt inn vikar. Ifølge skolens ledelse var det for det ene

tilfellet ekstra pedagogressurs på trinnet den gjeldende uken, mens det andre tilfellet gjaldt bortfall av 3–4 spesialundervisningstimer per elev som var timeplanfestet.

Fravær blant spesialpedagog/ressurslærer kunne sjelden erstattes av tilsvarende kompetanse. Fraværet ble oftest kompensert med økt voksenteitet ved at en vikar kom inn i klassen. Vikarene var som hovedregel ikke lærerutdannede.¹³ "Er det fravær en dag eller to, er det bedre å ha en vikar inne i klassen sammen med elevene framfor å ta eleven ut med vikaren", sa en av spesialpedagogene. Dette kunne imidlertid føre til utfordringer i de tilfellene økt voksenteitet skulle dekke opp for undervisning i liten gruppe med elever fra ulike klasser, opplyste assisterende rektor. I slike tilfeller måtte skolen velge hvilken av disse elevene som skulle få styrket undervisningen i sin klasse, ut fra den enkeltes behov.

Ledelsen oppga at skolen kompenserte bortfall av vedtakstimer i løpet av skoleåret dersom spesialpedagogens fravær var langvarig. Videre gjorde skolen en løpende vurdering av om den enkelte elev fikk den spesialundervisningen han/hun hadde rett på, ved fravær. Som hovedregel ble kortvarig fravær kompensert i form av tilrettelagt undervisning ved bruk av ekstra pedagog på trinnet og/eller ved kurs i ferdighetstrening (jf. kapittel 2.2).

Dersom det gjaldt varslet fravær fra spesialundervisning en til en eller i liten gruppe, oppga både spesialpedagog/ressurslærer og assistenter vi intervjuet, at det ofte ble laget et opplegg på forhånd som vikaren kunne bruke. Dersom fraværet ikke var varslet, var håndteringen i stor grad avhengig av hvor godt vikaren kjente skolen, trinnet, undervisningen og elevene.

En spesialpedagog sa at det hendte at spesialundervisningen ble flyttet ved planlagt fravær. "Når det er sosiale arrangementer i klassen og elevene mister spesialundervisningstimen, kan vi bytte på og prøve å få tatt timen igjen. For eksempel hvis en elev er borte, kan vi ta inn en annen elev som har mistet en time tidligere", sa en spesialpedagog. Vi observerte ett slikt tilfelle. En ressurslærer trakk fram at det var få muligheter til å ta igjen tapte spesialundervisningstimer.

4.3 Kommunerevisjonens vurderinger

4.3.1 Ammerud skole

Undersøkelsen viste at en betydelig andel observerte spesialundervisningstimer de fem dagene Kommunerevisjonen var ved skolen, *ikke* ble gjennomført i henhold til timeplan. Gjennomgangen av fraværstatistikk og skolens fraværshåndtering tydet på mangelfull gjennomføring av spesialundervisningstimer hele første del av skoleåret 2013–2014. Det var hovedsakelig avvik med hensyn til spesialundervisningens organisering og omfang. Slik vi ser det, hadde Ammerud skole verken godt nok system eller praksis for å overvåke, håndtere og erstatte fravær som berørte spesialundervisningen. Dette innebar en risiko for at elever ikke fikk den spesialundervisningen de hadde behov for og krav på, noe vi så flere eksempler på.

Skoleåret 2012–2013 ble spesialundervisningen på ett trinn ved Ammerud skole ikke gjennomført i tråd med vedtak på grunn av skolens omdisponering av spesialpedagogressurser. Kommunerevisjonen har forståelse for at dette skoleåret var spesielt utfordrende og krevde tiltak på hele trinnet. Det var imidlertid ikke akseptabelt for de elevene som ikke fikk den spesialundervisningen de hadde krav på. I desember 2012 fikk skolens ledelse gjennom halvårsvurderingene tilbakemelding fra lærerne på at omdisponeringen

¹³ En av skolens faste vikarer var lærerutdannet, men utfra fraværsoversikten ser vi at denne vikaren kun i et par tilfeller erstattet spesialpedagoger ved fravær.

medførte at elevene ikke fikk spesialundervisning i tråd med vedtak. Likevel fortsatte dette ut skoleåret. Vi minner om Utdanningsdirektoratets veileder til spesialundervisning der det blant annet står at det er uakseptabelt at elever mister timer de har fått vedtak på, og at tapte timer skal tas igjen.

Som omtalt i kapittel 3 sto det i flere av de sakkyndige vurderingene og skolens vedtak at deler av spesialundervisningen skulle gjennomføres som «økt voksentetthet i store grupper». Når PPT i sakkyndig vurdering gir råd om at eleven skal ha spesialundervisning i stor gruppe med økt voksentetthet, er det på grunnlag av kunnskap om skolens organisering. PPTs råd er derfor hva eleven skal ha *utover* ordinær tilpasset opplæring, jf. opplæringslova §§ 5-1 og 5-3. Slik vi ser det, innebar dette at skolen skulle styrke voksentettheten i kontaktgruppene når spesialundervisning skulle gis i disse gruppene. Dette ble ikke gjort. Det er derfor Kommunerevisjonens vurdering at skolens praksis med å gjennomføre deler av spesialundervisningen i kontaktgruppene *uten* å styrke voksentettheten, ikke kan sies å være i tråd med vedtak og sakkyndig vurdering hvor det begge steder sto "økt voksentetthet i store grupper".

4.3.2 Bekkelaget skole

Undersøkelsen viste at spesialundervisningen ved Bekkelaget skole i stor grad ble gjennomført i tråd med vedtak i observasjonsperioden skoleåret 2013–2014, og ga ikke indikasjoner på avvik på området det foregående skoleåret. Skolen satte i hovedsak inn vikarer ved fravær. De vikarene som erstattet spesialpedagog/ressurslærer ved fravær, var imidlertid som oftest ikke lærerutdannede.

Skolen førte ikke oversikt over tapte spesialundervisningstimer, men ledelsen oppga at skolen gjorde en løpende vurdering av om den enkelte elev fikk den spesialundervisningen han/hun hadde rett på, ved fravær. Som hovedregel ble kortvarig fravær kompensert i form av tilrettelagt undervisning ved bruk av ekstra pedagog på trinnet og/eller ved kurs i ferdighetstrening. Så lenge fraværet blant spesialpedagogene/ressurslærerne var så lavt som det var ved skolen, var det mindre risiko for at elevene ikke fikk den spesiálundervisningen de hadde behov for og krav på. Dersom fraværet øker og/eller vikartilgangen svekkes, kan det imidlertid få større konsekvenser for spesialundervisningen.

5. Vurdering av måloppnåelse

I dette kapitlet har vi sett på om skolene i halvårsvurderingene foretok vurderinger av elevenes måloppnåelse, av omfang, organisering og undervisningsmetoder i spesialundervisningen.

5.1 Revisjonskriterier

Skolen skal vurdere elevens måloppnåelse, herunder at:

- tiltak og elevens utvikling er vurdert i forhold til målene i IOP

Skolen bør vurdere elevens måloppnåelse, herunder at:

- omfang, organisering og undervisningsmetoder i spesialundervisningen er vurdert opp mot elevens måloppnåelse

5.2 Faktabeskrivelse

Vi har sett på fire halvårsvurderinger fra våren 2013 for hver av skolene.¹⁴ For Ammerud skole har vi én halvårsvurdering fra hvert av trinnene. For Bekkelaget skole har vi én halvårsvurdering for to av trinnene, to for ett av trinnene, og ingen for det siste trinnet. Vi valgte halvårsvurderinger for elever som hadde spesialundervisning i stort omfang (én hadde 190 timer, de andre over 228 timer).

Begge skolene benyttet Utdanningsetatens mal for halvårsvurderinger, som var ny dette skoleåret. Selv om alle benyttet samme mal for halvårsvurderingene, var det noe variasjon i konkretiseringsnivået i vurderingene på begge skolene. Elevenes IOP-er inneholdt flere konkrete mål innenfor hvert av fagene elevene hadde spesialundervisning i. Målene i Bekkelaget skoles IOP-er var nummerert.

Det framgikk av malen at det skulle gjøres en overordnet vurdering av om innholdet i spesialundervisningen hadde vært i samsvar med sakkyndig vurdering, IOP og vedtak, og eventuelle avvik eller foretatte justeringer i IOP-en skulle begrunnes. Det skulle gis en overordnet vurdering av elevens måloppnåelse innenfor det enkelte fag på en skala fra liten, middels, god eller svært god. Deretter skulle det gis en kort begrunnelse for vurderingen, samt om målsettingene burde endres. Så skulle det, for hvert av fagene, foretas en vurdering av innholdet og arbeidsmetodene i opplæringen, samt en vurdering av om disse hadde bygget opp under målene, og om noe burde endres. Til siste skulle det krysses av for om eleven fortsatt hadde behov for spesialundervisning, og om det var behov for fornyet sakkyndig vurdering eller konsultasjon med PPT eller andre instanser. Halvårsvurderingene ble fra skoleåret 2013–2014 erstattet av årsvurdering.

5.2.1 Ammerud skole

Tiltak og elevens utvikling er vurdert i forhold til målene i IOP

Det var gitt en overordnet skår på måloppnåelsen i de ulike fagene, samt en vurdering av hvert enkelt mål innenfor alle fagene. Noen vurderinger beskrev hvilke områder eleven hadde hatt

¹⁴ Elever med spesialundervisning skal, som andre elever, også både ha underveisvurdering og veiledning i samsvar med den individuelle opplæringsplanen som er utarbeidet for dem, jf. forskrift til opplæringslova § 3-11. Underveisvurderingen skal gi informasjon om elevens kompetanse vurdert i forhold til kompetansemålene i læreplanen for fag. For elever med rett til spesialundervisning skal underveisvurderingen stå i forhold til innholdet i IOP i de fagene / områdene IOP gjelder for. Videre skal underveisvurderingen gi veiledning om hvordan eleven kan øke kompetansen sin i faget. Vi har ikke sett på disse underveisvurderingene, kun halvårsvurderingene, jf. opplæringslova § 5-5, andre ledd og Utdanningsdirektoratets rundskriv 5/2011, kapittel 11.

utvikling i, og hva eleven trengte mer øvelse i for å nå målene. Andre var mindre informative, for eksempel et tilfelle hvor eleven hadde liten måloppnåelse i et fag, der det sto i begrunnelsen at "eleven liker faget og er delaktig". Ingen av halvårsvurderingene viste til kvantitative testresultater eller andre testresultater. Til sist under den overordnede vurderingen av det enkelte fag, sto det om målsettingene skulle videreføres eller avanseres. Som oftest når eleven hadde liten eller middels måloppnåelse i faget, sto det at målene skulle videreføres.

I tillegg til den overordnede vurderingen av hvert fag skulle det også gjøres en vurdering av *innholdet i opplæringen* for det enkelte fag. For tre av halvårsvurderingene var det tatt utgangspunkt i mange av enkeltmålene fra IOP-en. Det var vurdert hvilke mål eleven mestret / ikke mestret. Det enkelte målet framkom ikke eksplisitt, for eksempel ved nummerering eller eget avsnitt. Det var bare beskrevet i løpende tekst.

Det skulle også vurderes om innholdet bygget opp under målene / om noe burde endres. Som oftest sto det en vurdering av at innholdet i faget bygget opp under målene. Når måloppnåelsen i faget var liten/middels, sto det at målene burde videreføres, mens når det var god / svært god måloppnåelse, sto det at målene kunne utvides. Kun i én av halvårsvurderingene var det en vurdering av videreføring/avansering av *de enkelte målene* innenfor hvert av fagene. For eksempel så vi at selv der eleven hadde god *overordnet* måloppnåelse i faget, ble det vurdert at to av enkeltmålene skulle videreføres.

I én av halvårsvurderingene var det en beskrivelse av hva eleven hadde jobbet med, men uten vurdering av måloppnåelsen.

Flere foresatte oppga at de opplevde halvårsvurderingene som litt vage, og at de opplevde at vurderingene ikke ga svar på om eleven hadde fått den spesialundervisningen det sto i IOP-en at de skulle ha. De etterlyste også mer konkret tilbakemelding på om eleven hadde utviklet seg faglig siden sist vurdering, samt hvilket faglig nivå eleven var på, sett i forhold til "normen".

Omfang, organisering og undervisningsmetoder

Omfanget i spesialundervisningen var ikke skriftlig vurdert. I noen av vurderingene hvor elevene hadde liten måloppnåelse i et fag, sto det at eleven trengte mer tid for full måloppnåelse, og at målene ble videreført. Det var ikke vurdert om eleven hadde behov for større omfang av spesialundervisning i disse fagene.

I alle de gjennomgåtte halvårsvurderingene var det krysset av for om eleven fortsatt hadde behov for spesialundervisning, og om det var behov for konsultasjon med PPT eller andre instanser.

Organisering av spesialundervisningen var i varierende grad vurdert i de fire halvårsvurderingene. I to av halvårsvurderingene var organiseringen omtalt og vurdert for noen av fagene, men ikke for alle. I én halvårsvurdering sto det hvordan spesialundervisningen hadde vært organisert, men det var ikke vurdert hvordan dette hadde fungert.

Til sist skulle det gjøres en vurdering av arbeidsmetodene, og om de bygde opp under målene eller burde endres. I tre av halvårsvurderinger ble det kort beskrevet hvilke arbeidsmetoder som var benyttet, og hvordan dette hadde fungert. I én av halvårsvurderingene sto det lite om

arbeidsmetodene. Her sto det hvordan spesialundervisningen organisatorisk var lagt opp, og videre at dette ikke hadde latt seg gjennomføre.¹⁵

5.2.2 Bekkelaget skole

Tiltak og elevens utvikling er vurdert i forhold til målene i IOP

Det var gitt en overordnet skår på måloppnåelsen i de ulike fagene, samt en vurdering av hvert enkelt mål innenfor alle fagene. I tre av de fire vurderingene var det, i tillegg til mer kvalitative vurderinger, også gjengitt kvantitative testresultater for norsk og/eller matematikk. I alle de fire halvårsvurderingene var samtlige nummererte mål fra IOP-ene vurdert.

Punktet om hvorvidt målsettingene burde endres, var i varierende grad fylt ut.

I alle fire halvårsvurderingene var det, for de enkelte målene innenfor de ulike fagene, beskrevet hva innholdet i opplæringen hadde vært. I tre av halvårsvurderingene var *innholdet* i liten grad vurdert. I to av disse var det oppsummert under beskrivelsen av innholdet: "Innholdet har bygget opp under målene." I den fjerde halvårsvurderingen var det noe mer vurdering av innholdet for noen av målene.

Foresatte vi snakket med, mente at halvårsvurderingene ga god informasjon om hva eleven skulle lære, og hvilke resultater som ble nådd, men at vurderingene var relativt teknisk formulert.

Omfang, organisering og undervisningsmetoder

Omfang og organisering var ikke vurdert skriftlig i noen av de fire halvårsvurderingene.

I alle de gjennomgatte halvårsvurderingene var det krysset av for om eleven fortsatt hadde behov for spesialundervisning, og om det var behov for konsultasjon med PPT eller andre instanser.

I alle fire halvårsvurderinger var arbeidsmetoder beskrevet, og stort sett vurdert.

5.3 Kommunerevisjonens vurderinger

Halvårsvurdering var et viktig dokument, både fordi det var skolens formelle tilbakemelding til de foresatte om hvilken spesialundervisning eleven hadde fått, og hvordan elevens faglige utvikling hadde vært, og fordi det skulle gi grunnlag for å justere det videre arbeidet med spesialundervisningen i en ny IOP.

Begge skolene hadde utarbeidet overordnede graderte vurderinger av elevenes måloppnåelse innenfor hvert av fagene, slik de skulle. Ammerud skole hadde også en overordnet vurdering av om målene for hvert av fagene burde videreføres eller endres. Sistnevnte framgikk ikke i alle de undersøkte halvårsvurderingene ved Bekkelaget skole.

Begge skolene beskrev undervisningens innhold innenfor de enkelte målene. En vurdering av elevens måloppnåelse knyttet til det enkelte mål innenfor hvert av fagene framgikk ikke godt nok i de fleste halvårsvurderingene ved Bekkelaget skole. Ved Ammerud skole var flere, men ikke alle enkeltmålene vurdert.

¹⁵ Dette er nærmere beskrevet i kapittel 4 under avsnittet *Utfordringer knyttet til gjennomføring av spesialundervisningen skoleåret 2012–2013*.

Resultater fra standardiserte tester fra ulike tidspunkt kan gi et godt mål på elevens faglige utvikling. Halvårsvurderingene ved Bekkelaget skole omfattet i noen grad kvantitative testresultater.

Kommunerevisjonen vil bemerke at Bekkelaget skoles halvårsvurderinger var oversiktlige ved at de tok utgangspunkt i alle de nummererte IOP-målene.

Halvårsvurderingene ved begge skolene manglet eksplisitte vurderinger av *organisering* og *omfang* av spesialundervisningen i alle fag. Ammerud skole hadde dette for noen fag i to av vurderingene. Spesielt i tilfeller hvor elevens måloppnåelse er lav/middels, og hvor målene videreføres, er det viktig å vurdere om organisering og omfang på undervisningen har vært hensiktsmessig, eller om det er behov for endringer. Motsatt, dersom måloppnåelsen er svært god, er det også viktig å vurdere omfanget opp mot behovet. Begge skolene hadde foretatt en vurdering av behovet for ny konsultasjon med PPT. I dette kan det være gjort implisitte vurderinger av omfanget av spesialundervisningen, i og med at en endring i omfanget av spesialundervisning vil kreve en ny sakkyndig vurdering.

6. Kommunerevisjonens konklusjon og anbefalinger

6.1 Konklusjon

Kommunerevisjonen har undersøkt om elevene ved Ammerud skole og Bekkelaget skole fikk spesialundervisning i tråd med vedtak og individuell opplæringsplan. Kommunerevisjonen har ikke vurdert kvaliteten på innholdet i spesialundervisningen. Spesialundervisning er viktig fordi den skal gi eleven et likeverdig opplæringstilbud i samsvar med egne evner og forutsetninger.

Gjennomføring av spesialundervisning ved Bekkelaget skole var i stor grad i tråd med vedtak og planlagt undervisning. Skolen erstattet i hovedsak spesialpedagogenes/ressurslærernes fravær med vikarer, men vikarene var imidlertid som oftest ikke lærerutdannede.

Undersøkelsen viste samtidig flere mangler ved gjennomføringen av spesialundervisningen ved Ammerud skole. Deler av spesialundervisningen ble ikke gjennomført i tråd med vedtak. Dette var knyttet til håndtering av fravær og omdisponering av ressurser. Slik Kommunerevisjonen ser det, hadde Ammerud skole verken godt nok system eller praksis for å overvåke, håndtere og erstatte fravær som berørte spesialundervisningen. Dette innebar en risiko for at elever ikke fikk den spesialundervisningen de hadde behov for og krav på, noe Kommunerevisjonen så flere eksempler på. Kommunerevisjonen mener også at skolens praksis med å gjennomføre deler av spesialundervisningen i kontaktgrupper uten å styrke voksentettheten, ikke kan sies å være i tråd med sakkyndig vurderings tilrådning og skolens vedtak om "økt voksentetthet i store grupper".

Ingen av skolene hadde utarbeidet en samlet oversikt over antallet spesialundervisningstimer som ikke ble gjennomført. Når fraværet er høyt, som tilfellet var ved Ammerud skole, øker dette risikoen for at elevene ikke får den spesialundervisningen de har krav på. Ifølge Utdanningsdirektoratet er det uakseptabelt at elever mister spesialundervisningstimer de har fått vedtak på, og tapte timer skal tas igjen.

Det var stor grad av samsvar ved begge skolene mellom innholdet i sakkyndig vurdering og vedtak når det gjaldt fag og årstimer, og mellom vedtak og individuell opplæringsplan. Standardformuleringene om organisering som begge skolene benyttet i vedtakene, ga imidlertid ikke tilstrekkelig presis informasjon om hvordan spesialundervisningen skulle gjennomføres. Bekkelaget skole innførte fra oktober 2013 en vedtaksmal som la opp til en mer presis beskrivelse av spesialundervisningen. Vedtaket er det juridiske dokumentet som foresatte kan klage på, og det er derfor viktig at det gir presis informasjon om hvilket opplæringstilbud eleven skal få.

Ammerud skole hadde ikke med informasjon fra sakkyndig vurdering om at eleven hadde avvik fra kompetansemålene i alle vedtakene, noe som er særdeles viktig informasjon til de foresatte.

Halvårsvurdering var et viktig dokument fordi den skulle gi de foresatte informasjon om hvilken spesialundervisning eleven hadde fått, og hvordan elevens faglige utvikling hadde vært. Begge skolene hadde mangler og svakheter knyttet til halvårsvurderingene.

6.2 Anbefalinger

Ammerud skole bør

- innføre system og praksis som sikrer at alle elever med spesialundervisning får den spesialundervisningen de har krav på etter enkeltvedtaket
- iverksette tiltak for å sikre at vedtaket inneholder mer presis informasjon om spesialundervisningen, og begrunne eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering

Ammerud skole og Bekkelaget skole bør vurdere

- behovet for å utarbeide en oversikt over ikke gjennomførte spesialundervisningstimer
- tiltak for å videreutvikle årsvurderingene

7. Uttalelsene til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering

Rapporten ble oversendt byråden for kultur og utdanning, Utdanningsetaten, Ammerud skole og Bekkelaget skole til uttalelse 08.04.2014. Byråden har kommentert rapporten i brev av 15.05.2014. Utdanningsetaten, Ammerud skole og Bekkelaget skole har kommentert rapporten i brev av henholdsvis 06.05.2014, 30.04.2014 og 22.04.2014. Alle uttalelsene er gjengitt i sin helhet i vedlegg 5 til 8.

På bakgrunn av uttalelsene har Kommunerevisjonen gjort noen få justeringer i rapporten. Dette gjelder to forhold. For det første en klargjøring av at det var forskjeller i risikobildet skolene imellom. For det andre en presisering om at når PPT i sakkyndig vurdering gir råd om at eleven skal ha spesialundervisning i stor gruppe med økt voksentetthet, er det lagt til grunn at det skjer på grunnlag av kunnskap om skolens organisering.

I det følgende gjør Kommunerevisjonen rede for og vurderer enkelte momenter i tilbakemeldingene. Det vises for øvrig til de nevnte vedleggene.

7.1 Byråden for kultur og utdanning

7.1.1 Byrådets uttalelse

Det framgikk av uttalelsen at byråden var opptatt av at Oslo kommune skulle ha høy kvalitet på spesialundervisningen, og oppga at rapporten støttet det arbeidet Oslo kommune gjennomførte for å få dette til. Byråden var tilfreds med at rapporten konkluderte med at de undersøkte skolene i hovedsak fulgte formelle krav til saksbehandlingen, og registrerte samtidig at rapporten la vekt på at skolene kunne bli bedre på organisering av spesialundervisningen. Byråden viste til at det iverksettes tiltak:

Etter Kommunerevisjonens undersøkelse har Ammerud og Bekkelaget skoler iverksatt tiltak, og Utdanningsetaten vil følge opp skolene i dette arbeidet. Jeg vil også vise til at Utdanningsetaten vil revidere rundskriv 5/2011 *Spesialundervisning i grunnopplæringen* til skolestart 2014, og der vil skolenes vurdering av spesialundervisning bli presisert.

I tillegg viste byråden til Utdanningsetatens uttalelse.

7.1.2 Kommunerevisjonens vurdering

Svakhetene knyttet til organiseringen av spesialundervisning gjaldt i all hovedsak for Ammerud skole. Undersøkelsen avdekket at det var flere mangler ved gjennomføringen av spesialundervisningen ved den skolen, og at deler av spesialundervisningen ikke ble gjennomført i tråd med vedtak.

Tiltakene byråden viser til er kommentert nedenfor.

7.2 Utdanningsetaten

7.2.1 Utdanningsetatens uttalelse

Samsvar mellom sakkyndig vurdering, vedtak og IOP

Utdanningsetaten oppga at det var uklart hvilke kriterier Kommunerevisjonen la til grunn i sin konklusjon om at vedtakene ikke var tilstrekkelig presise mht. organisering av spesialundervisningen. Etaten mente Kommunerevisjonen burde ha drøftet vedtakets presisering sett opp mot IOP og læreres behov for å justere opplæringen uten å fatte nytt vedtak. Utdanningsetaten viste til flere utdrag fra Utdanningsdirektoratets veileder, og

påpekte at når det gjaldt organisering av spesialundervisningen, var direktoratet av den oppfatning at det å ta eleven ut av den ordinære undervisningen var det som skulle begrunnes.

Når det gjaldt hvorvidt Ammerud skole hadde fulgt den sakkyndige vurderings råd om spesialundervisningens organisering, uttalte Utdanningsetaten at det var opp til rektor å foreta en skjønnsmessig vurdering dersom sakkyndig vurdering ikke var tilstrekkelig presis.

Gjennomføring av spesialundervisningen

Utdanningsetaten uttalte at både Bekkelaget skole og Ammerud skole hadde et system for å ivareta elevenes rett til spesialundervisning ved sykefravær hos ansatte: Bekkelaget skole brukte faste vikarer mens Ammerud skole organiserte spesialundervisningen innenfor kontaktgruppens rammer. Etaten mente elevene ved Ammerud skole hadde fått spesialundervisning i tråd med vedtakenes beskrivelse av omfang og innhold, men at organisering var en annen enn det som fremkom av vedtaket. Etaten oppga videre at det burde vurderes om det var et rimelig krav at elever skulle få om igjen spesialundervisningstimene de hadde fått med en annen organisering enn det som fremkom av vedtaket.

Samlet vurdering av rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefaling

Utdanningsetaten oppga at Kommunerevisjonens konklusjoner manglet helt nødvendige vurderinger og drøftinger knyttet til hvordan lovens bestemmelser kunne forstås og praktiseres i den praktiske skolehverdagen. Dette gjaldt spesielt kriteriene som lå til grunn for å avgjøre hvorvidt et vedtak var tilstrekkelig persist, og hvilke kriterier som lå til grunn for å kunne avgjøre om elevene fikk planlagt spesialundervisning eller ikke.

Varslede tiltak

Utdanningsetaten skrev at Kommunerevisjonens anbefalinger understøttet det arbeidet etaten gjennomførte for å øke kvaliteten i spesialundervisningen. Siden skoleåret 2009-2010 hadde etaten gjennomført tilsyn ved 57 skoler. Målet med tilsynene var å innhente informasjon om hvordan skolene praktiserte bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 5 *Spesialundervisning*, og kommunale føringer i rundskriv 5/2011 *Spesialundervisning i grunnopplæringen*.

Som en oppfølging av ovennevnte tilsyn ville Utdanningsetaten revidere rundskriv 5/2011 *Spesialundervisning i grunnopplæringen* til skolestart 2014. I nytt rundskriv ville skolenes vurdering av spesialundervisning bli presisert. Etter Kommunerevisjonens undersøkelse hadde Ammerud og Bekkelaget skoler iverksatt tiltak, og UDE ville følge opp skolene i dette arbeidet.

Utdanningsetaten skrev også at den våren 2014 hadde gjennomført kurs for rektorene ved 50 skoler for å bidra til at skolen som forvaltningsorgan hadde tilstrekkelig forvaltningskompetanse.

Utdanningsetaten viste til at Fylkesmannen i Oslo og Akershus våren 2014 hadde startet opp et felles nasjonalt tilsyn som ville pågå i perioden 2014-17. Skolenes praktisering av opplæringsloven § 5-1 var en del av det statlige tilsynet. Som en del av felles nasjonalt tilsyn hadde alle skoleledere i Oslo skolen gjennomgått veiledning i lovkravene for sentrale områder i regi av Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Utdanningsetaten ville gjennom tett oppfølging av det statlige tilsynet, følge opp skolenes praktisering av bestemmelsene i opplæringsloven.

Utdanningsetaten skrev at Kommunerevisjonens rapport ville komme til anvendelse når rundskriv om spesialundervisning skulle revideres, i gjennomføring av kompetansehevende kurs for rektorene, og i oppfølging av skolene.

7.2.2 Kommunerevisjonens vurdering

Kommunerevisjonen viser til rapportens omtale av revisjonskriteriene, herunder kapittel 1.2 og vedlegg 1 for en beskrivelse av hvilke kriterier som er lagt til grunn. Her framkommer det at revisjonskriteriene bygger på opplæringslova med forskrift og Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning, samt at relevante punkter er gjengitt.

Samsvar mellom sakkyndig vurdering, vedtak og IOP

Kommunerevisjonens vurdering om at vedtakene ikke ga tilstrekkelig presis informasjon bygger på to viktige forhold.

Foresattes klagerett

Klageretten er omtalt i veilederens kapittel 6.6.5. Vedtaket er det juridiske dokumentet de foresatte kan klage på dersom de ikke er enig i skolens opplegg for spesialundervisning. I veilederen står det blant annet at vedtaket skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hvilket opplæringstilbud eleven skal få. Videre at vedtaket viser hvilke rettigheter og plikter som er knyttet til vedtaket, og at det er vedtaket som setter rammen for hva slags spesialundervisning eleven har krav på.

Med Ammerud skoles vedtak fikk ikke de foresatte informasjon om hvor mange timer spesialundervisning eleven skulle ha i de ulike fag, ei heller hvor stor andel av spesialundervisningen som skulle gjennomføres i stor gruppe, i liten gruppe eller som eneundervisning. Dette er sentral informasjon for at foresatte skal kunne vurdere skolens tilbud om spesialundervisning.

Organiseringsformer

Opplæringslova § 8-2 stiller krav til at en elev skal ha tilhørighet til en gruppe/klasse, og dersom eleven skal tas ut av denne gruppen på permanent basis skal det begrunnes i et enkeltvedtak, for eksempel om spesialundervisning. Veilederens kapittel 6.6.1.3 omhandler særskilt organisering av opplæringen:

Dersom det i elevens enkeltvedtak er skissert at eleven skal få **et gitt omfang** av opplæring i en annen gruppe enn den ordinære basisgruppen/klassen, er det adgang til å gjøre et unntak fra regelen om gruppeinndeling. (.....) For å ta en elev ut av den ordinære opplæringen, må dette være på grunnlag av et enkeltvedtak om spesialundervisning som gir eleven rett til **et gitt omfang** med eneundervisning (våre uthevinger).

Slik Kommunerevisjonen forstår veilederen skal det ikke bare framgå av vedtaket at en elev med spesialundervisningen skal tas ut av sin ordinære gruppe, omfanget skal også anslås. Av dette følger at Ammerud skoles vedtaksformulering om at spesialundervisningen kunne gjennomføres i "stor gruppe med økt voksentetthet og i mindre grupper", uten å anslå fordelingen av omfanget noe nærmere, ikke var tilstrekkelig presist.

Utdanningsetaten påpekte at det i kapittel 6.6.1.2 i veilederen blant annet står at

(.....) Det som her er sagt, betyr ikke nødvendigvis at absolutt alt må låses helt fast i enkeltvedtaket. Dersom vedtaksinstansen mener det er nødvendig og forsvarlig med en viss fleksibilitet, må det gå klart frem av enkeltvedtaket hva fleksibiliteten består i.

Kommunerevisjonen mener dette ikke er i motstrid til å ha mer presise vedtak enn det Kommunerevisjonen fant ved Ammerud skole. Som det står i veilederen, må det gå fram av vedtaket hva fleksibiliteten består i.

Kommunerevisjonen viser for øvrig til at Bekkelaget skole allerede høsten 2013 tok i bruk mer presise vedtak, og at Ammerud skole i sin uttalelse oppga at den ville gjøre det samme.

Når det gjelder Utdanningsetatens kommentar om at rektor kunne foreta en skjønnsmessig vurdering dersom sakkyndig vurdering ikke var tilstrekkelig presis, understreker Kommunerevisjonen at det i undersøkte tilfeller ikke var et spørsmål om uklarheter i sakkyndig vurdering. PPTs råd til skolen var klart: spesialundervisning burde gis i stor gruppe *med* økt voksentetthet. Kommunerevisjonens vurdering er at skolen ikke *gjennomførte* denne spesialundervisningen i tråd med sakkyndig vurderings råd og skolens eget vedtak.

Når PPT i sakkyndig vurdering gir råd om at eleven skal ha spesialundervisning i stor gruppe med økt voksentetthet, er det på grunnlag av kunnskap om skolens organisering. PPTs råd er derfor hva eleven skal ha *utover* ordinær tilpasset opplæring, jf. opplæringslova §§ 5-1 og 5-3. Når skolen i disse tilfellene ga elevene undervisning i stor gruppe *uten* å styrke voksentettheten, var skolens praksis verken i tråd med råd i sakkyndig vurdering eller skolens eget vedtak. Det er gjort endringer i rapportens sammendrag og 4.3.1 for å klargjøre forutsetningen om PPTs kjennskap til skolens organisering.

Dersom skolen i disse tilfellene var uenig i PPTs vurdering om å gi spesialundervisning i stor gruppe *med* økt voksentetthet, kunne den i vedtaket ha skrevet at de aktuelle elevene skulle ha spesialundervisning i stor gruppe *uten* økt voksentetthet, og så begrunnet hvorfor vedtaket avvek fra PPTs råd.

Gjennomføring av spesialundervisningen

Kommunerevisjonen merker seg Utdanningsetatens vurdering av at elevene ved Ammerud skole hadde fått spesialundervisning i tråd med vedtakenes beskrivelse av omfang og innhold, men ikke når det gjaldt organisering.

Når skolen ved spesialpedagog/ressurslærers fravær erstattet elevenes spesialundervisning med undervisning i ordinær stor gruppe uten styrket voksentetthet, er det Kommunerevisjonens vurdering at disse elevene ikke fikk spesialundervisning i tråd med sakkyndig vurdering og skolens eget vedtak.

Kommunerevisjonen viser også til halvårsvurderingene for skoleåret 2012-2013 hvor kontaktlærerne til samtlige elever med spesialundervisning på ett trinn skrev at undervisningen ikke hadde samsvart med vedtaket om spesialundervisning.

Når det gjelder Utdanningsetatens spørsmål om det er rimelig at elever skal få igjen spesialundervisningstimer de hadde fått med en annen organisering enn det som fremkom av vedtaket, viser Kommunerevisjonen til Utdanningsdirektoratets veileder (side 85) der det framgår: "Dersom eleven for eksempel mister en time med ene-undervisning eller assistent, skal dette tas igjen."

Varslede tiltak

Utdanningsetaten varslet relevante tiltak. Kommunerevisjonen viser for øvrig til kommentarene til tiltakene som Ammerud skole har varslet. Slik Kommunerevisjonen forstår uttalelsen fra Ammerud skole, varsles det ikke endret praksis for elever med vedtak om spesialundervisning i stor gruppe med økt voksentetthet.

7.3 Ammerud skole

7.3.1 Ammerud skoles uttalelse

Metode, kilder og data

Ammerud skole hadde følgende kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kunne ha betydning for rapportens konklusjoner:

- Det å skille den tekniske undersøkelsen fra den praktiskpedagogiske gjennomføringen av spesialundervisningen ble oppfattet som unaturlig og ga ikke et helhetlig bilde av hvordan spesialundervisningen ble gjennomført på skolen.
- Rapporten hadde ikke i tilstrekkelig grad tatt med informasjon om konsekvensene av timeressursfordelingen ved skolen som baseskole.
- Skolen stilte også spørsmål ved at observasjon i en uke på et tidspunkt der det erfaringsmessig var mye sykefravær skulle være representativt for gjennomføringen av spesialundervisningen.

Gjennomføring av spesialundervisning

Skolen oppga at i perioder med stort fravær i personalet måtte skolen sørge for kvalifisert bemanning i kontaktgruppene. Videre at i perioder med ekstra utfordringer tilknyttet enkeltelever, ville skolen i tillegg til å sette inn ekstra ressurser måtte omprioritere timeressursdisponeringen til det beste for hele elevkullet på et trinn. Overnevnte utfordringer måtte håndteres på kort varsel og innenfor skolens økonomiske rammer.

Den langsiktige planleggingen av den ordinære undervisningen, samt spesialundervisningen ble imidlertid gjort innen årstimerammen for det enkelte fag og område. Det betydde at nødvendige timer til spesialundervisning kunne tas igjen andre perioder i skoleåret. Skolen oppga at dette var under gjennomføring for de aktuelle elevene i undersøkelsen.

Spesialundervisning i kontaktgrupper uten styrket voksentetthet

Til Kommunerevisjonens vurdering om at gjennomføringen av spesialundervisning innenfor kontaktgruppens rammer, uten å styrke voksentettheten ytterligere, ikke kunne sies å være i tråd med vedtak og sakkyndig vurdering, beskrev skolen hvordan spesialundervisning ble gitt ved skolen, herunder at spesialundervisning kunne gis i kontaktgruppen.

Varslede tiltak

Ammerud skole varslet at den ville iverksette følgende tiltak:

- Opprette et spesialpedagogisk team, som skulle styrke og utvikle organiseringen og gjennomføringen av spesialundervisningen generelt, fra skolestart høsten 2014.
- Utforme mer spesifikke vedtak for spesialundervisning når det gjaldt omfang, innhold og organisering, fra skolestart høsten 2014.
- Utarbeide årsvurderingene i tråd med Utdanningsetatens nye retningslinjene som var bebudet innen skoleslutt 2013-2014.
- Utarbeide instruksjoner for kontaktlærernes og ressurslærernes ansvar og oppgaver i tilknytning til spesialundervisning, samt for skoleassistenter, der det også ville framkomme hvilken veiledning de skulle få, innen 01.10.2014.
- "Tydeliggjøre Ammerud som skole med fleksibel organisering når det gjelder det helhetlige tilbudet om spesialundervisning. I denne sammenheng vil skolen utarbeide en synliggjøring av praksis for gjennomføringen av det totale antallet timer til spesialundervisning gjennom skoleåret."

Videre oppga skolen at den tok følgende av Kommunerevisjonens anbefalinger til etterretning

- Skolen bør innføre system og praksis som sikrer at alle elever med spesialundervisning får den spesialundervisningen de har krav på etter enkeltvedtaket.
- Skolen bør iverksette tiltak for å sikre at vedtaket inneholder mer presis informasjon om spesialundervisningen, og begrunne eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering.

I tillegg tok skolen til etterretning Kommunerevisjonens konklusjon om at skolen ikke hadde en oversikt over antallet spesialundervisningstimer som ikke ble gjennomført.

7.3.2 Kommunerevisjonens vurdering

Metode, kilder og data

Når det gjelder Ammerud skoles kommentar om at informasjon om konsekvensene av timeressursdisponeringen ved Ammerud som baseskole ikke i tilstrekkelig grad var tatt med i rapporten, vises det til kapittel 2.1 der dette omtales.

Kommunerevisjonen understreker at undersøkelsens faktagrunnlag og konklusjoner bygger på langt mer enn en ukes observasjoner; blant annet fraværstatistikk for første del av skoleåret 2013-2014 for alt undervisningspersonell og assistenter, intervjuer med en rekke ansatte om håndtering av fravær, samt halvårsvurderinger med kontaktlærernes egne vurderinger av gjennomføringen av spesialundervisning for skoleåret 2012-2013. For øvrig understreker Kommunerevisjonen behovet for å ivareta elevers rett til spesialundervisning både i perioder med høyt og lavt sykefravær.

Gjennomføring av spesialundervisning

Når det gjelder omdisponering av ressurser og håndtering av fravær, ser Kommunerevisjonen at det skoleåret 2012-2013 var utfordringer som berørte hele klassetrinn, men understeker enkeltelevers rett til spesialundervisning i tråd med vedtak. Når det gjelder spesialundervisning og skolens økonomi, viser vi til opplæringslovens § 5-1 der det slås fast at elevens rett til spesialundervisning er en individuell rett, og veilederens kapittel 5.1 der det står følgende

Dette innebærer at skoleeier ikke kan avvise retten til eleven eller begrense den særskilte tilretteleggingen med begrunnelse om at skoleeier for eksempel ikke har økonomiske ressurser til dette.

Når det gjelder at spesialundervisningstimer i skoleåret 2013-2014 på undersøkelsestidspunktet ikke hadde blitt gjennomført som planlagt og i henhold til vedtak, merker Kommunerevisjonen seg at Ammerud skole oppga at den var i ferd med å ta igjen tapte spesialundervisningstimer.

Spesialundervisning i kontaktgrupper uten styrket voksentetthet

Når PPTs råd i sakkyndig vurdering og skolens vedtak var at elevene skulle ha spesialundervisning i stor gruppe *med* økt voksentetthet, og skolen i disse tilfellene ga elevene undervisning i stor gruppe *uten* å styrke voksentettheten, var skolens *praksis* verken i tråd med råd i sakkyndig vurdering eller skolens eget vedtak. Dersom skolen i disse tilfellene var uenig i PPTs vurdering om å gi spesialundervisning i stor gruppe *med* økt voksentetthet, kunne den i vedtaket ha skrevet at de aktuelle elevene skulle ha spesialundervisning i stor gruppe *uten* økt voksentetthet, og så begrunnet hvorfor vedtaket avvek fra PPTs råd. For øvrig viser vi til Kommunerevisjonens vurdering til Utdanningsetatens uttalelse ovenfor.

Varslede tiltak

Kommunerevisjonen merker seg at Ammerud skole har varslet en rekke tiltak knyttet til rapportens anbefalinger og tok sentrale anbefalinger til etterretning.

Slik Kommunerevisjonen forstår uttalelsen fra Ammerud skole, varsles det ikke endret praksis for elever med vedtak om spesialundervisning i stor gruppe med økt voksentetthet.

7.4 Bekkelaget skole**7.4.1 Bekkelaget skoles uttalelse**

Bekkelaget skole skrev at skolen i prosjektperioden hadde lagt fram dokumentasjon for planlagte og gjennomførte spesialundervisningstimer og at det i svært liten grad ble avdekket avvik på dette området. Skolen oppga at den ikke fant det rimelig at fravær av en samlet oversikt over spesialundervisningstimer som ikke ble gjennomført og risikoen for tap av spesialundervisningstimer var fremsatt som et funn i rapportens hovedbudskap, sammendrag og konklusjon.

Bekkelaget gir ikke annen kommentar til Kommunerevisjonens anbefaling om å vurdere behovet for å utarbeide en oversikt over ikke gjennomførte spesialundervisningstimer.

Bekkelaget skole skriver at den, i samarbeid med PPT, i inneværende skoleår vil videreutvikle årsvurderingen til å gi en mer spesifikk vurdering av organisering, omfang og innhold. Dette vil også omfatte skolens arbeid med vurdering av måloppnåelse og videreføring av mål i elevenes IOP.

7.4.2 Kommunerevisjonens vurdering

Det framgår i rapportens hovedbudskap, sammendrag og konklusjoner at Bekkelaget skole i hovedsak sikret at spesialundervisningen ble gjennomført som planlagt og i henhold til vedtak. Ingen av skolene hadde utarbeidet en samlet oversikt over antallet spesialundervisningstimer som ikke ble gjennomført. Kommunerevisjonen påpeker at dersom fraværet er høyt, som tilfellet var ved Ammerud skole, øker dette risikoen for at elevene ikke får den spesialundervisningen de har krav på. Det er gjort endringer i rapportens hovedbudskap, sammendrag og 6.1 for å klargjøre at risikobetraktingen er særlig knyttet til det høye fraværet med Ammerud skole.

Kommunerevisjonen mener at en slik samlet oversikt kan være et godt tiltak også ved andre skoler og har derfor anbefalt Bekkelaget skole å vurdere behovet for dette.

Kommunerevisjonen oppfatter at skolen ikke ser behov for dette. Bekkelaget skole melder relevant tiltak i forhold til den andre anbefalingen rettet mot skolen.

Referanser

a) Referanser fra Oslo kommune

Utdanningsetatens rundskriv nr. 5/2011 *Spesialundervisning i grunnopplæringen*

b) Eksterne referanser

LOV 1998-07-17 nr. 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

Kapittel 5 *Spesialundervisning*

§ 10-1 *Kompetansekrav for undervisningspersonell*

§ 13-10 *Ansvarsomfang*

FOR 2006-06-23 nr. 724: Forskrift til opplæringslova

Kapittel 3 *Individuell vurdering i grunnskolen og i vidaregåande opplæring*

§ 2-1 *Skolebasert vurdering*

Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning,
Utdanningsdirektoratet

Veiledning om spesialundervisning, Utdannings- og forskningsdepartementet, 2004

Spesialundervisning i grunnskolen, D. Wilson, R.S. Hausstätter og B. Lie, Fagbokforlaget, 2010

Tabelloversikt

Tabell 1 Kjennetegn ved elevgrunnlaget ved Ammerud skole og Bekkelaget skole 13

Tabell 2 Observerte elevøkter som ble gjennomført / ikke ble gjennomført i samsvar med
timeplanen mht. organisering og kompetanse..... 22

Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene utgjør den målestokken som vil ligge til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger.

Undersøkelsens hovedproblemstilling:

Blir spesialundervisning gjennomført i tråd med vedtak og individuell opplæringsplan (IOP)?

Følgende kilder er lagt til grunn for utledning av revisjonskriteriene:

- LOV 1998-07-17 nr. 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
 - o Kapittel 5. *Spesialundervisning*
 - o § 10-1. *Kompetansekrav for undervisningspersonell*
 - o § 13-10. *Ansvarsomfang*
- FOR 2006-06-23 nr. 724: Forskrift til opplæringslova
 - o Kapittel 3. *Individuell vurdering i grunnskolen og i vidaregåande opplæring*
 - o § 2-1. *Skolebasert vurdering*
- *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning*, Utdanningsdirektoratet
- *Spesialundervisning i grunnopplæringen*, Utdanningsetatens rundskriv nr. 5/2011

Oppsummering av revisjonskriteriene

- Det skal ikke være avvik mellom sakkyndig vurdering og vedtak, uten at avviket er begrunnet i vedtaket
- IOP skal være i tråd med vedtak
- Skolen skal gjennomføre spesialundervisning i tråd med vedtak og IOP mht. organisering, omfang og kompetanse
- Skolen skal ha system som sikrer at gjennomføring av spesialundervisning er i tråd med vedtak og IOP
- Skolen skal vurdere elevens måloppnåelse, herunder at:
 - o tiltak og elevens utvikling er vurdert i forhold til målene i IOP
- Skolen bør vurdere elevens måloppnåelse, herunder at:
 - o omfang, organisering og undervisningsmetoder i spesialundervisningen er vurdert i opp mot elevens måloppnåelse

Problemstillinger:

Er det samsvar mellom sakkyndig vurdering, vedtak og individuell opplæringsplan (IOP) mht. omfang, organisering og innhold?

Gjennomføres spesialundervisningen i tråd med vedtak og IOP mht. omfang, organisering og kompetanse?

LOV 1998-07-17 nr. 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

I henhold til opplæringslova § 5-1 har elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet rett til spesialundervisning. Før det fattes et vedtak om spesialundervisning, skal det foreligg en *sakkyndig vurdering* av elevens spesielle behov, § 5-3. Den sakkyndige vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og hvilket opplæringstilbud som bør gis. Den sakkyndige vurderingen skal blant annet utrede og ta stilling til realistiske opplæringsmål for eleven og hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud.

I § 5-3 siste ledd står det at "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".

I henhold til § 5-5, skal det utarbeides en *IOP* som skal vise målene for og innholdet i opplæringen, samt beskrive hvordan opplæringen skal gjennomføres.

I opplæringslova § 10-1 står det at den som ansettes i undervisningsstilling i grunnskolen skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Videre står det:

Personale som ikkje er tilsett i undervisningsstilling etter § 10-1 eller § 10-6 kan hjelpe til i opplæringa dersom dei får nødvendig rettleiing. Slik hjelp må berre skje på ei slik måte og i eit slikt omfang at eleven får forsvarleg utbytte av opplæringa. Personale som ikkje er tilsett i undervisningsstilling, skal ikkje ha ansvaret for opplæringa.

Utdanningsdirektoratets veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning

På side 85 i veilederen står det følgende om gjennomføring av spesialundervisning:

At eleven ikke får den ressursen eleven er tildelt i enkeltvedtaket, er uakseptabelt. Plikten skal oppfylles. Dersom eleven for eksempel mister en time med ene-undervisning eller assistent, skal dette tas igjen. Det eleven har fått rett til gjennom enkeltvedtaket, er minstekravet for at elevens opplæringstilbud skal bli forsvarlig, jf. § 5-1 annet ledd. Dersom noe av denne opplæringen forsvinner, fører det lett til at elevens opplæringstilbud ikke lenger er forsvarlig. Dette vil kunne føre til at skoleeier ikke oppfyller sine forpliktelser etter opplæringsloven. Skolen skal planlegge og gjennomføre opplæringen til eleven på en slik måte at eleven får den spesialundervisningen han eller hun har krav på. (...) Et enkeltvedtak som angir omfanget i årstimer, vil gi skolen mulighet til å tilpasse opplæringen noe mer, og til å flytte ressursen til et senere tidspunkt hvor det passer at dette tas igjen. Dette åpner også for at eleven i perioder kan ha et større eller mindre behov.

Sakkyndig vurdering

I veilederens kapittel 6.5.2 er det nærmere beskrevet hvilke krav som stilles til innholdet i den sakkyndige vurderingen. Den sakkyndige vurderingen skal både inneholde en utredning og en tilråding. Tilrådingen må angi realistiske opplæringsmål for eleven. Det står videre at det viktige er at det synliggjøres hvilke opplærings-/kompetansemål eleven skal jobbe mot i de fagene det tilrådes at eleven skal ha spesialundervisning, og at behovet for individuelle avvik fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet klargjøres.

Videre står det at tilrådingen bør peke på løsninger som bidrar til god basisgruppe-/klasse-tilhørighet. Dersom eleven har behov for gruppe- eller ene-undervisning i større eller mindre grad, må dette også behandles. Dersom det er tale om gruppeundervisning, kan det også være aktuelt å uttale seg om gruppens størrelse ut fra elevens behov. En eventuell gruppe må ikke være større enn at alle elevene i gruppen får et forsvarlig tilbud. Det må i denne sammenheng

også tas hensyn til gruppens sammensetning. Den sakkyndige vurderingen skal angi omfanget av elevens behov for spesialundervisning i klokketimer.

Enkeltvedtak

I veiledningens kapittel 6.6.1 omtales krav til innholdet i enkeltvedtaket. Her sies det om enkeltvedtaket: «Eit vedtak i kommunen og fylkeskommunen om spesialundervisning eller spesialundervisning skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva for opplærings-tilbod eleven skal få. Eit vedtak som berre tildelar eleven ein viss timeressurs utan å fastsetje nærmare kravet til innhaldet i eller den organisatoriske gjennomføringa av opplæringa, er ikkje nok»

Det er enkeltvedtaket som skal fastsette prinsippene for innholdet i opplæringen, den organisatoriske gjennomføringen og eventuelle støttetiltak. Dette kan blant annet omfatte om det skal være avvik fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet i større eller mindre grad, og hvilke fag dette skal gjelde for.

Det står videre at enkeltvedtaket må angi omfanget av spesialundervisningen. Angivelsen i tid skal som hovedregel være i klokketimer, ikke i enheter av 45 minutter. For de ulike organiseringsformene som velges, er det også aktuelt å spesifisere hvor mye tid som brukes med lærer, eventuelt en lærer med særskilt kompetanse eller en assistent.

Enkeltvedtaket må ta stilling til om eleven skal motta all opplæring i basisgruppen/-klassen innenfor rammen av ordinær organisering eller om andre organiseringsformer skal brukes, for eksempel ene-undervisning. Det må inntas i enkeltvedtaket dersom eleven skal kunne tas ut av opplæringen. Dersom det er slik at en individuelt tildelt ressurs skal brukes til ene-undervisning, assistenthjelp eller andre støttetiltak som bare eleven er tildelt, er det ikke mulig å sette denne eleven i en liten gruppe og la dette representere spesialundervisningen.

Vedtaksinstansen kan fravike den sakkyndige vurderingen, men det stiller krav til begrunnelse. Begrunnelsen må synliggjøre hvorfor sakkyndig vurdering fravikes.

Individuell opplæringsplan (IOP)

I kapittel 6.7.1 omtales IOP. Det vises til Ot.prp. nr. 46 (1997-98) side 50-51, der det er understreket at hensikten med IOP-en er å utvikle kortfattede og praktiske planer til hjelp i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen. IOP-en skal være et arbeidsverktøy for skolen/læreren for å sikre at elevens opplæringstilbud blir i samsvar med det som eleven har rett til etter enkeltvedtaket. IOP-en kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn dem som kan utledes av enkeltvedtaket. IOP-en skal utarbeides så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er truffet.

Det vises til opplæringslovens § 5-5 hvor det framgår at en IOP skal vise følgende: mål for opplæringen, innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen ellers skal drives.

Videre står det at når det gjelder tid til spesialundervisning, kan det være aktuelt å gi en oversikt over hvor mye tid som skal brukes totalt, og hvordan tiden fordeler seg på ulike organisatoriske løsninger.

Videre står det at IOP-en må samordnes med planen for den ordinære opplæringen, det vil si basisgruppens/klassens plan. Dersom eleven for eksempel mister en time med ene-undervisning eller assistent, skal dette tas igjen.

I Utdanningsdirektoratets veileder kapittel 5.3.2 står det følgende om krav til lærerkompetanse og bruk av assistenter.

Det er de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring som for den ordinære opplæringen. Dette følger av opplæringsloven § 10-1 og kapittel 14 i forskrift til opplæringsloven.

En assistent vil i enkelte tilfeller kunne bistå læreren i forbindelse med spesialundervisningen. Ved bruk av assistent må det legges til rette for at forsvarlig planlegging, veiledning og tilsyn kan utøves. Bruken av assistent kan bare skje på en slik måte og i et slikt omfang at eleven får et forsvarlig utbytte av opplæringen. Det må likevel stilles krav om at det er læreren som står ansvarlig for opplæringen, og at assistenten er under veiledning og forsvarlig tilsyn av læreren. Assistenter kan også brukes til å hjelpe elever med praktiske gjøremål.

Utdanningsetatens rundskriv nr. 5/2011 Spesialundervisning i grunnopplæringen

Sakkyndig vurdering (kap. 8)

PPT skal i det sakkyndige rådet til rektor ha utredet og gitt tilråding om innholdet, omfanget og organiseringen av den ordinære opplæringen kan gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringstilbudet.

Innhold

PPT skal vurdere om eleven kan følge læreplanverket for Kunnskapsløftet. Dersom eleven har behov for avvik fra:

- kompetansemålene i fag, må PPT beskrive hvilke opplæringsmål som er realistisk for eleven å oppnå
- retten til å tilhøre en klasse/basisgruppe, skal det beskrives og det skal angis hvor stor del av den totale undervisningstiden som eleven trenger annen organisering.

Omfang

PPT skal gi råd om omfanget av den tiden eleven skal arbeide med egen opplæringsplan, ha en egen organisering av opplæringen og/eller andre særskilte tilrettelegginger. Omfanget skal oppgis i årstimer (60 minutter).

Organisering

PPT skal utrede elevens behov for bortvalg fra opplæringslovens bestemmelser om hvordan opplæringen skal organiseres jf. opplæringsloven § 8-2. Dersom elever i grunnskolen har behov for annen organisering som for eksempel små grupper og/eller eneundervisning, skal PPT gi tilråding om hvilken organisering som gir eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Vedtak om spesialundervisning (kap. 9)

Enkeltvedtaket skal være så tydelig at det ikke er tvil om hvilken opplæring eleven skal få, og skal inneholde følgende:

Innholdet i spesialundervisningen

Det skal framgå om eleven skal følge kompetansemålene for fagene i Kunnskapsløftet, eller om eleven skal ha egne kompetansemål og i hvilke fag eleven skal ha egne kompetansemål.

Omfanget av spesialundervisningen

Det skal framgå hvor mange årstimer av det totale timeantallet for trinnet eleven skal arbeide med egne opplæringsmål og IOP.

Organisering av spesialundervisningen

Rektor skal ta stilling til hvor stor del av elevens opplæring som skal foregå i den ordinære basisgruppen/klassen, og hvor stor del av opplæringen som skal foregå i egne grupper/ mindre grupper og eventuelt ene-undervisning.

Også undervisningspersonalets kompetanse kan beskrives, for eksempel om det er behov for spesialpedagog, lærer eller assistent i de ulike fagene.

Vedtaketets varighet

Vedtaketets varighet skal framgå. Det anbefales at rektor fatter vedtak for ett skoleår. Dersom rektor velger å avvike fra den sakkyndige vurderingen skal rektor gi en begrunnelse på hvorfor/hvordan vedtaket oppfyller elevens rett til et forsvarlig opplæringstilbud jf. opplæringsloven § 5-1.

Individuell opplæringsplan (kap. 10)

Når vedtak om spesialundervisning er fattet, har rektor ansvar for at det blir utarbeidet en individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringa og hvordan den skal gjennomføres.

Den individuelle opplæringsplanen skal utfylle og presisere enkeltvedtaket, og er et arbeidsverktøy for skolen/læreren for å sikre at det opplæringstilbud eleven får er innenfor denne rammen.

IOPen skal ta utgangspunkt i vedtaket om spesialundervisning og beskrive:

Innholdet i spesialundervisningen

Det skal beskrives hvilke kompetansemål eleven skal arbeide med, områder og arbeidsmåter. Innholdet i spesialundervisningen bør utformes på grunnlaget av målene for spesialundervisningen. Når det skal settes mål for spesialundervisningen, må dette gjøres med utgangspunkt i enkeltvedtaket og kompetansemålene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Målene må utformes på en slik måte at de angir den kompetansen det tar sikte på at eleven skal opparbeide i de aktuelle fagene.

Målene i IOP-en kan også omhandle former for kompetanse som er relatert til generell del av Læreplanverket for Kunnskapsløftet, og som ikke spesifikt går på fag. Opplæringsmålene i IOP må være så konkrete, tydelige og målbare at læringsresultatene kan måles i halvårsvurderingen.

Omfanget av spesialundervisningen

Det skal beskrives hvor stor andel av den totale undervisningstiden tiden eleven skal ha spesialundervisning, og antall timer i hvert av fagene.

Organisering

Det skal beskrives hvordan spesialundervisningen er organisert og hvor stor andel av den totale undervisningstiden de ulike undervisningsformene er anvendt.

Elevmapper (kap. 12)

For elever med spesialundervisning skal pedagogisk rapport, henvisning til PPT, sakkyndig vurdering, samtykkeerklæring, vedtak om spesialundervisning, IOP, halvårsvurdering og søknad om fritak fra vurdering oppbevares i elevmappen.

Vi har lagt til grunn følgende revisjonskriterier:

- **Det skal ikke være avvik mellom sakkyndig vurdering og vedtak, uten at avviket er begrunnet i vedtaket**
- **IOP skal være i tråd med vedtak**
- **Skolen skal gjennomføre spesialundervisning i tråd med vedtak og IOP mht. organisering, omfang og kompetanse**

LOV 1998-07-17 nr. 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

I § 13-10 står det at kommunen og skoleeier har ansvar for at kravene i opplæringsloven-/forskrift blir oppfylt. Videre at kommunen/skoleeier skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i lov/forskrift blir oppfylt, samt ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene.

Utdanningsetatens rundskriv nr. 5/2011 Spesialundervisning i grunnopplæringen

I innledningen til rundskrivet vises det til at opplæringsloven § 13-10 *Ansvarsomfang* slår fast at skoleeier skal sikre at skolene etterlever bestemmelsene i opplæringsloven og forskrifter til loven.

Vi har lagt til grunn følgende revisjonskriterium:

- **Skolen skal ha system som sikrer at gjennomføring av spesialundervisning er i tråd med vedtak og IOP**

Problemstilling:

Vurderer skolene måloppnåelse av spesialundervisningen, herunder

- **vurdering av tiltak og elevens utvikling i forhold til målene i IOP**
- **vurdering av gjennomføringen av spesialundervisningen mht. omfang organisering og undervisningsmetoder**

LOV 1998-07-17 nr. 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)

I opplæringslova § 5-5, andre ledd står følgende:

Gjeldende til og med 21.06.2013

Skolen skal kvart halvår utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.

Gjeldende fra og med 21.06.2013

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.

FOR 2006-06-23 nr. 724: Forskrift til opplæringslova

I forskrift til opplæringslova § 2.1 om skolebasert vurdering står det følgende:

Skolen skal jamleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Skoleeigaren har ansvar for å sjå til at vurderinga blir gjennomført etter føresetnadene.

I § 3-11 omtales underveisvurdering. Det står blant annet at underveisvurderingen skal inneholde grunngitt informasjon om kompetansen til eleven og skal gis som melding med sikte på faglig utvikling (andre ledd). Det står vidare at læreren skal vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen (fjerde ledd).

I § 3-11 femte og sjette ledd står følgende:

Lærekandidatar og elevar med individuell opplæringsplan skal både ha undervegsvurdering og rettleiing i samsvar med den opplæringsplanen som er utarbeidd for dei, jf. opplæringslova § 5-5 første ledd. Elevar som er fritekne frå vurdering med karakter etter § 3-20 skal ha undervegsvurdering utan karakter på grunnlag av måla i den individuelle opplæringsplanen så langt planen avvik frå læreplanen for faget.

Elevar som er fritekne frå vurdering med karakter etter § 3-21 til § 3-24 skal ha undervegsvurdering utan karakter i faget. Grunnlaget for vurdering er kompetansemåla i faget, jf. § 3-3.

I § 3-13 første og andre ledd står det følgende om halvårsvurdering:

Halvårsvurdering i fag er ein del av undervegsvurderinga og skal syne kompetansen til eleven i forhold til kompetansemåla i læreplanverket. Ho skal også gi rettleiing om korleis eleven kan auke kompetansen sin i faget.

Det skal bli gitt halvårsvurdering utan karakter gjennom heile grunnopplæringa.

I § 3-16 andre ledd står det at det skal kunne dokumenteres at underveisvurdering er gitt.

Utdanningsdirektoratets veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning

I veilederens kapittel 6.7.1.5 vises det til forskrift til opplæringslova § 2-1 om skolebasert vurdering. Det poengteres i veilederen at bestemmelsen også gjelder på spesialundervisningsområdet.

I kapittel 6.8 omtales evaluering. Her står det at grunnlaget for evalueringen er IOP-en. Videre at evalueringen skal gi grunnlag for eventuelt å justere det vidare arbeidet, enten det gjelder innhold, arbeidsmåter, organisering eller metoder. Videre står det at skolen skal utarbeide halvårsrapport for alle elevar med spesialundervisning og IOP. Halvårsrapporten skal gi en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven. Videre at vurderingen av tiltakene og elevens utvikling må gjøres i forhold til IOP-en, og holdes opp mot den sakkyndige vurderingen.

Utdanningsetatens rundskriv nr. 5/2011 Spesialundervisning i grunnopplæringen

Halvårsvurdering - vurdering av spesialundervisningen¹⁶ (kap. 11)

Her står det at alle elevar har rett til vurdering, og at skolen hvert halvår skal utarbeide en skriftlig vurdering av opplæringen eleven har fått samt utviklingen til eleven.

Rektor må vurdere om spesialundervisning har effekt, og den sakkyndige vurderingens relevans må også vurderes kontinuerlig. Vurderingen av tiltakene og elevens utvikling må gjøres i forhold til målene i den individuelle opplæringsplanen, og holdes opp mot den

¹⁶ Rundskriv nr. 5/2011 gjelder fortsatt. Imidlertid kom det en endring i opplæringsloven 21.06.2013 om at halvårsvurdering erstattes av en årsvurdering, se over.

sakkyndige vurderingen. I halvårsvurderingen må også omfanget, undervisningsmetoder og organisering av spesialundervisningen vurderes.

Dersom vurderingen viser at elevens behov for spesialundervisning er endret, må IOP revideres, og ved større endringer må nytt vedtak vurderes. Halvårsvurderingen skal i slike tilfeller, sammen med annen informasjon til eleven/foresatte, fungere som et forhåndsvarsel, jf. forvaltningslovens § 16.

Vi har lagt til grunn følgende revisjonskriterier:

- **Skolen skal vurdere elevens måloppnåelse, herunder at:**
 - tiltak og elevens utvikling er vurdert i forhold til målene i IOP
 - **Skolen bør vurdere elevens måloppnåelse, herunder at: omfang, organisering og undervisningsmetoder i spesialundervisningen er vurdert i opp mot elevens måloppnåelse**

Vedlegg 2 Metode

Generelt om metode for forvaltningsrevisjon

De sentrale elementene i prosjektets metode er standard for forvaltningsrevisjon: Med utgangspunkt i temaer og problemstillinger som ligger i oppdraget fra kontrollutvalget, utleder vi relevante revisjonskriterier. Deretter kartlegger og beskriver vi undersøkt virksomhets systemer, praksis eller resultater på aktuelle områder. Faktabeskrivelsen blir så vurdert med utgangspunkt i revisjonskriteriene med fokus på avvik/sammenfall. Dette leder fram til konklusjoner og anbefalinger.

Nedenfor gjør vi nærmere rede for datainnsamlingen ved Ammerud skole og Bekkelaget skole, dialogen med skolene, Utdanningsetaten og Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning og dessuten vår vurdering av datas pålitelighet og gyldighet.

Valg av case-skoler og undersøkelsesperiode

Vi ønsket å ha med to ulike skoler, og har valgt to skoler som var ulike med hensyn til andel elever med spesialundervisning, måten skolene organiserte spesialundervisningen på, samt andel elever med særskilt norskopplæring. I tillegg ønsket vi skoler fra ulike geografiske områder i byen, samt skoler som hadde et visst absolutt omfang på elever med vedtak om spesialundervisning. Ut fra disse kriteriene ble Ammerud skole og Bekkelaget skole valgt.

Undersøkelsesperioden er hovedsakelig fra august 2013 til og med januar 2014. For å vurdere skolenes evaluering av spesialundervisningen har vi også hentet inn noe informasjon fra skoleåret 2012-2013. I utgangspunktet så vi på halvårsvurderingene fra våren 2013. For Ammerud skole avdekket disse vurderingene at spesialundervisningen for ett trinn ikke var gjennomført i tråd med vedtak og IOP. For å få mer informasjon om dette, så vi også på utvalgte halvårsvurderinger fra desember 2012, samt intervjuet skolens rektor for skoleåret 2012-2013. Hovedtyngden av datainnsamlingen foregikk i perioden november 2013 til januar 2014.

Datainnsamling, analyse og utarbeiding av rapport

Prosjektet ble formelt startet ved utsendelse av oppstartsbrev 17.09.2013 til Utdanningsetaten og Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning. 16.10.2013 ble det gjennomført oppstartsmøte med byrådsavdelingen og etaten. I dette møtet gjorde vi nærmere rede for prosjektet og ba om synspunkter på et utkast til revisjonskriterier. Vi fikk ingen synspunkter verken på møtet eller i etterkant av møtet. På forespørsel fra Utdanningsetaten oversendte vi etter møtet en nærmere redegjørelse for revisjonsmetodikken. Vi fikk ingen synspunkter på redegjørelsen.

16.10.2013 ble det sendt oppstartsbrev til Ammerud skole og Bekkelaget skole. Det ble avholdt oppstartsmøte med Ammerud skole 24.10.2013 og med Bekkelaget skole 25.10.2013.

Vi utarbeidet et informasjonsskriv skolenes driftsstyrer hvor vi informerte om undersøkelsen ved skolene.

Metode for datainnhenting

Rapporten bygger på case-undersøkelse ved Ammerud skole og Bekkelaget skole. Vi har benyttet ulike datakilder som dokumentanalyse, observasjon og intervjuer.

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått elevmappene til samtlige 51 elever med spesialundervisning på 4. til 7. trinn ved de to skolene som hadde spesialundervisning høsten 2013. I mappene har vi sett på sakkyndig vurdering, vedtak om spesialundervisning, IOP, halvårsvurderinger (fra våren 2013). Det viktigste med dokumentgjennomgangen har vært å kontrollere om det er samsvar mellom sakkyndig vurdering, vedtak og IOP med hensyn til omfang, organisering og innhold i spesialundervisningen til den enkelte elev, samt å se på skolens vurdering av elevens måloppnåelse i halvårsvurderingen. I tillegg fikk vi gjennom IOP-ene informasjon om den spesialundervisningen elevene skulle ha høsten 2013. Dette, sammen med timeplanene til den enkelte elev var utgangspunktet for observasjonene.

Vi har fått oversikt over sykefraværet og annet fravær til den enkelte spesialpedagog/ressurslærer, kontaktlærer og assistent som hadde spesialundervisning for perioden august til januar skoleåret 2013-2014.

Observasjoner

Vi har gjennomført observasjoner knyttet til nesten samtlige elever med spesialundervisning på 4. til 7. trinn.

Utgangspunktet for observasjonene var den enkelte elevs timeplan, samt timeplanene til spesialpedagog/ressurslærer. På timeplanene framkom det tidspunkt for og i hvilke fag elevene skulle ha spesialundervisning, hvordan undervisningen skulle være organisert, samt hvilke lærere (kompetanse) som skulle ha undervisningen. Vi observerte om elevene fikk dette.

Varigheten av spesialundervisningen varierte fra 15 minutt til to timer per undervisningsøkt. Øktene omfattet fra en (eneundervisning) til 8 elever (mestrings-/kontaktgruppe) med spesialundervisning, og vi har kalt dette for "elevøkter". Ved noen av observasjonene kontrollerte vi enten ved oppstart, avslutning eller midt i timen om elevene fikk det som sto på timeplanen. Ved andre observasjoner var vi inne i hele eller deler av timen for blant annet å få informasjon om hvilken rolle assistenten hadde, eller hvor tett oppfølging eleven fikk av kontaktlærer (gjaldt for Ammerud).

Gjennom observasjonene har vi sett på om gjennomføringen av spesialundervisningen for enkeltelevne var i tråd med planlagt undervisning og vedtak, mht. timer, organisering og kompetanse. Totalt har vi gjennomført 85 uanmeldte observasjoner av spesialundervisning til sammen ved de to skolene, 54 på Ammerud skole og 33 på Bekkelaget skole. Totalt observerte vi 177 elevøkter, 119 ved Ammerud skole og 54 ved Bekkelaget skole. Årsaken til at vi har gjennomført flere observasjoner ved Ammerud skole enn ved Bekkelaget skole er todelt. For det første var det flere elever med spesialundervisning ved Ammerud skole enn ved Bekkelaget skole. I tillegg ble også en større andel av spesialundervisningen ved Ammerud skole gjennomført i større grupper, noe som medførte at hver observasjon ved Ammerud skole i gjennomsnitt omfattet flere elevtimer enn ved Bekkelaget skole. For det andre var samtlige spesialundervisningstimer ved Bekkelaget skole i tråd med timeplanen de tre første dagene vi observerte. Vi så at dersom spesialpedagog/ressurslærer ikke hadde fravær, ble spesialundervisningen gjennomført som planlagt. Vi bestemte derfor for at gjenstående observasjoner ved skolen skulle være når vi viste at spesialpedagog/ressurslærer hadde fravær, dette for å observere hvordan skole håndterte fravær. Vi fikk derfor daglig fraværsoversikter fra skolen og observerte to dager når vi visste at spesialpedagog/ressurslærer hadde fravær.

Det er viktig å påpeke at observasjonene *ikke nødvendigvis* er representative for skolenes gjennomføring av spesialundervisningen generelt/hele skoleåret.

Intervjuer

Vi har gjennomført personlige intervju med 27 ansatte ved de to skolene til sammen: kontaktlærere, spesialpedagoger/ressurslærere med ansvar for spesialundervisning, assistenter til elever som hadde spesialundervisning, og skolenes ledelse. På Ammerud skole intervjuet vi alle de fire spesialpedagogene/ressurslærerne på 4. til 7. trinn og fem kontaktlærere, 3 assistenter og to fra ledelsen. I tillegg intervjuet vi også rektor for skoleåret 2012-2013. På Bekkelaget skole intervjuet vi, i tillegg til ledelsen, alle de fire spesialpedagogene/ressurslærerne på 4. til 7. trinn, tre assistenter for elever med spesialundervisning, samt tre kontaktlærere, til sammen 11 ansatte.

I tillegg har vi gjennomført telefonintervju med tilsammen 10 foresatte til elever med spesialundervisning ved de to skolene, en fra hvert trinn. Vi har ikke gjennomført samtaler med barna. Samtlige referater fra intervjuene ble verifisert, bortsett fra for én av de foresatte.

28.02.2014 sendte vi utkast til faktagrunnlaget til verifisering til Ammerud skole og Bekkelaget skole, og vi fikk skolenes faktaverifisering 07.03.2014. Faktagrunnlaget ble samtidig sendt til informasjon til Utdanningsetaten. 02.03. 2014 hadde vi en forhåndspresentasjon av rapporten til Ammerud skole og for Bekkelaget skole. 03.04.2014 hadde vi en forhåndspresentasjon av rapporten for Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning, Utdanningsetaten, Ammerud skole og Bekkelaget skole hvor vi ga en oppsummering av revisjonens faktagrunnlag og vurderinger av gjennomføringen av spesialundervisning ved Ammerud skole og Bekkelaget skole.

Bruk av eksterne ressurser og eksperter

I forbindelse med analyse av data og utforming av rapport har vi hatt faglige diskusjoner med og fått innspill fra en ekstern konsulent, Ingrid Fylling, førsteamanuensis ved Universitetet i Nordland. Fylling har gjennomført en rekke forskningsprosjekt om spesialundervisning, og har også skrevet en doktoravhandling om emnet.

Gyldighet og pålitelighet

Denne undersøkelsen bygger på flere metoder for datainnhenting: dokumentanalyse, observasjoner og intervjuer, og den bygger på mange kilder.

Våre observasjoner av spesialundervisningsøkter ved begge skolene er en vesentlig kilde for å belyse problemstillingen gjennomføring av spesialundervisning. Det er viktig å påpeke at observasjonene *ikke nødvendigvis* er representative for skolenes gjennomføring av spesialundervisningen generelt/hele skoleåret. Fravær blant både lærere, spesialpedagoger/ressurslærere og assistenter resten av året vil kunne skille seg fra fraværet på de observerte dagene, noe som også vil påvirke gjennomføringen av spesialundervisningen. Fraværsoversikter, samt intervjuer med ansatte ved skolene ga utfyllende informasjon om både omfang av potensielle tapte spesialundervisningsøkter, samt hvordan skolene håndterte fraværet.

Gjennom intervjuer har vi dekket de ulike rollene i gjennomføringen av spesialundervisningen ved skolene. Det kan være vanskelig å vite om det enkelte informantutsagn er basert på nøyaktige og gjentatte observasjoner, er en upresis gjengivelse av ett enkelttilfelle eller er noe imellom disse ytterpunktene. Utsagnskraften styrkes ved at flere eller mange har sagt det samme om samme sak, eller ved at utsagn stemmer overens med observasjoner eller

dokumentasjon. Vi har forsøkt å bygge på slike utsagn, i tillegg har bygget på ulike andre kilder.

Når det gjelder intervjuene med de foresatte, har vi kun intervjuet fem foresatte ved hver av skolene, én per trinn. Svarene fra de foresatte er derfor ikke nødvendigvis representative for samtlige foresatte ved skolen, og de må derfor tolkes med varsomhet. Det er vår vurdering at det har vært nyttig å få inn foresattes «stemme» i denne undersøkelsen selv om utvalget var lite.

Vi har sammenstilt informasjon fra dokumenter, observasjoner og intervjuer. Vår faktabeskrivelse er altså basert på flere metoder og flere kilder. Den er videre verifisert av skolene.

Samlet sett mener vi at rapportens faktabeskrivelse har en tilfredsstillende pålitelighet og gyldighet til å danne grunnlag for våre konklusjoner.

Vedlegg 3 Litt mer om skolene

Ammerud skole

Det var 42,5 pedagogiske årsverk ved skolen skoleåret 2013-2014. Skolens ledelse besto av rektor, assisterende rektor og undervisningsinspektør. Undervisningsinspektøren hadde blant annet ansvar for den administrative delen av spesialundervisningen: å påse at organisering og timefordeling av spesialundervisningen til den enkelte elev var i tråd med vedtaket, å administrere og lede ressursteammøtene, påse at IOP og halvårsvurderinger ble utarbeidet etc. Inspektøren hadde personalansvar for alle ansatte på 3. og 4. trinn. Sosiallærer var blant annet veileder ved utarbeiding av IOP og halvårsvurderinger, innkalte både interne og eksterne til tverrfaglige møter, samt veiledet lærerne ved utarbeiding av de pedagogiske rapportene. Assisterende rektor var rektors stedfortreder, og hadde blant annet personalansvar for alle ansatte på 5., 6. og 7. trinn. Rektor hadde personalansvar for 1. og 2. trinn.

Både ledelsen, kontaktlærerne og spesialpedagogene/ressurslærerne vi intervjuet ga uttrykk for at skolens organisering med 18 elever i kontaktgruppen, og at deler av spesialundervisningen var lagt til disse gruppene, var positivt. De påpekte at flesteparten av elevene med spesialundervisning hadde dette kun noen timer i løpet av en uke, og at de var i kontaktgruppen de resterende timene. For eksempel vil et vedtak på 228 årstimer spesialundervisning, som omtales som stort omfang, gi eleven seks timer spesialundervisning i uken fordelt på de fagene eleven har spesialundervisning i. I de øvrige timene i fagene vil eleven være i kontaktgruppen. En av lærerne uttalte følgende:

Det ligger mye ansvar på kontaktlærer i vårt system, men de har jo uansett ansvar for elevenes læring. Noen av elevene med spesialundervisning får deler av denne undervisningen i kontaktgruppen. Hvor mye kommer an på den enkelte elevs behov. Sakkyndig vurderinger sier i hvilken grad elevene har behov for spesialundervisning en-til-en, i liten gruppe, eller som økt voksentetthet i stor gruppe.

Fravær

Fravær blant skolens personale ble meldt til administrasjonen eller teamlederne, og fraværsliste ble normalt hengt på veggen i resepsjonen fra morgenen av.

Ved starten av hvert skoleår samlet skolen seg en liten vikarpool som de benyttet ved fravær. Skoleåret 2013-2014 var de rundt 10-15 personer i denne poolen. Skolen benyttet også assistenter ved aktivitetsskolen som vikar, spesielt på de laveste trinnene. Ledelsen oppga at siden noen av de faste vikarene var studenter var de mindre tilgjengelig i eksamensperioder, før jul og vår/sommer, og vikarproblemet ble derfor større i disse periodene. Skolen benyttet ikke bemanningsbyrå.

Skolen hadde to ulike oversikter/registre over de ansattes fravær. En manuell dag til dag-registrering som ble gjort i et Excel-ark (vi hadde 30 dagsoversikter). Her ble det også registrert om det ble satt inn vikar for fraværet, samt vikarens navn. Den andre oversikten var registreringer i Oslo kommunes HR-system. Det var ikke helt samsvar mellom fraværregistreringene i disse to systemene. Flere av ansattes fravær som var registrert i den daglige oversikten, var ikke registrert i fraværsoversikten i HR-systemet. Ifølge ledelsen var årsaken til manglende registreringer at skolen var i en innkjøringsperiode med HR-systemet.

Skolens ulike møter knyttet til spesialundervisning

Ressursteam (R-team)

I R-teamet, som ble ledet av undervisningsinspektør, deltok skolens PP-rådgiver, sosiallærer og spesialpedagog/ressurslærer. R-teamet ble innkalt når det var behov for å diskutere

enkeltelever, eller det var andre saker deltakerne ønsket å drøfte med teamet. Ifølge rektor ble det i snitt gjennomført R-teammøte hver 14. dag. Både kontaktlærere og spesialpedagoger/ressurslærere vi intervjuet, oppga at dersom de hadde bekymringer knyttet til faglig utvikling eller måloppnåelse for elever med spesialundervisning, eller andre elever, tok spesialpedagoger/ressurslærere opp dette i R-teamet.

Hver høst og vår ble avholdt et særskilt R-teammøte, hvor måloppnåelse og eventuelle behovsendringer for hver enkelt elev med vedtak om spesialundervisning ble drøftet. I forkant av møtet fylte kontaktlærerne ut et skjema utarbeidet av PPT, hvor de kort skulle beskrive elevens måloppnåelse og behov for eventuelle endringer i opplegget eleven hadde rundt spesialundervisning.

Mål- og resultatorienteringsmøtet

Mål- og resultatorienteringsmøtet (Moro-møter) ble holdt på hvert trinn inntil 3 ganger per halvår. Det var oppfølgingsansvarlig på trinnene som ledet møtene. Tema som ble tatt opp var gjennomgang av den enkelte elevs faglige og sosiale utvikling. Videre ble det gjort forberedelser for kommende prøver og kartlegginger, samt analyse av elevenes og trinnets faglige resultater. Dette omfattet alle elever, både de med spesialundervisning og de uten. Det ble ikke ført referat fra disse møtene.

Flere av spesialpedagogene/ressurslærerne oppga at de savnet et eget forum for spesialpedagoger/ressurslærere ved skolen. En av informantene oppga hun/han savnet føringer fra skoleledelsen på hvordan spesialundervisningen burde organiseres og hvilket faglig opplegg undervisningen burde ha.

Bekkelaget skole

Det var 34,5 pedagogiske årsverk ved skolen skoleåret 2013-2014. Skolens ledergruppe besto av rektor, assisterende rektor og undervisningsinspektør. Assisterende rektor hadde særskilt ansvar for spesialundervisningen ved skolen.

Sosiallærer var ansatt i halv stilling, og arbeidet i halv stilling som spesialpedagog på 6. trinn. Sosiallærer var blant annet ansvarlig for ajourhold av mappene til elever med spesialundervisning, og for å sjekke samsvar mellom sakkyndig vurdering, vedtak og IOP mht. omfang, organisering og innhold.

Fravær

Fravær blant skolens personale ble meldt til administrasjonen, og fraværsliste ble normalt lagt ut på skolens læringsplattform Classfronter og i resepsjonen fra morgenen av. Inspektør og vikarinnkaller hadde ansvar for at vikarene møtte på kontoret 08.15 for å få vikaropplegg og bli fulgt til teamrommet for nærmere avtaler med trinnlærerne om undervisningsopplegget.

Ifølge ledelsen hadde inspektøren opprettet en pool av vikarer ved skolestart. Denne dannet utgangspunkt for innkalling ved behov for vikar. Poolen besto av to faste vikarer som skolen hadde benyttet i flere år, ansatte på aktivitetsskolen som ikke jobbet dagtid, i tillegg hadde skolen lokale avtaler med enkeltpersoner som bodde i nærmiljøet. Ifølge ledelsen var det viktig også å ha vikarer som bodde i nærmiljøet. Dette fordi behovet for å dekke spesialpedagogenes/ressurslærernes fravær ofte bare var et par timer hver gang. Skolen brukte også et vikarbyrå. Ifølge assisterende rektor forsøkte byrået å sende de samme vikarene, men dette var ikke alltid mulig.

Vi innhentet to ulike oversikter over de ansattes fravær: En manuell dag til dag-registrering som ble gjort i et Excel-ark, og en oversikt over fravær tatt ut fra Oslo kommunes HR-system. Det var i stor grad samsvar mellom fraværet som var lagt inn i skolens eget regneark og registreringene i HR-systemet.

Skolens møter knyttet til spesialundervisning

S-team

S-team besto av assisterende rektor, sosiallærer og spesialpedagog/ressurslærer. S-teamet hadde møte med kontaktlærerne ved skolestart for gjennomgang av vedtak og IOP for aktuelle elever, samt timeplanfeste undervisningen. S-teamet hadde som oppgave å motta bekymringsmeldinger fra lærere vedrørende elever, innkalte til samtale og ga råd om tiltak, og kartla, observerte og dokumenterte i den forbindelse. S-teamet skulle også månedlig melde aktuelle saker videre til R-teamet anonymt, og kartlegge, observere og dokumentere i forbindelse med dette.

Ressursteam (R-team)

R-teamet besto av assisterende rektor, sosiallærer og en rådgiver fra PPT. R-teamet skulle gjennom alle saker for elever med vedtak om spesialundervisning to ganger per år, dvs. i juni og innen 15.9. I junimøtet var rektor og spesialpedagogene/ressurslærerne med. Her ble vurderinger av eleven, deriblant måloppnåelse, oppsummert som grunnlag for diskusjon om videreføring av tiltak. Før R-teamets gjennomgang hadde S-teamet sett på elevens måloppnåelse sammen med lærerne. Rektor var også med på generelle diskusjoner om spesialundervisning på skolen. R-teamet hadde faste månedlige møter, der elevsaker ble drøftet anonymt.

Planleggingsmøte

Ved skoleårets slutt skulle rektor og S-teamet planlegge spesialundervisning for neste skoleår i planleggingsmøte. S-team evaluerer spesialundervisningen halvårlig og gir rektor råd om organisering av spesialundervisningen i eget møte i juni med tanke på nytt skoleår.

Vedlegg 4 Utvalgte foresattes vurderinger

Vi har gjennomført intervju med fem foresatte til elever med spesialundervisning ved hver av de to skolene. Gjennom intervjuene fikk vi de foresattes vurdering av om elevene fikk den spesialundervisningen de skulle ha etter vedtaket, samt om deres vurdering av skole-hjem-samarbeidet knyttet til spesialundervisningen.

De foresatte vi intervjuet er i stor grad tilfeldig valgt. På bakgrunn av det lille antallet foresatte som ble intervjuet, kan det ikke legges til grunn at de utvalgte foresatte er representative for alle foresatte.

Ammerud skole

Alle foresatte oppga at de hadde fått IOP-ene og halvårsvurderingene. De oppga at IOP-en ga god informasjon om spesialundervisningen eleven skulle ha. Flere foresatte oppga at de opplevde halvårsvurderingene som litt vage, og at de opplevde at vurderingene ikke ga svar på om eleven hadde fått den spesialundervisningen det sto i IOP-en at de skulle ha.

Flere foresatte etterlyste mer konkret tilbakemelding på om eleven hadde utviklet seg faglig siden sist vurdering, samt hvilket faglig nivå eleven var på, sett i forhold til "normen". Flere foresatte uttrykte bekymring knyttet til at elevene sakket faglig etter de andre elevene. "Skolen trenger ikke anstrenge seg for at NN skal nå trinnets kompetansemål, for de har definert lavere mål gjennom IOP-en, og dersom NN ikke får noe til, så kan skolen bare redusere målene", uttalte en av de foresatte.

Flesteparten av de foresatte trakk fram at når de kontaktet skolen for informasjon om eleven, var skolen imøtekommende, men de savnet at skolen selv tok kontakt med dem utenom de formelle møtepunktene. For eksempel kunne skolen ta kontakt og fortelle hvordan det gikk med elevene faglig, hva de konkret jobbet med i spesialundervisningen, hva som var det kortsiktige målet og hvordan de foresatte kunne bidra hjemme for å hjelpe eleven med å nå målet. Flere uttrykte at skolen kunne bli flinkere til å gi eleven tilpassede lekser, samt å gi foresatte mer informasjon om ulike metoder og tiltak de kunne benytte for å hjelpe eleven med hjemmearbeidet og med å nå målene.

Tre av de fem foresatte vi intervjuet var usikre på og bekymret over om elevene faktisk fikk det antall spesialundervisningstimer de hadde krav på etter vedtaket. Følgende sitater belyser disse foresattes syn på dette:

Jeg har etterlyst en oversikt over hvilke timer med spesialundervisning som ikke har blitt gjennomført. Men skolen hadde ikke noen oversikt over dette. Jeg opplever det som et dilemma som forelder – på den ene siden ønsker jeg en oversikt over dette, som skolen ikke har, på den andre siden ønsker jeg ikke å stå hardt på for å få det, fordi jeg ikke vil skape en konflikt med skolen. Jeg ønsker å ha et tillitsforhold til skolen og stole på dem. Jeg skjønner at lærerne er syke av og til, men jeg mener skolen burde hatt en oversikt over de timene som ikke blir gjennomført.

Jeg synes det er vanskelig å skjønne om NN får de timene det står på timeplanen at NN skal ha. Dersom lærere er borte, og det opplever jeg at de er til stadighet, så faller timene bort.

Det går faglig sett veldig sakte framover med NN. Jeg har lenge vært i tvil om NN får de timer spesialundervisning i liten gruppe som det står i IOP-en at NN skal ha.

En av de foresatte vi intervjuet, mente at skolens organisering av undervisningen i mindre kontakt- og mestringsgrupper var bra for elevene som ikke hadde spesielle behov, men at

undervisningsformen i for liten grad ivaretok eleven med spesialundervisning og dens spesielle behov.

Bekkelaget skole

Alle de fem foresatte hadde fått elevens IOP og halvårsvurdering. De foresatte mente at både IOP og halvårsvurderingene ga god informasjon om hva eleven skulle lære og hvilke resultater som ble nådd, om enn relativt teknisk formulert. Samtlige mente at eleven fikk den spesialundervisningen han/hun skulle ha i henhold til IOP.

Fire av fem foresatte ønsket seg hyppigere og mer systematisk informasjon fra skolen om hvordan det gikk med eleven. Likeledes var det fire av fem som ønsket mer informasjon om hvordan de kunne hjelpe med leksearbeidet hjemme. "Det kunne være tilbakemelding ukentlig, hver annen uke eller månedlig, om hva som er status, om NN når målene og om hva vi kan hjelpe med og jobbe med hjemme", sa en av de foresatt.

Samtlige ga uttrykk for at de for øvrig var fornøyd med dialogen og samarbeidet med skolen. Tre av de foresatte var mer fornøyd med spesialundervisningen eleven fikk dette skoleåret enn på tidligere trinn.

Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for kunnskap og utdanning



Oslo kommune
Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Dato: 15.05.2014

Deres ref:

Vår ref (saksnr):
201304097-4

Saksbeh:
Øyvind Bjerkestrand, 23 46 16 20

Arkivkode:
126

**RAPPORT TIL UTTALELSE - GJENNOMFØRING AV SPESIALUNDERVISNING -
AMMERUD SKOLE OG BEKKELAGET SKOLE**

Jeg viser til brev av 08.04.2014 fra Kommunerevisjonen, og til rapporten *Gjennomføring av spesialundervisning - Ammerud skole og Bekkelaget skole*. Rapporten går gjennom saksbehandling, gjennomføring og vurdering av spesialundervisningen ved Ammerud og Bekkelaget skole.

Jeg er opptatt av at Oslo kommune skal ha høy kvalitet på tilbudet av spesialundervisningen. Rapporten fra kommunerevisjonens støtter det arbeidet Oslo kommune gjennomfører for å få til dette. Jeg er tilfreds med at rapporten konkluderer med at de to skolene i hovedsak følger sentrale og formelle krav til saksbehandlingen. Jeg registrerer imidlertid at rapporten legger vekt på at skolene kan bli bedre på organiseringen av spesialundervisningen. Når det gjelder kommunerevisjonens anbefalinger viser jeg til Utdanningsetatens uttalelse i brev av 6. mai 2014.

Etter Kommunerevisjonens undersøkelse har Ammerud og Bekkelaget skoler iverksatt tiltak, og Utdanningsetaten vil følge opp skolene i dette arbeidet. Jeg vil også vise til at Utdanningsetaten vil revidere rundskriv 5/2011 *Spesialundervisning i grunnopplæringen* til skolestart 2014, og der vil skolenes vurdering av spesialundervisning bli presisert.

Jeg har ingen ytterligere merknader utover Utdanningsetatens kommentarer.

Med hilsen

Anniken Hauglie
Byråd for kunnskap og utdanning

Godkjent og ekspedert elektronisk

Vedlegg 6 Uttalelse fra Utdanningsetaten



Oslo kommune
Utdanningsetaten

Kommunerevisjonen
Grenseveien 88
0663 OSLO

Unntatt offentlighet
Offl § 14

Deres ref:

Vår ref (saksnr):
14/01864-3

Saksbeh:
Ann-Inger Øyan, 23467003

Dato: 06.05.2014

Arkivkode:
423

**Rapport til uttalelse: Gjennomføring av spesialundervisning –
Ammerud skole og Bekkelaget skole**

Utdanningsetatens (UDE) viser til brev fra Kommunerevisjonen datert 08.04.14 vedlagte rapport til uttalelse. Kommunerevisjonens anbefalinger understøtter det arbeidet UDE gjennomfører for å øke kvaliteten i spesialundervisningen. Det vises til nærmere omtale under punktene 5 og 6 i uttalelsen. Videre viser UDE til at Fylkesmannen i Oslo og Akershus denne våren har iverksatt felles nasjonalt tilsyn. Bestemmelsene om spesialundervisning er også en del av dette tilsynet, som involverer alle grunn- og videregående skole i Oslo. UDE vil gjennom arbeidet med tilsynene følge opp skolenes praktisering av blant annet bestemmelsene om spesialundervisning

Innledning

Kommunerevisjonen har i denne undersøkelsen sett på saksbehandling, gjennomføring og vurdering av spesialundervisningen ved Ammerud og Bekkelaget skoler. Det er skoleåret 2012-13 og høsten 2013 som revideres.

Formålet med undersøkelsen var å få svar på følgende spørsmål:

- følger skolene sentrale krav til saksbehandling
- får elever med rett til spesialundervisning den opplæringen rektor har fattet vedtak om
- foretar skolene en vurdering av spesialundervisningen

For å belyse disse spørsmålene har Kommunerevisjonen undersøkt følgende:

1. Er det sammenheng mellom sakkyndig vurdering, vedtak og individuell opplæringsplan IOP med hensyn til omfang, organisering og innhold i spesialundervisningen?
2. Gjennomføres spesialundervisningen i tråd med vedtak og IOP med hensyn til omfang, innhold og organisering, samt kompetanse?
3. Har skolene et system som bidrar til å sikre at spesialundervisningen gjennomføres i tråd med vedtak og IOP?
4. Vurderer skolene måloppnåelse av spesialundervisningen, herunder
 - ° vurdering av tiltak og elevens utvikling i forhold til målene i IOP
 - ° vurdering av gjennomføringen av spesialundervisningen med hensyn til omfang, organisering og undervisningsmetoder

Følger skolene sentrale krav til saksbehandlingen

Undersøkelsen viser at de to skolene i hovedsak følger sentrale formelle krav til saksbehandlingen.

Utdanningsetaten

Besøksadresse:
Strømsveien 102
0663 OSLO
Postadresse:
Pb 6127 Etterstad, 0602 OSLO

Telefon: 02 180
Telefaks: 22 65 79 71

Org.nr.: 976820037

postmottak@ude.oslo.kommune.no
www.ude.oslo.kommune.no

For å kunne svare på spørsmålet om skolene følger sentrale krav til saksbehandlingen har Kommunerevisjonen undersøkt om det var samsvar mellom følgende saksdokumenter:

- Samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak
- Samsvar mellom vedtak og IOP

Samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak

Etter Kommunerevisjonens oppfatning var vedtakene om spesialundervisning ved begge skolene i samsvar med sakkyndig vurdering når det gjaldt hvor mange årstimer elevene skulle ha spesialundervisning, hvilke fag de skulle ha spesialundervisning i og hvor mange timer de skulle ha spesialundervisning i de enkelte fagene.

Imidlertid har Kommunerevisjonen vurdert at vedtakene ved begge skolene ikke var tilstrekkelig presise i beskrivelsen av hvordan spesialundervisningen skulle organiseres.

Videre er Kommunerevisjonen av den oppfatning at Ammerud skole ikke hadde fulgt PPTs sakkyndige råd om hvordan deler av spesialundervisningen skulle organiseres.

Samsvar mellom vedtak og IOP

Kommunerevisjonen konkluderer med at det i hovedsak var samsvar mellom vedtak og IOP ved begge skolene.

Gjennomføring av spesialundervisningen

Kommunerevisjonen konkluderer med planlagt spesialundervisning ved Bekkelaget skole i hovedsak blir gjennomført i tråd med elevenes timeplaner ved sykefravær blant ansatte.

Ammerud skole hadde et uvanlig stort korttidssykefravær blant ansatte de fem dagene Kommunerevisjonen gjennomførte sin undersøkelse. Kommunerevisjonens konklusjon er at den planlagte organiseringen av spesialundervisning ved Ammerud skole ikke ble gjennomført i tråd med elevenes timeplaner. Dette gjaldt for halvparten av elevene. Imidlertid fikk elevene spesialundervisning i kontaktgruppen.

Vurdering av spesialundervisningen

Kommunerevisjonen konkluderer med at skolenes vurdering av elevenes måloppnåelse knyttet til det enkelte opplæringsmål i fagene ikke fremgikk tydelig i elevenes halvårsvurdering.

Kommunerevisjonens anbefalinger

På bakgrunn av undersøkelsen har Kommunerevisjonen anbefalt at Ammerud skole

- iverksetter tiltak for å sikre at vedtakene inneholder mer presis informasjon om spesialundervisningen, og begrunner eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering
- innføre system og praksis som sikrer at alle elever med spesialundervisning får den spesialundervisningen de har krav på etter enkeltvedtaket

Videre anbefaler Kommunerevisjonen at Ammerud og Bekkelaget bør vurdere

- behovet for å utarbeide en oversikt over ikke gjennomførte spesialundervisningstimer
- videreutvikle arbeidet med årsvurderingene

UDEs svar på Kommunerevisjonens spørsmål knyttet til revisjonen

Kommunerevisjonen ber UDE besvare syv spørsmål vedrørende rapportens konklusjoner og anbefalinger:

1. *Har informasjon om prosjektet vært tilstrekkelig klart?*

UDE mener at Kommunerevisjonens informasjon om prosjektets hensikt har vært

tilstrekkelig.

2. *Har Utdanningsetaten kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

Undersøkelse av skolenes gjennomføring av spesialundervisningen har etter UDEs oppfatning flere metodiske utfordringer. De metodiske utfordringene er spesielt knyttet til

- Kommunerevisjonens vurderinger av graden av samsvar mellom sentrale saksdokumenter.
- Kommunerevisjonens konklusjon om hvorvidt elever med spesialundervisning får planlagt opplæring ved sykefravær blant ansatte

Samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak, og mellom vedtak og IOP

Kommunerevisjonen har konkludert med at vedtakene ved begge skolene var for generelle med hensyn til beskrivelsen av hvordan spesialundervisningen skal organiseres.

UDE er enig med Kommunerevisjonen om at vedtak om spesialundervisning skal være så presis at det ikke skal være tvil om hva slag opplæring eleven skal gis.

Det springende punktet er vurderingen om hva som er tilstrekkelig presise vedtak. Det ikke klart for UDE hvilke kriterier Kommunerevisjonen har lagt til grunn for sin konklusjon om at vedtakene ved skolene ikke var tilstrekkelig presise når det gjaldt organiseringen av spesialundervisningen.

UDE er av den oppfatning at Kommunerevisjonen burde ha drøftet om vedtaket om spesialundervisning er tilstrekkelig presist sett opp mot presiseringene i elevenes IOP, og lærers behov for å justere opplæringen i løpet av skoleåret uten at nytt vedtak må fattes.

UDes begrunnelse for denne oppfatningen er følgende beskrivelse i Utdanningsdirektoratets (Udir)veileder under punkt 6.6.1.2 **Krav til enkeltvedtakets innhold:**

*"I praksis kan det være tilstrekkelig om det i enkeltvedtaket står at det som er tilrådd i den sakkyndig vurderingen, skal ligge til grunn. Dette forutsetter at den **sakkyndige vurderingen er tilstrekkelig klar.**"*

Når det gjelder organisering av spesialundervisningen er Udir av den oppfatning at det å ta eleven ut av den ordinære undervisningen er det som skal begrunnes, og sier som følger:

"Utdanningsdirektoratet påpeker at generelt sett bidrar utstrakt bruk av ene-undervisning i liten grad til at elever får ta del i et sosialt, faglig og kulturelt fellesskap. Bruk av ene-undervisning kan likevel være tilrådelig i visse situasjoner ut fra en totalvurdering av hva som tjener eleven best."

"Det som her er sagt, betyr ikke nødvendigvis at absolutt alt må låses helt fast i enkeltvedtaket. Dersom vedtaksinstansen mener at det er nødvendig og forsvarlig med en viss fleksibilitet, må det gå klart frem av enkeltvedtaket hva fleksibiliteten består i. Den mer konkrete utformingen av innholdet i spesialundervisningen vil fremgå av

IOP-en som skolen utformer på bakgrunn av den sakkyndige vurderingen og enkeltvedtaket om spesialundervisningen."

Udir pålegger vedtaksorganet/skolen å foreta en vurdering av den sakkyndige vurdering:
"Det anbefales at skoleeier/skolen ved utforming av enkeltvedtaket ikke gjør hele den sakkyndige vurderingen til en del av enkeltvedtaket, men tar inn de deler av den sakkyndige vurderingen eksplisitt som skoleier/skolen mener er viktig for enkeltvedtaket."

"Enkeltvedtaket skal sette rammene for den opplæringen eleven skal ha. IOP-en vil være en operasjonalisering av det som fastsettes i vedtaket."

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt Ammerud skole har fulgt den sakkyndige tilråding om hvordan spesialundervisningen skal organiseres eller ikke, er UDE av den oppfatning at dersom sakkyndig vurdering ikke er tilstrekkelig presis i sin beskrivelse av organiseringen av spesialundervisningen, er det opp til rektor å foreta en skjønnsmessig vurdering av forholdene.

Begrunnelsen for denne oppfatningen er hjemlet i forarbeidet til opplæringsloven kapittel 5 hvor den sakkyndige vurderingens status er en tilråding til rektor når det gjelder omfang, innhold og organisering av spesialundervisningen.

Alternativt kan rektor be PPT om en presisering av den sakkyndige vurderingen av elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet ved Ammerud skole, og elevens behov for en alternativ organisering.

Gjennomføring av spesialundervisningen

Kommunerevisjonen har undersøkt hvordan spesialundervisningen blir gjennomført når det er sykefravær blant ansatte.

Kommunerevisjonen konkluderer med at skolene ikke hadde oversikt over antall spesialundervisningstimer som ikke ble gjennomført.

Etter UDEs oppfatning har Bekkelaget og Ammerud skoler et system for å ivareta elevenes rett til spesialundervisning ved sykefravær hos ansatte:

- Bekkelaget skole har faste vikarer for å ivareta spesialundervisningen ved sykdom. Skolens begrunnelse for valg av dette systemet var at de anså det som særdeles viktig at elever med rett til spesialundervisning gir gitt undervisning av kjente personer. Elevenes behov for forutsigbarhet og stabilitet ved hjelp av faste vikarer var for skolen overordnet elevens behov for særskilt kompetanse.
- Ammerud skole organiserte spesialundervisningen innenfor kontaktgruppens rammer ved sykdom. Deres begrunnelse for denne modellen var at de anså det som særdeles viktig at elevenes behov for stabilitet og forutsigbarhet ble ivaretatt. For å ivareta dette perspektivet var alle ansatte i kontaktgruppen involvert i utarbeidingen av elevenes IOP og var i stand til å gjennomføre spesialundervisningen ved sykdom.

UDE mener at elevene ved Ammerud skole har fått spesialundervisning i tråd med vedtakenes beskrivelse av omfang og innhold. Imidlertid er organisering en annen enn det som fremkommer av vedtaket.

Videre mener UDE at det bør vurderes om det er et rimelig krav at elever skal få om igjen spesialundervisningstimen de har fått med en annen organisering enn det som fremkommer av vedtaket.

3. *Har Utdanningsetaten kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?*

UDE er enig med Kommunerevisjonen at elever med spesialundervisning skal få den opplæringen de har krav på i tråd med vedtaket.

Videre er UDE enig med Kommunerevisjonen om at vurdering av spesialundervisningen er et særskilt viktig område. Spesielt viktig er det å sette fokus på skolens forventninger til elevenes læringsresultater.

4. *Hva er Utdanningsetatens samlede vurdering av rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefaling?*

Etter UDEs oppfatning mangler Kommunerevisjonens konklusjoner helt nødvendige vurderinger og drøftinger knyttet til hvordan lovens bestemmelser kan forstås, og kan praktiseres i den praktiske skolehverdagen. Dette gjelder spesielt kriteriene som ligger til grunn for å avgjøre hvorvidt et vedtak er tilstrekkelig presist, og hvilke kriterier som ligger til grunn for å kunne avgjøre om elevene får planlagt spesialundervisning eller ikke.

UDE er enig med Kommunerevisjonen at det er viktig å utvikle en god vurderingspraksis.

5. *Vil Utdanningsetaten vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten, rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke? Hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av eventuelle tiltak?*
6. *Oppfattes rapporten som nyttig for Utdanningsetaten? Oppgi gjerne begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål?*

UDE vil besvare spørsmålene 5 og 6 til slutt under et eget avsnitt.

7. *Hvordan vurderes rapportens oppbygging og språkbruk?*

UDE har ingen bemerkninger til rapportens oppbygging og språkbruk utover det som er kommentert i tidligere avsnitt.

Svar på spørsmål 5 og 6

Kommunerevisjonens anbefalinger understøtter det arbeidet UDE gjennomfører for å øke kvaliteten i spesialundervisningen. Siden skoleåret 2009-10 har UDE gjennomført tilsyn ved 57 skoler. Målet med tilsynene er å innhente informasjon om hvordan skolene praktiserer bestemmelsene i opplæringsloven kapittel 5 *Spesialundervisning*, og kommunale føringer i rundskriv 5/2011 *Spesialundervisning i grunnopplæringen*.

Som en oppfølging av ovennevnte tilsyn vil UDE revidere rundskriv 5/2011 *Spesialundervisning i grunnopplæringen* til skolestart 2014. I nytt rundskriv vil skolens vurdering av spesialundervisning bli presisert.

Etter Kommunerevisjonens undersøkelse har Ammerud og Bekkelaget skoler iverksatt tiltak, og UDE vil følge opp skolene i dette arbeidet.

UDE våren 2014 gjennomført kurs for rektorene ved 50 skoler for å bidra til at skolen som forvaltningsorgan har tilstrekkelig forvaltningskompetanse.

Denne våren gjennomfører Fylkesmannen i Oslo og Akershus et felles nasjonalt tilsyn. Det statlige tilsynet vil foregå i perioden 2014-17. Dette tilsynet vil involvere alle skoler i Oslo. Det statlige tilsynet er delt inn i tre faser. Første fase er veiledning og egenvurdering – våren 2014. Andre fase er undersøkelse på skolenivå – høsten 2014. Tredje fase er oppfølging av skoleeier. Skolenes praktisering av opplæringsloven § 5-1 er en del av det statlige tilsynet.

Som en del av felles nasjonalt tilsyn har alle skoleledere i Osloskolen gjennomgått veiledning i lovkravene for sentrale områder i regi av Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Utdanningsetaten vil gjennom tett oppfølging av det statlige tilsynet, følge opp skolenes praktisering av bestemmelsene i opplæringsloven.

Kommunerevisjonens rapport vil komme til anvendelse når rundskriv om spesialundervisning revideres, i gjennomføring av kompetansehevende kurs for rektorene, og i oppfølging av skolene.

Med hilsen

Astrid Søgner
direktør

Margaret Westgaard
avdelingsdirektør

Kopi til: Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning, Rådhuset, 0037 OSLO
Ammerud skole, Ammerudveien 49, 0958 OSLO
Bekkelaget skole, Postboks 54 Bekkelagshøgda, 1109 OSLO

Vedlegg: Uttalelser fra Ammerud skole
Uttalelse fra Bekkelaget skole

Vedlegg 7 Uttalelse fra Ammerud skole



Oslo, 30.4.2014

Oslo kommune
Kommunerevisjonen
v/Jorun Andreassen

Uttalelse vedr. rapport "Gjennomføring av spesialundervisning – Ammerud og Bekkelaget skole"

Det vises til brev pr.8.4.2014 der Kommunerevisjonen ber om Ammerud skoles uttalelse på "Rapport til uttalelse – Gjennomføring av spesialundervisning ved Ammerud og Bekkelaget skole".

Uttalelse til stilte spørsmål:

1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Skolen fikk informasjon om prosjektet i møte med Kommunerevisjonen (KR)24.10.2013 og i brev 25.10.2013 "Undersøkelse ved Ammerud skole høsten 2013", noe som ga klar og god informasjon om prosjektet.

2. Har skolen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Kommunerevisjonen ga klar informasjon om metode og kildeinnhenting i forkant av prosjektet. Det ble også informert om at KR ikke skulle gå inn i eller vurdere det pedagogiske arbeidet tilknyttet undersøkelsen. Skolens kommentar til dette er at å skille den tekniske undersøkelsen fra den praktiskpedagogiske gjennomføringen av spesialundervisningen oppfattes som unaturlig og vil ikke gi et helhetlig bilde av hvordan spesialundervisningen gjennomføres på skolen. Skolens informasjon i notats form ved rektor 21.10.2013 og undervisningsinspektør 15.10.2013 og i diverse samtaler om konsekvensene av timerressurdsdisponeringen ved Ammerud som baseskole er ikke i tilstrekkelig grad tatt med i rapporten. Når det gjelder metode, stiler vi oss noe spørrende til at observasjon i en uke på et tidspunkt der det erfaringsmessig er mye sykefravær, skal være representativt for gjennomføringen av spesialundervisningen.

3. Har skolen kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Revisjonskriterier ble lagt til grunn i undersøkelsen er basert på gjeldende lover, forskrifter og rundskriv:

- Det skal ikke være avvik mellom sakkyndig vurdering og vedtak, uten at avviket er begrunnet.
- IOP skal være i tråd med vedtak.
- Skolen skal gjennomføre spesialundervisningen i tråd med vedtak og IOP mht organisering, omfang og kompetanse.
- Skolen skal ha system som sikrer at gjennomføring av spesialundervisningen er i tråd med vedtak og IOP.



- Skolen skal vurdere elevens måloppnåelse, herunder at:
 - * tiltak og elevens utvikling er vurdert i forhold til målene i IOP
 - * omfang, organisering og undervisningsmetoder i spesialundervisningen er vurdert opp mot elevens måloppnåelse.

Skolen har ingen kommentarer til revisjonskriteriene som er lagt til grunn.

4. Hva er skolens samlede vurdering av rapportens vurderinger, konklusjon og anbefalinger?

Kommunerevisjonens vurderinger:

a. KR uttaler at spesialundervisningen ved Ammerud skole deler av våren 2013 og høsten 2014 ikke ble gjennomført i henhold til elevenes timeplaner. Dette er basert på observasjon 5 dager senhøstes 2013 og analyse av fraværstatistikk nevnte periode.

b. KR uttaler videre at gjennomføring av spesialundervisningen innenfor kontaktgruppens rammer uten å styrke voksentettheten ytterligere ikke kan sies å være i tråd med vedtak og sakkyndig vurdering.

Skolens kommentar:

a. Innledningsvis er det viktig for skolen å få formidlet at grunnbemanningen ved Ammerud som skole med fleksible organisering av undervisningen er basert på kontaktgrupper på 18 elever. Dette betyr at hver elev store deler av dagen, gradert økende fra 1. til 7.trinn har en tettere oppfølging av lærer gjennom hele skoleåret enn ved en tradisjonell klasseroms skole med klasser på inntil 28 elever. I tillegg arbeider lærerne (kontaktlærere og ressurslærere) i et tett og forpliktende samarbeid hver dag, noe som betyr at alle lærerne på trinnet har og praktiserer et felles ansvar for elevene. Hvis en kontaktlærer er fraværende, vil de andre lærerne sørge for at elevene i kontaktgruppen til den fraværende læreren blir tatt hånd om og integrert i opplegget som er planlagt for dagen. Eksterne vikarer som hentes inn ved større fravær blir tatt hånd om av lærerteamet og gitt tett oppfølging gjennom dagen.

I perioder med stort fravær i personalet, må skolen prioritere den daglige beredskapen. Det må sørges for kvalifisert bemanning i kontaktgruppene i den grad skolen ikke kan dekke fraværet gjennom besøksordningen beskrevet over.

I perioder med ekstra utfordringer tilknyttet enkeltelever, vil skolen i tillegg til å sette inn ekstra ressurser måtte omprioritere timeressursdisponeringen til det beste for hele elevkullet på et trinn. Overnevnte utfordringer må håndteres på kort varsel og innenfor skolens økonomiske rammer. Den langsiktige planleggingen av den ordinære undervisningen samt spesialundervisningen gjøres imidlertid innen årstimerammen for det enkelte fag og område. Det betyr at nødvendige timer til spesialundervisning kan tas igjen ved omorganisering av den helhetlige spesialundervisningen andre perioder i skoleåret, noe som er under gjennomføring for de aktuelle elevene observasjonen gjaldt i undersøkelsen.

b. Bakgrunnen for å få spesialundervisning er at elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen får spesialundervisning. Dette betyr at eleven får utarbeidet en individuell opplæringsplan (IOP) med individuelle kompetansemål basert på sakkyndig uttalelse og fattet vedtak. Spesialundervisningen kan organiseres og gis i elevenes kontaktgruppe der eleven får sitt opplegg basert på IOP som ved Ammerud er utarbeidet ved kontaktlærer og ressurslærer i samarbeid. Kontaktlærers arbeidsoppgaver ved Ammerud er definert i utvidet grad da kontaktlæreransvaret

gjelder kun 18 elever. En kombinasjon av spesialundervisning ved kontaktlærer og ressurlærer vil gi et godt og helhetlig tilbud til elevene. Eleven blir i mindre grad segregert fra de andre elevene og gis større mulighet til å strekke seg mot de ordinære kompetansemålene.

Kommunerevisjonens konklusjoner med skolens kommentarer:

- a. Konklusjon om mangelfull håndtering av spesialundervisningen ved lærers fravær. er kommentert i punktet over.
- b. Kommunerevisjonens konklusjon om at skolen ikke har en samlet oversikt over gjennomføringen av det eksakte antallet spesialundervisningstimer for skoleåret tas til etterretning.
- c. Kommunerevisjonens konklusjon om at standardformuleringene om organisering i vedtakene for spesialundervisning ikke er tilstrekkelig presist formulert tas til etterretning.
- d. Kommunerevisjonens konklusjon om mangler og svakheter tilknyttet halvårsvurderingene tas til etterretning.

Kommunerevisjonens anbefalinger – med skolens kommentarer:

- a. Skolen bør innføre system og praksis som sikrer at alle elever med spesialundervisning får den spesialundervisningen de har krav på etter enkeltvedtaket.
Anbefalingen tas til etterretning.
- b. Skolen bør iverksette tiltak for å sikre at vedtaket inneholder mer presis informasjon om spesialundervisningen, og begrunne eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering.
Anbefalingen tas til etterretning.

5. Vil skolen vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten, rapportens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger? I tilfelle hvilke? Hvilke tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av eventuelle tiltak?

Skolen vil iverksette følgende tiltak innen området spesialundervisning:

1. Styrke og utvikle organiseringen og gjennomføringen av spesialundervisningen generelt ved skolen ved å opprette et eget team for dette område ; et spesialpedagogisk team (S-teamet). Gjeldende organisering av ansatte tilknyttet spesialundervisningen har vært at disse har vært tilknyttet lærerteamene på 1.-7.trinn. Dette har gitt god integrering av spesialundervisningen – men ikke god nok faglig oppfølging av feltet som sådan.

S-teamet vil bestå av ressurslærere, tospråklige faglærere og skoleassistenter. Teamet ledes av en i ledelsen samt en teamleder utvalgt blant ressurslærerne. Teamet vil ha som oppgave å videreutvikle spesialundervisningen ved skolen. Samtidig vil deltakerne få et fagforum for erfaringsutveksling og spesialpedagogiske drøftinger. Møtene vil vekselvis omfatte ressurslærerne separat og alle nevnte deltakere.

Leder av S-teamet vil kunne trekke inn eksterne fagpersoner etter behov og ha et nært samarbeid med PPT.

Eksisterende Ressursteam (R-team) vil bli driftet som tidligere etter retningslinjer fra Utdanningsetaten og Pedagogisk Psykologisk tjeneste (PPT).

Opprettelsen av fagteamet forberedes våren 2014 og starter opp fra skoleåret 2014-2015.

2. Drøfte utforming av vedtak om spesialundervisning.

I tråd med Kommunerevisjonens vurderinger og fakta om Ammerud som skole med fleksibel organisering av undervisningen må vedtak om spesialundervisning utformes mer spesifikt når det gjelder omfang, innhold og organisering. Disse drøftingene vil bli gjort både i Ressursteam med PPT og i S-teamet med de involverte lærerne.

3. Utarbeiding av helårsvurdering i tråd med nye retningslinjer fra Utdanningsetaten.

Skolen ved S-teamet vil følge Utdanningsetatens nye retningslinjer for utarbeiding av helårsvurderinger som skal erstatte tidligere halvårsvurderinger. De nye retningslinjene er varslet ferdigstilt innen skoleslutt 2013-2014.

I denne sammenheng vil det bli sikret at årsvurderingene utformes etter gitte retningslinjer.

4. Formell skriftliggjøring av kontaktlærers og ressurslærernes ansvar og oppgaver tilknyttet spesialundervisningen. Det vil også bli utarbeidet en instruks for skoleassistenter der det tilføyes hvilken veiledning de skal ha ved skolen.

Skolen har i dag ikke en lokal instruks for kontaktlærers oppgaver utover Utdanningsetatens generelle instruks og skolens lokale arbeidstidsavtale for pedagogisk personale.

Instruksene for kontaktlærer, ressurslærer og skoleassistent ved Ammerud som skole med fleksibel organisering av undervisningen vil bli utarbeidet innen 1.10.2014.

5. Tydeliggjøre Ammerud som skole med fleksibel organisering når det gjelder det helhetlige tilbudet om spesialundervisning. I denne sammenheng vil skolen utarbeide en synliggjøring av praksis for gjennomføringen av det totale antallet timer til spesialundervisning gjennom skoleåret.

6. Oppfattes rapporten som nyttig for skolen? Oppgi gjerne begrunnelse hvis dette ikke allerede har framkommet som svar på ovenstående spørsmål.

Enhver undersøkelse av skolens drift og undervisning er nyttig for skolen.

Skolen har hatt god nytte av undersøkelsen og vil bruke innspillene som er kommet til å videreutvikle spesialundervisningen som en del av skolens samlede undervisningstilbud på en best mulig måte.

7. Hvordan vurderes rapportens oppbygning og språkbruk?

Oppbygningen er grundig og systematisk. Skolen har ingen kommentarer til språkbruken i rapporten.

Eva Kjøge
rektor

Vedlegg 8 Uttalelse fra Bekkelaget skole



Oslo kommune
Utdanningsetaten
Bekkelaget skole

Dato: 22.04.2014

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

Stein Olav Febakke

Bekkelaget skoles uttalelse til Kommunerevisjonens rapport; Gjennomføring av spesialundervisning

Bekkelaget mottok medio oktober-13 informasjon om oppstart av forvaltningsrevisjon av spesialundervisning ved Bekkelaget skole. Kommunerevisjonen ved Jorun Andreassen og Cecilie Karlsen møtte skolens ledelse i slutten av oktober og redegjorde for framdrift og rammer for arbeidet. Revisjonen har vært tydelig i sin kommunikasjon og arbeidet konstruktivt sammen med skolen i alle faser av prosjektet.

Skolen opplever valg av metode, kilde og datainnsamling som relevant, og at skillet mellom enkeltpersoners uttalelser og skolens dokumentasjon og systematikk er tilstrekkelig ivarettatt. I sine revisjonskriterier undersøker Kommunerevisjonen om skolen har et system som sikrer at gjennomføringen av spesialundervisningen er i tråd med vedtak og IOP. I rapportens hovedbudskap, sammendrag og konklusjon fremheves det at skolen ikke har en samlet oversikt over antallet spesialundervisningstimer som *ikke* ble gjennomført. Skolen har i prosjektperioden lagt fram dokumentasjon for planlagte og gjennomførte spesialundervisningstimer. Det ble i *svært liten grad* avdekket avvik på dette området. Skolen finner derfor det ikke rimelig at risikoen for tap av spesialundervisningstimer fremsettes i rapporten som et funn i prosjektet.

Kommunerevisjonen har systematisk belyst gjennomføringen av spesialundervisningen på Bekkelaget skole. Revisjonen har bekreftet at undervisningen gis i tråd med sentrale føringer og oppfyller kravene gitt i Opplæringsloven. Rapporten har også tydeliggjort behovet for videre arbeid innenfor vurderingsarbeidet. Skolen, i samarbeid med PPT, vil innværende skoleår videreutvikle årsvurderingen til å gi en mer spesifikk vurdering av organisering, omfang og innhold. Dette vil også omfatte skolens arbeid med vurdering av måloppnåelse og videreføring av mål i elevenes IOP. Skolens personal vil være kjent med og gjennomføre denne tilpasningen innen utgangen av juni-14.

Med hilsen



Utdanningsetaten
Bekkelaget skole

Besøksadresse:
Marienlundveien 1
1178 OSLO
Postadresse:
Pb 54 Bekkelagshøgda, 1109
OSLO

Telefon: 23 46 61 00
Telefaks: 23 46 61 10

Org.nr.: 974589664

bekkelaget@ude.oslo.kommune.no
www.bekkelaget.gs.oslo.no

