

# FORVALTNINGSREVISJON

## «Spesialundervisning»

Hemnes kommune



Rapport 2024

**Forord**

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

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

Vi takker Hemnes kommune for samarbeidet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

Tromsø/ Bodø, 01.07.2024

**Astrid Indrebø**  
*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor*

**Marianne Frostad Nilsen**  
*Prosjektleder, forvaltningsrevisor*

## SAMMENDRAG

---

KomRev NORD har på oppdrag fra kontrollutvalget i Hemnes kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon rettet mot kommunens arbeid med saker om spesialundervisning. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- 1. Kan Hemnes kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?*
- 2. Hvilke rutiner har skolene for å sikre at enkeltelever får spesialundervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver?*

Det er fem kommunale grunnskoler i kommunen, Bjerka skole, Bleikvassli skole, Finneidfjord skole, Hemnes sentralskole og Korgen sentralskole, og det er arbeidet med spesialundervisning ved alle skolene som er undersøkt.

Vi har undersøkt kommunens styringssystem i arbeidet med saksbehandling i saker om spesialundervisning, og hvilke rutiner skolene har for å sikre at enkeltelever får spesialundervisning i tråd med enkeltvedtaket.

I undersøkelsen har vi innhentet informasjon og dokumentasjon fra både Hemnes kommune som skoleeier og den enkelte skole. Vi har også innhentet informasjon som ligger offentlig tilgjengelig i politiske saker, og på kommunens hjemmeside. Vi har i tillegg snakket med sentrale personer i kommunen som har oppgaver og ansvar knyttet til kommunens arbeid med spesialundervisning. For å undersøke praksis har vi også gjennomgått alle saker for skoleåret 2022/2023, hvor det er fattet enkeltvedtak om spesialundervisning.

Det følger av opplæringsloven § 5-1, at elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har rett til spesialundervisning. Retten til spesialundervisning er en svært viktig rettighet for elever som ikke har et tilfredsstillende utbytte av sin opplæring. Disse elevene er avhengig av ekstra tilpasning i form av spesialundervisning for å få et forsvarlig opplæringstilbud, og for å få realisert sin grunnlovfestede rett til utdanning. Det er derfor viktig at elever får spesialundervisning i tråd med sitt vedtak. Skolen skal sikre elevens og foresattes medvirkning i saker som omhandler spesialundervisning.

Spesialundervisning tildeles gjennom enkeltvedtak og forvaltningslovens regler om saksbehandling skal følges.

### Kommunens styringssystem

Administrasjonen i Hemnes har utarbeidet et delegasjonsreglement som er fremlagt og vedtatt av kommunestyret. Av dette fremgår at enhetsleder for skole kan videredelegere myndighet til å fatte vedtak om spesialundervisning til rektorene. Rektorene opplever at de har fått denne myndigheten, men det foreligger ikke en formell delegering av myndigheten fra enhetsleder til rektorene.

Hemnes kommune har utarbeidet planer hvor skolens hovedoppgaver og mål fremgår. I kommuneplan, Leselyst i Hemnes, 2023-2027, som er forankret i statlige og kommunens egne styringsdokumenter er det beskrivelser av «Frøyen-hjulet» som er kommunens utgangspunkt for skolens arbeid med spesialundervisning. Kommunen har beskrivelser av hvordan arbeidet med spesialundervisning er organisert, herunder; overordnet samarbeidsavtale med PPT Rana kommune, i tillegg er det inngått samarbeidsavtale mellom PPT Rana og den enkelte skole.

Hemnes kommune har ikke utarbeidet felles rutiner/ prosedyrer og maler, for hvordan skolene skal arbeide for å innfri elevens rett til spesialundervisning. Hemnes kommune har inngått vertskommunesamarbeid om PP-tjenester med Rana kommune, hvor Rana kommune er vertskommune. PPT Rana har utarbeidet en «håndbok for tilpasset opplæring og spesialundervisning», hvor rutinebeskrivelser og maler for alle faser i saksbehandlingen i saker om spesialundervisning fremgår. PPT har opplyst at rutinebeskrivelse og mal for henvisningsfasen, gjelder for alle kommunene som deltar i vertskommunearbeidet. I våre samtaler med rektorene har de opplyst at de bruker rutinebeskrivelsen og mal for henvisning når de henviser elever til PPT.

Hemnes kommune har etablert strukturer og systemer for å ha oversikt og kunnskap om status i arbeidet med spesialundervisning. Hemnes kommune har utviklet Dialogmodellen, og fast møtstruktur mellom ulike ledernivå og lokalt på skolene. I tillegg har kommunen systemer for å melde avvik og et elektronisk system for internkontroll i skolene. Imidlertid er det store variasjoner i hvilken grad skolene har implementert og tatt i bruk disse systemene. Systemet for internkontroll (Moava) oppfatter vi ikke som fullt ut klargjort for bruk av skoleeier.

Vi har ikke funnet at Hemnes kommune har rutiner for å systematisk evaluere egen internkontroll i arbeid med spesialundervisning, eller praksis for å melde avvik i saker om spesialundervisning. Etter vår vurdering resulterer dette i at kommunen ikke har en samlet oversikt over svikt på området, som kan benyttes i forbedringsarbeidet.

#### Hemnes kommunes saksbehandling i saker om spesialundervisning

Vi har undersøkt kommunens saksbehandling i saker om spesialundervisning for skoleåret 2022/2023, ved å gjennomgå henvisninger til PP-tjenesten, sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak, individuelle opplæringsplaner og årsrapporter. Funn og vurderinger knyttet til denne problemstillingen er nærmere beskrevet i kapittel 5 og 7.

#### **Konklusjon:**

**Hemnes kommune kan ikke dokumentere korrekt saksbehandling i alle saker om spesialundervisning for skoleåret 2022/2023. Vi finner at Hemnes kommune ikke har etablert tilstrekkelig internkontroll på området.**

En oppsummering av alle våre vurderinger knyttet til saksbehandlingen følger i det videre.

#### Henvisning til PP-tjenesten:

Når skolen mener at eleven, til tross for forsøk med ulike tiltak ikke vil kunne få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal rektor gjøre en formell henvisning til PP-tjenesten som skal foreta en sakkyndig vurdering av elevens behov.

Det er et krav til samtykke fra foreldrene eller eleven selv før det blir gjort en sakkyndig vurdering og før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. Elever over 15 år og foreldre til elever under 18 år, skal samtykke til vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd. Fra eleven har fylt 15 år, er det tilstrekkelig med elevens samtykke i saker om spesialundervisning. Foreldrenes samtykke er ikke lengre nødvendig.

PPT Rana har utarbeidet mal for henvisning med pedagogisk rapport som skal benyttes når skolene sender henvisning.

Andre enn skolen kan også henviser, for eksempel barnehage eller foresatte, det er derfor ikke alltid at en elev som mottar spesialundervisning er henvist av skolen. I flere av sakene var det andre enn skolen som har henvist eleven til PPT. I tolv av sakene hvor vi ikke har mottatt henvisning, har vi ikke informasjon om det er skolen eller andre som har henvist i eleven.

Vi har mottatt og gjennomgått åtte henvisninger fra skolene til PPT for skoleåret 2022/2023.

Etter vår vurdering fyller alle henvisningene samtlige krav etter opplæringsloven. I en sak var mal for pedagogisk rapport ikke benyttet i henvisningen.

#### Sakkyndig vurdering:

Skolen har plikt til å sørge for at det foreligger en sakkyndig vurdering før det tas stilling til en henvendelse om spesialundervisning. Det er PP-tjenesten som utreder og gir en tilrådning til skolen om eleven har behov for spesialundervisning eller ikke. Den sakkyndige vurderingen er ikke bindende, men en rådgivende uttalelse til den som skal fatte enkeltvedtaket.

Kommunens skal sikre at sakkyndig vurdering har innhold i tråd med minimumskravet i opplæringsloven.

Vi har mottatt og gjennomgått sakkyndig vurdering i 35 saker.

Etter vår vurdering har kommunen sikret at det foreligger sakkyndig vurdering i alle saker før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, og at innholdet i sakkyndig vurdering er i tråd med krav i opplæringsloven.

#### Enkeltvedtak:

Dersom PPT har gjort en sakkyndig vurdering og eleven og/ eller foreldrene har samtykket til spesialundervisningen, skal skolen fatte et skriftlig enkeltvedtak så snart som mulig etter at det foreligger sakkyndig vurdering.

Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om spesialundervisningen, og det skal gå frem av enkeltvedtaket hvor lenge det varer. Vedtaket skal begrunnes. I begrunnelsen skal det vises til reglene vedtaket bygger på, og til de faktiske forhold som ligger til grunn for vedtaket. Partene skal underrettes om vedtaket så snart som mulig. I underretningen skal det gis informasjon om klagerett, klagefrist og hvor klagen skal sendes. Videre skal det opplyses om retten til å se sakens dokumenter.

I to saker foreligger det sakkyndig vurdering fra skoleåret 2022/23, som konkluderte med behov for spesialundervisning uten at det ble fattet vedtak om det. Det ble heller ikke utarbeidet IOP eller årsrapport i disse to sakene. Hemnes kommune har fattet enkeltvedtak om spesialundervisning i 35 saker.

Tidsbruk fra sakkyndig vurdering foreligger til enkeltvedtaket er fattet er aktuelt å undersøke i de tilfellene vedtaket er fattet basert på en ny sakkyndig vurdering. Sakkyndig vurdering kan ha varighet over flere år og enkeltvedtak fattes for hvert skoleår. I tre saker var det relevant å undersøke tidsbruk fra sakkyndig vurdering forelå til skolen fattet enkeltvedtak. Tidsbruken i disse var i henholdsvis seks dager, 3 ½ uke og ca. 7 uker. I ytterligere åtte saker var det aktuelt å undersøke tidsbruk fra sakkyndig vurdering forelå til vedtak ble fattet, men fordi vedtakene ikke er datert lar det seg ikke undersøke. I tillegg er det to saker hvor sakkyndig vurdering forelå i desember 2022, uten at det ble fattet vedtak om spesialundervisning for skoleåret 2022/23.

Det er seks saker hvor det er relevant å undersøke tidsbruk fra henvisning til enkeltvedtaket foreligger, og vi har grunnlag for å gjøre en slik vurdering. I alle seks sakene har det gått langt over tre måneder fra henvisning til PPT til enkeltvedtaket foreligger.

Etter vår vurdering oppfylder flertallet av de gjennomgåtte vedtakene krav til innhold, herunder informasjon om; rettslige og faktiske forhold, krav til begrunnelse, underretning av partene og informasjon om klageadgang. I de øvrige undersøkte vedtakene er det i det vesentlige mangler knyttet til begrunnelse, underretning av partene og klageadgang.

I syv av 35 enkeltvedtak er det spor av barnets beste vurderinger knyttet til organisering, omfang og innhold i spesialundervisningen. I de øvrige sakene mangler slike vurderinger.

#### Individuell opplæringsplan (IOP):

Det er krav om å utarbeide individuell opplæringsplan for alle elever med enkeltvedtak om spesialundervisning. Denne skal vise mål for og innholdet i opplæringen, og hvordan den skal utføres. Vi har mottatt IOP i 27 av 35 saker. I åtte saker mangler det dokumentasjon på IOP.

I alle IOP-er er det fylt ut informasjon om mål. Hvor konkrete og målbare målene som er satt er, variere. Innhold og utføring av opplæringen fremgår i 25 av 27 IOP-er, men også her varierer det hvor utfyllende beskrivelsene er. Det fremgår ikke av alle IOP-er hvordan opplæringen skal gis; i klasse, gruppe, eneundervisning e.l. Dette medfører at enkelte IOP-er er vanskelig å forstå, da planene i liten grad viser helhet og sammenheng i opplæringstilbudet.

#### Årsrapport:

Skolene i Hemnes skal innen 31. mai utarbeide en årsrapport for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning. Vi har mottatt årsrapport i 26 av 35 saker. Det mangler dokumentasjon på at det er utarbeidet årsrapport i ni saker. Årsrapport skal ta utgangspunkt i elevens IOP. Rapporten skal vise hvilken opplæring eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling ut fra målene som er fastsatt i IOP-en. Når elevens utvikling er vurdert må skolen, i samarbeid med foresatte og eleven, vurdere om det er behov for videre spesialundervisning, eller om eleven kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Skolene bør involvere eleven i vurderingen av egen trivsel, læring og utvikling.

Syv av de elleve årsrapportene som er daterte, er utarbeidet innen kommunens egen frist, 31. mai.

Etter vår vurdering gir de fleste årsrapporter en oversikt over opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling ut fra målene som er satt i elevens IOP. Imidlertid varierer det hvor utfyllende denne informasjonen er beskrevet. I alle sakene har skolen vurdert om eleven har videre behov for spesialundervisning.

Elevens medvirkning i vurderingen av egen trivsel, læring og utvikling er ikke dokumentert i noen av sakene. I noen årsrapporter kommer det frem at eleven selv har uttrykt at hen kjenner seg inkludert i klassen.

I fem av 26 saker fremgår av dokumentasjonen vi er forelagt at årsrapport er sendt til eller gjennomgått med foresatte og/ eller elev.

### Hvilke rutiner har skolene for å sikre at enkeltelever får spesialundervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver?

Hemnes kommune har ikke utarbeidet en felles rutine for å sikre at enkeltelever får spesialundervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver.

Samtlige rektorer har opplyst at sykefravær og annet fravær, eller manglende kompetanse hos den som skal utføre spesialundervisningen, er den største risikoen for at elever med enkeltvedtak ikke får spesialundervisning i tråd med vedtaket. Ved fravær hos personalet forsøker skolene å skjerme elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning slik at disse elevene får det de har krav på, ved å organisere ressursene på en annen måte.

Alle skolene har rutiner for å sikre/ følge med på at elever får spesialundervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver. Noen skoler har utarbeidet skriftlige rutiner for å holde oversikt over at tildelte årstimer i enkeltvedtaket om spesialundervisning overholdes, slik at elever som mister timer til spesialundervisning får timene «tilbakebetalt» på et senere tidspunkt. Ved andre skoler har man løpende dialog og regelmessige møter hvor bl.a. utfordringer knyttet til gjennomføring av spesialundervisning drøftes.

Flere rektorer mener at elevens utbytte av spesialundervisningen ikke bare handler om antall timer, men også om kvaliteten på spesialundervisningen som gis. For å sikre at elever med enkeltvedtak om spesialundervisning får best mulig utbytte av opplæringen, må man ifølge rektorene også sette søkelys på utarbeidelse av mål for spesialundervisningen, tiltak og gjennomføring av tiltakene og ikke bare ensidig fokusere på at tildelte årstimer i enkeltvedtaket overholdes.

### Våre anbefalinger

Med bakgrunn i våre funn, vurdering og konklusjon har vi anbefalinger til Hemnes kommune.

Vi har konkludert med at Hemnes kommune ikke har etablert tilstrekkelig internkontroll på området. Vi anbefaler kommunen å

- Videreutvikle og styrke internkontrollen knyttet til spesialundervisning. Herunder anbefaler vi kommunen å:
  - Sikre at de som fatter vedtak om spesialundervisning er delegert denne myndigheten
  - Utarbeide rutiner/prosedyrer for hvordan skolene skal arbeide for å innfri elevs rettigheter til spesialundervisning
  - Fullt ut implementere systemer som bidrar til å fange opp avvik og gir oversikt og kunnskap om status i arbeid med spesialundervisning
  - Benytte avdekkede avvik i forbedringsarbeidet
  - Etablere rutiner for å jevnlig evaluere internkontrollen og gjøre eventuelle endringer i denne

Vi har videre konkludert med at Hemnes kommune ikke kan dokumentere korrekt saksbehandling i alle saker om spesialundervisning. Vi anbefaler kommunen å:

- Gjøre tiltak for å redusere den samlede saksbehandlingstiden i saker om spesialundervisning
- Sikre etterprøvnbarhet i saksbehandlingen, herunder:
  - påse at påkrevde dokumenter (vedtak, individuelle opplæringsplaner og årsrapport) utarbeides
  - påse at utarbeidede dokumenter dateres

- sikre at dokumenter arkiveres
- påse at det fremgår mottaker av vedtak
- påse at dokumenter signeres av avsender der det er krav om det
- Sikre at det fattes vedtak umiddelbart etter at sakkyndig vurdering foreligger og i forkant av nytt skoleår
- Sikre at alle vedtak om spesialundervisning oppfyller innholds krav, herunder til begrunnelse. Vi anbefaler kommune å vurdere å utarbeide en felles mal for vedtak
- Sikre at underretning om vedtak om spesialundervisning, med informasjon om klageadgang, skjer så snart som mulig etter vedtak er fattet
- Sikre at kommunens egne frister i saker om spesialundervisning overholdes
- Sikre at alle individuelle opplæringsplaner (IOP) og årsrapporter tilfredsstillende krav til innhold. Vi anbefaler kommunen vurdere å utarbeide en felles mal for IOP og årsrapporter
- Etablere systemer for å ivareta elevens medvirkning i saksbehandlingen og dokumentasjon av dette
- Gjøre vurderinger av barnets beste i alle saker om spesialundervisning

Fra 1.8.2024 trer ny opplæringslov i kraft. I den nye loven benyttes ikke begrepet «spesialundervisning». Det som i någjeldende lov omfattes av begrepet spesialundervisning blir delt i tre: Fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel, personlig assistanse og individuelt tilrettelagt opplæring. Vår undersøkelse er gjort med utgangspunkt i någjeldende opplæringslov og anbefalingene våre knytter seg derfor til «spesialundervisning». Innholdet i anbefalingene er imidlertid relevant også når ny opplæringslov trer i kraft, selv om det er noen endringer i loven og begrepene som benyttes.



**Innhold**

<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>2</b>
<b>1 BAKGRUNN OG BESTILLING .....</b>	<b>10</b>
1.1 Bestilling .....	10
1.2 Grunnskolene i Hemnes .....	10
<b>2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER .....</b>	<b>12</b>
2.1 Problemstillinger .....	12
2.2 Kilder for utledning av revisjonskriterier .....	12
2.3 Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 1 .....	12
Fase 2, henvisning: .....	13
Fase 3, sakkyndig vurdering .....	13
Fase 4, vedtaksfasen .....	14
Fase 5, planlegging og gjennomføring .....	16
Fase 6, evaluering og veien videre .....	16
Barnets rett til medbestemmelse, selvbestemmelse og barnets beste .....	18
Kommunens internkontroll – spesialundervisning .....	18
<b>3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING .....</b>	<b>21</b>
3.1 Metode og datamateriale .....	21
3.2 Gyldighet og pålitelighet .....	22
3.3 Avgrensninger .....	23
<b>4 SKOLEEIERES PLANER OG RUTINER .....</b>	<b>24</b>
4.1 Kommunens planer og mål .....	24
4.1.1 Kommuneplanens, samfunnsdel .....	24
4.1.2 Kommunedelplan Barn og Unge, mål og strategier for Hemnes kommune 2015-2025 .....	25
4.1.3 Kommuneplan, Leselyst i Hemnes, 2023-2027 .....	25
4.1.4 Strategisk plan, Læringslyst og kvalitet 2014-2022, enhet skole .....	26
4.1.5 Virksomhetsplaner .....	26
4.1.6 Kommunens årsmeldinger for 2022 og 2023 .....	26
4.1.7 Oppfølgingsordningen .....	27
4.2 Kommunens organisering av arbeid med spesialundervisning, rutiner og prosedyrer .....	28
4.2.1 Delegering av myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning .....	28
4.2.2 Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og sakkyndige vurderinger .....	29
4.2.3 Håndbok, kommunes rutiner for saksbehandling i saker om spesialundervisning, utarbeidet av PPT Rana .....	30
4.2.4 Tilpasset opplæringssteam (TPO-team) .....	30
4.3 Oversikt og kunnskap om status og registrering av avvik .....	32
4.3.1 Styringsdialog .....	32
4.3.2 Dialogmodellen .....	32
4.3.3 Registering av avvik .....	34
4.4 Forbedringsarbeid .....	35
4.4.1 Svikt i arbeid med spesialundervisning .....	36
<b>5 SAKSBEHANDLING VED SPESIALUNDERVISNING .....</b>	<b>37</b>
5.1 Fase 2, henvisning: .....	37
5.2 Fase 3, sakkyndig vurdering .....	38
5.3 Fase 4, vedtaksfasen .....	39
5.3.1 Enkeltvedtak .....	39
5.3.2 Saksbehandlingstid .....	42
5.4 Fase 5, planlegging og gjennomføring .....	44
5.5 Fase 6, evaluering og veien videre .....	46
5.6 Elevens og foresattes medvirkning i saksbehandlingen .....	48

6	RUTINER FOR Å SIKRE AT OMFANG AV SPESIAL-UNDERVISNING ER I TRÅD MED ENKELTVEDTAKET.....	49
6.1	Skolenes rutiner.....	49
6.2	Oppsummering.....	51
7	REVISORS OPPSUMMERING OG VURDERINGER.....	52
7.1	Internkontroll .....	52
7.2	Saksbehandling spesialundervisning .....	53
7.3	Vår konklusjon .....	57
8	UTTALELSE .....	58
9	ANBEFALINGER .....	61
10	REFERANSER .....	62

# 1 BAKGRUNN OG BESTILLING

## 1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Hemnes kommune fikk i møte 08.08.22 og 12.04.23 orientering om skolenes arbeid med spesialundervisning, av enhetsleder for oppvekst og kultur. Etter orienteringene ønsket kontrollutvalget å undersøke om kommunen har rutiner som i tilstrekkelig grad sikrer at vedtak om spesialundervisning blir iverksatt fullt ut. Forvaltningsrevisjonen med dette temaet er bestilt utenom kommunens plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2020-2024.

I sak 15/23 vedtok kontrollutvalget å be revisor utarbeide utkast til prosjektplan for en forvaltningsrevisjon som tok for seg om skolene har systemer som sikrer at elever med vedtak om spesialundervisning får den undervisning som vedtaket omfatter. En projektskisse ble lagt frem for kontrollutvalget den 31.05.23, denne ble drøftet og revisor ble bedt om å utarbeide et utkast til justert prosjektplan.

KomRev NORDs justerte overordnede projektskisse for forvaltningsrevisjonen ble vedtatt av kontrollutvalget i sak 37/23, den 27.09.23. Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om skolene i Hemnes kommune har et system som sikrer at elever med vedtak om spesialundervisning får den undervisningen som vedtaket omfatter.

## 1.2 Grunnskolene i Hemnes

Det er fem kommunale grunnskoler i Hemnes kommune. Bjerka skole, Finneidfjord skole og Bleikvassli skole er fådelt skoler, det vil si at elever fra flere trinn går i samme gruppe. Vi har undersøkt arbeidet med spesialundervisning ved alle de fem kommunale grunnskolene. En skole har 1.-4. trinn, en skole har 1.-7. trinn og tre skoler har 1.-10. trinn. Elevtallene for skoleåret 22/23 var som følger:

Skole	Trinn	Antall elever
Bjerka skole	1.- 4.	29
Bleikvassli skole	1.-10.	30
Finneidfjord skole	1.-7.	40
Hemnes Sentralskole	1.-10.	174
Korgen Sentralskole	1.-10.	196

(Kilde, GSI)

Den 10.02.22 vedtok kommunestyret i Hemnes en endring i kommunens overordnede administrative organisering. Skolene er i dag organisert under enhet for opplæring og kultur. Enheten består fra 01.01.23 av avdelingene skole, kulturskole, ungdomsklubber og bibliotek, og ledes av enhetsleder for opplæring og kultur. Enhetsleder gjennomfører rektormøter og har ansvar for kommunens overordnede arbeid med skolene. Enhetsleders nærmeste leder er kommunalsjef for oppvekst og familie, og enhetsleder inngår i kommunalsjefens ledergruppe.

Hemnes kommune har inngått vertskommunesamarbeid om Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), jf. kommuneloven § 20-2. Rana kommune er vertskommune og øvrige samarbeidskommuner er Rødøy og Nesna.

Våren 2022 ble Hemnes kommune valgt ut til å delta i oppfølgingsordningen hos Statsforvalteren i Nordland. Oppfølgingsordningen skal bidra til at kommuner med svake resultater på sentrale områder av opplæringen over tid får hjelp til å skape bedre læringsmiljø og læringsresultater for elevene i kommunen. I oppfølgingsordningen får kommunen tilbud om

støtte og veiledning over en periode på 3 år. Det er utdanningsdirektoratet som identifiserer kommuner som får tilbud om å delta i ordningen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> [Hva er oppfølgingsordningen? | udir.no](https://www.udir.no/om-udir/oppfolgingsordningen)

## 2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

---

### 2.1 Problemstillinger

For denne forvaltningsrevisjonen gjelder følgende problemstillinger:

1. *Kan Hemnes kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?*
2. *Hvilke rutiner har skolene for å sikre at enkeltelever får spesialundervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver?*

Problemstilling 1 handler om kommunen kan dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning. Kravene til saksbehandling følger av blant annet opplæringsloven og forvaltningsloven. Under denne problemstillingen undersøker og vurderer vi om kommunens saksbehandling er i tråd med kravene i regelverket.

Problemstilling 2 er av deskriptiv karakter. Det vil si at den besvares med en beskrivelse av fakta basert på kartlegging, analyse og oppsummering av innsamlede data.

### 2.2 Kilder for utledning av revisjonskriterier

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

- Lov 17.05.1814 om Kongeriket Noregs grunnlov (Grunnlova)
- Lov 21.05.1999 nr. 30 Menneskerettsloven (FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989)
- Lov 17.07.1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Lov 22.06.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 04.08.1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova)
- Kommuneplanen «Leselyst i Hemnes kommune», datert 4. oktober 2022
- Veilederen *Spesialundervisning*, Utdanningsdirektoratet (U-dir).
- Håndbok fra PPT Rana

Den 01.08.2024 trår ny opplæringslov i kraft. Vår undersøkelse gjelder for skoleåret 2022/2023. Våre vurderinger er derfor gjort opp mot opplæringsloven av 1998. Når det i rapporten henvises til «opplæringsloven», er det loven av 1998 vi sikter til.

### 2.3 Utledning av revisjonskriterier til problemstilling 1

Elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1.

Ifølge Utdanningsdirektoratets veileder «Spesialundervisning» kan saksgangen for spesialundervisning deles opp i seks faser:

1. Ordinær opplæring – bekymringsfasen
2. Henvisning til PP-tjenesten
3. Sakkyndig vurdering av elevens behov
4. Vedtaksfasen
5. Planlegging og gjennomføring
6. Evaluering og veien videre

Vi vil i denne forvaltningsrevisjonen sette søkelys på følgende faser i skolens arbeid med spesialundervisning: henvisning til Pedagogisk psykologisk tjenesten (PPT), sakkyndig vurdering av elevens behov, vedtaksfasen, planleggings- og gjennomføringsfasen og evaluering og veien videre.

### *Fase 2, henvisning:*

Det følger av opplæringsloven § 5-4, at skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort en sakkyndig vurdering. Når skolen mener at eleven, til tross for forsøk med ulike tiltak, ikke vil kunne få et tilfredsstillende utbytte, skal rektor gjøre en formell henvisning til PP-tjenesten som skal foreta en sakkyndig vurdering av elevens behov, jf. opplæringsloven § 5-1.

Det er et krav til samtykke fra foreldrene eller eleven selv før det blir gjort en sakkyndig vurdering og før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 annet ledd. Elever over 15 år og foreldre til elever under 18 år, skal samtykke til vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd. Fra eleven har fylt 15 år, er det tilstrekkelig med elevens samtykke i saker om spesialundervisning. Foreldrenes samtykke er ikke lengre nødvendig.<sup>2</sup>

Hvis perioden for den sakkyndige vurderingen er utløpt, eller skolen vurderer at elevens behov for spesialundervisning er endret, er det nødvendig å henvise eleven til PP-tjenesten på nytt. Skolen kan ikke henvise eleven på nytt uten et samtykke fra foreldrene/ eleven.<sup>3</sup>

PPT Rana har utarbeidet maler for henvisning og pedagogisk rapport som skal benyttes når skolene sender henvisning. Pedagogisk rapport skal vedlegges skolens henvisning til PPT. Pedagogisk rapport skal inneholde beskrivelser av kartlegginger, tiltak og evalueringer av tilpassinger som er forsøkt.

### *Fase 3, sakkyndig vurdering*

Før kommunen fatter vedtak om spesialundervisning, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av de særlige behovene til eleven, jf. opplæringsloven § 5-3. Den sakkyndige vurderingen skal bestå av to hovedelementer, utredning og tilrådning. Som minste krav skal kommunen sikre at den sakkyndige vurderingen inneholder PP-tjenestens vurdering av:

- Elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
- Lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
- Realistiske opplæringsmål for eleven
- Om en kan hjelpe på de vanskene eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet
- Hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Udir, veilederen Spesialundervisning

<sup>3</sup> Udir, veilederen spesialundervisning

<sup>4</sup> Udir, veilederen spesialundervisning

### Saken skal være tilstrekkelig opplyst

Elever og foreldre skal få muligheten til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen fattet enkeltvedtak, jf. opplæringsloven § 5-4 andre og tredje ledd.

### *Fase 4, vedtaksfasen*

Dersom PPT har gjort en sakkyndig vurdering og eleven eller foreldrene har samtykket til spesialundervisning, skal skolen fatte et skriftlig enkeltvedtak. Kravet om å fatte vedtak gjelder uavhengig av hva som er konklusjonen i den sakkyndige vurderingen. Vi tar her for oss kravene vi vurderer som sentrale for vedtak om spesialundervisning, med utgangspunkt i forvaltningsloven, opplæringsloven og veilederen fra Udir om spesialundervisning.

Skolen skal fatte vedtaket så snart som mulig etter at det foreligger sakkyndig vurdering, jf. forvaltningsloven § 11a.

### Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om spesialundervisningen

Kravene til innhold i et enkeltvedtak følger av opplæringsloven § 5-3 andre ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25. Et enkeltvedtak skal være skriftlig om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet. Enkeltvedtaket skal begrunnes samtidig med at vedtaket treffes. I begrunnelsen skal det vises til reglene vedtaket bygger på, og til de faktiske forhold som ligger til grunn for vedtaket. Partene skal underrettes om vedtaket så snart som mulig, jf. forvaltningsloven § 27.

### Enkeltvedtaket skal opplyse om følgende, (jf. Udir, veilederen om spesialundervisning):

- Hvor mange timer spesialundervisning eleven skal ha
- Om det skal være avvik fra læreplanene, og hvilke fag avvikene gjelder for
- Hvilke konkrete kompetansemål eleven skal nå
- Hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen
- Hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha

Dersom anbefalingen i den sakkyndige vurderingen skal gjelde, og det går klart frem hva PPT anbefaler, kan vedtaket vise til opplysningene i den sakkyndige vurderingen.

Det skal gå frem av enkeltvedtaket hvor lenge det varer. Som hovedregel bør enkeltvedtaket gjelde for ett opplæringsår av gangen. Enkeltvedtaket kan ikke ha lengre varighet enn den sakkyndige vurderingen vedtaket bygger på.

### Avvik mellom tilrådning og enkeltvedtak skal begrunnes

Enkeltvedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen skal begrunnes, og den skal vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-3 fjerde ledd.

### Klageregler og innsynsrett

I underretningen av vedtaket skal det gis informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans og hvor klagen skal sendes, jf. 27 tredje ledd. Videre skal det opplyses om retten til å se sakens dokumenter.

### Saksbehandlingstid

Opplæringsloven setter ingen eksplisitte tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialundervisning. I veilederen «spesialundervisning» s. 58, uttaler Utdanningsdirektoratet følgende: «Vi legger til grunn at dette må skje i løpet av kort tid. Saksbehandlingen skal være

*forsvarlig. Dette må suppleres med forvaltningslovens regler. Disse gjelder for hele prosessen; fra skolen starter vurderingen om eleven har behov for spesialundervisning og til enkeltvedtaket er fattet. PP-tjenesten er et ledd i utredningen av saken. I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid».*

I forbindelse med enkeltvedtak skal forvaltningsorganet «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». Den sakkyndige vurderingen er en del av saksforberedelsene. Derfor gjelder kravet om at saken skal behandles «uten ugrunnet opphold» også for PP-tjenesten. Når enkeltvedtaket er gjort, skal parten informeres «så snart som mulig». Det er viktig at PP-tjenesten, som saksforberedende organ, ser sin rolle i dette arbeidet.

*«Kravet om at saken skal behandles «innen rimelig tid» innebærer blant annet at PP-tjenesten eller skoleeier ikke kan innføre ventelister for utredning av en elevs behov for spesialundervisning. En venteliste strider mot elevens rett til spesialundervisning. Elevens rett til spesialundervisning skal ikke trenes på grunn av lang saksbehandlingstid hos PP-tjenesten. Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker til at elever ikke utredes, er ikke en gyldig grunn for at det tar lang tid å utarbeide en sakkyndig vurdering. Skoleeier skal ha internkontroll for å sikre at regelverket blir fulgt». <sup>5</sup>*

#### Myndighet til å fatte enkeltvedtak

Det er skoleeier som har myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Skoleeier kan delegerer myndighet til rektor, eventuelt til en annen leder ved skolen. Delegeringen må alltid være forsvarlig. Dette betyr at skoleeier har et ansvar for å sikre at den som har fått delegert myndighet til seg, har nødvendig kompetanse til å fatte enkeltvedtak. Det er alltid skoleeier som har det overordnede ansvaret. Skoleeier må derfor sørge for å ha et forsvarlig system slik at kravene i opplæringsloven og forskrifter følges, jf. kommuneloven § 5-14 og opplæringsloven § 13-10.

#### Bruk av alternative opplæringsarenaer

Hovedregelen er at eleven skal ha opplæringen sin i klassen/ basisgruppen, eventuelt for en mindre del av opplæringen i en annen gruppe. Muligheten for skolen til å ta i bruk alternative opplæringsarenaer for enkeltelever med rett til spesialundervisning er snever.

Skolen har noe fleksibilitet når det gjelder bruk av andre opplæringsarenaer, særlig tiltak for en kortere tid for klassen/ basisgruppen. Det er gitt i opplæringsloven § 2-3. Dersom en elev skal tas ut av opplæringen for å motta ene-undervisning, for eksempel på en alternativ opplæringsarena, må det finnes en særskilt hjemmel til dette. Bestemmelsen om spesialundervisning og eventuelt også særskilt språkopplæring, kan gi rettslig grunnlag for å gi en elev opplæring på en alternativ opplæringsarena.

Utdanningsdirektoratet understreker i veilederen spesialundervisning, at det skal være hensynet til eleven, ikke hensynet til skolen eller kommunen, som er avgjørende for bruk av en alternativ opplæringsarena.

For at en elev med rett til spesialundervisning skal kunne motta opplæring på en annen opplæringsarena er det noen vilkår som må være oppfylt:

---

<sup>5</sup> Udir, veilederen spesialundervisning, side 58



- Eleven har et enkeltvedtak om spesialundervisning og den alternative opplæringsarenaen er hjemlet i vedtaket.
- Det må foreligge en avtale om bistand til gjennomføring av spesialundervisning mellom kommunen (skolen) og tilbyder av tiltaket.

Skolen må vurdere om en alternativ arena er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen ut fra sin situasjon. Det må også vurderes om tiltaket er til barnets beste, jf. barnekonvensjonen art. 3 nr. 1. Dersom det ikke er til barnets beste at hen mottar deler av opplæringen et annet sted enn skolen, skal ikke en slik arena brukes.

Opplæringstilbudet som gis på en alternativ opplæringsarena er skolens ansvar. Opplæringen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig. I dette ligger også at eleven må være undergitt skoleeiers tilsyn.<sup>6</sup>

#### *Fase 5, planlegging og gjennomføring*

##### Individuell opplæringsplan (IOP) for elever som har vedtak om spesialundervisning

Skolen skal utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP) for elever som har spesialundervisning. IOP skal bygge på enkeltvedtaket, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5. Dersom vedtaket viser til sakkyndig vurdering, kan skolen bygge på den sakkyndige vurderingen når den lager IOP-en. En IOP kan ikke fastsette noe som ikke er innenfor rammene av enkeltvedtaket. Beskrivelsen av faglig innhold, organisering og timetall må være i samsvar med vedtaket. IOP-en skal utarbeides så snart som mulig etter at vedtaket om spesialundervisning foreligger.

Individuell opplæringsplan skal gi informasjon om spesialundervisningen og skal inneholde:

- Mål for spesialundervisningen
- Hvilke fag eller områder eleven skal få spesialundervisning i
- Hvilken type opplæring eleven skal få, hvilke arbeidsmåter skolen skal bruke, og hvordan skolen skal legge til rette for eleven når det gjelder pedagogisk metode, læremidler og utstyr
- Hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen, og hvor mye tid eleven skal ha i klassen, i gruppe, som eneundervisning eller på en alternativ arena

#### *Fase 6, evaluering og veien videre*

##### Årsrapport

Skolen skal hvert år utarbeide en skriftlig rapport for elever som får spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5, andre ledd. Rapporten skal ta utgangspunkt i elevens IOP. Rapporten skal vise hvilken opplæring eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling ut fra målene som er fastsatt i IOP-en. Når elevens utvikling er vurdert må skolen, i samarbeid med foresatte og eleven, vurdere om det er behov for videre spesialundervisning, eller om eleven kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.

Dersom elevens utvikling er relativt stabil og behovet for spesialundervisning er godt dokumentert gjennom tidligere utredninger, kan det være tilstrekkelig å bygge videre på disse utredningene uten å foreta en ny grundig sakkyndig vurdering. Ofte kan det være tilstrekkelig med en grundig utredning for eksempel hvert tredje år.

---

<sup>6</sup> [Bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen Udir-3 2010 | udir.no](https://www.udir.no/om-udir/utredninger-og-rapporter/bruk-av-alternative-opplæringsarenaer-i-grunnskolen-udir-3-2010)

Skolen fatter nytt vedtak om spesialundervisning med samtykke fra foreldrene/ eleven, på bakgrunn av den sakkyndige vurderingen og evalueringen i årsrapporten.

Skolen skal innhente elevens synspunkter når årsrapporten skal utarbeides, jf. barnekonvensjonen artikkel 12 og veilederen spesialundervisning.

Årsrapporten skal sendes til elever over 15 år, og til foreldre til elever under 18 år og til kommunen.<sup>7</sup>

Hemnes kommune har i plan om «Leselyst i Hemnes» vedtatt at årsrapport skal utarbeides innen 31.05. hvert skoleår.

Ut fra ovennevnte har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Hemnes kommune ved rektor skal sende en formell henvisning til PPT
- Hemnes kommune skal benytte seg av mal for henvisningsskjema med pedagogisk rapport, utarbeidet av PPT Rana
- Hemnes kommune skal innhente samtykke til henvisning fra foresatte til elever under 18 år, og fra eleven selv når hen er fylt 15 år før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning
- Hemnes kommune skal sikre at det foreligger sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialundervisning
- Hemnes kommune skal sikre at sakkyndig vurdering har innhold i tråd med minimumskravene i opplæringsloven
- Hemnes kommunes vedtak om spesialundervisning skal være skriftlig og begrunnet
- Hemnes kommunes vedtak om spesialundervisning skal fattes umiddelbart etter at sakkyndig vurdering foreligger eller i forkant av nytt skoleår
- Hemnes kommune skal begrunne i vedtaket dersom det er avvik mellom tilrådning og enkeltvedtak
- Hemnes kommunes vedtak skal ha det innhold som følger av regelverket
- Hemnes kommune skal sikre at barnets beste vurderinger, knyttet til omfang, innhold og organisering av spesialundervisningen fremgår av enkeltvedtaket
- Hemnes kommune skal underrette elev og foresatte om enkeltvedtaket så snart som mulig
- Hemnes kommune skal sikre at underretningen gis skriftlig med informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage
- Hemnes kommune skal som hovedregel sikre at det ikke går mer enn tre måneder fra henvisning til PPT til enkeltvedtaket foreligger
- Hemnes kommune skal utarbeide IOP for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning, som viser mål for og innholdet i opplæringen og hvordan den skal utføres
- Hemnes kommune skal innen 31. mai utarbeide en årsrapport for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning
- Hemnes kommunes årsrapporter skal ta utgangspunkt i elevens IOP. Rapporten skal vise hvilken opplæring eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling ut fra målene som er fastsatt i IOP-en. Når elevens utvikling er vurdert må skolen, i samarbeid med foresatte og eleven, vurdere om det er behov for videre spesialundervisning, eller om eleven kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet

---

<sup>7</sup> Udir, veilederen spesialundervisning

*Barnets rett til medbestemmelse, selvbestemmelse og barnets beste*

Barneloven regulerer barnets rett til medbestemmelse og selvbestemmelse. Skolen må sørge for at barnet blir hørt slik at retten til medbestemmelse og selvbestemmelse sikres.

Etter hvert som barnet blir i stand til å danne seg egne synspunkt om det saken dreier seg om, skal foreldrene, og andre som har med barnet å gjøre, høre hva barnet har å si før de tar avgjørelser om barnets personlige forhold.

I tillegg til rett til medbestemmelse har barnet også rett til økende grad av selvbestemmelse frem til han/ hun er myndig. Barn som er fylt 15 år, avgjør selv spørsmål om valg av utdanning.<sup>8</sup>

Barnets medbestemmelse og selvbestemmelse reguleres i barneloven §§ 31, 32 og 33. Barnets rett til å bli hørt fremgår også av barnekonvensjonen art. 12.

I saksbehandlingen skal skolen vurdere hva som er til barnets beste ut fra barnets situasjon og hvilke behov barnet har, uavhengig av økonomi. Lang saksbehandlingstid kan være i strid med barnets beste. For å vurdere hva som er til barnets beste, er det nødvendig å undersøke hvilke synspunkter barnet har, før beslutninger som gjelder barnet treffes.

Skolen skal vurdere hva som er til elevenes beste når den tar stilling til hvilket omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, og hvilken kompetanse de som skal gjennomføre opplæringen skal ha, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Elevens syn er svært viktig i vurderingen av hva som er til elevens beste. Det skal sterke hensyn til for at skolen kan sette elevens beste til side, jf. Grunnlova § 104.<sup>9</sup>

Det skal fremgå av vedtaket hva som er barnets synspunkter, og hvilken vekt barnets mening er tillagt. Hvordan barnets beste er vurdert skal fremgå av begrunnelsen i vedtaket.<sup>10</sup>

Ut fra dette har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Hemnes kommune skal sikre at barnets beste vurderinger fremgår av enkeltvedtak om spesialundervisning
- Hemnes kommune bør involvere elevene i vurderingen av egen trivsel, læring og utvikling

*Kommunens internkontroll – spesialundervisning*

Det følger av kommuneloven § 25-1 at kommunen skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges:

*Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.*

*Internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.*

*Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren*

---

<sup>8</sup> Udir, veilederen spesialundervisning

<sup>9</sup> [Barnekonvensjonen i saksbehandlingen | udir.no](http://udir.no)

<sup>10</sup> [Barnekonvensjonen i saksbehandlingen | udir.no](http://udir.no)

- a. *utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b. *ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c. *avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d. *dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- e. *evaluere og ved behov forberede skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*

Kommunedirektøren har ansvar for at kravet til internkontroll blir oppfylt, men kan delegere oppgaver knyttet til internkontrollen. I praksis må hele administrasjonen delta i internkontrollarbeidet. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter for risikoforhold. Dette innebærer blant annet at kommunen bør gjennomføre risikovurderinger for å identifisere områder der det er fare for svikt og områder der det er størst behov for styring og kontroll, for eksempel i form av tettere oppfølging eller mer standardisering.

Et sentralt ledd i internkontrollen er at kommunen skal beskrive hovedoppgaver, mål og organisering. Dette er viktig for å tydeliggjøre oppgavefordeling og myndighet. Når det gjelder myndighet, er det i kommuneloven også krav om reglement for hvordan vedtaksmyndighet og innstillingsrett skal delegeres, jf. lovens § 5-14. Det er kommunestyret selv som skal fastsette slik reglement. Det innebærer at administrasjonen må fremme sak om slikt reglement for kommunestyret. For denne forvaltningsrevisjonen er det fastsettelse av myndighet til å fatte vedtak i saker om spesialundervisning som er relevant.

Videre skal kommunen ut fra en risikovurdering vurdere hvilke rutiner og prosedyrer som er nødvendige. Et viktig element i denne sammenheng er vurderingen av risiko for avvik. Internkontrollen skal dokumenteres i den formen og omfanget som er nødvendig. Det følger av forarbeidene til kommuneloven at rutiner og prosedyrer kan være både muntlige og skriftlige. Elementer i vurderingen av behovet for dokumentasjon vil blant annet være risiko for avvik og at internkontrollen bør gjøres kjent og tilgjengelig. De aktuelle skriftlige rutinene skal evalueres og ved behov forbedres. Evaluering innebærer at kommunen jevnlig må skaffe seg oversikt over områder med risiko for avvik og sette inn tiltak for å forebygge eller forhindre brudd på regelverket. I denne sammenheng er det sentralt i arbeidet med internkontroll at kommunen holder seg jevnlig oppdatert om tilstanden i skolene. For å få en tilstrekkelig oversikt er det en fordel at det er klare rapporteringslinjer og strukturer for å dele relevant informasjon. Videre må kommunen sørge for at avvik blir rapportert og fulgt opp.

Kommunen har ansvaret for at kravene i opplæringsloven og forskrifter til loven blir oppfylte, jf. opplæringsloven § 13-10. Skoleeier har dermed det overordnede ansvaret for at alle kravene i opplæringsloven blir oppfylt, også pliktene som tilfaller skolene, rektor eller den enkelte lærer.

Av opplæringsloven § 13-3e følger at kommunen skal utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa, knyttet til læringsresultat og læringsmiljø. Den årlige rapporten skal drøftes av kommunestyret. Det innebærer at administrasjonen må utarbeide en årlig rapport, og legge denne frem for kommunestyret.

Ut fra ovennevnte har vi utledet følgende revisjonskriterier:

*Hemnes kommune bør ha:*

- *utarbeidet en beskrivelse av skolenes hovedoppgaver, mål og organisering for arbeidet med spesialundervisning*

- *utarbeidet rutiner/ prosedyrer for hvordan skolene skal arbeide for å innfri elevens rett til spesialundervisning*
- *oversikt og kunnskap om status i arbeidet med spesialundervisning*
- *rutiner for å evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*
- *system for å fange opp avvik og bruke kunnskapen i forbedringsarbeidet*

Videre har vi utledet som revisjonskriterier at administrasjonen i Hemnes kommune skal:

- *Utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen og fremlegge denne for kommunestyret*
- *Utarbeide delegasjonsreglement som legges frem for kommunestyret*

Revisjonskriteriene vi har utledet, oppgis også i tekstboksen innledningsvis i kapitlene der de brukes.

## 3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

---

### 3.1 Metode og datamateriale

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til gjeldende standard for forvaltningsrevisjon<sup>11</sup>. Revisor fikk først oppgitt enhetsleder for Opplæring og kultur som kontaktperson i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen. Oppstartsmøte for forvaltningsrevisjonen ble gjennomført 22.11.2023. I møte deltok alle rektorene ved de fem involverte skolene og kommunalsjef for Oppvekst og familie. I etterkant av oppstartsmøte fikk revisor opplyst at enhetsleder for Opplæring og kultur hadde avsluttet sitt arbeidsforhold i Hemnes kommune. Kommunalsjef for Oppvekst og familie, skulle i en overgangsfase lede enhet skole. Rektor Bente G. Marthinussen ble utpekt som ny kontaktperson i kommunen.

Vi har undersøkt arbeidet med spesialundervisning ved alle de fem kommunale grunnskolene. Vi har innhentet informasjon og dokumentasjon fra både Hemnes kommune som skoleeier og den enkelte skole. Vi har også innhentet informasjon som ligger offentlig tilgjengelig i politiske saker, og på kommunens hjemmeside. Fra skoleeier har vi innhentet planer, rutiner og retningslinjer som er relevante for arbeidet med spesialundervisning, og den årlige rapporteringen om tilstanden i grunnskolen i Hemnes kommune. Den siste tilstandsrapporten som er utarbeidet er for skoleåret 2022-2023. Den enkelte skole har sendt inn dokumentasjon i form av planer, retningslinjer, rutiner i arbeidet med spesialundervisning. Vi har også gjennomført intervjuer med rektorene ved alle fem skolene, kommunalsjef for Oppvekst og familie, og PP-tjenesten i Rana som Hemnes kommune har inngått vertskommunesamarbeid med om PP-tjenester.

For å undersøke praksis, har vi i tillegg gjennomgått alle saker for skoleåret 2022/2023, hvor det er fattet enkeltvedtak om spesialundervisning.

På forhånd ba vi skolene finne frem relevant dokumentasjon i alle sakene hvor det var fattet enkeltvedtak om spesialundervisning for skoleåret 2022/2023. Totalt fikk vi dokumentasjon knyttet til 41 saker. En sak fra Hemnes sentralskole omhandlet en voksen i grunnskoleopplæringen, og tre saker som vi mottok fra Korgen sentralskole omhandlet spesialundervisning for et annet skoleår. Vi har derfor vurdert at disse fire sakene faller utenfor vår undersøkelse, og er derfor tatt ut av utvalget.

Totalt har vi gjennomgått dokumentasjon knyttet til 37 saker i undersøkelsen. Av ulike årsaker var det ikke fattet enkeltvedtak om spesialundervisning i alle 37 sakene, dette kommer vi nærmere tilbake til i rapportens kapittel 4 og 5. Vi har sett på skoleåret 2022/2023 for å undersøke skolene i Hemnes sin praksis knyttet til oppfyllelse av plikter i henhold til lovverket. Vi har gjennomgått og vurdert sentrale dokumenter i hver enkelt sak, herunder: skolens henvisning til PP-tjenesten, sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten, vedtak om spesialundervisning, individuell opplæringsplan (IOP) og årsrapport. Dokumentene er gjennomgått med bakgrunn i en sjekklister, som er utarbeidet ut fra gjeldende lovkrav, veileder og kommunens egne rutiner og planer.

---

<sup>11</sup> RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020

### 3.2 Gyldighet og pålitelighet

Med gyldige data menes at dataene som samles inn i undersøkelsen, skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og problemstillingene. Revisor vurderer at det datamaterialet som er presentert i rapporten i all hovedsak oppfyller dette gyldighetskravet. Vi har innhentet informasjon fra rektorene, som har det overordnede ansvaret for den enkelte skoles arbeid med spesialundervisning. Skoleeier har også gitt informasjon til revisor, det samme har PPT i Rana. Vi har gjennomgått samtlige saker om spesialundervisning for skoleåret 2022/2023, ved alle fem skolene i Hemnes kommune. Vi anser informantene og datamaterialet som relevant for å gjøre vurderinger og besvare problemstillingen som omhandler kommunens saksbehandling knyttet til spesialundervisning. Enhetsleder for skole er i utgangspunktet også relevant informant, men på tidspunktet for oppstart av forvaltningsrevisjonen hadde enhetsleder avsluttet sitt arbeidsforhold i Hemnes kommune. Vi legger til grunn at vi gjennom øvrige informanter i kommunen samlet sett har fått relevant og tilstrekkelig informasjon om kommunens planer, rutiner og arbeid med spesialundervisning på systemnivå.

For å belyse hvilke rutiner skolene har for å sikre at enkeltelever får spesialundervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver, har vi innhentet informasjon fra hver enkelt skole, om hvordan skolen jobber for å sikre dette. Vi betrakter skoleledelsen ved rektor som relevante informanter, med bakgrunn i at rektor/ skoleledelsen har det overordnede ansvaret for alt arbeidet på skolen.

Det er i noen av sakene om spesialundervisning mangler i dokumentasjonen vi etterspurte og som skolene skal ha. Manglende dokumentasjon gjør at vi ikke har tilstrekkelig grunnlag for å gjøre vurderinger av revisjonskriteriene i alle saker. Nedenfor vil vi redegjør nærmere for hvilke tiltak vi har gjort for å sikre at vi har fått all dokumentasjon som skolene skal ha.

Med pålitelige data menes at dataene skal være mest mulig nøyaktige. Revisor har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenlignet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. Vi har skrevet referater fra alle møter, og disse har informantene fått til gjennomgang med mulighet for å supplere/ korrigere. Skolene har gjennomgått oppsummering fra vår gjennomgang av enkeltsaker for skoleåret 2022/2023 ved deres skole og hatt anledning til å kommentere/ supplere. Vi har fremlagt våre beskrivelser av det samlede datamaterialet for kommunen, avholdt møte med kommuneledelsen der kommunen har gitt tilbakemelding på datamaterialet som er fremlagt og gjort endringer med bakgrunn i kommunens tilbakemelding. I tillegg har vi gjennomført møte med to av skolene for avklaringer knyttet til oppsummeringen.

I datamaterialet som vi la frem for kommunen var oppsummeringen av funn fremstilt per skole. Vi omtaler i rapporten kun skolenes saksbehandling i saker om spesialundervisning og ikke detaljer i enkeltsaker. Etter gjennomgang av rapporten ga kommunen tilbakemelding om at de mente slik fremstilling var egnet til å identifisere enkeltelever. Med bakgrunn i kommunens innspill, endret vi vår fremstilling slik at funnene presenteres samlet for alle skolene. Når kommunen vurderer at informasjon om antall saker og saksbehandlingen i disse er egnet til å identifisere elever, etterkommer vi deres innspill.

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

### 3.3 Avgrensninger

Vi overprøver ikke faglige vurderinger som ligger til grunn for vedtak om spesialundervisning, eller skolens rutiner for å sikre at enkeltelever får spesialundervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver. Dette innebærer at vi ikke foretar selvstendige vurderinger om elever bør ha spesialundervisning, i hvilket omfang, organisering av spesialundervisning eller kompetanse hos den som skal utføre spesialundervisningen. Vi undersøker om kommunen oppfyller lovkrav knyttet til saksbehandling om spesialundervisning, herunder krav til utredning av saken, krav til enkeltvedtak, krav til gjennomføring og evaluering av spesialundervisningen, som er gitt i skoleåret 2022/2023.

Våre undersøkelser retter seg mot skoleeier og praksis ved alle fem grunnskolene i Hemnes kommune. Våre funn, vurderinger og konklusjoner knytter seg til alle fem grunnskolene i Hemnes kommune. Vi vurderer derfor at vi har grunnlag til å si at disse er representative for alle grunnskolene i Hemnes kommune.



## 4 SKOLEEIERES PLANER OG RUTINER

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

### Revisjonskriterier

*Hemnes kommune bør ha:*

- *utarbeidet en beskrivelse av skolenes hovedoppgaver, mål og organisering for arbeidet med spesialundervisning*
- *utarbeidet rutiner/ prosedyrer for hvordan skolene skal arbeide for å innfri elevers rett til spesialundervisning*
- *oversikt og kunnskap om status i arbeidet med spesialundervisning*
- *rutiner for å evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*
- *system for å fange opp avvik og bruke kunnskapen i forbedringsarbeidet*

*Administrasjonen i Hemnes kommune skal:*

- *utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen og fremlegge denne for kommunestyret*
- *utarbeide delegasjonsreglement som legges frem for kommunestyret*

### 4.1 Kommunens planer og mål

Nedenfor følger en oversikt over kommunens planer, mål og nærmere informasjon om oppfølgingsordningen.

#### 4.1.1 Kommuneplanens, samfunnsdel

Kommunestyret i Hemnes vedtok 04.10.2012 en planstrategi som definerer hovedutfordringene for Hemnes kommune frem mot 2025. Som et ledd i oppfølgingen av planstrategien, ble kommuneplanens samfunnsdel utarbeidet og vedtatt av kommunestyret 12.09.2013. Kommuneplanens samfunnsdel er kommunens øverste styringsdokument. For å følge opp denne, skal det utarbeides tematiske kommunedelplaner, der strategier og tiltak forankres.<sup>12</sup>

I Kommuneplanens samfunnsdel er det vedtatt fem hovedområder som det skal jobbes med. For oppvekstområdet er følgende mål definert: «I 2025 er Hemnes kjent som en kommune med ekstra gode oppvekstvilkår».

I planens pkt. 2.2 står følgende delmål:

«Skolene i Hemnes skal skape gode læringsresultater gjennom undervisning, trygghet og godt læringsmiljø».

- *Kunnskap og gode resultat i skolen sikres gjennom satsing på og utvikling av gode lærerkrefter.*
- *Kontinuerlig utvikling av undervisningen skal være i fokus.*

<sup>12</sup> Kommunedelplan Barn & Unge MÅL OG STRATEGIER

- *Skolene skal være helsefremmende.*
- *Skolen skal stimulerer til kreativitet.*
- *Skolen skal ha inkludering som et sentralt arbeidsmål. Alle elevene skal ha opplæring tilpasset sine egne forutsetninger.*
- *Skolen skal gi elevene best mulig grunnlag for gjennomføring av videregående skole.*

Videre heter det i pkt. 2.3; «*Barn og ungdom skal oppleve trygghet og mulighet for vekst og utvikling i hjem, barnehage, skole og fritid;*

- *Oppvekstkommunen Hemnes skal målrettet stimulere til vekst og utvikling for barn og ungdom med ulik livssituasjon og funksjonsnivå.*
- *Gode oppvekstvilkår forutsetter god standard på og godt samarbeid mellom de ulike kommunale tjenestene som: jordmortjeneste, helsestasjon, barnevern, barnehage, skole, kultur og fritid.*
- *Bidra til at voksne tar ansvar i møtet med barn og unge.*
- *Gi barn og unge god oppfølging i barndommen og i overgang til ungdoms- og voksenliv.*

Ifølge kommuneplanens samfunnsdel skal kvalitet i tjenestene oppnås gjennom følgende verdier; mestring/fellesskap, medvirkning/kommunikasjon, samhandling, kunnskap og ressursstyring.

#### *4.1.2 Kommunedelplan Barn og Unge, mål og strategier for Hemnes kommune 2015-2025*

Kommunestyret i Hemnes vedtok 3. september 2015, i sak 25/15, kommunedelplan Barn og Unge, mål og strategier. En kommunedelplan er en overordnet plan som skal si noe om mål og visjoner rundt et fagområde.<sup>13</sup> Kommunedelplan Barn og Unge gjelder for perioden 2015-2025.

Det fremgår av planens innledning at planen består av en mål- og strategidel, mens andre del er en tiltaksplan. Tiltaksplanen skal revideres hvert år i forbindelse med økonomiplanen. Vi har ikke funnet tiltaksplanen det vises til, eller fått nærmere informasjon fra kommunen om denne.

Detaljplaner skal komme i enhetenes egne virksomhetsplaner/ fagplaner. Kommunedelplanen skal gi føringer for enhetene, og detaljplanene skal ta utgangspunkt i denne.

Hensikten med kommunedelplanen er at den skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver. I planstrategi for Hemnes kommune er det vedtatt at barn og unge skal være et satsingsområde framover.

I planens pkt. 2.3.2 skolene, fremgår følgende delmål:

«*Skolene i Hemnes skal skape gode læringsresultater gjennom god undervisning, trygghet og godt læringsmiljø*».

#### *4.1.3 Kommuneplan, Leselyst i Hemnes, 2023-2027*

Målet med planen er å sikre utvikling av gode lese- og skriveferdigheter for alle barn som vokser opp i Hemnes kommune. Planen er forankret i statlige styringsdokumenter og i Hemnes kommunes egne styringsdokumenter, som kommuneplan Barn og Unge mål og strategier 2015-2025 og kommuneplanens samfunnsdel, 2013-2025.

Planen inneholder bl.a. beskrivelser av samarbeid om lesing som grunnleggende ferdighet, mellom helsestasjon, barnehage og skole. Kommunens handlingshjul ved vansker/ utfordringer

<sup>13</sup> Kommunedelplan Barn & Unge MÅL OG STRATEGIER

hos en elev, fremgår av planen. Handlingshjulet vil vi beskrive nærmere i rapportens kapittel 4.2.4. Videre er det utarbeidet en oversikt over forventet leseutvikling, lese- og læringsstrategier, kartleggingsrutiner og registrering av informasjon i Conexus Engage. Det fremgår også en oversikt over kartleggingsprøver for skolene i Hemnes og andre aktuelle kartleggingsprøver av lese- og skriveferdigheter som kan benyttes. Ansvar og oppfølging etter kartlegging fremgår, samt en oversikt over egnede hjelpemidler og tiltak som lærere kan benytte for å følge opp elever som trenger ekstra hjelp og støtte med lesing.

#### *4.1.4 Strategisk plan, Læringslyst og kvalitet 2014-2022, enhet skole*

Planen er utledet av kommuneplanens samfunnsdel, og har vært et overordnet styringsdokument for skolene. Planen utløp i 2022, den er ikke rullert. Revisor har likevel valgt å innta planen her, fordi flere av rektorene har vist til denne i intervjuer og henvist til denne i skolenes virksomhetsplaner for 2022-2023.

Strategisk plan har følgende visjon: «*Skolene i Hemnes kommune skal gi elevene undervisning med høy kvalitet som gir elevene mestringsopplevelser hver dag*». Det fremgår videre; «*Spesialundervisning bør i størst mulig grad skje i læringsfellesskapet. Et kjennetegn på dette er god ressursutnyttelse og redusert nivå i antall elever som trenger spesialundervisning.*»

Det fremgår av planen at det skal være tett dialog mellom skoleeier og skole. Skoleeier skal etterspørre og følge opp resultater og kvalitet. Dette skal skje gjennom årlig drøfting av tilstandsrapport i kommunestyret. Det står videre at Oppvekst – og kulturutvalget skal ha dialog om læringsarbeidet og skoleutvikling med skolen gjennom drøfting. Dette skal skje gjennom at representanter for politisk og administrativ skoleeier møter skolene gjennom organiserte og lærende møter på den enkelte skole.

Det er også vedtatt at hver skole årlig skal utarbeide en handlingsplan for skoleutvikling og kvalitet. Planen skal inneholde mål, tegn på måloppnåelse, tiltak og evaluering. Administrativ og politisk skoleeier skal gjennomføre årlige tilsynsbesøk der mål og måloppnåelse er gjenstand for samtale og refleksjon. Hver skole skal hvert år gjennom arbeidet med egen tilstandsrapport vurdere evaluering og justering av tiltak i sine handlingsplaner for skoleutvikling og kvalitet.

#### *4.1.5 Virksomhetsplaner*

Vi har mottatt oversendelse av virksomhetsplaner fra fire av skolene. Fra Hemnes sentralskole har vi mottatt Handlingsplan for skoleutvikling og årshjul for 2022-2023. Virksomhetsplaner og handlingsplanen, viser til kommuneplanens samfunnsdel, Strategisk plan Læringslyst og kvalitet 2014-2022, og/ eller kommunedelplan Barn og Unge mål og strategier for Hemnes kommune 2015-2025.

Virksomhetsplaner og handlingsplan som vi har mottatt beskriver den enkelte skoles mål/ satsingsområder/ fokusområder i planperioden. Beskrivelser av tiltak, hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltak, og når tiltak skal være gjennomført fremgår av samtlige planer. I virksomhetsplanen til Korgen sentralskole fremgår det at skolens arbeid med spesialundervisning skal være ett av flere satsingsområder i planperioden, dette fremgår ikke av de andre planene. Flere av skolene har likevel omtalt egen saksbehandling i saker om spesialundervisning, herunder; frister for utarbeidelse av IOP, årsrapport og enkeltvedtak.

#### *4.1.6 Kommunens årsmeldinger for 2022 og 2023*

I kommunens årsmelding for 2022 fremgår det at Enhet skole har et mindreforbruk på kr. 2.44 mill. Mindreforbruket skyldes bl.a. at budsjettregulering fra september ikke ble gjort før etter

regnskapslutt, det samme gjelder regulering lønnsvekst. Det gjør at det har blitt kjørt noe strammere enn nødvendig. Refusjon sykkelønn gir også et positivt bidrag.

I kommunens årsmelding for 2023 står at i inneværende skoleår mottok 8,19 % av elevene i Hemnes, spesialundervisning, mot 7,03 % i 2022. Det er også informasjon om arbeidet med oppfølgingsordningen og hva de fem skolene har arbeidet med i 2023.

#### *4.1.7 Oppfølgingsordningen*

Våren 2022 ble Hemnes kommune valgt ut til å delta i Statsforvalterens oppfølgingsordning, med oppstart høsten 2022. Ved oppstart fikk kommunen tildelt en veileder som til daglig jobber ved Nord Universitet. Høsten 2022 ble det sammen med veileder fra Nord universitet gjennomført en kartlegging av tilstanden i alle Hemnes-skolene. Det ble også foretatt en gjennomgang av sektoren og helheten i kommunen. Etter analysearbeidet ble man omforent om to faktorer som var felles for alle fem skolene; læringsmiljø og at man skulle starte en prosess for å bli dysleksivennlige skoler. Vi har fått opplyst at arbeidet med oppfølgingsordningen stoppet opp etter et møte i januar 2023.

Kommunalsjef har opplyst at kommunen har mottatt midler fra Statsforvalteren i Nordland, for å bl.a. jobbe med utfordringer knyttet til elevens læringsresultater og skolemiljø. Hemnes kommune har i den forbindelse inngått et samarbeid med Nord universitet med mål om at skolene i kommunen skal bli sertifisert som dysleksivennlige skoler. Kommunens arbeid med oppfølgingsordningen stoppet litt opp i 2023. Kommunalsjef kjenner ikke til hvordan Statsforvalterens oppfølging overfor kommunen har vært i forbindelse med oppfølgingsordningen. Ifølge kommunalsjef hadde kommunen, Statsforvalteren, Nord universitet og RKK<sup>14</sup> et felles «kick-off» - møte, for å markere en ny start på arbeidet. Møte ble gjennomført 7. desember 2023. I etterkant av møtet har Hemnes kommune utarbeidet en prosjektplan for kommunens videre arbeid med oppfølgingsordningen. I tillegg har kommunen ansatt en koordinator i 20 % stilling som skal bistå i dette arbeidet.

Koordinator er til daglig ansatt som lærer i 80 % stilling ved Korgen sentralskole. Noen av rektorene vi har snakket med, har stilt spørsmål ved om 20 % stilling som koordinator er tilstrekkelig. I tillegg opplyste rektor ved skolen koordinator jobber ved til daglig, at det kan bli utfordringer med tanke på praktisk gjennomføring og organisering i forhold til møtetid. Alt må legges til den dagen koordinator har avsatt tid til å jobbe med oppfølgingsordningen, og det «kræsjer» med annen planlagt aktivitet.

Ifølge PPT har tjenesten ikke vært involvert i kommunens arbeid med oppfølgingsordningen. Leder ved PPT har hatt samtaler med tidligere enhetsleder for skole i Hemnes om kommunens utviklings- og kompetansearbeid, uten at dette er skriftliggjort. Leder i PPT Rana har i samarbeidsorganet etterspurt hva som er Hemnes kommunes utviklingsarbeid/satsingsområder, fordi PPT har behov for å vite hva kommunen jobber med. PPT har sagt at tjenesten ønsker å være involvert. PPT opplever at det er en utfordring at Hemnes kommune kjøper PP-tjenester hos Rana kommune, og kompetansetjenester hos en annen kommune (RKK Vefsn). Dette har nok medført at PPT Rana og Hemnes kommune ikke har vært så sammenknyttet på systemisk utviklingsarbeid. PPT Rana opplever at de i liten grad kjenner til Hemnes kommunes helhetlige arbeid med barn og unge, herunder barnevernsreformen, BTI, strukturendringer, dysleksivennlige skoler m.m.

---

<sup>14</sup> Regionalt kontor for kompetanseutvikling Vefsn

## 4.2 Kommunens organisering av arbeid med spesialundervisning, rutiner og prosedyrer

### 4.2.1 Delegering av myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Det er skoleeier som har myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning og som har ansvar for at det foreligger sakkyndig vurdering før vedtak fattes. Skoleeier kan delegere sin myndighet til rektor eventuelt til en annen ved skolen som har god oversikt og kan ivareta kravet om likeverdighet. Selv om myndigheten er delegert til rektor, er det alltid skoleeier som har det overordnede ansvaret.

Den 6.3.23 vedtok Kommunestyret i Hemnes, Administrativt delegeringsreglement for Hemnes kommune. I delegeringsreglementets kap. 3 *Prinsipp for videre delegering av myndighet*, står det følgende: *«De store driftsenhetene er inndelt i driftsavdelinger. Kommunalsjef har myndighet til å delegere videre myndighet til å ivareta driften på dette nivået. Slik tildeling av myndighet skal følge linjene i vedtatt organisasjonsplan for Hemnes kommune og prinsippene for delegering som ligger i dette dokumentet (...).*

Det foreligger delegering av myndighet fra kommunalsjef for oppvekst og familie, til enhetsleder for opplæring og kultur. Det fremgår av denne at enhetsleder er delegert myndighet på følgende områder i henhold til kommunens Administrative delegasjonsreglement:

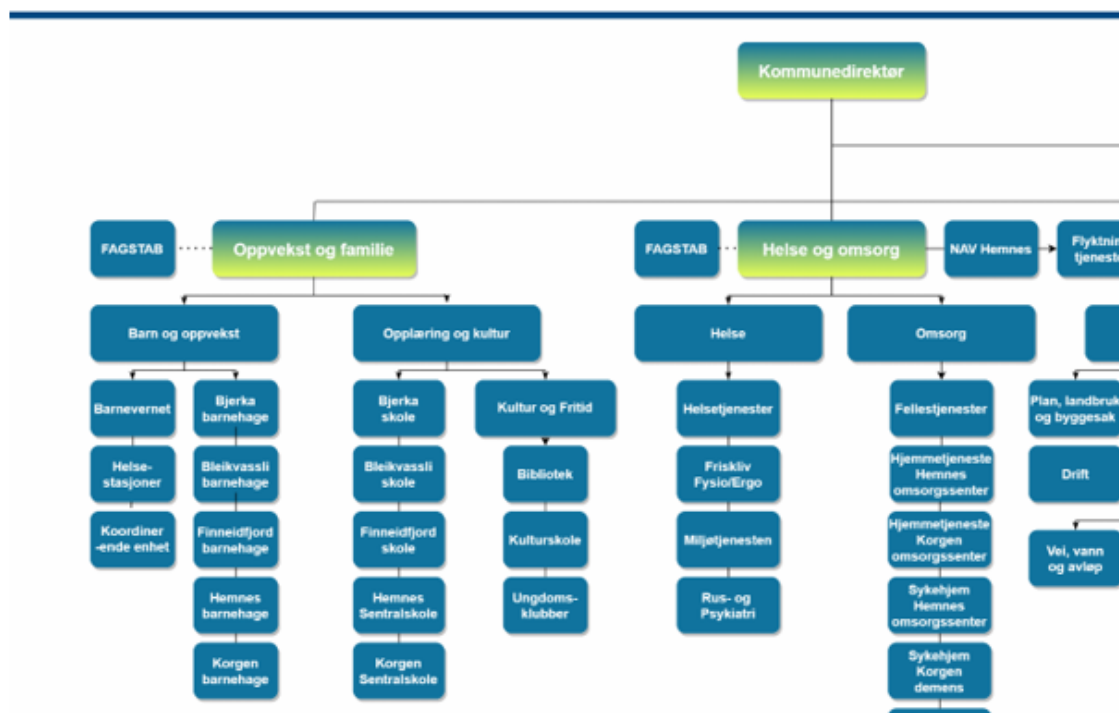
1. Myndighet til styring og ledelse.
2. Myndighet til å ta beslutninger/ gjøre vedtak etter særlover for angitte ansvarsområder.
3. Enhetsleder har myndighet til å delegere tilført delegasjon videre i linjen.
4. I kommunalsjefens fravær, må enhetsleder akseptere å tre inn som stedfortreder. Slikt ansvar delegeres i hvert enkelt tilfelle. Uten slik konkret og tidsbegrenset delegering, vil ikke den utvidede myndigheten gjelde.
5. I annen enhetsleders fravær, må enhetsleder «xxxx» å tre inn som stedfortreder.

I pkt. 3 i delegering av myndighet fra kommunalsjef for Oppvekst og familie til enhetsleder for Opplæring og kultur, står det at enhetsleder har myndighet til å delegere tilført delegasjon videre i linjen. Det foreligger ikke et organisasjonskart av kommunen i kommunens administrative delegasjonsreglement. Vi har etterspurt og mottatt et organisasjonskart fra kontaktpersonen i kommunen, jf. organisasjonskartet nedenfor. Vi legger til grunn at organisasjonskartet som vi har mottatt, er oppdatert etter omorganiseringen av tjenesteområdene som ble gjennomført i 2022. Ut fra kommunens administrative delegeringsreglement og mottatt organisasjonskart <sup>15</sup>, er det rektor ved den enkelte skole som kan delegeres myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning.

---

<sup>15</sup> Organisasjonskart Hemnes kommune, oversendt fra kontaktperson 18.12.2023

• **Organisasjonskart som viser organisering av Hemnes-skolene:**



Samtlige av rektorene har opplyst at de er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Imidlertid er det flere som uttrykker at de ikke har sett delegeringsreglementet som gjelder for kommunen. Kommunen har i forbindelse med gjennomgang av rapporten gitt tilbakemelding om at det ikke foreligger delegering fra enhetsleder opplæring og kultur til rektorene og at dette er en formell mangel.

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

Alle kommuner skal ha en PP-tjeneste. PP-tjenesten er skoleeiers sentrale sakkyndige organ. PP-tjenesten har to lovfestede oppgaver, jf. opplæringsloven § 5-6 annet ledd:

- PP-tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering når loven krever det.
- Tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov.

Hemnes kommune har fornyet vertskommuneavtale om Pedagogisk psykologisk tjeneste med Rana kommune, hvor Rana er vertskommune, jf. vertskommunesamarbeid etter kommuneloven § 20-2. De øvrige samarbeidskommunene er Rødøy og Nesna. Den nye avtalen ble iverksatt 1.august 2023. Avtalen regulerer oppgaver og myndighet, økonomi, oppsigelse, mislighold, tvister, endringer i avtalen, søksmål/ krav, organisering av tjenesten og samhandling mellom vertskommunen og samarbeidskommunene, herunder Hemnes kommune.

Vertskommunen skal rapportere til samarbeidskommunene om status for økonomi i april, juni og oktober måned. I tillegg rapporteres det i samarbeidsorganet, som møtes minst to ganger i året, eller ved behov. Det er den enkelte rådmann som oppnevner personer som skal representere kommunen i samarbeidsorganet. Leder av PPT Rana har opplyst at rapportering skjer i samarbeidsorganet, gjennom kvartalsrapporter og årsmeldingen. Kvartalsrapport tas opp i

samarbeidsorganet, sendes i referat til samarbeidskommunene, og inneholder informasjon om bl.a.: antall saker til behandling, antall saker på venteliste, nye saker og antall avslutta saker i perioden. Leder fører månedlig statistikk som sendes til kommunene på forespørsel.

#### *4.2.3 Håndbok, kommunens rutiner for saksbehandling i saker om spesialundervisning, utarbeidet av PPT Rana*

PPT Rana har utarbeidet en håndbok for Rana kommunes arbeid med tilpasset opplæring og spesialundervisning. Leder av PPT Rana har opplyst at det i håndboken er utarbeidet rutinebeskrivelser og mal for henvisning med pedagogisk rapport, som alle samarbeidskommunene skal bruke når de henviser elever til PP-tjenesten. Alle rektorene har opplyst at mal for henvisning med pedagogisk rapport brukes når skolene henviser til PP-tjenesten. Rektorene har opplyst at det utover disse rutinene ikke er utarbeidet felles rutiner og maler som skal brukes i arbeidet med saksbehandling i saker om spesialundervisning. Leder av PPT Rana har opplyst at det skal startes et arbeid med revidering av håndboken «*kommunens rutiner for saksbehandling i saker om spesialundervisning*», i forbindelse med ny opplæringslov som trer i kraft fra 01.08.24.

I kommuneplanen «Leselyst i Hemnes», 2023-2027, er kommunens handlingshjul når det oppstår bekymring/ vansker hos en elev beskrevet. Handlingshjulet omtales som «Frøyen-hjulet», og skolene skal aktivt benytte seg av «Frøyen-hjulet» i arbeidet med vansker/ utfordringer hos en elev, jf. modell nedenfor.

Hemnes kommune har egen logoped i 100 % stilling. Stillingen er organisert under enhet barn og oppvekst. Logoped deltar i ulike nettverk og i tilpasset opplæringsteam ved alle skolene.

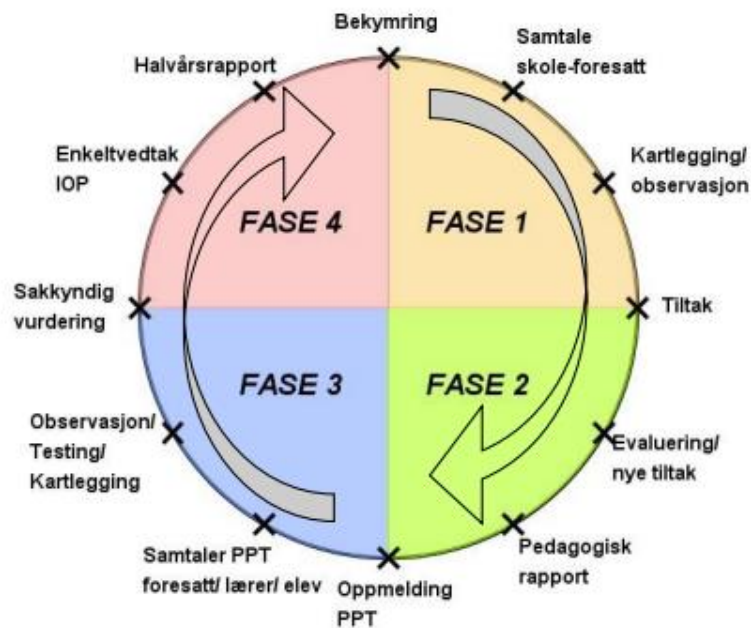
#### *4.2.4 Tilpasset opplæringsteam (TPO-team)*

Alle skolene i Hemnes har egen kontaktperson i PPT. Det er i tillegg utarbeidet egne samarbeidsavtaler mellom den enkelte skole og PPT. I avtalen fremgår møtedatoer, oversikt over temaer som skal drøftes og hvem som skal delta i møtene. Rektorene opplyser at møtefrekvensen er på ca. tre møter før jul, og fire møter etter jul. Møtene gjennomføres på skolen. Kommunens logoped, PPT og rektor deltar fast i møtene. Lærerne melder inn saker som de ønsker å drøfte til rektor. Rektor lager innkalling og tidskjema til møtene, slik at lærerne kommer inn i 10-15 minutter for å drøfte saken. Rektor skal skrive referat fra møtene.

Utgangspunktet for skolens arbeid med spesialundervisning er «Frøyen-hjulet», se modell nedenfor. Saken skal være tatt opp og drøftet med PPT i TPO-møter før det sendes henvisning til PPT. PPT skal helst ha veiledet skolen i TPO-møter og skolen skal ha prøvd ut tiltak, før henvisningen sendes. Det skal foreligge pedagogisk rapport med henvisningen, PPT har utarbeidet en mal for henvisning med pedagogisk rapport som skolene skal benytte. I saker hvor pedagogisk rapport mangler, etterspørres denne. PPT har opplyst at informasjon som skulle fremgått av pedagogisk rapport kan være mangelfull, og må etterspørres i flere saker.

Samtlige av rektorene har opplyst at de følger «Frøyen-hjulet» i eget arbeid med elever som de har undring/ bekymring for, jf. modellen nedenfor.

### 3.3 Handlingshjul ved vansker/utfordringer



#### Fase 1: Kartlegging

Barnehagen/skolen kartlegger barnets/elevens vansker. Om nødvendig med bistand fra andre som f.eks. kommuneløpiped eller Pedagogisk psykisk tjeneste (PPT). Definer. Det vurderes om barnet/eleven får tilstrekkelig tilrettelagt tiltak eller undervisning.

#### Fase 2: Utprøving

Barnehage/skole gjennomfører og evaluerer tiltak. Eventuelle nye tiltak iverksettes ved behov. Dersom tiltak ikke gir ønsket effekt, drøftes saken i barnehagens lederteam/skolens lederteam eller TPO-team. Oppmelding til PPT vurderes.

#### Fase 3: Utredning

PPT gjør utredninger i samarbeid med barn/elev, foresatte og barnehage/skole. PPT skriver sakkyndigvurdering. Denne kan eventuelt konkludere med behov om spesialundervisning.

#### Fase 4: Spesialundervisning

På bakgrunn av sakkyndigvurdering, fatter enhetsleder barnehage/reaktor enkeltvedtak. Ved behov for spesialundervisning utarbeider barnehage/skole en individuell opplæringsplan (IOP) og setter i verk tiltak i samsvar med enkeltvedtak. I løpet av mai utarbeider barnehage/skolen årsrapport.



### 4.3 Oversikt og kunnskap om status og registrering av avvik

#### 4.3.1 Styringsdialog

Kommunalsjef for Oppvekst og familie har opplyst at hun jevnlig har dialog med «sine» enhetsledere. I oddetallsuker gjennomfører hun korte statusmøter, hvor det bl.a. gis informasjon og oppdateringer. I partallsuker gjennomføres det enhetsledermøte, fra 9-14. Faste punkter som gjennomgås i møte er bl.a.: internkontroll, økonomi og sykefravær, prosjekt/ investeringer/ status og kommunikasjon.

Utover dette opplyste kommunalsjef at tematiserte utfordringer knyttet til spesialundervisning har omhandlet en økning i behov, og at sakene er mer utfordrende/ omfattende enn tidligere. Kommunalsjef blir først involvert i kommunens arbeid med spesialundervisning når det oppstår et ressursbehov. Det er ikke avsatt en «pott» til eventuelle nye vedtak om spesialundervisning. To ganger i året gjøres det en gjennomgang av ressursbehovet. Eventuelle behov for økte ressurser meldes inn i forbindelse med budsjettreguleringer. Kjente behov meldes inn i forkant. Enhetsleder for skole gjennomfører to rektormøter i måneden. Annen hver gang på Teams og annen hver gang ved fysisk oppmøte. Enhetsleder kaller inn til møtene og det skrives referat på rundgang av rektorene. Kommunalsjef for Oppvekst og familie har ivaretatt dette etter at enhetsleder for skole sluttet i kommunen i november 2023.

Rektormøte har fast agenda:

1. Lest referat fra siste rektormøte, innkalling og forberedt seg
2. «God nytt» (rektorene deler positive ting/ hendelser fra sin skole)
3. Kapittel 9A
4. HMS og internkontroll (kommunens avvikssystem, Compilo)
5. Pedagogisk input (rullering, ca. 15 min – kun ved fysiske møter).

Noen rektorer har opplyst at spesialundervisning har vært et fast tema i dialogen med enhetsleder, mens andre har opplyst at dette ikke har vært tematisert i dialogen med enhetsleder. En rektor tok opp med enhetsleder at skolen hadde behov for personell med spesialpedagogisk kompetanse, noe som bidro til at en ansatt ved skolen fikk starte på spesialpedagogisk utdanning med stipendordning fra kommunen. En annen rektor har formidlet at dialogen har handlet om ressursbruk knyttet til spesialundervisning, og at det har vært vanskelig å nå inn og få forståelse for utfordringer.

#### 4.3.2 Dialogmodellen

I strategisk plan om Læringslyst og kvalitet, enhet skole 2014-2022, er det vedtatt at det skal være tett dialog mellom skoleeier og skole. Det fremgår at skoleeier skal etterspørre og følge opp resultater og kvalitet. Dette skal skje gjennom årlig drøfting av tilstandsrapport i kommunestyret. Det står videre at Oppvekst – og kulturutvalget skal ha dialog om læringsarbeidet og skoleutvikling med skolene gjennom årlig drøfting. Dette skal skje gjennom at representanter for politisk og administrativ skoleeier møter skolene gjennom organiserte og lærende møter på den enkelte skole.

#### Tilstandsrapport

Kommunestyret behandlet i møte 11.04.2024, i sak 19/2024 Tilstandsrapport for Hemnesskolen for skoleåret 2022/2023. I rapporten fremgår det at: «7,03% av elevene i Hemnes kommune har tildelt spesialundervisning. Dette er litt lavere enn nasjonalt nivå som er på 7,82 %. Selv om det er ønskelig at andelen spesialundervisning ikke er for høy, kan det diskuteres om det å ligge under landsgjennomsnittet er litt lavt. Særlig sett i lys av læringsresultatene kan det være verdt å diskutere.

Det fremkommer videre: *at prosentandelen av elever som har spesialundervisning sier likevel ikke noe om hvor stort behovet for spesialundervisning er, og dermed også behovet for lærere og fagarbeidere. Få elever med store behov vil kunne kreve mer ressurser enn flere elever med mindre behov. Hvis ekstra behov for spesialundervisning ikke dekkes opp med tilførsel av stillinger, vil skolene måtte benytte ressurser som skal gå til ordinær undervisning til spesialundervisning. Dette vil i så fall ikke komme frem av de vanlige statistikkene.»*

I kommunestyrets vedtak fremgår følgende: «*Tilstandsrapporten tas til orientering».*

Det er også utarbeidet tilstandsrapport for grunnskolen for 2020-2021 og 2021-2022. Sistnevnte ble behandlet av kommunestyret i møte 23.02.2023, sak 9/23.

### Dialogmøter

Hemnes kommune har utviklet «Dialogmodellen». Dette er en modell for samarbeid mellom administrasjon og politikerne i kommunen, innenfor området skole. Modellen innebærer bl.a. at enhetsleder for skole årlig er i Oppvekst-, Familie og kulturutvalget og har dialog om utvikling og status. I tillegg er kommunedirektør, ordfører, tillitsvalgt og enhetsleder skole på årlige dialogmøter på skolene, for å fange opp og sjekke status på skolene. Flere av rektorene har opplyst at de opplever dialogmøtene med administrasjon og politikerne som nyttig, og at dialogen til en viss grad bidrar til ett bedre beslutningsgrunnlag for politikerne. Særlig er dette viktig i budsjettforhandlinger.

Hemnes kommune benytter flere verktøy i sitt systemarbeid. Nedenfor følger informasjon om sentrale verktøy.

### Elements

Fra 01.01.23 gikk kommunen over til nytt sak og arkivsystem, Elements. All saksbehandling knyttet til spesialundervisning etter 1. januar 2023 dokumenteres i dette systemet.

### Compilo

Hemnes kommune bruker Compilo som verktøy for å registrere HMS-avvik, og alle skolene har et eget område i dokumentbasen for viktig informasjon, hvor f.eks. planer, retningslinjer, rutiner og maler for skolens arbeid med spesialundervisning ligger. Informasjonen som ligger der, er tilgjengelige for rektor og lærere i skolen.

### Conexus Engage

Verktøy som samler data og informasjon om elevene, og gir skolen en innsikt i hvor enkelteleven og klassen lykkes. Skolene i Hemnes har felles rutiner for kartlegging. Resultater etter kartlegginger legges inn i verktøyet. Denne innsikten gir lærerne gode forutsetninger for oppfølging, tilpasset undervisning og et godt grunnlag for dialog med hjemmet.

### Moava

I oppvekst-sektoren brukes systemet Moava til å legge inn skolens oppgaver og gjøremål i løpet av skoleåret i et årshjul. Systemet er knyttet til Outlook slik at rektorene får påminnelser om oppgaver som de skal ivareta gjennom året.

### Facilit

Et komplett system for offentlige aktører, som forvalter, drifter, vedlikeholder og utvikler eiendom. Avvik knyttet til bygningsmessige forhold meldes i dette systemet, mens øvrige avvik meldes i Compilo.

### 4.3.3 Registrering av avvik

Av årsmeldingen til Hemnes kommune for 2022 fremgår det at det i 2022 ble levert inn 342 avvik i systemet. Av disse var 89 avvik innenfor HMS. I 2022 fikk mange arbeidstakere opplæring i hvordan systemet brukes og hvordan de som organisasjon benytter bruken i systematisk forbedringsarbeid. I opplæringen inngikk både innføring i avviksbehandlingen og bruk av prosedyreverk. Av årsmeldingen for 2023 fremgår at det i 2023 var 272 avvik.

Ingen av rektorene har meldt avvik i Compilo knyttet til spesialundervisning for skoleåret 2022-2023, selv om flere av dem har avdekket svikt i eget arbeid med spesialundervisning. Dette kommer vi nærmere tilbake til under overskriften «Forbedringsarbeid».

Noen rektorer har formidlet at de opplever at Compilo er ett lite brukervennlig system, til tross for jevnlig opplæring fra kommunes superbruker. I tillegg opplever noen systemet som vanskelig å «selge» inn til medarbeidere i skolen. Vi har fått opplyst at det er montert iPader på alle skolene, som alle medarbeidere skal kunne logge seg inn på for å melde avvik i systemet. Vi har fått opplyst at det er iPader på flere av skolene som ikke fungerer.

Ifølge flere rektorer har det ikke vært praksis for å melde avvik knyttet til svikt i arbeid med spesialundervisning, dette har heller ikke vært etterspurt. Noen rektorer formidlet at man «kvier» seg for å melde avvik, da avvik er «negativt ladet». Noen erfarte at to systemer for avvik skaper rot og uklarheter rundt hva som skal meldes og hvor det skal meldes. Flere rektorer mente at dette heller ikke har vært tydelig fra overordnet nivå i kommunen. Mangel på tydelighet, felles rutiner, og opplæring oppleves som en utfordring, formidlet flere rektorer.

Kommunalsjef for oppvekst og familie har opplyst at det foreligger retningslinjer for bruk av Compilo og hvilke avvik som skal meldes i systemet. Det er gitt opplæring i bruk av systemet til alle ledere i kommunen. Det skal meldes avvik knyttet til drift, økonomi, HMS og fag i Compilo. Kommunalsjefens inntrykk er likevel at det meldes få avvik fra skolene. Hun har registrert at det er meldt avvik knyttet til bygningsmessige forhold og på vold og trusler. Kommunen jobber med å avklare i hvilket system man skal legge inn ulike skjemaer, maler og rutiner. Noe må kanskje legges i både Compilo og Moava. Det arbeides også med å avklare hva som skal meldes som avvik fra skolene og hvordan dette skal gjøres. Ulike problemstillinger drøftes, f.eks. hvis en elev ikke får spesialundervisningen den skal ha i løpet av en periode på f.eks. en måned – er det avvik hver gang undervisningen ikke gis, eller bør det «samles opp» og rapporteres månedlig?

I samtaler med rektorer har vi fått ulike opplysninger knyttet til bruk og implementering av systemet Moava. Noen rektorer har opplyst at systemet er implementert, mens andre formidlet at systemet ikke er klart for bruk. I samtale med kommunalsjef 18.01.2024, fikk vi opplyst at systemet var implementert og i bruk. I e-post fra kommunalsjef mottatt samme dag, ble det formidlet at Moava ble anskaffet på slutten av 2022, for å tas i bruk først i 2023. I redegjørelse fra kontaktperson datert 19.01.2024, fremkom det at rektorene ble tildelt brukernavn og passord i Moava 25.02.2022. Revisor oppfatter at Moava er tatt i bruk, men at det ikke er fullt ut implementert som internkontrollsystem pr. 19.01.24. Skoleeier kan legge inn oppgaver og frister i systemet. Basert på opplysningene vi har fått, oppfatter vi at det varierer i hvilken grad skolene benytter systemet og hvorvidt rektorene oppfatter at systemet er klart for å brukes.

I tilstandsrapport skolene i Hemnes for 2020-2021, under pkt. «7 system for oppfølging», står det; «Skolene må selv kunne dokumentere hvordan de driver internkontrollarbeidet (eks. planer mot mobbing, rutiner ved brann o.l). Skolene må kunne legge frem dokumentasjon av

*internkontrollen når dette kreves av råd og utvalg ved skolene (eller andre). Kommunen vedtok i 2016 planen Leselyst i Hemnes. Dette er en tverrfaglig plan som er et styringsdokument for samhandling mellom helsestasjonen, barnehagene, skolene og biblioteket. Her er det blant annet skrevet inn rutiner og frister for overgangsmøter, hvordan informasjon skal overleveres mellom enheter osv. (...)*».

I tilstandsrapport for 2022-2023 er det under punkt 8, «System for oppfølging – forsvarlig system», redegjort for mange av de planer og systemer kommunen og skolene benytter og som vi har beskrevet. Det er i tilstandsrapporten informasjon om Compilo, læringsmiljø, planverk, kartlegginger, internkontroll, interkommunalt samarbeid, Moava, rapportering til skoleeier og Leselyst-planen.

#### 4.4 Forbedringsarbeid

Flere av rektorene har opplyst at det ikke er gjort noen ROS-analyse spesifikt opp mot spesialundervisning. Likevel hadde flere av rektorene tanker om hvor det er fare for svikt i arbeidet med spesialundervisning. Noen mente at kommunikasjonen mellom administrasjon og lærere er et kritisk punkt i arbeidet med spesialundervisning, bl.a. kan det være forskjellig forståelse for hvordan arbeidet med IOP og årsrapport skal gjøres. I tillegg er fravær hos lærere og kompetanse hos de som skal utføre spesialundervisningen et kritisk punkt. Det er vanskelig å få tak i kvalifiserte vikarer. Et annet kritisk punkt i arbeidet med spesialundervisning er timeplanleggingen. Enkeltvedtak og timeplanlegging utføres ved noen skoler av ulike personer, og kommunikasjonen mellom dem kan være en fallgrube.

Kommunalsjef har opplyst at det er mange områder innenfor spesialundervisning hvor det kan oppstå svikt, bl.a. knyttet til forskjellene mellom skolene og deres rutiner. Den største utfordringen slik hun ser det, er likevel knyttet til fravær. Kommunalsjef formidlet at det er vanskelig for kommunen å ha tilgang til kvalifiserte vikarer som kan overta både den ordinære undervisningen og spesialundervisningen.

PPT har opplyst at det i Hemnes som i andre kommuner, er stor mangel på pedagoger og spesialpedagoger. PPT opplever at det er en utfordring at assistenter blir satt til å utføre spesialpedagogiske oppgaver, særlig i saker hvor PPT i sin tilrådning anbefaler at spesialundervisningen gjennomføres av pedagog/ spesialpedagog. I følge PPT bør Hemnes kommune fremover revurdere hva de skal gjøre for å sikre spesialundervisningen, dette gjelder også i forhold til de elevene som har langsiktige behov. Hemnes kommune har opprettet en Familietjeneste med koordinerende enhet, som ifølge PPT fungerer godt for å koordinere og sikre ansvarsgrupper rundt de elevene som trenger oppfølging og utredning over tid.

PPT har vist til at det fremover, gjennom kompetanseløftet for spesialpedagogikk og ny opplæringslov, stilles større forventninger til hvilke utfordringer kommunene selv skal kunne håndtere, bl.a. i forhold til de mest «vanlige» vanskene som språk, lese- og skrivevansker. PPT ser at skolene i Hemnes har behov for kompetanse i alternativ kommunikasjon, og hvordan man kan tilrettelegge for elever med lese- og skrivevansker i det ordinære undervisningsopplegget. Hemnes kommune har tatt i bruk et kartleggingsverktøy som heter «Dysmate». Dette verktøyet trenger skolene å opparbeide erfaring med å bruke, bl.a. i forhold til hvordan man skal forstå/analyserer resultatene. Kartleggingsverktøyet stiller krav til digital kompetanse hos elevene og krav til kompetanse hos pedagogene som gjennomfører screeningen, for å tolke om resultatene er valide. Pedagogene er heller ikke bestandig i stand til å se hvilke tiltak elevene eventuelt trenger. Dette jobbes det med og PPT har vært noe involvert med deltakelse på flere nettverksmøter, der denne problematikken har vært drøftet.

#### *4.4.1 Svikt i arbeid med spesialundervisning*

Flere av rektorene har avdekket svikt i eget arbeid med spesialundervisning. Ved en skole, oppdaget rektor da revisor etterspurte dokumentasjon i forbindelse med forvaltningsrevisjonen, at skolen hadde oversett to sakkyndige vurderinger som kom i posten til skolen i desember 2022. Dette har medført at to elever ved den aktuelle skolen ikke har fått spesialundervisning i henhold til sakkyndig vurdering og tilråding våren og høsten 2023. Skolen har i disse sakene hverken fattet enkeltvedtak, utarbeidet IOP eller årsrapport for elevene. Rektor har i ettertid snakket med foreldrene til begge elevene og informert om dette. I tillegg har rektor i samarbeid med skolens sekretær blitt enige om nye rutiner når det kommer til sakkyndige vurderinger til skolen. Det ble ikke skrevet avviksmeldinger på hendelsene.

Ved en annen skole avdekket rektor at årsrapport og evaluering av elevens spesialundervisning ikke var gjennomført i henhold til skolens egne rutiner. Rektor er usikker på om svikten skyldes egne rutiner eller underbemanning. Svikten ble oppdaget da elevens årsrapport rutinemessig ble etterspurt i forbindelse med TPO-møte. Årsrapporter fra forrige skoleår gjennomgås alltid i TPO-møter på høsten ved oppstart nytt skoleår. Rektor mener at svikten oppstod i forbindelse med flere sykemeldinger i personalet. I ettertid har rektor snakket om svikten i personalgruppen. Det er ikke utformet nye skriftlige rutiner i etterkant, utover at rektor og personalet er enige om at de sammen skal påse at slik svikt ikke skjer igjen. Rektor mener at møtestrukturen ved skolen og rundt elever med spesialundervisning, fungerer som et godt sikkerhetsnett slik at eventuell svikt blir fanget opp. Det ble ikke skrevet avviksmelding på hendelsen.

En rektor oppdaget at skolen benyttet seg av alternativ opplæringsarena for to elever som hadde faglige og sosiale utfordringer. Det var laget et eget undervisningsopplegg for disse elevene, som innebar egen lærer i eget grupperom. Rektor fortalte til revisor at hun reagerte på at elevene var tatt ut av fellesskapet og hadde eget undervisningsopplegg i alle timer. Det ble ikke skrevet avviksmelding på hendelsen.

Flere rektorer har beskrevet at de har iverksatt tiltak for å forebygge at svikt oppstår. Som eks. har noen utarbeidet rutiner som ligger i Compilo, mens andre har beskrevet at de har dialog med involverte ansatte. Flere av rektorene har formidlet et ønske om at overordnet nivå i kommunen skal bidra til utvikling av mål og strategier i skolenes arbeid med spesialundervisning. Flere rektorer ønsker at det utarbeides felles rutiner, prosedyrer og maler i arbeidet med saksbehandling i saker om spesialundervisning, bl.a. i forhold til enkeltvedtak, IOP og årsrapport. Flere av rektorene ønsker også at spesialundervisning tematiseres i rektormøter, slik at man kan dele erfaringer og tips med hverandre. En rektor opplevde at skolen sitter alene med et stort ansvar for en viktig del av opplæringen som skal gis. Flere rektorer formidlet at de ønsket en arena for å drøfte fag og jobbe sammen om utvikling.

## 5 SAKSBEHANDLING VED SPESIALUNDERVISNING

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

I januar 2023 gikk Hemnes kommune over til ett nytt sak og arkivsystem, som heter Elements. All saksbehandling knyttet til spesialundervisning etter 1. januar 2023, dokumenteres i Elements. Alle elevmapper fra 1.-5. trinn er digitale og finnes i Elements, mens elevmapper fra 6.-10. trinn, finnes i fysiske mapper.

Vi vil i det følgende presentere funn fra vår gjennomgang av saker om spesialundervisning på skolene, for skoleåret 2022/2023. Vi har gjennomgått 35 saker hvor det ble fattet enkeltvedtak om spesialundervisning for dette skoleåret. I tillegg er det to saker hvor det ikke ble fattet vedtak om spesialundervisning, men hvor dette burde vært gjort. Disse to sakene har det ikke vært relevant med en fullstendig gjennomgang av på grunn av manglende vedtak. Vi omtaler dem der det er relevant.

### 5.1 Fase 2, henvisning:

#### Revisjonskriterier:

- Hemnes kommune ved rektor skal sende en formell henvisning til PPT
- Hemnes kommune skal benytte seg av mal for henvisnings skjema med pedagogisk rapport, utarbeidet av PPT Rana
- Hemnes kommune skal innhente samtykke til henvisning fra foresatte til elever under 18 år, og fra eleven selv når hen er fylt 15 år før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning

Når skolen mener at eleven, til tross for forsøk med ulike tiltak ikke vil kunne få et tilfredsstillende utbytte, skal rektor gjøre en formell henvisning til PP-tjenesten som skal foreta en sakkyndig vurdering av elevens behov. Andre enn skole kan også henvise, for eksempel barnehage eller foresatte.<sup>16</sup>

Det er et krav til samtykke fra foreldrene eller eleven selv når hen er fylt 15 år, før det blir gjort en sakkyndig vurdering og fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. Henvisningen bør være skriftlig. I henvisningen bør skolen legge ved en beskrivelse av skolens kartlegging, iverksatte tiltak for å tilpasse opplæringen og evalueringen av disse tiltakene. Utdanningsdirektoratet anbefaler i sin veileder at foreldre og eleven får kopi dersom henvisningen skjer skriftlig.

Vi har undersøkt om henvisning er gjort formelt av rektor, og om mal for henvisning med pedagogisk rapport er benyttet. Videre om det foreligger samtykke fra foresatte til elever under 18 år, og fra eleven selv når hen er fylt 15 år.

Samtlige rektorer har opplyst at de bruker felles mal for henvisning med pedagogisk rapport som er utarbeidet av PPT Rana, når de henviser elever til PPT Rana. En rektor formidlet at malen for pedagogisk rapport, er for omfattende og tidkrevende å fylle ut. PPT har opplyst at pedagogisk rapport i noen saker er mangelfull, og at informasjon som skulle kommet frem av pedagogisk rapport må etterspørres.

Elever kan henvises til PPT av andre enn skolen. Barnehage henviser elever før skolestart. Foresatte kan selv henvide eleven til PPT. Dersom en elev flytter, kan henvisning være gjort av annen skole. Det er derfor ikke alltid at en elev som mottar spesialundervisning er henvist av den aktuelle skolen, og det var derfor ikke relevant å undersøke skolenes arbeid med henvisninger i alle tilfeller.

### Henvisninger

Vi har mottatt og gjennomgått åtte henvisninger fra skolene til PPT for skoleåret 2022/2023. I 15 saker er det andre enn skolen som har henvist eleven til PPT. I de resterende tolv sakene hvor vi ikke har mottatt henvisning, har vi ikke informasjon om det er skolen eller andre som har henvist eleven.

I alle de åtte henvisningene vi har gjennomgått, er foresattes samtykke til henvisning dokumentert gjennom signatur i henvisningsskjemaet. Syv av de åtte henvisningene er signert av rektor ved aktuell skole. I en av henvisningene mangler signatur fra skolen. Pedagogisk rapport var vedlagt alle de åtte henvisningene. I et tilfelle var ikke PPT Rana sin mal for pedagogisk rapport brukt.

## 5.2 Fase 3, sakkyndig vurdering

### **Revisjonskriterier**

- Hemnes kommune skal sikre at det foreligger sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialundervisning
- Hemnes kommune skal sikre at sakkyndig vurdering har innhold i tråd med minimumskravet i opplæringsloven

Dette er fasen hvor PP-tjenesten utreder og gir en tilrådning til skolen om eleven har behov for spesialundervisning eller ikke. Den sakkyndige vurderingen er ikke bindende, men en rådgivende uttalelse til den som skal fatte enkeltvedtaket.

Skolen har plikt til å sørge for at det foreligger en sakkyndig vurdering før det tas stilling til en henvendelse om spesialundervisning. Dette betyr at alle som ber om spesialundervisning, har en rett til en sakkyndig vurdering. Når foreldre/ eleven ber om spesialundervisning, skal det automatisk gjøres en sakkyndig vurdering av eleven.

Kommunen skal sikre at sakkyndig vurdering har innhold i tråd med minimumskravet i opplæringsloven, og at den inneholder PP-tjenestens vurderinger av:

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

Vår oppsummering av funn knyttet til våre undersøkelser av sakkyndig vurdering, følger nedenfor som en samlet oppsummering for skolene i Hemnes. Våre funn er vurdert opp imot revisjonskriteriene som er oppramset i den blå boksen innledningsvis for denne fasen, og punktene som er oppramset ovenfor og som gjelder minimumskravet i opplæringsloven

Totalt har revisor gjennomgått 35 saker, hvor det er fattet enkeltvedtak om spesialundervisning for skoleåret 2022/2023. Det foreligger sakkyndig vurdering i alle sakene.

I vår gjennomgang av sakene har vi sett på om sakkyndig vurdering viser om eleven har behov for spesialundervisning, hva elevens vansker er og hvorfor eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, vi har også undersøkt om varighet av sakkyndig vurdering fremgår. Videre har vi undersøkt om PP-tjenestens tilrådning gir skolen informasjon om hvilket opplæringstilbud PPT mener vil gi eleven ett forsvarlig opplæringstilbud. Vi har også undersøkt om PP-tjenestens anbefaling av omfang og organisering av spesialundervisningen fremgår. Videre har vi undersøkt om barnets synspunkter kom frem i sakkyndig vurdering.

Vi fant i vår gjennomgang at det ovennevnte kom frem av alle 35 sakkyndige vurderinger som vi har gjennomgått. I en sak er varighet av sakkyndig vurdering ikke opplyst.

Leder av PPT Rana har formidlet at tjenesten har bekymring knyttet til sakkyndige vurderinger som gis midt i skoleåret, bekymringen gjelder for flere av skolene i Hemnes. I disse tilfellene kan det være vanskelig for skolen å innfri vedtak som fattes. PPT mener dette har sammenheng med ressursituasjonen i skolene.

### 5.3 Fase 4, vedtaksfasen

#### Revisjonskriterier

- Hemnes kommunes vedtak om spesialundervisning skal være skriftlig og begrunnet
- Hemnes kommunes vedtak om spesialundervisning skal fattes umiddelbart etter at sakkyndig vurdering foreligger eller i forkant av nytt skoleår
- Hemnes kommune skal begrunne dersom det avvik mellom tilrådning og enkeltvedtak
- Hemnes kommunes vedtak skal ha innhold som følger av regelverket
- Hemnes kommune skal underrette elev og foresatte om enkeltvedtaket så snart som mulig
- Hemnes kommune skal sikre at underretningen gis skriftlig med informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage
- Hemnes kommune skal som hovedregel sikre at det ikke går mer enn tre måneder fra henvisning til PPT til enkeltvedtaket foreligger
- Hemnes kommune skal sikre at barnets beste vurderinger, knyttet til omfang, innhold og organisering av spesialundervisningen fremgår av enkeltvedtaket

#### 5.3.1 Enkeltvedtak

Etter at PP-tjenesten har oversendt sin sakkyndige vurdering til skolen, skal skolen vurdere og avgjøre om eleven har rett til spesialundervisning. Det er skoleeier som har myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Som redegjort for tidligere har rektorene opplyst at de er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak, men det foreligger ikke formelt slik delegasjon.

Hemnes kommunes vedtak om spesialundervisning skal ha innhold som følger av veileder om spesialundervisning, herunder;

- Hvor mange timer spesialundervisning eleven skal ha



- Om det skal være avvik fra læreplanene, og hvilke fag avvikene gjelder for
- Hvilke konkrete kompetansemål eleven skal nå
- Hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen
- Hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha

Vi har gjennomgått 35 vedtak om spesialundervisning for skoleåret 2022/2023. Alle vedtakene er skriftlige. Hemnes kommune har ikke utarbeidet en felles mal for enkeltvedtak om spesialundervisning. Det varierer derfor fra skole til skole, om felter for dato, person- og adresseopplysninger om barnet og foreldre fremgår. Det er også variasjoner knyttet til innhold i vedtakene, herunder om de faktiske forhold og regler vedtaket bygger på fremgår.

Vi har fra rektorene fått beskrivelser om praksis ved deres skole knyttet til enkeltvedtak.

Rektor ved Bjerka skole har opplyst at foresatte får uttale seg om sakkyndig vurdering før enkeltvedtaket treffes. I forkant snakker rektor med foreldrene om hvordan skolen best mulig kan imøtekomme sakkyndig vurdering ut fra elevens beste. Så innvilger rektor det som tilrådingen sier og lager enkeltvedtaket i tråd med det. Enkeltvedtak sendes til foresatte, som også underrettes i hele prosessen. Rektor fatter nye enkeltvedtak for det kommende skoleåret i løpet av våren, for å sikre at eventuelle klager på enkeltvedtak, mottas og behandles før sommerferien.

Rektor ved Bleikvassli skole har opplyst å benytte seg av Utdanningsdirektoratets mal for vedtak, og å alltid følge sakkyndig tilråding når hun fatter enkeltvedtak. Rektor er kjent med at dersom hun fraviker tilrådingen, skal dette begrunnes i vedtaket.

Rektor ved Finneidfjord skole har opplyst at det er hans oppgave å fatte enkeltvedtak med bakgrunn i sakkyndig vurdering fra PPT. Rektor har videre opplyst at han fatter vedtak i tråd med sakkyndig tilråding. Rektor er kjent med at dersom han fraviker tilrådingen, skal dette begrunnes i vedtaket. Når rektor har fattet enkeltvedtak sendes det til foresatte med 3 ukers klagefrist, foreldrene gis mulighet til å komme med tilbakemeldinger. Enkeltvedtak skrives ofte mellom mai og august, det skrives nytt enkeltvedtak for hvert skoleår. I skolens årshjul kommer det frem at frist for å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning er 22. mai.

Ved Hemnes sentralskole har rektor opplyst å benytte seg av mal for enkeltvedtak som tidligere rektor ved skolen har utarbeidet. Rektor fortalte at hun som regel følger tilråding fra PPT, men at det skjer at hun ikke følger tilrådingen knyttet til organisering av spesialundervisningen til «punkt og prikke». Rektor har videre opplyst at hun ikke systematisk begrunner i vedtaket, dersom det er avvik mellom tilråding og vedtak.

Rektor ved Korgen skole har opplyst at sakkyndig vurdering gjennomgås sammen med foresatte før enkeltvedtak fattes. Ifølge rektor gjennomgås også enkeltvedtaket sammen med foresatt, slik at de er innforstått med innholdet i vedtaket. Rektor opplyste at tilråding og vedtak som regel «står i stil» med hverandre. I tilfeller hvor det ikke er samsvar mellom tilråding og vedtak, blir dette diskutert med foresatte/ elev. Ifølge skolens virksomhetsplan skal enkeltvedtak være fattet innen skolestart.

I det videre er nærmere beskrivelser av funn fra vår gjennomgang av de 35 enkeltvedtakene for skoleåret 2022/2023.

Alle vedtak er skriftlige. Vi fant at 34 av 35 enkeltvedtak er basert på gyldig sakkyndig vurdering. I det siste tilfellet er det ikke angitt varighet på sakkyndig vurdering, og vi har derfor ikke informasjon om hvorvidt den sakkyndige vurderingen vedtaket baserer seg på var gyldig.

Av de 35 vedtakene, var 21 daterte. Tjue vedtak var stilet til foresatte. Det er 14 vedtak som ikke er daterte, og det fremgår ikke av vedtakene hvem de er stilet til. For et vedtak er foresatte kopimottakere.

Reglene vedtaket bygger på, fremgår av 34 vedtak. I et vedtak er det vist til opplæringslovens § 5-1, uten at bestemmelsen er gjengitt i vedtaket. I flere vedtak er det også henvist til opplæringslovens § 3-2. Denne bestemmelsen omhandler omfanget av den vidaregående opplæring i tid.

De faktiske forholdene vedtaket bygger på, er gjengitt i 18 vedtak. I de øvrige vedtakene er de faktiske forhold vedtaket bygger på ikke gjengitt, men det er vist til sakkyndig vurdering i vedtakene.

Opplysninger om klageadgang fremgår av 34 vedtak. Som nevnt er det angitt feil navn på klageinstans i flere vedtak; det er henvist til Fylkesmannen i Nordland, mens det riktige er Statsforvalteren i Nordland.

I 27 vedtak fremgår det hvilken opplæring eleven skal ha og når eleven skal følge ordinær opplæring. I åtte vedtak fremgår det ikke klart hvilke fag/områder spesialundervisningen gjelder for. Innhold i og organisering av opplæringen er beskrevet i 34 vedtak.

I 27 saker er det samsvar mellom vedtaket og PP-tjenestens tilrådning. I fire saker kan vi ikke fullt ut undersøke om det er samsvar, da det ikke klart fremgår av vedtakene hvilke fag/områder spesialundervisningen gjelder. I fire saker er det ikke fullt ut samsvar mellom tilrådning i sakkyndig vurdering og vedtaket. I den ene saken er omfanget av pedagogtimer lavere i vedtaket enn i tilrådingen. I en annen sak knytter avviket seg til kompetanse. I den tredje saken anbefaler PPT undervisning i liten gruppe, eller 1:1. Vedtaket åpner imidlertid for at undervisningen kan være i klassen. I den fjerde saken har PPT åpnet for at skolen kan vurdere å endre på timer knyttet til bruk av spesialpedagog og fagarbeider, etter utprøving høsten 2022. Det fremgår ikke av vedtaket at skolen har prøvd ut før det ble fattet vedtak om å endre timefordeling i henhold til tilrådning. Begrunnelse for avvik fremgår ikke av de fire vedtakene hvor vi ikke finner at det er fullt ut samsvar mellom vedtaket og sakkyndig vurdering.

I syv saker ser vi spor av barnets beste vurderinger knyttet til organisering, omfang og innhold i spesialundervisningen. I de øvrige sakene er disse vurderingene ikke dokumentert.

Det er to tilfeller hvor det foreligger sakkyndig vurdering fra skoleåret 2022/2023, som konkluderte med behov for spesialundervisning, uten at det er fattet vedtak om det. På grunn av intern svikt med registrering og mottak av post, samt overgang til nytt sak og arkivsystem (Elements), ble to sakkyndige vurderinger ikke fanget opp av skolen når de kom i desember 2022. Det er derfor to saker for skoleåret 22/23, hvor det ikke ble fattet enkeltvedtak, utarbeidet IOP eller årsrapport. De aktuelle elevene fikk ikke spesialundervisning skoleåret 22/23. Rektor ble først oppmerksom på svikten i forbindelse med arbeidet med å finne frem dokumentasjon som revisor etterspurte i forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen, høsten 2023.

I 28 av 35 saker er det dokumentert at partene er underrettet om vedtaket og tidspunktet for dette, i seks saker er dette ikke dokumentert. I en sak ble enkeltvedtaket fattet 29.11.22, men først oversendt partene 15.02.2023. Vi legger her til grunn at vedtaksdato, eller dato for skriv til partene om underretning, er tidspunkt for underretning. Ved en skole fremgikk det ikke av adressefeltet øverst i vedtakene hvem som var mottakere, eller dato for vedtaket.

### *5.3.2 Saksbehandlingstid*

Saksbehandlingstiden regnes som redegjort for i kapittel 2, fra henvisning til PPT og til vedtak foreligger. I de fleste sakene vi har gjennomgått har sakkyndig vurdering lengre varighet enn ett år. Eksempelvis kan et enkeltvedtak fattet for skoleåret 2022/2023 være basert på en sakkyndig vurdering fra høsten 2020. I disse tilfellene kan ikke samlet saksbehandlingstid regnes fra henvisning til vedtak fattes. Vi kan ikke fastslå saksbehandlingstid i alle sakene, men i de sakene vi kan anslå saksbehandlingstiden har saksbehandlingstiden vært lengre enn tre måneder. Saksbehandlingstiden avhenger ikke utelukkende av PPT, da det er skolens ansvar å fatte vedtak når sakkyndig vurdering foreligger. Imidlertid har det i de sakene vi har vurdert tidsbruk, tatt lang tid fra henvisning til sakkyndig vurdering foreligger.

Flere av rektorene har opplyst at selve saksbehandlingen virker å være god og effektiv, men fordi det er mange elever som henvises, kan ventetiden før utredninger kommer i gang være betydelig.

Leder i PP-tjenesten har opplyst at tjenesten har ulovlig lang ventetid og opererer med venteliste. PPT behandler saker etter prioritert rekkefølge og ut fra barnets alder og behov. De yngste barna prioriteres først. PPT har ikke ventelister på barn som går i barnehage, dette kan i noen grad kan gå utover barn i skolen. PPT prioriterer saker ut fra alvorlighet. Skolefraværssaker har høy prioritet, mens saker der skolen sier at eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen har lavere prioritet. I noen tilfeller prioriteres også re-henvisninger. Ventelisten for Hemnes kommune ligger på mellom 10-16 saker, til enhver tid. I perioder klarer man likevel å ta unna saker, slik at man er nede på null saker på vent. Leder følger med på og holder oversikt over hvor lenge saker har stått på venteliste og følger også med på fristbrudd. Leder holder oversikt over hvor mange av sakene som har stått på venteliste i under tre måneder, over tre og seks måneder. Ifølge leder har PP-tjenesten ingen saker som har stått på vent i over ett år.

I 2023 registrerte PPT en økning i antall henvisninger fra Hemnes kommune. Disse omhandler lese- og skrivevansker, ofte i kombinasjon med annen problematikk. PPT registrerer også en del henvisninger som omhandler konsentrasjon, oppmerksomhet og atferd.

Vi har mottatt kvartalsrapporteringer fra PPT Rana i Perioden 3. kvartal 2022 til og med 2. kvartal 2023. Ved rapportering 3. kvartal 2022 var det registrert to elever på venteliste. Ved rapportering 2. kvartal 2023 var det registrert 19 elever på venteliste. Vi ser av rapporteringer at det har vært en økning i antall henvisninger fra Hemnes kommune i perioden.

I vår gjennomgang av saker, har vi sett på tidsbruk fra henvisning til sakkyndig vurdering foreligger og tidsbruk fra sakkyndig vurdering foreligger til vedtak fattes. I mange tilfeller er det ikke relevant å undersøke tidsbruken. Dette fordi sakkyndig vurdering har varighet over flere år. Vedtak kan dermed fattes med bakgrunn i sakkyndig vurdering som er utarbeidet på et tidligere tidspunkt. I disse tilfellene har vi undersøkt om vedtak ble fattet i forkant av nytt skoleår.

I tre saker var det relevant å undersøke tidsbruk fra sakkyndig vurdering forelå til skolen fattet enkeltvedtak om spesialundervisning. Tidsbruken i disse var henholdsvis seks dager, 3,5 uker og ca. syv uker. Det var i ytterligere åtte saker relevant å undersøke tidsbruken fra sakkyndig vurdering forelå til vedtak ble fattet, men fordi vedtakene ikke er daterte lar det seg ikke undersøke. I tillegg er det som nevnt to saker hvor sakkyndig vurdering forelå i desember 2022, uten at det ble fattet vedtak om spesialundervisning for skoleåret 2022/2023.

I de øvrige sakene var det ikke relevant å undersøke tidsbruk fra sakkyndig vurdering forelå til vedtak ble fattet. Vi har for disse 24 sakene undersøkt om vedtak ble fattet i forkant av nytt skoleår. I 17 av disse sakene er vedtak om spesialundervisning for skoleåret 2022/2023 fattet i forkant av skoleårets start, eller like etter oppstart av skoleåret. I syv av sakene vet vi ikke når vedtak om spesialundervisning er fattet, da de ikke er daterte.

I seks saker hvor skolene har henvist eleven til PPT, var det aktuelt å beregne tidsbruk fra henvisning til sakkyndig vurdering. Tiden fra henvisning til sakkyndig vurdering forelå i disse sakene var:

- åtte måneder
- ett år og ni måneder
- i overkant av syv måneder
- ti måneder
- elleve måneder
- to år

## 5.4 Fase 5, planlegging og gjennomføring

### Revisjonskriterier

- Hemnes kommune skal utarbeide IOP for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning, som viser mål for og innholdet i opplæringen og hvordan den skal utføres

### Individuell opplæringsplan (IOP)

Planleggings- og gjennomføringsfasen starter når skolen har fattet et enkeltvedtak som gir eleven rett til spesialundervisning. Denne fasen handler blant annet om utforming av IOP. Enkeltvedtaket gir de absolutte rammene for en IOP. En IOP skal utarbeides så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er fattet.

En IOP bygger på det som er fastsatt i enkeltvedtaket og er et arbeidsverktøy for skolen/ lærerne. En IOP skal bidra til å sikre at eleven får et likeverdig og tilpasset opplæringstilbud. Hensikten med IOP er å utvikle kortfattede og praktiske planer til hjelp i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen for elever som har spesialundervisning. IOP skal inneholde følgende:

- Mål for spesialundervisningen
- Hvilke fag eller områder eleven skal få spesialundervisning i
- Hvilken type opplæring eleven skal få, hvilke arbeidsmåter skolen skal bruke, og hvordan skolen skal legge til rette for eleven når det gjelder pedagogisk metode, læremidler og utstyr
- Hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen, og hvor mye tid eleven skal ha i klassen, i gruppe, som eneundervisning eller på en alternativ arena

Hemnes kommune har ikke laget en felles mal som skal brukes av skolene når det skal utarbeides IOP. Flere av rektorene har formidlet til oss at det er ønskelig med en felles mal da det kan gå år mellom hver gang kontaktlærer må utarbeide en IOP, det kan derfor være vanskelig for kontaktlærer å holde seg oppdatert på nye krav og beskjeder om hvordan dette arbeidet skal gjøres. En felles mal kan være til hjelp i kontaktlærers arbeid med utforming av IOP.

I forbindelse med gjennomgang av saker ser vi variasjoner i skolenes arbeid med tanke på utforming og innhold i IOP-er. Vi ser også variasjoner lokalt ved den enkelte skole.

Vi har fra rektorene fått beskrivelser av praksis ved deres skole knyttet til arbeidet med IOP-er.

Rektor ved Bjerka skole har opplyst at arbeidet med IOP settes i gang når enkeltvedtaket er fattet. Det er elevens kontaktlærer som er ansvarlig for arbeidet, men kontaktlærer kan delegere arbeidet til den som skal gjennomføre spesialundervisningen. Som regel gjøres arbeidet i samarbeid mellom kontaktlærer og den som skal gjennomføre spesialundervisningen. Bjerka skole forsøker å ferdigstille arbeidet med IOP før sommerferien. Siste frist for ferdigstilling av IOP er 15. september. Det er en egen kolonne i IOP-en, hvor det skal fremgå om IOP er drøftet med foresatte muntlig eller skriftlig.

Rektor ved Bleikvassli skole har opplyst at det alltid skal utarbeides IOP for elever med vedtak om spesialundervisning. Skolen benytter seg av egen mal for utarbeidelse av IOP. Elevens kontaktlærer er ansvarlig for arbeidet i samarbeid med elevens faglærere. Skolens frist for å ferdigstille IOP er 15. juni. I gitte tilfeller kan fristen være vanskelig å overholde. Rektor følger

med på at det ikke går for lang tid fra et enkeltvedtak er fattet, til IOP er utarbeidet. Rektor anslår at IOP som hovedregel er utarbeidet ca. fire uker etter at enkeltvedtaket er fattet. Ifølge skolens virksomhetsplan er frist for utarbeidelse av IOP satt til uke 22.

Rektor ved Finneidfjord skole har opplyst at kontaktlærer skal utarbeide IOP og ferdigstille denne til høstferien. Når IOP er utarbeidet, leverer kontaktlærer IOP til rektor. Skolen ønsker at foreldrene skal kjenne til IOP og innholdet i denne, kontaktlærer skal derfor gjennomgå IOP med foreldre/foresatte. Rektor følger med på at IOP utarbeides.

Rektor ved Hemnes sentralskole har opplyst at det er kontaktlærer som er ansvarlig for å utarbeide IOP. Frist for når dette arbeidet skal være utført fremgår av skolens pedagogiske kalender. Rektor har gitt beskjed om at hun skal varsles dersom fristen ikke kan overholdes. Rektor har bedt lærerne om å sette seg inn i sakkyndig vurdering når de skal utarbeide IOP, da det i sakkyndig vurdering fremgår hvordan undervisningen kan gjennomføres til elevens beste. Rektor har opplyst at hun er tilgjengelig for å veilede/ bistå kontaktlærer i dette arbeidet. I tillegg kan kontaktlærer drøfte saken med andre kollegaer i «klasseteam» annen hver uke, og med andre lærere som er involvert i arbeidet rundt eleven. Rektor har opplyst at hun ikke har oversikt om det blir utarbeidet IOP-er i alle saker, hun har heller ikke et eget system/rutiner for å følge med på at dette gjøres. Rektor har opplyst at hun er usikker på om elevene får medvirke i arbeidet med egen IOP, hun tror nok at skolen har en vei å gå i forhold til elevenes medvirkning på området. I skolens årshjul for skoleåret 2022-2023 står det at frist for utarbeidelse av IOP er 16. september og at IOP til neste skoleår skal skrives i samarbeid med TPO- ressursen i skolen.

Rektor ved Korgen sentralskole har opplyst at skolen har utarbeidet en prosedyre for arbeid med spesialundervisning. Denne ligger i Compilo og er tilgjengelig for lærerne. Det går frem av prosedyren at alle enkeltvedtak om spesialundervisning skal følges opp ved at det lages en IOP. Målene for opplæringen og innholdet i opplæringen skal beskrives i henhold til skjemaet for IOP. Videre står det at IOP skal være klar til skolestart. Hvis dette ikke lar seg gjøre er endelig frist 1. september. Videre heter det at foreldre skal være delaktige i utformingen av IOP, og at medvirkningen skal dokumenteres. Foreldre og PPT skal ha kopi av ferdig IOP. Fristene for utarbeidelse av IOP står også i skolens virksomhetsplan.

Hemnes kommune har fattet 35 enkeltvedtak om spesialundervisning for skoleåret 2022/2023. Det skal dermed foreligge IOP i 35 saker. I 27 av 35 saker har vi mottatt skriftlig IOP. I 12 av 27 saker er IOP datert, i de sakene hvor IOP ikke er datert fremkommer det likevel informasjon om at de gjelder for skoleåret 2022/2023.

I alle IOP-er er det fylt ut informasjon om mål. Hvor konkrete og målbare målene som er satt er, variere. Innhold og utføring av opplæringen fremgår i 25 av 27 IOP-er, men også her varierer det hvor utfyllende beskrivelsene er. Det fremgår ikke av alle IOP-er hvordan opplæringen skal gis; i klasse, gruppe, eneundervisning e.l. Dette medfører at enkelte IOP-er er vanskelig å forstå, fordi planene i liten grad viser helhet og sammenheng opplæringstilbudet.

I flere saker kan vi ikke ta stilling til om IOP omfatter mer enn enkeltvedtaket, fordi det ikke er angitt i enkeltvedtaket hvilke fag spesialundervisningen gjelder for. I de sakene hvor vi kan ta stilling til dette, finner vi at IOP er i tråd med enkeltvedtaket.

## 5.5 Fase 6, evaluering og veien videre

### Revisjonskriterier

- Hemnes kommune skal innen 31. mai utarbeide en årsrapport for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning
- Hemnes kommunes årsrapporter skal ta utgangspunkt i elevens IOP. Rapporten skal vise hvilken opplæring eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling ut fra målene som er fastsatt i IOP-en. Når elevens utvikling er vurdert må skolen, i samarbeid med foresatte og eleven, vurdere om det er behov for videre spesialundervisning, eller om eleven kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.
- Hemnes kommune bør involvere eleven i vurderingen av egen trivsel, læring og utvikling.

### Årsrapport

Denne fasen består i at skolen vurderer elevens utvikling og hvordan opplæringstilbudet fungerer. Grunnlaget for vurderingen er årsrapport og IOP. Skolen skal utarbeide en årsrapport for alle elever med spesialundervisning. Årsrapporten skal gi en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven. Årsrapporten skal sendes til eleven/ foreldrene og til kommunen. Elevens utvikling skal vurderes ut fra målene som er satt i elevens IOP. Elevene bør trekkes aktivt med i vurderingen av sin trivsel, læring og utvikling<sup>17</sup>

I vår gjennomgang av årsrapporter har vi undersøkt om årsrapporter gir en skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling ut fra målene som er satt i elevens IOP og om eleven har behov for videre spesialundervisning. Vi har videre undersøkt om årsrapporter er utarbeidet innen kommunens egen frist 31.05.<sup>18</sup> Vi har også undersøkt om eleven har medvirket i vurderingen av egen trivsel, læring og utvikling og om dette er dokumentert.

Nedenfor følger den enkelte rektors beskrivelser av praksis ved deres skole knyttet til arbeidet med årsrapporter.

#### *Bjerka skole*

Rektor har opplyst at årsrapport skal skrives og ferdigstilles på slutten av skoleåret. Det er kontaktlærerens ansvar at arbeidet gjennomføres i henhold til de frister som rektor setter. Foreldrene er involvert underveis, og barnets stemme innhentes ofte gjennom kontakt med foreldrene. Hemnes kommune har satt en egen frist for dette arbeidet, som er ved utgangen av mai. Rektor har satt en tidligere frist ved skolen, denne fristen er 10. mai.

#### *Bleikvassli skole*

Rektor har opplyst at skolen har utarbeidet egen mal for årsrapport. Malen er en forlengelse av mal til IOP. Kontaktlærer er ansvarlig for at det utarbeides årsrapport, men det gjøres i samarbeid med elevens faglærere. I kommunedelplanen «leselyst i Hemnes» er det vedtatt at årsrapport skal være ferdigstilt innen mai. Rektor formidlet at hun må påse at hun skriver inn fristen i skolens virksomhetsplan, fordi hun da vil få en påminnelse om fristen og kan følge den

<sup>17</sup> Udir, veilederen spesialundervisning

<sup>18</sup> Kommuneplan leselyst i Hemnes 2023-2027

opp overfor de aktuelle kontaktlærerne. I skolens virksomhetsplan for 2022-2023, står det at frist for utarbeidelse av årsrapport er i uke 22. I forbindelse med fakta gjennomgang av rapporten, har rektor opplyst at elevens vurdering av egen læring skjer i elevsamtaler med kontaktlærer. Årsrapporter gjennomgås i møte, og undertegnes av foresatte.

#### *Finneidfjord skole*

Rektor har opplyst at årsrapport skal utarbeides i løpet av juni, eller i god tid før skoleåret er ferdig. Rektor har opplyst at han må skjerpe inn fristen, slik at skolen overholder kommunens egen frist som er i løpet mai. Rektor følger med på at det skrives årsrapport som sier noe om hvordan spesialundervisningen har vært gjennomført og om eleven har hatt forventet progresjon. Rektor forventer at lærerne sier fra til ham, dersom det oppstår særlige utfordringer knyttet til spesialundervisningen i løpet av skoleåret.

#### *Hemnes sentralskole*

Rektor har opplyst at kontaktlærer er ansvarlig for å utarbeide årsrapport. Rektor er usikker på om kommunens egen frist (innen mai) ble vedtatt i fjor, eller om fristen gjelder fra i år. Skolen ved rektor har ikke et system for å følge med på om oppgaven blir utført av kontaktlærer. Rektor har videre opplyst at hun må «satse» på at oppgaven blir utført. I skolens årshjul for 2022-2023 står det at frist for årsrapport er 22. mai.

Nedenfor følger en oppsummering av funn knyttet til Hemnesskolenes arbeid med årsrapporter.

Hemnesskolene har fattet enkeltvedtak om spesialundervisning i 35 saker for skoleåret 2022/23. Vi har mottatt årsrapporter i 26 av 35 saker. Det mangler dokumentasjon på at det er utarbeidet årsrapport i ni saker. I fire av sakene hvor det ikke foreligger årsrapporter, har vi fått oversendt helårsvurderinger som er signert av foresatte i to saker og vurdering knyttet til bruk av alternativ opplæringsarena i to saker.

I elleve av 26 saker er årsrapporter datert. Syv av de elleve årsrapportene som er daterte, er utarbeidet innenfor kommunens egen frist, 31. mai. For de sakene hvor dato ikke fremgår av årsrapportene, kommer det frem informasjon om at de gjelder for skoleåret 2022/2023. I flere av sakene er IOP og årsrapport i samme dokument og signert med dato. I disse tilfellene er vi usikre på om dato for signering er dato for utarbeidelse av årsrapport.

I 24 av 26 saker inneholder årsrapporter en oversikt over opplæringen som eleven har fått og vurderinger av elevens utvikling ut fra målene som er satt i elevens IOP. Det varierer i flere av sakene hvor utfyllende oversikten over opplæringen som er gitt, og/eller beskrivelser av skolens vurderinger av elevens utvikling sett opp imot målene som er satt i elevens IOP fremgår.

I en sak kan vi ikke ta stilling til om årsrapport inneholder vurderinger av elevens utvikling sett opp imot målene i elevens IOP, fordi vi ikke har mottatt IOP i saken.

Skolene har i alle de 26 sakene vurdert om eleven har videre behov for spesialundervisning.

I fem av 26 saker fremgår av dokumentasjonen vi er forelagt at årsrapport er sendt til eller gjennomgått med foresatte og/eller elev. Ved en skole har rektor opplyst at elevens vurdering av egen læring skjer i elevsamtaler med kontaktlærer, videre har samme rektor opplyst at årsrapporter gjennomgås i møte, og undertegnes av foresatte.



Barnets medvirkning i vurderingen av egen trivsel, læring og utvikling er ikke dokumentert i noen av sakene. I noen årsrapporter kommer det frem informasjon om at eleven selv har uttrykt at hen kjenner seg inkludert i klassen. Ved en skole har rektor opplyst at elevens vurdering av egen trivsel og læring skjer i elevsamtaler med kontaktlærer.

### 5.6 Elevens og foresattes medvirkning i saksbehandlingen

Barn har rett til å uttale seg om alle forhold som berører ham eller henne, men ingen plikt til å uttale seg før avgjørelser som berører barnet treffes. Før barnet uttaler seg skal barnet få tilstrekkelig og tilpasset informasjon om saken, slik at barnet forstår hva saken gjelder. Barn har rett til fritt å gi uttrykk for sine synspunkter. Vi har i intervjuer med rektorene innhentet opplysninger om hvordan skolene sørger for barnets medvirkning i saksbehandling om spesialundervisning.

Rektorene har opplyst at barnets stemme/ barnets beste ivaretas i alle ledd av skolens arbeid med opplæringen. I mange av sakene hvor elever har spesialundervisning er det opprettet ansvarsgruppe rundt elevene. I alle møter som gjennomføres rundt disse elevene, drøftes det bl.a. hvordan man kan legge til rette for eleven med utgangspunkt i «barnets beste». I de tilfeller hvor barnet selv ikke kan uttrykke egne behov eller ønsker, ivaretas dette av barnets foresatte. Skolene jobber aktivt med å innhente barnets stemme. En rektor har gitt uttrykk for at barnets synspunkter og vurderinger av «barnets beste», kan tydeliggjøres i enkeltvedtaket utover dagens ordlyd med henvisning til sakkyndig vurdering.

Noen rektorer opplyste at de tenker skolen kan bli bedre på å involvere og dokumentere elevenes medvirkning i arbeidet med IOP og årsrapport. Flere mente at skolen har et utviklingspotensial når det kommer til arbeid med evaluering av IOP-er. I tillegg uttrykte noen rektorer at kommunen skulle ha jobbet mer på overordnet nivå, for å få på plass felles skjemaer og felles håndtering av saksbehandling i saker om spesialundervisning. Bl.a. kunne man tatt med et punkt om elevens syn på saken og medvirkning.

Rektorene har opplyst at foresatte er involvert i saksbehandlingen underveis i prosessen. Det gjennomføres samtaler med foresatte og det innhentes samtykke fra foresatte før eleven henvises til PPT. Videre har rektorene opplyst at foresatte mottar kopi av pedagogisk rapport og at sakkyndig vurdering. Som hovedregel gjennomgås sakkyndig vurdering med foresatte før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. I vedtaket opplyses foresatte om rettigheter og klageadgang. Flere rektorer har opplyst at IOP og årsrapport skal gjennomgås med eleven og dens foresatte.

## 6 RUTINER FOR Å SIKRE AT OMFANG AV SPESIAL- UNDERVISNING ER I TRÅD MED ENKELTVEDTAKET

---

*Hvilke rutiner har skolene for å sikre at enkeltelever får spesialundervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver?*

### 6.1 Skolenes rutiner

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Som ansvarlig kan skoleeier ikke frasi seg sitt ansvar ved delegering, men utførelse av oppgaven kan delegeres til rektor ved den enkelte skole.

Hemnes kommune som skoleeier har ikke utarbeidet felles rutiner som skolene skal benytte for å sikre at enkeltelever får spesialundervisning i det omfanget som enkeltvedtaket foreskriver. I dette kapittelet gir vi en beskrivelse av den enkelte skoles rutiner for å sikre at enkeltelever får spesialundervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver.

#### **Bjerka skole**

Rektor har «skyggeregnskap» for å holde en oversikt over at tildelte årstimer i enkeltvedtak om spesialundervisning overholdes. Når pedagog/spesialpedagog har fravær, settes det ofte inn en assistent til å utføre jobben. Dette har sammenheng med lite/ingen tilgang på vikarer. Hvis rektor har mulighet til å gi mer spesialundervisning i perioder, gjøres dette for «å bøte på» tapte spesialundervisningstimer ved fravær av pedagog/spesialpedagog.

#### **Bleikvassli skole**

Spesialundervisningstimer som utgår på grunn av fravær i personalet blir kompensert for så godt det lar seg gjøre med vikar, men timene kan ikke alltid gjennomføres til rett tid når det er stort fravær. Innleid vikar følger da opp eleven etter instruks fra kontaktlærer/ faglærer. Skolen opplyser om slike endringer i samarbeidsmøter med foresatte og PPT, så de får mulighet til å uttale seg om de løsningene skolen har valgt. Hittil har skolen fått gode tilbakemeldinger når den har informert om slike nødvendige endringer. Rektor synes det er viktig å fortsette å informere når skolen har måttet endre vanlig praksis så alle vet hvorfor den midlertidige endringen blir gjort.

Med hensyn til kommunale rutiner for å fange opp samlet omfang for eventuelle avvik fra innvilget omfang av spesialundervisning på alle skolene i Hemnes, kjenner rektor ikke til om dette finnes. Rektor formidlet at hvis kommunen skal ha et slikt skjema, er det naturlig at enhetsleder tar ansvar for dette. Rektor følger med på sin skole, og praksis er at hun ikke rapporterer oppover i systemet så lenge skolen ikke avdekker mangler.

Rektor rapporterer i GSI<sup>19</sup> på hva som er innvilget av spesialundervisning. GSI har spørsmål om spesialundervisning, og hvis skolen har elever med enkeltvedtak og ikke rapporterer om spesialundervisning er det en indikator på at spesialundervisningen ikke er lagt inn i skolens planer. Timer/ressurser til spesialundervisning legges inn i timeplanen, med bakgrunn i enkeltvedtak. Når man rapporterer i GSI gjøres dette i tråd med timeplanen, altså hvilken undervisning som gis i normaluker der ingen i personalet, eller eleven, er borte fra skolen. Endringer som gjøres på enkeltdager fordi noen er borte vises ikke i GSI. Det er her det er viktig å følge med for å få satt inn ekstra oppfølgingstimer hvis ei økt har måtte utgå som følge av

---

<sup>19</sup> Grunnskolens informasjonssystem, Udir

fravær. I tillegg har skolen en dialog i samarbeidsmøtene med foresatte og PPT hvor endringer blir forklart når det har vært nødvendig å gjøre unntak i organiseringen. Eksempler på unntak kan være bytte av lærer eller tidspunkt, så spesialundervisningen ikke har blitt gitt helt i henhold til fast, avtalt rutine. Rektor opplyste at ved hennes skole har man god kontroll for å følge med på dette, men hun kan ikke svare på hvordan overordnet nivå i kommunen holder seg orientert. Hun opplyste også at dette har vært et fast punkt i styringsdialogen mellom henne og tidligere enhetsleder.

### **Finneidfjord skole**

Rektor har ikke utviklet egne rutiner for å følge med på dette utover at han har løpende dialog med lærerne sine, og utfordringer knyttet til gjennomføring av spesialundervisning. Ved skolen gjennomføres det ukentlige møter mellom ham og lærerne. I møtene snakkes det bl.a. om hvordan det går ute i klassene. Rektor følger med på at IOP utarbeides og at det skrives årsrapporter som sier noe om hvordan spesialundervisningen har vært gjennomført og om eleven har hatt forventet progresjon. Rektor forventer at lærere sier fra til ham, dersom det oppstår særlige utfordringer knyttet til spesialundervisningen i løpet av skoleåret.

Rektor fortalte at han har et personal med høy tilstedeværelse, det er lite sykefravær i personalgruppen. Likevel er det alltid en utfordring dersom man må sette inn en vikar for en kontaktlærer. Han som rektor veileder vikaren dersom det er elever i gruppen/ klassen med rett på spesialundervisning.

Rektor opplyste at han mener det vil være vanskelig å utarbeide rutiner/ systemer for å sikre at elever til enhver tid får det eleven skal ha. Det handler ikke bare om antall timer, men også om kvalitet på undervisningen og at man har kvalifisert arbeidskraft inne i klassene som skal gi opplæring til alle elevene og spesialundervisning.

### **Hemnes Sentralskole**

Rektor og inspektør snakker sammen om hvilke elever som skal skjermes, ved fravær hos personalet. Ved fravær forsøker rektor og inspektør å organisere ressursene på en annen måte. Man prøver å unngå å ta fra dem som skal ha sine timer. Ved Hemnes skole ser man først hvor det er to lærere, og hvem av dem man kan flytte på. Rektor fortalte at hun er usikker på hvilke rutiner man kan lage for å sikre at enkeltelever får spesialundervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver. Hun fortalte at hun mener at dette blir litt pluss og minus regnskap, fordi hun også ved behov gir mer enn det omfanget enkeltvedtaket foreskriver uten at dette registreres. Ved utløsning av ekstra lærerressurser, settes de inn på de trinn der skolen har elever med enkeltvedtak. Dette er en muntlig øvelse, rektor minner inspektøren på å sette inn på de trinnene når hun ser at det er utløst ledig kapasitet, f.eks. når det er prosjektarbeid, tentamensperioder, skoleturer eller andre perioder der det blir ledig kapasitet. Rektor klarer derfor ikke å se for seg hvordan man skal kunne lage gode rutiner/ systemer for å følge med på dette.

### **Korgen sentralskole**

Rektor opplyste å aldri ha sett eller hørt om noen overordnede rutiner i kommunen for å sikre at elever får spesialundervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver. Ved Korgen sentralskole har man laget seg egne rutiner for sikre/ følge med på at elever som mister timer til spesialundervisning får dette «tilbakebetalt». Ifølge rektor er det lettere å ha rutiner for å følge med på at timer bli «levert», enn å lage rutiner for sikre kvaliteten på spesialundervisningen, som kanskje er det viktigste. Rektor mener fokuset bør være på mål, tiltak og gjennomføringen av tiltak for å nå målene med spesialundervisning.

Som redegjort for i kapittel 4, er det ikke praksis for å melde avvik ved eventuelt bortfall av spesialundervisningen.

## 6.2 Oppsummering

Hemnes kommune har ikke utarbeidet en felles rutine for å sikre at enkeltelever får spesialundervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver.

Samtlige rektorer har opplyst at sykefravær og annet fravær, eller manglende kompetanse hos den som skal utføre spesialundervisningen, er den største risikoen for at elever med enkeltvedtak ikke får spesialundervisning i tråd med vedtaket. Ved fravær hos personalet forsøker skolene å skjerme elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning slik at disse elevene får det de har krav på, ved å organisere ressursene på en annen måte.

Alle skolene har opplyst å ha rutiner for å sikre/ følge med på at elever får spesialundervisning i det omfanget enkeltvedtaket foreskriver. Noen skoler har utarbeidet skriftlige rutiner for å holde oversikt over at tildelte årstimer i enkeltvedtaket om spesialundervisning overholdes, slik at elever som mister timer til spesialundervisning får timene «tilbakebetalt» på et senere tidspunkt. Ved andre skoler har man løpende dialog og regelmessige møter hvor bl.a. utfordringer knyttet til gjennomføring av spesialundervisning drøftes.

Flere rektorer mener at elevens utbytte av spesialundervisningen ikke bare handler om antall timer, men også om kvaliteten på spesialundervisningen som gis. For å sikre at elever med enkeltvedtak om spesialundervisning får best mulig utbytte av opplæringen, må man ifølge rektorene også sette søkelys på utarbeidelse av mål for spesialundervisningen, tiltak og gjennomføring av tiltakene og ikke bare ensidig fokusere på at tildelte årstimer i enkeltvedtaket overholdes.

## 7 REVISORS OPPSUMMERING OG VURDERINGER

---

### 7.1 Internkontroll

Vi har gjennomgått kommunedirektørens plikt til å ha internkontroll som skal sikre at lover og forskrifter følges. Nedenfor følger våre oppsummerte funn og vurderinger på området.

Administrasjonen i Hemnes kommune har utarbeidet et delegeringsreglement som er fremlagt og vedtatt av kommunestyret. På denne bakgrunn vurderer vi at revisjonskriteriet: «*Administrasjonen i Hemnes kommune skal utarbeide delegasjonsreglement som legges frem for kommunestyret*», **er oppfylt.**

Hemnes kommune har utarbeidet planer hvor skolenes hovedoppgaver og mål fremgår. Kommunen har beskrivelser av organiseringen av arbeidet med spesialundervisning, herunder; overordnet samarbeidsavtale med PPT Rana kommune, i tillegg er det inngått samarbeidsavtaler mellom PPT Rana og den enkelte skole. Kommunestyret har vedtatt delegasjonsreglement. Av dette fremgår at enhetsleder for skole kan videre delegerer myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning til rektorene. Rektorene opplever at de har fått denne myndigheten, men det foreligger ikke en formell delegering av myndigheten fra enhetsleder til rektorene.

På denne bakgrunn vurderer vi revisjonskriteriet: «*Hemnes kommune bør ha utarbeidet en beskrivelse av skolenes hovedoppgaver, mål og organisering for arbeidet med spesialundervisning*», **som i stor grad, men ikke fullt ut oppfylt.**

Hemnes kommune har ikke utarbeidet egne rutiner/prosedyrer for hvordan skolene skal arbeide for å innfri elevens rett til spesialundervisning. Hemnes kommune har inngått vertskommunesamarbeid om PP-tjenester med Rana kommune, hvor Rana kommune er vertskommune. PPT Rana har utarbeidet en «håndbok for tilpasset opplæring og spesialundervisning», hvor rutinebeskrivelser og maler for alle faser i saksbehandling i saker om spesialundervisning fremgår. PPT har opplyst at rutinebeskrivelse og mal for henvisninger til PP-tjenesten gjelder for alle kommunene som deltar i vertskommunesamarbeidet. I våre samtaler med rektorene har samtlige vist til denne rutinebeskrivelsen, og formidlet at mal for henvisning brukes.

På denne bakgrunn vurderer vi at revisjonskriteriet: «*Hemnes kommune bør ha utarbeidet rutiner/prosedyrer for hvordan skolene skal arbeide for å innfri elevens rett til spesialundervisning*», **i liten grad er oppfylt.**

Hemnes kommune har etablert strukturer og systemer for å ha oversikt og kunnskap om status i arbeidet med spesialundervisning. Hemnes kommune har etablert Dialogmodellen, og fast møtstruktur mellom ulike ledernivå og lokalt på skolene. I tillegg har kommunen systemer for å melde avvik og et elektronisk system for internkontroll. Imidlertid er det store variasjoner i hvilken grad skolene har implementert og tatt i bruk disse systemene. Systemet for internkontroll (Moava) oppfatter vi ikke som fullt ut klargjort for bruk av skoleeier.

På denne bakgrunn vurderer vi revisjonskriteriet: «*Hemnes kommune bør ha oversikt og kunnskap om status i arbeidet med spesialundervisning*», **som delvis oppfylt.**

Vi har ikke funnet at Hemnes kommune har rutiner for å systematisk evaluere egen internkontroll for sitt arbeid med spesialundervisning. På denne bakgrunn vurderer vi revisjonskriteriet: «*Hemnes kommune bør ha rutiner for å evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll*», **som ikke oppfylt.**

Hemnes kommune har ikke praksis for å melde avvik om spesialundervisning. Dette resulterer i at kommunen ikke har en samlet oversikt over svikt på området, som kan benyttes i forbedringsarbeidet.

Som redegjort for i kapittel 4 og 5, har samtlige rektorer opplyst å ha egne systemer og rutiner som skal bidra til å hindre, eller å avdekke svikt i skolens arbeid med spesialundervisning. Ved noen skoler har rektor opplyst at egne systemer og rutiner har bidratt til å fange opp svikt, mens det ved en skole ikke ble avdekket svikt selv om skolen har system og rutiner.

På denne bakgrunn vurderer vi revisjonskriteriet: «*Hemnes kommune bør ha system for å fange opp avvik og bruke kunnskapen i forbedringsarbeidet*», **som i liten grad oppfylt.** I vurderingen har vi vektlagt at kommunen ikke har samlet oversikt over svikt på området, og at en skole gjennom egne systemer ikke har fanget opp svikt i eget arbeid med spesialundervisning.

Administrasjonen i Hemnes kommune har utarbeidet en rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen for skoleåret 2022/2023 og fremlagt denne for kommunestyret i møte 11.04.2024. Også for 2020/2021 og 2021/2022 er det utarbeidet tilstandsrapport som er fremlagt for kommunestyret.

På denne bakgrunn vurderer vi revisjonskriteriet: «*Administrasjonen i Hemnes kommune skal utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen og fremlegge denne for kommunestyret*», **som oppfylt.**

## 7.2 Saksbehandling spesialundervisning

Vi har totalt gjennomgått 35 saker hvor det var fattet enkeltvedtak om spesialundervisning for skoleåret 2022/2023. Det er i tillegg to saker hvor det ble utarbeidet sakkyndig vurdering i løpet av skoleåret, og skulle vært fattet enkeltvedtak, men det ikke ble gjort.

### Henvisninger

Vi har mottatt dokumentasjon på at skolene i Hemnes har henvist eleven i åtte av sakene. Syv av de åtte henvisningene er signert av rektor ved aktuell skole. I en henvisning mangler signatur fra skolen.

I de åtte sakene vi har mottatt henvisning, vurderer vi revisjonskriteriet «*Hemnes kommune ved rektor skal sende en formell henvisning til PPT*», **som i all hovedsak oppfylt.**

For de 12 sakene hvor vi ikke har mottatt henvisning og vi ikke har informasjon om det er skolene som har henvist eller ikke, har vi ikke grunnlag for å vurdere revisjonskriteriet. I de 15 sakene hvor det ikke er skolene som har henvist er det ikke relevant å vurdere revisjonskriteriet.

Hemnes kommune har i alle saker hvor det foreligger henvisning, benyttet seg av mal for henvisning. I åtte av åtte saker er også pedagogisk rapport vedlagt henvisningen, i et tilfelle var ikke PPT Ranas mal for pedagogisk rapport brukt.

På denne bakgrunn vurderer vi revisjonskriteriet «Hemnes kommune skal benytte seg av mal for henvisningsskjema med pedagogisk rapport, utarbeidet av PPT Rana», **som i all hovedsak oppfylt.**

I alle sakene vi har mottatt henvisning, er det dokumentert at foresatte har samtykket til henvisningen. Ingen av elevene i de undersøkte saker var fylt 15 år på tidspunktet for henvisning. Det var derfor ikke aktuelt med elevens samtykke. Ut fra dette vurderer vi revisjonskriteriet: «*Hemnes kommune skal innhente samtykke til henvisning fra foresatte til elever under 18 år, og fra eleven selv når hen er fylt 15 år før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning*», **som oppfylt.**

#### Sakkyndig vurdering

Vi har lagt til grunn at det skal foreligge sakkyndig vurdering i 35 saker. I alle sakene skal kommunen sikre at sakkyndig vurdering har innhold i tråd med minimumskravet i opplæringsloven.

Vi har mottatt sakkyndig vurdering i alle sakene. I en sak var varighet av sakkyndig vurdering ikke opplyst. På bakgrunn av dette vurderer vi revisjonskriteriet: «*Hemnes kommune skal sikre at det foreligger sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialundervisning*», **som oppfylt.**

I de 35 sakene hvor sakkyndig vurdering foreligger, finner vi at disse har innhold i tråd med minimumskravet i opplæringsloven. Med bakgrunn i dette vurderer vi revisjonskriteriet: «*Hemnes kommune skal sikre at sakkyndig vurdering har innhold i tråd med minimumskravene i opplæringsloven*», **som oppfylt.**

#### Enkeltvedtak

Vurdering av tidsbruk fra sakkyndig vurdering foreligger til enkeltvedtak er fattet er aktuelt å vurdere i de tilfellene vedtaket er fattet basert på en ny sakkyndig vurdering. Sakkyndig vurdering kan ha varighet over flere år og enkeltvedtak fattes for hvert skoleår. I tre saker var det relevant å undersøke tidsbruk fra sakkyndig vurdering forelå til skolen fattet enkeltvedtak. Tidsbruken i disse var henholdsvis seks dager, 3 ½ uker og ca. 7 uker.

Det var i ytterligere åtte saker relevant å undersøke tidsbruken fra sakkyndig vurdering forelå til vedtak ble fattet, men fordi vedtakene ikke er datert lar det seg ikke undersøke. I tillegg er det som nevnt to saker hvor sakkyndig vurdering forelå i desember 2022, uten at det ble fattet vedtak om spesialundervisning for skoleåret 2022/2023. I de øvrige sakene var det ikke relevant å undersøke tidsbruk fra sakkyndig vurdering forelå til vedtak ble fattet. Vi har for disse 24 sakene undersøkt om vedtaket ble fattet i forkant av nytt skoleår. I 17 av de 24 sakene var vedtak fattet i forkant av skoleåret eller like etter skoleårets start. I de øvrige syv sakene vet vi ikke når vedtak om spesialundervisning er fattet, da de ikke er daterte.

På bakgrunn av ovennevnte er vår samlede vurdering at revisjonskriteriet «*Hemnes kommunes vedtak om spesialundervisning skal fattes umiddelbart etter at sakkyndig vurdering foreligger eller i forkant av nytt skoleår*», **er delvis oppfylt.** Vi bemerker at det i relativt mange saker ikke lar seg gjøre å vurdere dette da skolene ikke har datert vedtakene. Vi bemerker også at det er en alvorlig svikt at kommunen ikke har fanget opp to sakkyndige vurderinger som kom i løpet av skoleåret.

Det er seks saker hvor det er relevant å vurdere tidsbruk fra henvisning til enkeltvedtaket foreligger, og vi har grunnlag for å gjøre en slik vurdering. I alle seks sakene har det gått langt over tre måneder fra henvisning til PPT til enkeltvedtaket foreligger.

Ut fra dette vurderer vi revisjonskriteriet: «*Hemnes kommune skal som hovedregel sikre at det ikke går mer enn tre måneder fra henvisning til PPT til enkeltvedtaket foreligger*», **som ikke oppfylt.**

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

Alle enkeltvedtak er skriftlig.

I vår gjennomgang fant vi at flertallet av vedtakene viser til reglene enkeltvedtaket bygger på, og nevner de faktiske forhold. Imidlertid bemerker vi at det i flere vedtak også vises til opplæringslovens § 3-2<sup>20</sup> som ikke gjelder for grunnskolen.

På bakgrunn av ovennevnte vurderer vi at revisjonskriteriet om at: «*Hemnes kommunes vedtak om spesialundervisning skal være skriftlig og begrunnet*», **i all hovedsak er oppfylt.**

Videre fant vi at skolene i flertallet av vedtakene har fulgt PP-tjenestens tilråding. I fire saker har skolene ikke fulgt tilrådingen, avvikene er ikke begrunnet i enkeltvedtaket. I fire saker lar det seg ikke fullt ut undersøke om det er samsvar mellom tilråding og enkeltvedtak, dette da det ikke fremgår klart av enkeltvedtakene hvilke fag/ områder spesialundervisningen gjelder for.

I de tilfeller hvor skolen har fulgt PP-tjenestens tilråding er det ikke aktuelt med begrunnelse av avvik. For de fire sakene hvor det er avvik mellom tilråding og enkeltvedtak har kommunen ikke begrunnet avvikene i enkeltvedtaket. I fire saker har vi ikke grunnlag til å vurdere om det er samsvar mellom tilråding og enkeltvedtak. For de fire sakene hvor vi kan gjøre vurderingen, vurderer vi revisjonskriteriet: «*Hemnes kommune skal begrunne i vedtaket dersom det er avvik mellom tilråding og enkeltvedtak*», **som ikke oppfylt.**

Det skal gå frem av enkeltvedtaket hvor lenge det varer, jf. opplæringsloven § 5-1 første ledd og forvaltningsloven, jf. veilederen om spesialundervisning. Som hovedregel bør enkeltvedtaket gjelde for ett opplæringsår av gangen. Enkeltvedtaket kan ikke ha lengre varighet enn den sakkyndige vurderingen vedtaket bygger på.

Det fremgår av alle enkeltvedtak hvilken varighet de har og at de gjelder for skoleåret 2022/2023.

De faktiske forholdene vedtaket bygger på, er gjengitt i 18 vedtak. I de øvrige vedtakene vises det til sakkyndig vurdering.

---

<sup>20</sup> Opplæringslova § 3-2. Omfanget av den vidaregåande opplæringa i tid.



I 27 vedtak fremgår det hvilken opplæring eleven skal ha og når eleven skal følge ordinær opplæring. I åtte vedtak fremgår det ikke klart hvilke fag/områder spesialundervisningen gjelder for. Innhold i og organisering av opplæringen er beskrevet i 34 vedtak.

På denne bakgrunn vurderer vi revisjonskriteriet: «*Hemnes kommunes vedtak skal ha det innhold som følger av regelverket*», **som ikke fullt ut oppfylt**. Vi bemerker at vi ser forskjeller mellom skolene når det gjelder innholdet i vedtakene, herunder beskrivelser av opplæringen eleven skal ha.

I syv av 35 vedtak ser vi spor av at skolen har gjort barnets beste vurderinger knyttet til organisering, omfang og innhold i opplæringen i enkeltvedtaket. Ut fra dette vurderer vi revisjonskriteriet: «*Hemnes kommune skal sikre at barnets beste vurderinger, knyttet til omfang, innhold og organisering av spesialundervisningen fremgår av enkeltvedtaket*», **som ikke oppfylt**. Vi har i vurderingen vektlagt at det ikke i noen av vedtakene fremkom uttrykkelig at dette var vurdert.

Vi ser variasjoner i hvordan skolene underretter foresatte og elev om enkeltvedtak. Ved noen skoler stiles vedtaket til foresatte, ved andre skoler orienteres foresatte muntlig og i egne skrivi om underretning av vedtak, hvor dato for dem fremgår.

I 28 av 35 saker fremgår det av dokumentasjonen at partene er underrettet om enkeltvedtaket så snart som mulig. I seks saker er tidspunkt for underretning ikke dokumentert, vi kan derfor ikke ta stilling til om partene er underrettet om enkeltvedtaket så raskt som mulig. I en sak ble enkeltvedtaket fattet 29.11.22, men først oversendt partene 15.02.2023. På denne bakgrunnen vurderer vi revisjonskriteriet: «*Hemnes kommune skal underrette elev og foresatte om enkeltvedtaket så snart som mulig*», **som i all hovedsak oppfylt**. I de seks sakene hvor det ikke foreligger dokumentasjon har vi ikke grunnlag for å vurdere revisjonskriteriet.

Informasjon om klageadgang fremgår av 34 enkeltvedtak. Vi ser at det i flere av sakene er oppgitt feil navn på klageinstans. I en av de gjennomgåtte sakene mangler det informasjon om at kommunen kan bistå parten med klage. Vi vurderer revisjonskriteriet «*Hemnes kommune skal sikre at underretningen gis skriftlig med informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage*», **som i all hovedsak oppfylt**.

### IOP

Hemnes kommune har fattet 35 enkeltvedtak om spesialundervisning for skoleåret 2022/2023. Det skal dermed foreligge IOP i disse 35 sakene. Vi har mottatt IOP i 27 saker, mens vi i åtte saker ikke er forelagt dokumentasjon på at det er utarbeidet IOP.

I alle IOP-er er det fylt ut informasjon om mål. Innhold og organisering av opplæringen fremgår i 25 av 27 IOP-er, her varierer det hvor utfyllende beskrivelsene er. Det fremgår ikke av alle IOP-er hvordan opplæringen skal gis.

På bakgrunn av dette vurderer vi at revisjonskriteriet om at: «*Hemnes kommune skal utarbeide IOP for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning, som viser mål for og innholdet i opplæringen og hvordan den skal utføres*», **er delvis oppfylt**. I vurderingen har vi vektlagt at vi i åtte saker ikke har mottatt dokumentasjon på IOP. Videre har vi vektlagt at det i de utarbeidede IOP-ene varierer i hvilken grad de gir tilstrekkelig beskrivelser av opplæringen eleven skal ha.

### Årsrapport

Hemnes kommune har fattet 35 enkeltvedtak for skoleåret 2022/2023. Vi har mottatt årsrapport i 26 av 35 saker. Det mangler dokumentasjon på at det er utarbeidet årsrapport i ni saker. Av de 26 sakene hvor det foreligger årsrapport, finner vi at syv er utarbeidet innenfor kommunens egen frist som er 31.05. I fire av sakene er årsrapporter utarbeidet etter kommunens egen frist. I 15 saker har vi ikke grunnlag for å vurdere om årsrapporter er utarbeidet innenfor kommunes egen frist, med bakgrunn i at vi ikke har sikker informasjon om når de er utarbeidet/ datert.

Ut fra dette vurderer vi at revisjonskriteriet om at: *«Hemnes kommune skal innen 31. mai utarbeide en årsrapport for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning»*, **som delvis oppfylt**. I vurderingen har vi vektlagt at det i flere tilfeller ikke foreligger dokumentasjon på at det er utarbeidet årsrapport.

24 av 26 årsrapporter inneholder en oversikt over opplæringen eleven har fått og vurderinger av elevens utvikling ut fra målene som er satt i elevens IOP. I alle saker er det også gjort vurdering av videre behov for spesialundervisning.

Ut fra dette vurderer vi at revisjonskriteriet om at: *«Hemnes kommunes årsrapporter skal ta utgangspunkt i elevens IOP. Rapporten skal vise hvilken opplæring eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling ut fra målene som er fastsatt i IOP-en. Når elevens utvikling er vurdert må skolen, i samarbeid med foresatte og eleven, vurderer om det er behov for videre spesialundervisning, eller om eleven kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet»*, **i all hovedsak er oppfylt**.

Elevens medvirkning i vurderingen av egen trivsel, læring og utvikling er ikke dokumentert i noen av årsrapportene. Ut fra dette vurderer vi at revisjonskriteriet om at *«Hemnes kommune bør involvere eleven i vurderingen av egen trivsel, læring og utvikling»*, **ikke er oppfylt**. Vi presiserer at dette revisjonskriteriet er basert på en anbefaling om hva kommunen bør ivareta og ikke er et eksplisitt krav i regelverket. Imidlertid er det, som redegjort for i kapittel 2 krav til å innhente barnets synspunkter før avgjørelser som vedrører barnet treffes. I vurderingen har vi tatt utgangspunkt i hva kommunen har dokumentert i årsrapportene. Vi presiserer at skolene har opplyst at elevene bl.a. i elevsamtaler er involvert i vurderinger av egen trivsel, læring og utvikling.

### 7.3 Vår konklusjon

På bakgrunn av ovennevnte har vi kommet til følgende konklusjon:

**Hemnes kommune kan ikke dokumentere korrekt saksbehandling i alle saker om spesialundervisning for skoleåret 2022/2023. Vi finner at Hemnes kommune ikke har etablert tilstrekkelig internkontroll på området.**

## 8 UTTALELSE

Ifølge gjeldende standard for forvaltningsrevisjon skal revisor sende rapportutkast til uttalelse til kommunedirektør. Hemnes kommune har gitt uttalelse til rapporten, og denne er gjengitt i sin helhet i det følgende.



Hemnes  
kommune  
Sentrumsveien 1  
8646 KORGEN

Deres ref: KomRev

Vår saksbehandler:  
Sølvi Åsheim

Arkivkode:  
2023/2750

Dato:  
28.06.24

### Kommentarer til KomRev Nord sin rapport fra forvaltningsrevisjon spesialundervisning.

Hemnes kommune vil begynne med å si takk for en grundig rapport og takk for et godt samarbeid med KomRev NORD i prosessen med revisjon av spesialundervisning. Problemstillingene og revisjonskriteriene er relevante og gir til dels gode svar på utfordringer innenfor oppdragsfeltet.

Enhet for Opplæring og kultur har noen kommentarer som vi ønsker å formidle.

#### Konklusjon s.3 under kapittelet sammendrag

Der står det at «Hemnes kommune kan ikke dokumentere korrekt saksbehandling i alle saker om spesialundervisning for skoleåret 2022/2023. Vi finner at Hemnes kommune ikke har etablert tilstrekkelig internkontroll på området.»

Dette må kommunen ta til etterretning og jobbe frem et system som gir tilstrekkelig internkontroll.

#### Generelt om sammendrag

Sammendraget oppsummerer i all hovedsak status for skoleåret 22/23 på en god måte ut fra hva som har vært bestillingen. Det vises til manglende opplysninger rundt noen henvisninger og IOP med årsrapport. Kommunen må se nærmere på hvorfor opplysninger om dette eventuelt ikke er oversendt eller eksisterer.

Vi vil likevel kommentere siste setning på s.5 som lyder «I fire av 26 saker er det dokumentert at årsrapporten er sendt til/eller gjennomgått med foresatte og/eller elev.».

Dette mener vi ikke kan medføre riktighet. En skole oppgir at de har sendt årsrapport til hjemmet i alle saker og at dette er dokumentert i egen mappe i Elements. Dette er såpass mange saker at i de fleste sakene kan det dokumenteres at årsrapport er sendt til eller gjennomgått med foresatte. Dette skal også være formidlet til revisjonen i et møte.

#### Kap 3

OK

#### Kap 4

Dette kapittelet gir en god beskrivelse av skoleeiers planer og rutiner.

#### Kap 5

Kapittelet går grundig gjennom saksbehandlingen. Det er mye informasjon som gir et godt grunnlag for forbedningsarbeid.

I siste avsnitt s. 45 står det at revisjonen ikke kan ta stilling til om IOP omfatter mer enn enkeltvedtaket fordi enkeltvedtaket ikke angir hvilke fag spesialundervisningen gjelder for.

Vi ønsker å kommentere at det i veldig mange sakkyndige vurderinger ikke er beskrevet spesialundervisning i konkrete fag. De sakkyndige vurderingene kan inneholde mye informasjon som skal ekstraheres til et konkret enkeltvedtak. En sakkyndig vurdering må således til en hvis grad tolkes. I tillegg er det ofte slik at spesialundervisningen kan gjelde temaer som f.eks. lesing, regning, sosiale behov etc. Lesing er ikke et fag og det er heller ikke det samme som faget norsk. Lesing skal etter læreplanen jobbes med i alle fag. Det samme gjelder regning. Et enkeltvedtak vil derfor ikke nødvendigvis inneholde spesialundervisning i konkrete fag hvis formuleringene er knyttet til temaer.

Dette ble også bekreftet av Statsforvalteren i et møte angående oppfølgingsordningen, hvor Hemnes kommune er deltaker. Da ble det presisert at lesing ikke er faget norsk, men skal jobbes med i alle fag.

**I nest siste avsnitt s. 47** gjentas det at kun 4 av 26 saker er sendt til eller diskutert med foresatte. Det mener vi, som tidligere nevnt, ikke kan medføre riktighet.

### Kap 7

Revisors oppsummering og vurderinger er meget oversiktlig og angir tydelig oppfyllelsen av revisjonskriteriene. Vi ser at det for enkelte kriterier angis at det må gjøres en betydelig jobb for at kommunen skal oppfylle dem, mens andre kriterier er oppfylt eller krever små justeringer for at de skal være oppfylt.

Dette gir et godt grunnlag for å forbedre arbeidet med spesialundervisning ved skolene i Hemnes kommune.

Vennlig hilsen

**Sølvi Åsheim**

Kommunalsjef Oppvekst og familie

[solvi.asheim@hemnes.kommune.no](mailto:solvi.asheim@hemnes.kommune.no)

Telefon: 41 57 34 35

<http://www.hemnes.kommune.no>



### Vår kommentar til kommunedirektørens uttalelse

I forbindelse med at rapporten var på uttalelse har vi hatt dialog med Hemnes kommune, og gjort mindre endringer i rapporten. Disse har ikke betydning for våre vurderinger eller konklusjon.

### Årsrapporter

Kommunen anfører at det ikke kan medføre riktighet at det kun i fire av 26 saker er dokumentert at årsrapporten er sendt til/ eller gjennomgått med foresatte og/eller elev, da en skole oppgir at de har sendt årsrapport til hjemmet i alle saker. Dette viser kommunen til er dokumentert i egen mappe i Elements, og formidlet til revisjonen i et møte.

Vi presiserer først at det riktige er at vi i fem saker er forelagt dokumentasjon på at årsrapporten er sendt til/eller gjennomgått med foresatte/elev. I rapportutkast som ble sendt til uttalelse stod det fire, og dette har vi korrigert til fem.

I vår gjennomgang av forelagt dokumentasjon fra Hemnes kommune, har vi funnet det dokumentert i fem saker at årsrapporter er sendt til/ eller gjennomgått med foresatte og/eller elev. Vi ønsker å presisere at vi ikke hevder at dette ikke er gjort i de resterende sakene, men at vi i dokumentasjonen vi er forelagt ikke har funnet at det er gjort i flere enn fem saker. Vi har justert våre formuleringer av dette i rapporten for å ytterligere tydeliggjøre at vår omtale baserer seg på hva vi har funnet i dokumentasjonen vi er forelagt av kommunen.

Som nevnt har vi gjort enkelte justeringer i rapporten som følge av tilbakemeldinger fra Hemnes kommune. Disse justeringene har ikke betydning for våre vurderinger eller konklusjon.

## 9 ANBEFALINGER

---

Med bakgrunn i våre funn, vurdering og konklusjon har vi anbefalinger til Hemnes kommune.

Vi har konkludert med at Hemnes kommune ikke har etablert tilstrekkelig internkontroll på området. Vi anbefaler kommunen å

- Videreutvikle og styrke internkontrollen knyttet til spesialundervisning. Herunder anbefaler vi kommunen å:
  - Sikre at de som fatter vedtak om spesialundervisning er delegert denne myndigheten
  - Utarbeide rutiner/prosedyrer for hvordan skolene skal arbeide for å innfri elevs rettigheter til spesialundervisning
  - Fullt ut implementere systemer som bidrar til å fange opp avvik og gir oversikt og kunnskap om status i arbeid med spesialundervisning
  - Benytte avdekkede avvik i forbedringsarbeidet
  - Etablere rutiner for å jevnlig evaluere internkontrollen og gjøre eventuelle endringer i denne

Vi har videre konkludert med at Hemnes kommune ikke kan dokumentere korrekt saksbehandling i alle saker om spesialundervisning. Vi anbefaler kommunen å:

- Gjøre tiltak for å redusere den samlede saksbehandlingstiden i saker om spesialundervisning
- Sikre etterprøvnbarhet i saksbehandlingen, herunder:
  - påse at påkrevde dokumenter (vedtak, individuelle opplæringsplaner og årsrapport) utarbeides
  - påse at utarbeidede dokumenter dateres
  - sikre at dokumenter arkiveres
  - påse at det fremgår mottaker av vedtak
  - påse at dokumenter signeres av avsender der det er krav om det
- Sikre at det fattes vedtak umiddelbart etter at sakkyndig vurdering foreligger og i forkant av nytt skoleår
- Sikre at alle vedtak om spesialundervisning oppfyller innholds krav, herunder til begrunnelse. Vi anbefaler kommune å vurdere å utarbeide en felles mal for vedtak
- Sikre at underretning om vedtak om spesialundervisning, med informasjon om klageadgang, skjer så snart som mulig etter vedtak er fattet
- Sikre at kommunens egne frister i saker om spesialundervisning overholdes
- Sikre at alle individuelle opplæringsplaner (IOP) og årsrapporter tilfredsstillende krav til innhold. Vi anbefaler kommunen vurdere å utarbeide en felles mal for IOP og årsrapporter
- Etablere systemer for å ivareta elevens medvirkning i saksbehandlingen og dokumentasjon av dette
- Gjøre vurderinger av barnets beste i alle saker om spesialundervisning

Fra 1.8.2024 trer ny opplæringslov i kraft. I den nye loven benyttes ikke begrepet «spesialundervisning». Det som i någjeldende lov omfattes av begrepet spesialundervisning blir delt i tre: Fysisk tilrettelegging og tekniske hjelpemiddel, personlig assistanse og individuelt tilrettelagt opplæring. Vår undersøkelse er gjort med utgangspunkt i någjeldende opplæringslov og anbefalingene våre knytter seg derfor til «spesialundervisning». Innholdet i anbefalingene er imidlertid relevant også når ny opplæringslov trer i kraft, selv om det er noen endringer i loven og begrepene som benyttes.

## 10 REFERANSER

---

- Lov 17.05.1814 om Kongeriket Noregs grunnlov (Grunnlova)
- Lov 21.05.1999 nr. 30 Menneskerettsloven (FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989)
- Lov 17.07.1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Lov 22.06.2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Lov 10.02.1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov 04.08.1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova)
- Hemnes kommunes egne planer og rutine
- Veilederen *Spesialundervisning*, Utdanningsdirektoratet, 2014
- Artikkel Barnekonvensjonen i saksbehandlingen, Utdanningsdirektoratet, 2017
  
- Hemnes kommunes planer og rutiner
  - Kommuneplanens, samfunnsdel, 2013-2025
  - Kommunedelplan Barn og Unge, mål og strategier for Hemnes kommune, 2015-2025
  - Kommuneplan, leselyst i Hemnes, 2023-2027
  - Strategisk plan, læringslyst og kvalitet, 2014-2022, enhet skole
  - Lokale planer og rutiner ved de fem skolene som inngår i forvaltningsrevisjonen
  - Håndbok fra PPT Rana
  - Tilstandsrapporter for Hemnesskolene for 2021/2022 og 2022/2023
  - Hemnes kommunes årsmelding for 2022
  - Administrativt delegeringsreglement for Hemnes kommune

## Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner og fylkeskommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er fylkeskommunene Finnmark, Troms og Nordland, og 51 kommuner fordelt på Nordland samt Troms og Finnmark.

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

Vi har 55 medarbeidere som samlet innehar lang erfaring fra og god kunnskap om offentlig sektor og revisjon.

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

Vårt forvaltningsrevisjonsteam består av 16 medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

## KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjoner i Hemnes kommune:

<i>Ressursbruk i pleie- og omsorgssektoren,</i>	2016
<i>Barneverntjenesten,</i>	2017
<i>Oppfølging av politiske vedtak,</i>	2019
<i>Elevenes psykososiale miljø,</i>	2020
<i>Sykefravær,</i>	2022



