



# **Spesialundervisning**

*Levanger kommune*

**Forvaltningsrevisjon nr 1719-1/2011**

## Forvaltningsrevisjonsrapporter KomRev Trøndelag IKS 2011-2012

Etikk og etiske retningslinjer	Lierne kommune
Kvalitet i pleie og omsorg	Fosnes kommune
Økonomistyring i helse og omsorg	Namsos kommune
Stjørdal kommune som arbeidsgiver	Stjørdal kommune
Følge byggeprosjekt – Stokkan ungdomsskole	Stjørdal kommune
Offentlige anskaffelser	Høylandet kommune
Saksbehandling og opplæring	Namsskogan kommune
Omstillingsmidler – forvaltning og bruk	Meråker kommune
Steinkjerbygg AS. Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon	Steinkjer kommune
Offentlige anskaffelser	Inderøy kommune
Byggesaksbehandling	Namdalseid kommune
Brukermedvirkning innen pleie og omsorg	Vega kommune
Brukermedvirkning innen pleie og omsorg	Sømna kommune
Offentlige anskaffelser	Flatanger kommune
Prioriterte grupper i den offentlige tannhelsetjenesten	Nord-Trøndelag fylkeskommune
NTE Holding AS med datterselskaper. Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon	Nord-Trøndelag fylkeskommune
Følge byggeprosjekt. Ungdomsskole og Storstuggu	Frosta kommune
Økonomistyring	Brønnøy kommune
Korrekt saksbehandling	Vevelstad kommune
Følge byggeprosjekt. Restaurering av basseng og garderobes	Snåsa kommune
Korrekt saksbehandling	Bindal kommune
Vedlikehold av bygningsmassen	Nord-Trøndelag fylkeskommune

## Forord

KomRev Trøndelag IKS har i perioden september 2011 til april 2012 gjennomført en forvaltningsrevisjon av spesialundervisning i Levanger kommune. Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget som del av Plan for forvaltningsrevisjon 2008-2011. Planen ble behandlet i kommunestyret i 2008.

Vår kontaktperson i kommunen har vært fagansvarlig grunnskole Bjørg Tørresdal.

Vi takker for et positivt samarbeid.

Stjørdal 22.05.12

Grethe Haugan Aasen (s)  
*Oppdragsansvarlig revisor*

Marit Ingunn Holmvik  
*Prosjektleder*

## Innholdsfortegnelse

0 Sammendrag.....	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn .....	7
1.2 Problemstillinger. ....	7
1.3 Avgrensing .....	7
1.4 Revisjonskriterier .....	8
1.5 Metode.....	8
2 Utvikling og omfang – sammenligning med andre kommuner.....	9
3 Hva er gjort for å sikre at det tilbys spesialundervisning i henhold til kravene i opplæringsloven? .....	12
3.1 Bakgrunn .....	12
3.2 Historikk.....	14
3.3 Prosedyrer for å sikre elevenes undervisningstilbud.....	15
3.4 Tidlig innsats .....	17
3.5 Bemanning og kompetanse i skolen.....	18
3.6 Samarbeid mellom skole og PPT .....	19
4 Gjennomføres saksbehandling i henhold til opplæringslovens krav?.....	21
4.1 Revisjonskriterier .....	21
4.2 Resultat fra gjennomgang av søknader om spesialundervisning .....	21
4.3 Vurdering .....	23
4.4 Konklusjon .....	24
5 Avslutning .....	24
6 Høring.....	25
Litteraturliste .....	26
Vedlegg 1 .....	27

## 0 Sammendrag

Kontrollutvalget i Levanger kommune har hatt forvaltningsrevisjon om spesialundervisning på planen i perioden 2008-2011. Først på slutten av planperioden ble prosjektet gjennomført. I disse årene har behovet for spesialundervisning økt, og i Levanger kommune har behovet vært høyere enn for kommuner det er naturlig å sammenligne seg med. I samme periode har ventelistene i PPT økt utover grensene for hva som er akseptabelt. (Begrepet ”innen rimelig tid” er definert til 3 måneder, jf omtale i kapittel 4.2). Levanger kommune har målsetting om tidlig innsats i tråd med nasjonale føringer, og har arbeidet med dette som mål de siste årene.

I rapporten har vi beskrevet hva som er kartlagt av utvikling og omfang av spesialundervisning i Levanger kommune sammenliknet med andre kommuner. Videre har vi sett på hva som er gjort for å sikre at det tilbys spesialundervisning i henhold til opplæringslovens krav. Til slutt har vi undersøkt om saksbehandling og dokumentasjon er gjennomført i henhold til kravene i opplæringsloven når det gjelder spesialundervisning. I gjennomføringen av dette arbeidet har vi brukt ulike kilder til informasjon, så som dokumentanalyse, KOSTRA-analyse samt samtaler med administrasjonen.

De to første problemstillingene er av beskrivende art. Det vil si at det ikke er gjort vurderinger opp mot problemstillingene. Den siste problemstillingen er vurdert opp mot revisjonskriterier, jf beskrivelse av kriteriene i kapittel 4.1.

Spesialundervisning er et kommunalt ansvar, og opplæringsloven gir rom for lokalt skjønn. Forskjellene mellom kommuner kan blant annet skyldes ulike modeller for ressursfordeling i skolene. Kommunene har ulike muligheter til å organisere tilpasset opplæring ut fra kommunestørrelse og skolestruktur. Det er ikke alltid slik at små skoler og små klasser gir bedre muligheter for tilpasset opplæring og dermed mindre spesialundervisning. Det vil alltid være elever som vil ha behov for – og ikke minst ha rett til – enkeltvedtak om spesialundervisning.

Hovedinntrykk fra Levanger kommune:

### **Utvikling og omfang av spesialundervisning:**

- Levanger kommune har høyt omfang av spesialundervisning sammenliknet med landsgjennomsnittet. Omfanget av spesialundervisning har økt de senere årene. Det gjelder både andel barn som får spesialundervisning samt andelen lærertimer som brukes. Økningen i andel barn med spesialundervisning gjelder elever i 5.-10. trinn.
- Kommunen har fokus på at det er en høy andel elever som får spesialundervisning, at det er ventelister og lang saksbehandlingstid, samtidig som kommunen har en målsetting om tidlig innsats.

### **Sikring av tilbudet om spesialundervisning i henhold til opplæringslovens krav:**

- Det er utarbeidet gjennomgående prosedyrer og retningslinjer for tildeling av spesialundervisning i Levanger kommune.
- Det er generelt god kompetanse i skolene i Levanger.
- Skolene legger til rette og prøver ut tiltak innenfor den ordinære opplæringen både før henvisning til PPT og mens eleven venter på utredning av PPT.

### **Saksbehandling og dokumentasjon:**

- Ventetiden i PPT er for lang. Dette medfører ineffektivitet i hele systemet. PPT mener de har for lite ressurser for å tilfredsstille kravene til kortere ventetid.

- Saksbehandlingstiden i kommunen, etter at PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering, er i flere tilfeller for lang.
- Det er utarbeidet maler for arbeidet med spesialundervisning i kommunen, og malene er stort sett i bruk.
- Vedtakene om spesialundervisning er i tråd med sakkyndig tilråding fra PPT.

**Konklusjon:**

Med bakgrunn i gjennomgang av søknader om spesialundervisning har vi inntrykk av at Levanger kommune i hovedsak gjennomfører saksbehandling i tråd med opplæringslovens krav og interne retningslinjer.

Vi vil anbefale at kommunens egne maler for enkeltvedtak tas i bruk av alle enhetsledere slik at dette blir en standard som ivaretar kravene til innhold i henhold til gjeldende retningslinjer.

Kommunen bør også ha fokus på kortere saksbehandlingstid hos enhetslederne etter at sakkyndig vurdering er gjennomført.

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn

KOSTRA-tall for Levanger kommune viser at i perioden 2008-2011 er både andelen elever som får spesialundervisning og andelen timer til spesialundervisning høyere enn landsgjennomsnittet. Om lag 10 % av elevene i grunnskolen i Levanger har tilbud om spesialundervisning (SSB-tall fra 2010 og 2011).

Kontrollutvalget ønsket at revisjonen skulle se på omfanget av spesialundervisning i kommunen sammenlignet med andre kommuner. I etterkant av bestillingen ble vi oppmerksom på at dette var et område Levanger kommune har vært opptatt av og har synliggjort i flere politiske saker. I tillegg gjennomførte Fylkesmannen i Nord-Trøndelag høsten 2011 et tilsyn med ventelistesituasjonen i PPT. Konklusjonen var at saksbehandlingstid/ventetid ved PPT er for lang, og dette, sammen med forslag til tiltak ble presentert for driftskomiteen i mars 2012.

Fra kontrollutvalgets side var det ønskelig å kartlegge hva som er gjort for å sikre at det tilbys spesialundervisning, samt gjennomgang av saksbehandling og dokumentasjon i henhold til opplæringslovens krav.

I Levanger er det 11 kommunale grunnskoler med omtrent 2300 elever fordelt på seks barneskoler, en ungdomsskole og fire kombinerte skoler. De fleste skolene er organisert i oppvekstsenter sammen med kommunale barnehager i området. Den minste skolen i Levanger kommune har i underkant av 60 elever og den største har rundt 600. Alle skoler med barnetrinn, bortsett fra Ytterøy skole, har tilbud om skolefritidsordning (SFO). I tillegg er det to private skoler.

## 1.2 Problemstillinger.

Forvaltningsrevisjonen har følgende problemstillinger:

- Kartlegge utvikling og omfang av spesialundervisningen i Levanger kommune og sammenlikne med andre kommuner.
- Hva er gjort for å sikre at det tilbys spesialundervisning i henhold til opplæringslovens krav?
- Gjennomføres saksbehandling og dokumentasjon i henhold til opplæringslovens krav?

## 1.3 Avgrensing

Levanger kommune har selv laget oversikt over hvor mye spesialundervisning som gis i Tilstandsrapport grunnskolen i Levanger (2010). Vi følger opp de samme indikatorene som kommunen selv har benyttet i tilstandsrapporten, men med tillegg av foreløpige SSB-tall for 2011. I tillegg viser vi en del andre nøkkellindikatorer for spesialundervisning.

Det er ikke sett på hvordan arbeidet med spesialundervisning er organisert på den enkelte skole.

## 1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er den målestokken revisor vurderer innsamlet datamateriale opp mot. Revisjonskriterier kan hentes fra lover og forskrifter, kommunestyrevedtak, avtaleverk og interne retningslinjer med mer.

Sterke nasjonale føringer viser at retten til tilpasset opplæring er et sentralt og viktig prinsipp innenfor skole. Dette er nedfelt i lover, forskrifter og læreplanverk. Det samme gjelder retten til spesialundervisning.

I dette prosjektet bruker vi revisjonskriterier hentet fra:

- LOV 1998-07-17 nr 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Spesielt rettet inn mot lovens kap. 1, 5 og 13.
- FOR 2006-06-23 nr 724: Forskrift til opplæringslova.
- Spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning - Veileder til opplæringsloven Spesialundervisning i grunnskolen og videregående opplæring. Utdanningsdirektoratet 2009.
- Kommunens egne retningslinjer og prosedyrebeskrivelser.

De to første problemstillingene er beskrivende, og det er kun utarbeidet revisjonskriterier til problemstillingen knyttet til saksbehandling i kapittel 4. Revisjonskriteriene er utledet og nærmere beskrevet i dette kapitlet.

## 1.5 Metode

Undersøkelsen er utført i henhold til Norges Kommunerevisorforbunds (NKRF) Standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001. Revisor må utføre forvaltningsrevisjonen systematisk, og vurderinger og konklusjoner må bygge på pålitelige og gyldige data som gir et reelt bilde av situasjonen. Problemstillingene i dette prosjektet er besvart på grunnlag av informasjon framkommet i intervju og analyse av dokumenter.

Vi har gjennomført oppstartsmøte med fagansvarlig grunnskole Bjørg Tørresdal, og intervjuet PPT-leder Bjørg Holmen. Det ble skrevet referat fra møtene, og disse ble verifisert. Videre har leder for dokument-senteret, Eva Lian, gitt oss en innføring i det elektroniske arkivet (e-phorte) i Levanger kommune.

Vi har gått gjennom ca 70 søknader om spesialundervisning, hovedsaklig for skoleårene 2009-2011. Søknader fra alle skolene var representert i utvalget. Videre har vi benyttet SSBs kommunestatistikk KOSTRA for å se hvordan omfanget av spesialundervisning har endret seg over tid.

Vi mener at det er innhentet tilstrekkelig data og at de data som er innehentet er relevante for prosjektet.

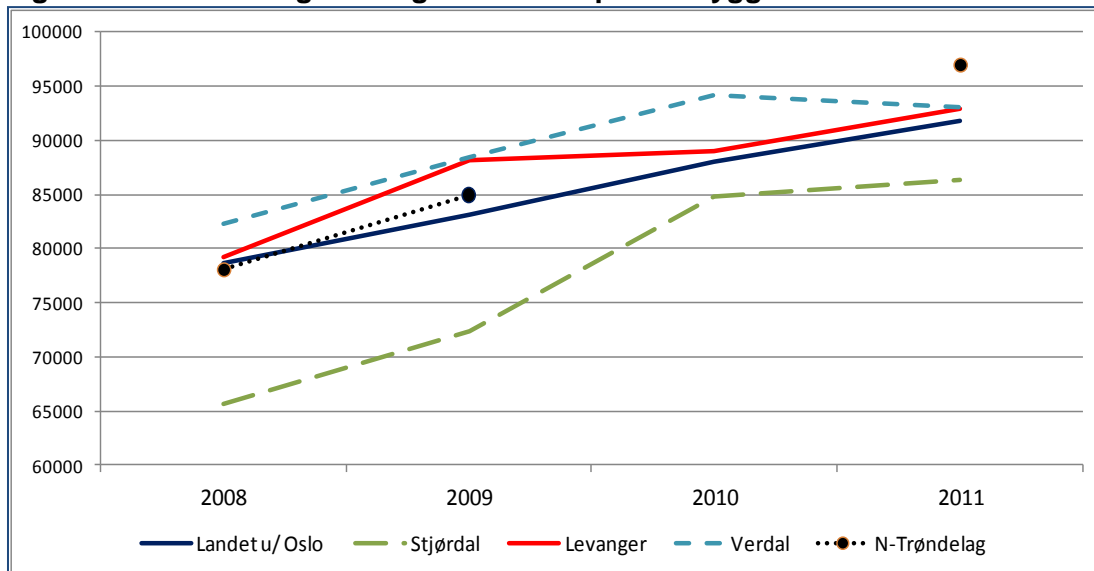


## 2 Utvikling og omfang – sammenligning med andre kommuner

Politikerne i Levanger får årlig framlagt en tilstandsrapport om grunnskolen, sist våren 2011. Levanger kommune har i tilstandsrapport for 2010 (kommunestyresak 26/11) fulgt nasjonal mal for rapportering. Rapporten sier noe om læringsmiljø- og resultater. I tillegg har kommunen lagt til to indikatorer; netto driftsutgift til skole pr innbygger 6-15 år samt andel elever som får spesialundervisning. Det er ifølge tilstandsrapporten satt som mål at kommunen skal styrke den ordinære undervisningen slik at behovet for spesialundervisning blir redusert på sikt, og at dette skal skje gjennom tidlig innsats.

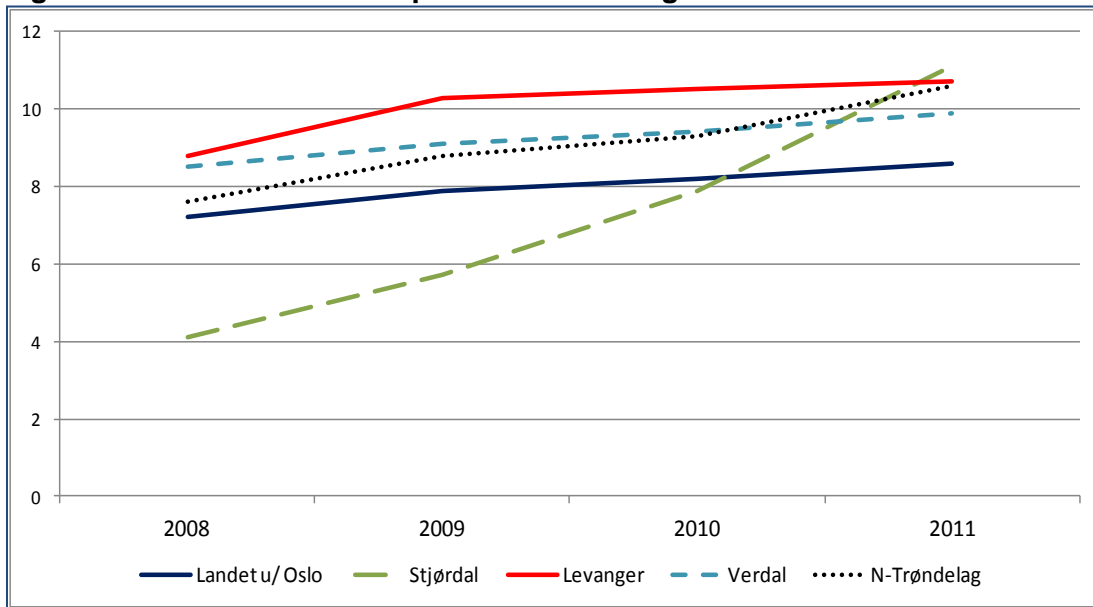
Vi beskriver her de samme indikatorene som kommunen selv har benyttet i sin tilstandsrapport, men med nye tall for 2011. I tillegg viser vi også utviklingen i en del andre nøkkelindikatorer for spesialundervisning. Tallene er hentet fra SSBs KOSTRA-database. Vi gjør oppmerksom på at tall for 2011 er foreløpige tall.

**Figur 1 Netto driftsutgifter til grunnskolen per innbygger 6-15 år**



Kilde SSB

Figur 1 viser samlede netto driftsutgifter til grunnskolesektoren per innbygger 6-15 år. Av figuren fremgår det at Levanger kommune har noe høyere driftsutgifter enn landsgjennomsnittet utenom Oslo, samt Stjørdal, men ligger lavere enn fylkesgjennomsnittet (det mangler tall for fylkesgjennomsnittet for 2010).

**Figur 2 Andelen elever med spesialundervisning 2008-2011 for alle trinn.**

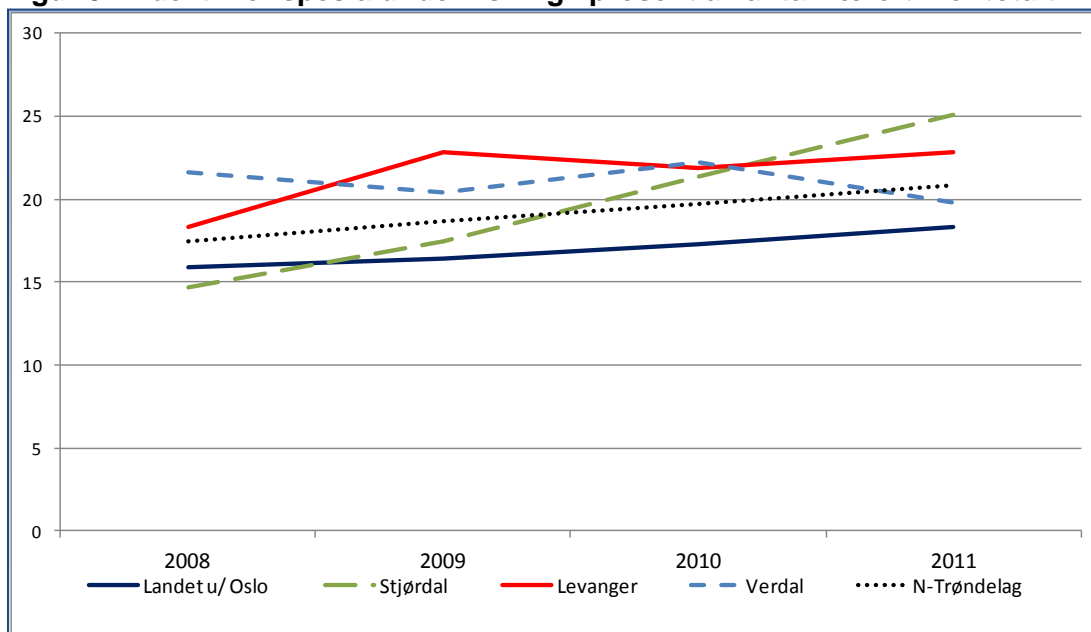
Kilde: SSB

Figur 2 viser andelen elever som får spesialundervisning i Levanger i perioden 2008-2011 sammenliknet med landet utenom Oslo, fylkesgjennomsnittet og nabokommunene Stjørdal og Verdal. Figuren viser for det første at andelen elever som får spesialundervisning ligger høyt sammenliknet med landsgjennomsnittet, hvor foreløpige tall for 2011 er 10,7 prosent for Levanger mot 8,6 prosent for landet (u/Oslo).

Utviklingen over tid viser at Levanger i perioden 2008 – 2011 i stor grad har fulgt veksten for landet (u/Oslo).

Videre viser figur 2 at andelen elever som får spesialundervisning har steget kraftig i Nord-Trøndelag samlet, og har for 2011 nådd nivået til Levanger kommune. Det fremgår også av figuren at Stjørdal har hatt en svært kraftig vekst i andelen elever som får spesialundervisning, noe som har vært med på å trekke opp fylkesgjennomsnittet.

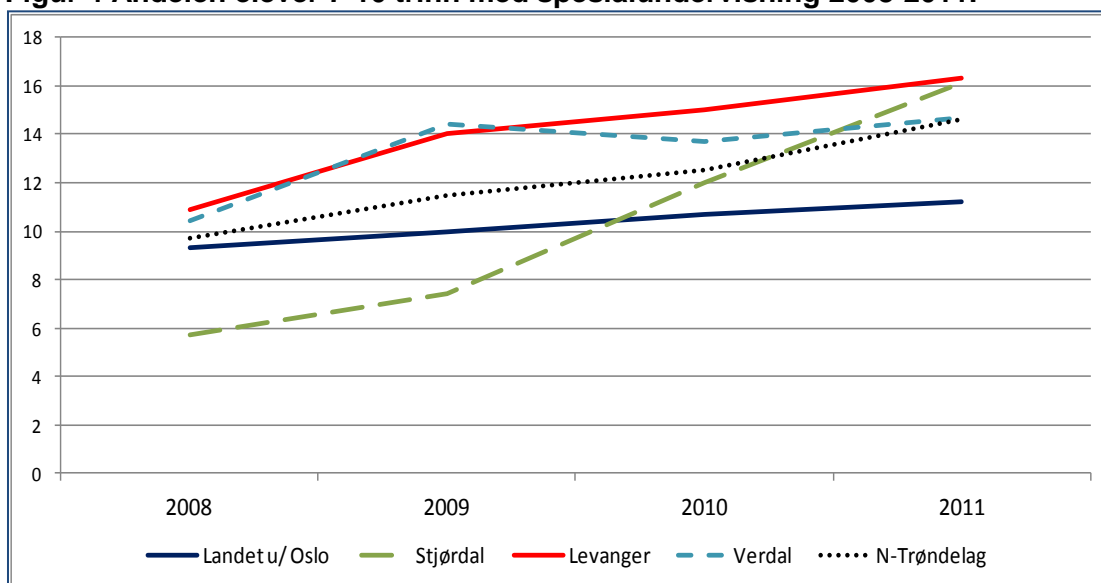
**Figur 3 Andel timer spesialundervisning i prosent av antall lærertimer totalt.**



Kilde: SSB

Figur 3 viser utviklingen i andelen lærertimer som går til spesialundervisning. Denne indikatoren sier noe om hvor mye av personalressursene som blir brukt til spesialundervisning. Levangers tall er høyere enn både landsgjennomsnittet (u/Oslo) og fylkesgjennomsnittet for 2011. Utviklingen for Levanger viser imidlertid at andelen lærertimer som blir brukt til spesialundervisning har vært nokså vært stabilt i perioden 2009-2011, på i underkant av 23 prosent. Til sammenlikning ser vi at Stjørdal kommune har hatt en kraftigere vekst også her, og ligger for 2011 høyere enn Levanger.

**Figur 4 Andelen elever 7-10 trinn med spesialundervisning 2008-2011.**

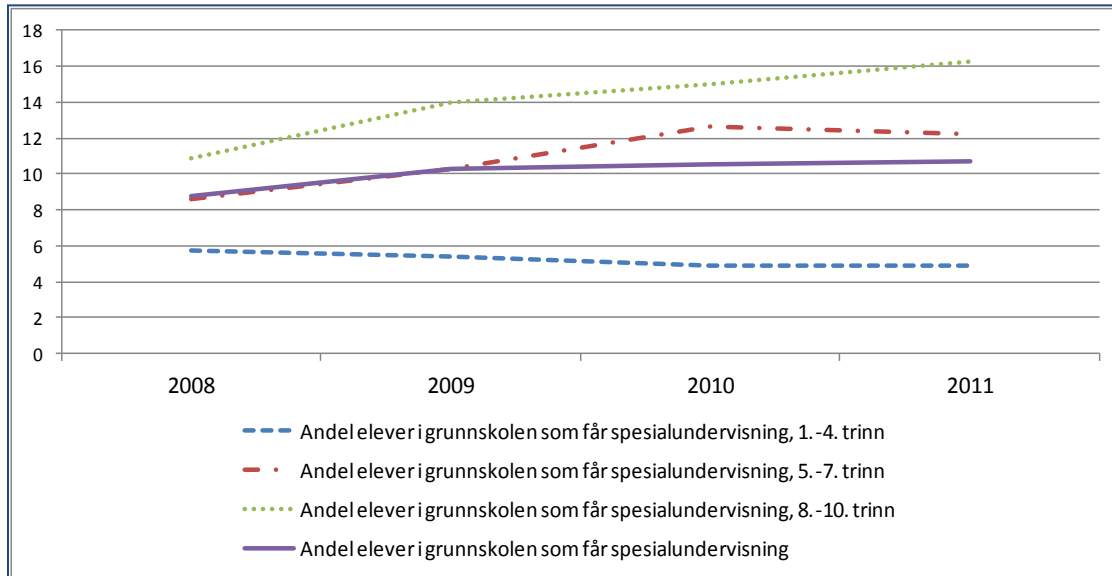


Kilde:SSB

I SSBs KOSTRA-database eksisterer det også nøkkeltall for andelen barn med spesialundervisning fordelt på klassetrinnene 1-4, 5-7 og 8-10. Figur 4 viser utviklingen for

ungdomstrinnet for Levanger sammenliknet med nabokommunene, fylkesgjennomsnittet og landet utenom Oslo. Figur 4 viser i stor grad det samme bildet som utviklingen i andelen elever med spesialundervisning samlet. Også for ungdomsskolen er andelen elever med spesialundervisning høyere i Levanger enn gjennomsnittet for landet (u/Oslo), men veksten 2009-2011 har omtrent vært den samme som gjennomsnittet for landet u/ Oslo.

**Figur 5 Andelen elever som får spesialundervisning i Levanger kommune fordelt på ulike trinn.**



Kilde: SSB

Figur 5 viser utviklingen av andelen elever som får spesialundervisning fordelt på de ulike trinnene i Levanger kommune. Det fremgår av figuren at det er høyest andel elever med spesialundervisning på ungdomstrinnet, og at andelen er lavest i trinnene 1-4. Videre viser figuren at økningen i andelen barn med spesialundervisning i Levanger er knyttet til økning i spesialundervisning for elever i 5.-10. trinn, mens andelen har gått svakt ned for elever i trinn 1-4.

### 3 Hva er gjort for å sikre at det tilbys spesialundervisning i henhold til kravene i opplæringsloven?

#### 3.1 Bakgrunn

I veileder til opplæringsloven<sup>1</sup> heter det:

”En viktig forutsetning for både likeverdsprinsippet og inkluderende opplæring er prinsippet om tilpasset opplæring. Prinsippet om tilpasset opplæring er fastsatt i opplæringsloven § 1-3. Her fremgår det at ”opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidaten.

Tilpasset opplæring skal skje innenfor den ordinære opplæringen og skal gjennomsyre all opplæring. Kjernen i prinsippet er at opplæringen skal ta utgangspunkt i den enkelte eleven og tilrettelegges på en slik måte at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.”

<sup>1</sup> Utdanningsdirektoratet: Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning

Spesialundervisning skal gis til elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet, jf opplæringslovens § 5-1. Tilbud om spesialundervisning gis som et enkeltvedtak som fattes på grunnlag av sakkyndig vurdering. Skoleeier kan i henhold til veilederen ikke velge om de vil gi spesialundervisning dersom det etter en skjønnsmessig vurdering konkluderes med at eleven *”ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet”*. Dette innebærer at skoleeier ikke kan avvise retten til eleven, eller begrense den særskilte tilretteleggingen med begrunnelse om at skoleeier for eksempel ikke har økonomiske ressurser til dette.

I veilederen til opplæringsloven om spesialundervisning fra 2009 er det utarbeidet en oversikt over gangen i en sak om spesialundervisning:

#### **Fase 1: Før tilmelding og utredning**

- Mistanke om at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Skolen/ læreren plikter å vurdere elevens læringsutbytte kontinuerlig.
- Elevens og foreldrenes rett til å be om vurdering.
- Varslingsplikten - undervisningspersonalets plikt til å vurdere om eleven trenger spesialundervisning og å melde fra til rektor.
- Rektor har ansvar for å behandle saken.
- Skolens utredning.
- Skolen innhenter foreldrenes samtykke til at det kan foretas en sakkyndig vurdering.

#### **Fase 2: Tilmelding til PP-tjenesten**

- Oversendelse av saken til PP-tjenesten for sakkyndig vurdering.
- Skolen ber PP-tjenesten utrede elevens behov.

#### **Fase 3: Sakkyndig vurdering av elevens behov**

- PP-tjenesten gjennomfører en sakkyndig vurdering som består av utredning og tilråding.
- PP-tjenesten har plikt til å rådføre seg med eleven/foreldrene i arbeidet med å utforme tilbud om spesialundervisning og legge stor vekt på synspunktene deres, jf. § 5-4 tredje ledd.
- Foreldrene/eleven har rett til å få kjennskap til innholdet i den sakkyndige vurderingen.

#### **Fase 4: Vedtak**

- Skoleeier er ansvarlig for at enkeltvedtak fattes. Enkeltvedtaket kan gi eleven medhold eller avslag i kravet.
- Foreldrene/eleven har rett til å uttale seg før det blir truffet enkeltvedtak, og deres syn skal tillegges stor vekt. Retten til å uttale seg gjelder særlig ved avvik fra den sakkyndige vurderingen.
- Eleven/foreldrene må samtykke før enkeltvedtak om å sette i gang spesialundervisning fattes.
- Eventuell klage, blant annet dersom eleven ikke gis rett til spesialundervisning eller innholdet i enkeltvedtaket påklages.

#### **Fase 5: Planlegging og gjennomføring**

- Individuell opplæringsplan (IOP) utarbeides dersom eleven har fått innvilget spesialundervisning.
- Foreldrene/eleven involveres i arbeidet med å utforme IOP-en, og deres syn tillegges vekt.

#### **Fase 6: Evalueringsfasen**

- Utarbeiding av halvårsrapport.

- Halvårsrapporten sendes til eleven/foreldrene og skoleeier.
- Gjentatt tilmelding til PP-tjenesten.

Veilederen beskriver i tillegg hva de enkelte dokumentene bør inneholde og hvilke funksjoner de skal fylle, og vi ser i dette kapittelet på hvordan Levanger kommune har organisert sitt arbeid på dette området.

Ressurser og kompetanse i kommunen, både i skolen og PPT, er viktige faktorer for at kommunene skal kunne gi tilpasset opplæring og spesialundervisning, og disse forholdene omtales også.

### 3.2 Historikk

En kort historikk som viser at spesialundervisning har hatt fokus, politisk og administrativt:

- Høst 2010      Kommunalsjef oppvekst og Fagansvarlig grunnskole på skolebesøk til alle grunnskoler i Levanger. Tema: spesialundervisning.
- 24.11.2010    Kommunestyret vedtar kommunedelplan for oppvekst mot 2020
- 05.01.11      Resultat fra skolebesøkene ble presentert i rektormøte.  
Noen hovedpunkter fra presentasjonen:  
Skolene ønsker
- å nå flere elever ved hjelp av styrkingstiltak
  - at det spesialpedagogiske arbeidet blir mer likt mellom skolene
  - å bli bedre på tidlig innsats
  - å få økt kompetanse
  - strakstiltak i forhold til elever med psykiske vansker
- De fleste skolene sier de henviser elever for å få bekreftet sine antakelser og for sikkerhets skyld.  
Skolene – lærere og foreldre – vet at enkeltvedtak ikke fører til økte ressurser. Skolene opplever vanligvis ikke så lang ventetid hos PPT; de får hjelp med hastesaker og venter ikke med tiltak.  
Skolene mente at det som regel var liten forskjell på tiltak før og etter vedtak. Tiltak settes i gang som dialog mellom skolene og PPT.
- 25.05.11      Kommunestyret fattet i sak 19/11 vedtak om at driftskomiteen skal *vurdere årsaker til ulikheter i skole/barnehager når det gjelder bruken av spesialundervisning samt å vurdere hvordan det kan legges til rette for at barn, som har behov for spesialpedagogisk hjelp og eventuelt spesialundervisning, ikke settes på ventelister for utredning og tiltak.*
- 25.05.11      Kommunestyresak 26/11, Tilstandsrapport for grunnskolen 2010.
- 25.08.11      Fylkesmannen varslet tilsyn vedrørende ventelister i PP-tjenesten høsten 2011 Dette ble gjennomført og kommunen fikk svar i januar 2012.
- 14.09.11      Driftskomiteen sak 16/11 - Tilrettelegging for spesialundervisning i skolen i Levanger med følgende vedtak:

1. Rådmannen bes følge opp arbeidet med "Tidlig innsats" gjennom en styrket leseopplæring og et målrettet arbeid med læringsmiljø ved alle skolene.
2. Rådmannen bes om å øke den spesialpedagogiske kompetansen i skolene.
3. Rådmannen bes om å arbeide videre med effektivisering av PP- tjenesten.
4. Rådmannen bes om, i forbindelse med økonomiplan og budsjett, å legge fram forslag til økt antall stillinger ved PP-tjenesten i Levanger i en periode, for å kunne behandle enkeltsaker tidligere samtidig som en trapper opp det systemrettede arbeidet mot skolene.

- 19.09.11      Kontrollutvalget godkjenner prosjektplan på spesialundervisning.
- 26.01.12      Fylkesmannens konklusjon fra tilsyn høsten 2011.  
*"Levanger kommune sin saksbehandlingstid/ventetid for PP-tjenesten er i strid med gjeldende rett, jf. forvaltningsloven § 11 a, og ulovfesta rettsprinsipper om forsvarlig saksbehandling". Fylkesmannen gav følgende pålegg: "Levanger kommune må iverksette tiltak som medfører at saksbehandlingstiden/ventetiden for PP-tjenesten blir i overensstemmelse med gjeldende rett".*
- 14.03.12      Driftskomiteen sak 13/12 – Ventelister i PPT. Orientering om arbeidet med å lukke avvik ift forvaltningslovens § 11 a, saken tatt til orientering.
- 30.04.12      Brev fra Levanger kommune til Fylkesmannen i Nord-Trøndelag vedrørende tilsyn om ventelistesituasjonen i PPT.

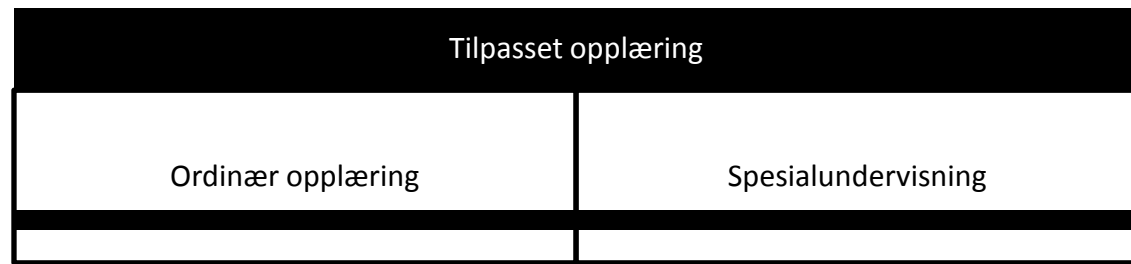
### **3.3 Prosedyrer for å sikre elevenes undervisningstilbud**

Det er utarbeidet *Prosedyrer og maler innen spesialpedagogisk arbeid i Levanger kommune* (2009). Dette dokumentet har som formål å sikre barn og elevers rettigheter gjennom kvalitet i saksbehandling og prosedyrer innen det spesialpedagogiske fagområdet i Levanger kommune. Grovt sett inneholder dokumentet følgende:

- Hovedansvar og delegasjon
- Beskrivelse av tjenesten
- Prosedyrer

I dokumentet er sentrale begrep i det spesialpedagogiske arbeidet definert, så som felles forståelse av begrepene tilpasset opplæring og spesialundervisning. Tilpasset opplæring beskrives i dette dokumentet som en plikt til å gi en god og forsvarlig opplæring ut fra den enkeltes evner og forutsetninger. Opplæringen skal ivareta den enkelte elev på en slik måte at kompetansemålene nås. Det presiseres at tilpasset opplæring ikke er en individuell rettighet som kan påklages. Videre beskrives rettighetene som følger når en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen, og innholdet i begrepet "tilfredsstillende utbytte" drøftes.

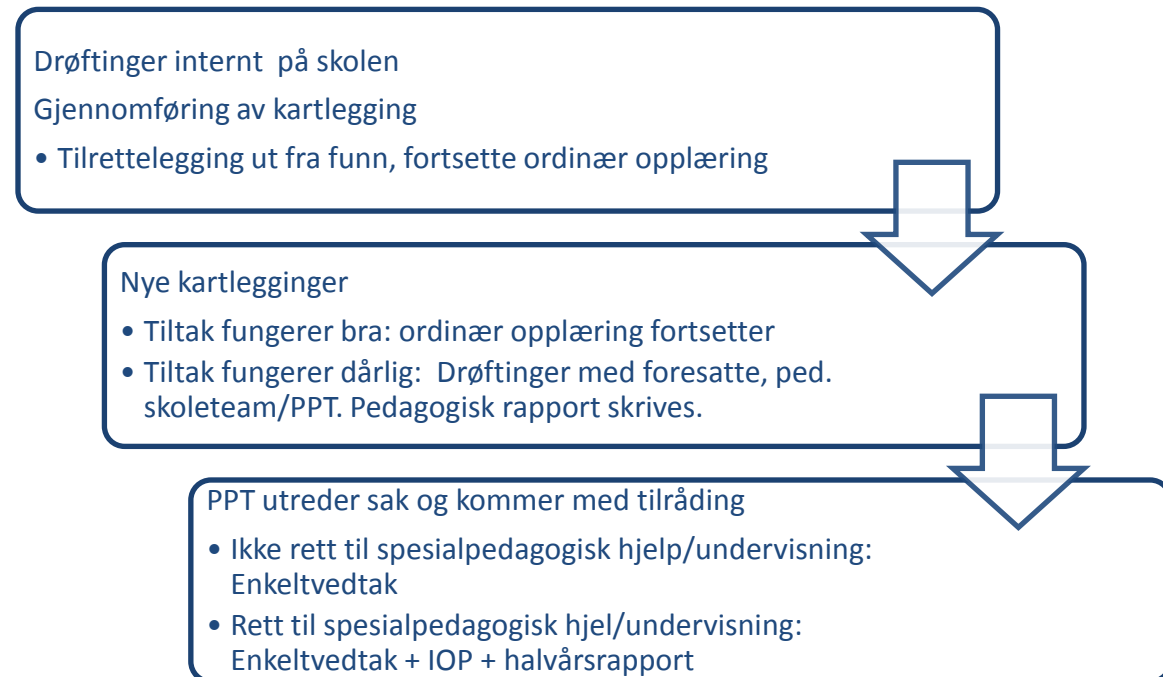
**Figur 6 Sammenhengen mellom tilpasset opplæring, ordinær opplæring og spesialundervisning**



Kilde: Prosedyrer og maler inne spesialpedagogisk arbeid i Levanger kommune 2009

Det er skissert en prosedyre fra ordinær opplæring til spesialundervisning i form av en tretrinns trapp som alle skoler skal følge.

**Figur 7 Fra ordinær opplæring til spesialundervisning**



Kilde Bjørg G. Holmen 2008

Sentrale dokument i det spesialpedagogiske arbeidet er beskrevet og det er laget lenker til det konkrete dokumentet.

Kort utdrag fra prosedyrebeskrivelsen:

- **Henvvisning til PPT**  
Lenker til henvisningsskjema
- **Pedagogisk rapport**  
Rapporten skal vise hvilke kartlegginger og tiltak som er gjort
- **Forespørsel om sakkyndig vurdering**



Kommunen har utarbeidet et eget skjema som brukes når eleven tidligere er henvist til PPT og det er ønskelig med ny sakkyndig vurdering. Dette er en tilleggsrutine som ikke er lovpålagt.

- **Sakkyndig vurdering**

Det er PPT sitt ansvar å utarbeide sakkyndig vurdering. Vurderingen skal si noe om elevens utbytte av ordinær undervisning og lærevansker. Den skal inneholde realistiske opplæringsmål samt gi en tilråding om innhold, organisering og omfang av spesialundervisningen. Vurderingen skal munne ut i en konklusjon: Rett eller ikke rett til spesialundervisning. Partenes innsynsrett i sakkyndig vurdering er beskrevet, likedan at den kan skrives for inntil tre år.

- **Enkeltvedtak om spesialundervisning**

Uansett resultat av vurderingene skal enkeltvedtak fattes. Avsnittet beskriver hva som formelt kreves av slike vedtak, blant annet at det må gis en faglig vurdering dersom vedtaket avviker fra sakkyndig vurdering. Videre skal innhold, omfang, og organisering av undervisningen angis. Ved bruk av både pedagog og assistent skal dette spesifiseres i vedtaket.

- **Klagefrist**

Frist: 3 uker. Rutiner om opplysningsplikt om rett til klage, innsyn i dokumenter klagebehandling er beskrevet.

- **Individuell opplæringsplan (IOP)**

Beskriver innholdet i en individuell opplæringsplan og hvilke presiseringer som skal til dersom det gis spesialundervisning i deler av fag. IOP skal være klar ved skolestart. I Levanger kommune er det krav om at foresatte skal skrive under på at de har sett planen.

- **Halvårsrapport**

Målene i IOP må være så konkrete at det i en halvårsrapport blir mulig å vurdere måloppnåelse. Halvårsrapport utarbeides av skolen.

Det er videre utarbeidet årshjul, det vil si skjematiske fremstilling av saksbehandlingen vedrørende spesialundervisning for både offentlige grunnskoler og for private grunnskoler. Årshjulet viser hva som skjer når, hvem som er ansvarlig og frister for når den enkelte handling skal utføres. Vedlegg 1 viser årshjul for offentlig grunnskole.

Fagansvarlig for grunnskolen har jevnlig ledermøter med rektorene, der blant annet pedagogiske og organisatoriske spørsmål står på dagsordenen. Det er stor oppmerksomhet om spesialundervisning og tilpasset opplæring i rektorkollegiet. Myndighet til å fatte vedtak om spesialundervisning er delegert til rektorene med unntak av privatskolene der vedtak fattes av fagansvarlig. Det er kommunen som dekker kostnaden ved spesialundervisning på privatskolene.

### 3.4 Tidlig innsats

Mange henvisninger kommer når elevene skal begynne på, eller er i ungdomsskolen. PPT-lederen presiserte at dette er for seint i forhold til tidlig innsats.

I samtalene med informantene kom det fram at tidlig innsats kan defineres som følger:

- Tidlig innsats er å forebygge og avdekke vansker tidligst mulig, samt sette inn tiltak innenfor ordinær undervisning. Dette gjelder for alle elever.

- Tidlig innsats er å forebygge og starte utredning umiddelbart/innen rimelig tid etter henvisning til PPT, og at PPT gir rask tilrådning. Tidlig innsats omtales som ”rett hjelp til rett tid”

Videre sier PPT at med tidlig innsats vil flere få hjelp på et tidlig tidspunkt, og det kan bety noen færre elever med behov for spesialundervisning. De aller fleste med spesialpedagogiske behov vil allikevel ha vansker som vedvarer, og med det rett til spesialundervisning.

Skoleeier har fastsatt lokale mål om tidlig innsats i form av tilpasset opplæring gjennom den ordinære undervisningen<sup>2</sup>. Fagansvarlig for grunnskole sier at det brukes store ressurser til spesialundervisning, og at den tar en unormalt stor del av totalressursene til skole. Målet er å få ned bruken av spesialundervisning, og da er nøkkelen bedre ordinær undervisning. Jo bedre den ordinære undervisningen er, desto mindre er behovet for spesialundervisning. Videre påpeker hun at det er viktig å sette inn spesialundervisning tidlig i utdanningsløpet, da forskning viser at elevene har større utbytte av hjelp de får tidlig. Det er ønskelig at hovedinnsatsen settes inn over for de yngste elevene.

Som en følge av dette arbeides det i Levanger kommune aktivt med vridning av ressursene, der målet er å sette inn ressurser tidlig i skoleløpet, slik at de som trenger det, får hjelp tidlig og kan komme i en situasjon der de ikke trenger det seinere i skoleløpet. Fagansvarlig i grunnskolen påpeker at elever som får innvilget hjelp i for stor grad beholder denne gjennom hele skolegangen, noe som ikke er et ”sunnhetstegn”.

I tillegg til vridning av ressurser, er det satset på flere prosjekt som skal bidra til tidlig innstans i Levanger kommune. Informantene trekker her fram prosjektet SOL, som er en kommunal satsing for at lærere skal bli bedre til å oppdage og igangsette tiltak overfor elever som sliter med leseferdigheter. Videre er det igangsatt flere tiltak som omhandler læringsmiljø.

Det er også fokusert på tidlig innsats i kommunedelplan for oppvekst mot år 2020, der et av de viktigste veivalgene er å videreutvikle arbeidet med tidlig og tverrfaglig innsats.

I driftskomiteens behandling av saken om ventelister i PPT handler et av de foreslåtte tiltakene for å møte problemet med lang ventetid i PPT også om fokus på tidlig innsats: ”*Det settes i gang et arbeid for å øke ”den tidlige innsatsen” ved skolene gjennom økt fokus på egen kartlegging, arbeid med læringsmiljø og evaluering av tiltak før henvisning av elever.*”

### **3.5 Bemanning og kompetanse i skolen**

Både i PPT og skoleadministrasjonen er det enighet om at det er generelt høy kompetanse blant lærerne og at de er dyktige på tilpasset opplæring. Det er en stabil og god arbeidsstokk preget av liten ”turn-over”. Det er allikevel forskjeller mellom skolene. Det er ifølge PPT ingen entydig sammenheng mellom skolestørrelse og skolens kompetanse. Generelt har større skoler flere å spille på både i forhold til elever og lærere. Det kan også være at et problem kan oppleves som stort på en liten skole, mens samme type vanske kan betegnes som lite på en større skole.

---

<sup>2</sup> Tilstandsrapport for grunnskolen i Levanger s 8.

### **Ressursfordeling**

Skolestrukturen i Levanger er preget av mange skoler, at disse er spredt omkring i kommunen og at det er stor variasjon i størrelse. Kommunen har system for fordeling av ressurser mellom skolene. Ressursfordelingsmodellen er utarbeidet med utgangspunkt i den gamle "rammetimetallsordningen" men det er gjort tilpasninger etter lokale forhold og behov underveis. Ressurser til spesialundervisning ligger inne i denne modellen. Dette betyr at økning i spesialundervisning, ikke utløser ytterligere ressurser for den enkelte skole.

### **3.6 Samarbeid mellom skole og PPT**

Opplæringslovens § 5-6 har bestemmelse om at hver kommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste. Tjenesten kan organiseres i samarbeid med andre kommuner. Tjenesten skal:

- hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge undervisningen bedre til rette for elever med særlige behov
- sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det

PPT er Levanger kommunes rådgivende og sakkyndige instans i forhold til å sikre barn, unge og voksne med særlige behov rett til opplæring etter Opplæringsloven. PPT omfatter alle barn og unge, samt voksne, men ikke elever på videregående skole. Organisatorisk er PPT underlagt enhet Barn /familie.

Det er ca 9 årsverk i PPT-tjenesten våren 2012. Relativt sett, ut fra grunnskolestatisikk (GSI), mener skoleadministrasjonen at dette ikke er spesielt lavt. PPT mener imidlertid bemanningen er for lav. Det er stor etterspørsel etter tjenester fra PPT, og PPT kan ikke avvise saker. Saksmengden i 2011 var 592 aktive saker. Ifølge PPT-leder har elever med behov for spesialundervisning, oftest en vanske og et behov som går over flere år. På ett år henvises ca 200 nye saker til PPT, og det er 314 barn (derav 28 førskolebarn) med sakkyndig vurdering og enkeltvedtak i Levanger.

126 elever måtte i 2011 stå på venteliste i opp til 9 måneder før inntak og 12 mnd før de fikk en sakkyndig vurdering. PPT opplever at det er høyt arbeidspress med ca 70 saker pr ansatt. Ventelistesituasjonen er en utfordring for Levanger kommune, og PPT-lederen mener at økt etterspørsel og økt antall henvisninger over år, sammen med manglende ressurser hos PPT gir slike konsekvenser. Manglende ressurser i PPT henger sammen med utfordringer med å få rekruttert kvalifisert personell. I kommunens svarbrev til Fylkesmannen angående ventelistene står det at PPT har beregnet restansen til å representere ca 2 årsverk. Våren 2012 har PPT 160 saker som ikke har saksbehandler, og i tillegg står elever på venteliste for å få utredning. Dette medfører klager fra foresatte og lærere.

Før kommunen gjør vedtak om spesialundervisning, skal det foreligge en sakkyndig vurdering fra PPT av de særlige behovene til eleven (Opplæringsloven § 5-3). Loven stiller minstekrav til hva den sakkyndige vurderingen skal utrede og ta standpunkt til, og i følge veileder til spesialundervisning kan kommunen ikke gi instruksjoner som fører til at disse kravene blir mangelfullt ivaretatt. I følge PPT kan ikke skolen sette i gang tiltak av spesialpedagogisk art før PPT har gjort en sakkyndig vurdering og rektor/fagansvarlig har gjort enkeltvedtak om spesialundervisning. På den annen side har skolene en generell plikt til å legge til rette og prøve ut tiltak innenfor den ordinære opplæringen både før henvisning til PPT, og mens eleven venter på utredning av PPT. ( Jf beskrivelsen av tilpasset opplæring i kap 3.1.) PPT-leder poengterte at lang ventetid fører til mindre effektiv innsats samlet sett. Det innebærer at

skolen må utarbeide nye pedagogiske rapporter fordi det har gått for lang tid fra henvisning til tilråding. PPT ser at elevenes vansker eskalerer i ventetiden, selv om skolen tilrettelegger det de kan innenfor ordinær opplæring. Ventetiden i PPT er også en flaskehals for elever som skal videre i behandlingssystemet, for eksempel til BUP og Habiliteringstjenesten.

PPT arbeider systemrettet, og har god kjennskap og lang erfaring med den enkelte skole. PPT-lederen mener at dette er den mest hensiktsmessige måten å jobbe på for å løse oppgavene. Hun har ikke tro på at effektiviseringsforslag som å fjerne tiltak som binder faste ressurser, f.eks faste spesialpedagogiske team, ressursteam og fastkontakter på skolene, vil gi effekt på lang sikt. Disse møtepunktene er opprettet på grunn av behov for tettere dialog og samarbeid mellom skolene og PPT med tanke på tidlig innsats, og er lavterskeltilbud der lærerne blant annet kan drøfte anonyme saker med PPT ("sile" saker) før eventuell oppmelding til PPT. Samarbeidet mellom PPT og skolen er av stor betydning for skolene.

PPT-lederen mener at skolene stort sett følger PPTs tilrådninger når rektorene fatter sine enkeltvedtak om tildeling av spesialundervisning. Dette bekreftes også av revisors gjennomgang av saksmapper (se Kap. 4). PPT-lederen sier at skolene ikke alltid følger opp egne vedtak i skolehverdagen, men hun uttrykker forståelse for at rektorene opplever at de er i en krysspressituasjon mellom fag og økonomi. Dette er ikke fulgt opp nærmere i denne undersøkelsen.

Det er spesiell oppmerksomhet fra skolene og PPT ved overgang av elever fra et nivå til et annet og det er utarbeidet prosedyrer på dette. For eksempel fra barnehage til grunnskole, fra 7. trinn (barneskole) til 8. trinn (ungdomsskole) og fra 10. trinn til videregående skole. Det er de som avgir eleven som har ansvaret for å ta initiativ til første møte med neste nivå.

PPT-lederen mener at det har budsjettmessige utfordringer for PPT å være organisert i samme enhet som barnevernet. Hun opplever at når det tilføres ressurser til enhet Barn/familie går dette med til å styrke underskudd i barnevernet, men når det kuttes i bevilgningene til enheten fører det også til reduserte midler i PPT.

## 4 Gjennomføres saksbehandling i henhold til opplæringslovens krav?

### 4.1 Revisjonskriterier

Med utgangspunkt i veilederen til opplæringsloven og kommunenes egne retningslinjer har vi valgt ut revisjonskriterier for å svare på problemstillingen. Vi har valgt kriterier som ikke krever vurdering av kvaliteten på de vurderinger og anbefalinger som er gjort.

Vi har sett på forhold i de ulike fasene i prosessen. Veilederen til opplæringsloven er tydelig på at både konklusjon i sakkyndig vurdering og vedtak skal være så tydelige at det ikke skal være tvil om hva som er anbefalt og tilbudt av spesialundervisning.

**På dette grunnlaget er følgende revisjonskriterier utarbeidet:**

#### Søknad

- Foresattes samtykke skal være innhentet ved søknad om spesialundervisning

#### Sakkyndig vurdering

- Anbefalt omfang spesialundervisning skal være angitt
- Anbefalt organisering av spesialundervisning skal være beskrevet

#### Utforming av vedtak

- Bakgrunn for søknaden skal være beskrevet
- Vurderinger skal være foretatt
- Omfang av tilbud skal være angitt
- Organiseringen av tilbudt omfang skal være beskrevet
- Ved avvik fra PPTs anbefaling skal begrunnelse være gitt
- Det skal være opplyst om klageadgang

Det skal være utarbeidet individuell opplæringsplan og halvårsrapport.

Saksbehandling skal være utført innen rimelig tid, som vi definerer som 3 måneder. Begrunnelse for hvorfor 3 måneder er valgt fremgår i kapittel 4.2.

### 4.2 Resultat fra gjennomgang av søknader om spesialundervisning

Om lag 260 elever<sup>3</sup> fikk spesialundervisning hvert av årene 2010 og 2011. Vi har gått gjennom ca 70 søknader om spesialundervisning, hovedsaklig for skoleårene 2009-2011. Søknadene ble plukket tilfeldig, men slik at alle skolene var representert i utvalget. Sakene ble funnet i det elektroniske sak/arkivsystemet e-phorte. E-phorte arkiv er kommunens rettsdokumentasjon; det ligger i godkjenningen fra Riksarkivet. Det innebærer at elektronisk arkiv gjelder som Levanger kommunes arkiv, og at alle dokumenter skal kunne finnes elektronisk.

---

<sup>3</sup>KOSTRA

Lærere har ikke elektronisk tilgang til elevmappene, men skolene har et skyggearkiv i papir. Det arbeides med å få skolene i gang med det elektroniske systemet, men alt av gammel dokumentasjon er ikke lagt inn pr våren 2012.

I vår gjennomgang av de elektroniske elevmappene fant vi at de fleste henvisninger og sakkyndige vurderinger er scannet inn arkivet. Alle vedtakene er scannet inn.

### **Søknad**

Alle søknader og henvisninger vi fant i det elektroniske arkivet inneholdt samtykke fra foresatte.

### **Sakkyndig vurdering**

Sakkyndige vurderinger funnet i elektronisk arkiv var skrevet etter fastlagt mal som etter intensjonen skal sikre at anbefalt omfang og organisering av spesialundervisningen er beskrevet. Med noen få unntak inneholdt konklusjonene både en beskrivelse av omfanget og hvordan undervisningen skulle organiseres.

### **Utforming av vedtak**

I skolenes svar på søknadene var det brukt ulike maler. Malen som beskrives i ”Prosedyrer og maler om spesialpedagogisk arbeid i Levanger kommune” benyttes av de fleste rektorer, og denne sikrer at kravet til enkeltvedtak ivaretas. Det vil si at innhold, omfang og organisering av spesialundervisningen som er beskrevet i den sakkyndige vurderingen er gjentatt i vedtakets konklusjon. Den forenklede malen (benyttet av en av skolene) inneholder henvisning til sakkyndig vurdering og at vedtaket er fattet i tråd med dette, men mangler konkretisering.

Sakkyndig vurdering brukt som grunnlag for å fatte vedtak var i enkelte tilfeller eldre enn tre år. Det ble i slike tilfeller referert til halvårsrapporter.

Alle saker vi gjennomgikk viste til at vedtaket var i samsvar med sakkyndig vurdering fra PPT. Ingen avvik er beskrevet. To mapper viste avsluttede saker. Halvårsrapporten var da brukt som grunnlag for ikke å videreføre tilbudet om spesialundervisning.

Det er opplyst om klageadgang i alle vedtakene.

### **Individuelle opplæringsplan og halvårsrapporter**

Det var utarbeidet individuelle opplæringsplaner og halvårsrapporter for alle elevene dette er aktuelt for. På stikkprøvebasis har vi kontrollert at foresatte er gjort kjent med opplæringsplanene.

### **Saksbehandlingstid hos PPT**

Opplæringsloven setter ingen tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialundervisning, men det skal utredes innen rimelig tid. I vurderingen av hva som går under prinsippet om forsvarlig saksbehandlingstid, må reglene i opplæringsloven suppleres med forvaltningslovens regler. Forvaltningsloven bruker begrep som ”uten ugrunnet opphold” som tolkes til å være det samme som ”innen rimelig tid”. Riksrevisjonen foretok en undersøkelse om spesialundervisning<sup>4</sup>, og som saksbehandlingstid ”innen rimelig tid” ble satt

---

<sup>4</sup> Riksrevisjonens undersøkelse om spesialundervisning i skolen, Dokument 3:7 (2010-2011)

tre måneder brukt som målegrunnlag. Levanger kommune bruker selv 3 måneder på begrepet jf ”Prosedyrer og maler innen spesialpedagogisk arbeid i Levanger kommune” s 6.

I og med at ikke all dokumentasjon var scannet inn, har vi ikke målt saksbehandlingstiden innad i PPT, (fra henvisning til sakkyndig vurdering forelå). Det er likevel dokumentert at det er lang ventetid i PPT, mange på venteliste, og at dette har vært situasjonen over lang tid, jf politiske saker som har vært til behandling i Levanger kommune. Fylkesmannen har hatt tilsyn med fokus på ventelistene høsten 2011 og våren 2012. Levanger kommune er pålagt å lukke avviket, det vil si å fjerne ventelistene. PPT skriver i sin årsrapport for 2011 at det er behov for 2 nye faste stillinger for å kunne behandle antall henviste saker innen ”rimelig tid”.

I sitt svar til Fylkesmannen viser Levanger kommune til at saken har blitt forelagt driftskomiteen, og det vises til 4 hovedlinjer med tiltak:

- Å frigi tid til å arbeide med saker gjennom å trappe med på systemrettet arbeid
- Å frigi tid til å arbeide med flere saker ved hjelp av hurtigere saksflyt gjennom å avslutte saker tidligere, dvs ha færre følgesaker
- Å frigi tid til arbeid med saker gjennom å etablere høyere terskler for inntak
- PPT slutter å gjøre en del oppgaver som de har gjort fram til nå

#### **Saksbehandlingstid hos enhetslederne**

Tiden det tar fra saken er ferdig behandlet av PPT, til enkelvedtak er fattet, er og av betydning. Saksbehandlingstiden fra sakkyndig vurdering til dato for enkeltvedtak varierer fra noen uker til flere måneder. For de sakene der vi fant dato på sakkyndig vurdering, fant vi følgende:

- 21 saker ble avgjort innen 1 mnd
- 29 saker innen 2 mnd
- 8 saker innen 3 mnd
- 11 saker mer enn 3 mnd

I 13 saker ble vedtak fattet etter skolestart selv om sakkyndig vurdering forelå på våren.

### **4.3 Vurdering**

Dokumentene som manglet i det elektroniske arkivet tolker vi som manglende scanning og ikke som mangler i forhold til selve saksbehandlingen. Vurderingen gjøres med bakgrunn i at det ikke var systematiske mangler i saksmappene. Vi ser videre at det gjenstår en del arbeid med å få et fullstendig arkiv, og forventer at dette blir bedre.

Samtykke fra foresatte er ivaretatt, alle sakkyndige vurderinger var utarbeidet etter samme mal, og ser ut til tilfredsstillende formelle krav om innhold.

De aller fleste benytter samme mal for å fatte enkeltvedtak, noe som sikrer kvalitet og likebehandling. De avvikene vi har funnet kommer fra samme skole, og gjelder mangelfull utforming av enkeltvedtak i forhold til formelle krav. Vedtakene inneholder ikke noe konkret om omfang og organisering, men viser til at tilbudet om spesialundervisning er gitt i tråd med sakkyndig vurdering.

PPT sine tilrådinger gjenspeiler seg i kommunens vedtak om spesialundervisning. Vi har ikke funnet vedtak som avviker fra PPT sin tilråding i de mappene vi har gjennomgått.

Fokus har vært på ventetid hos PPT, og det er velbegrunnet, men vi ser også at det tar tid med saksbehandlingen etter at PPT har gjort seg ferdig med sine sakkyndige vurderinger. Dette er tid som legges til den tiden saken har vært til vurdering hos PPT. Det må også være mulig for enhetsledere/rektorene i Levanger å korte ned på behandlingstiden.

#### **4.4 Konklusjon**

Med bakgrunn i gjennomgang av søknader om spesialundervisning har vi inntrykk av at Levanger kommune i hovedsak gjennomfører saksbehandling i tråd med opplæringslovens krav og interne retningslinjer. Vi ser at det er noe forbedringspotensial i bruk av felles maler, og at kommunen har en jobb å gjøre før arkivet er fullt ut elektronisk.

Videre ser vi at saksbehandlingstiden blir for lang, ikke bare hos PPT men også hos enhetslederne.

### **5 Avslutning**

Spesialundervisning er et kommunalt ansvar, og Opplæringsloven gir rom for lokalt skjønn. Forskjellene mellom kommuner kan blant annet skyldes ulike modeller for ressursfordeling i skolene. Kommunene har ulike muligheter til å organisere tilpasset opplæring ut fra kommunestørrelse og skolestruktur. Det vil imidlertid alltid være elever som vil ha behov for – og ikke minst rett til – enkeltvedtak om spesialundervisning, og dette kan man ikke organisere seg bort fra.

Vår gjennomgang gir følgende hovedinntrykk:

- Levanger kommune har høyt omfang av spesialundervisning sammenlignet med landsgjennomsnittet. Omfanget av spesialundervisning har økt de senere årene. Det gjelder både andel barn som får spesialundervisning samt andelen lærertimer som brukes.
- Levanger kommune har fokus på at det er en høy andel elever som får spesialundervisning, at det er ventelister og lang saksbehandlingstid, samtidig som kommunen har en målsetting om tidlig innsats.
- Det er utarbeidet gjennomgående prosedyrer og retningslinjer for tildeling av spesialundervisning i Levanger kommune.
- Det er utarbeidet maler for arbeidet med spesialundervisning i kommunen, og malene er stort sett i bruk.
- Det er generelt god kompetanse i skolene i Levanger.
- PPT mener at de har for lite ressurser for å tilfredsstille kravene til kortere ventetid.
- Ventetiden i PPT er for lang. Dette medfører ineffektivitet i hele systemet.
- Skolene legger til rette og prøver ut tiltak innenfor den ordinære opplæringen både før henvisning til PPT og mens eleven venter på utredning av PPT.
- Vedtakene om spesialundervisning er i tråd med sakkyndig tilråding fra PPT
- Saksbehandlingstiden i kommunen, etter at PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering, er i flere tilfeller for lang.



Med bakgrunn i gjennomgang av søknader om spesialundervisning har vi inntrykk av at Levanger kommune i hovedsak gjennomfører saksbehandling i tråd med opplæringslovens krav og interne retningslinjer.

Vi vil anbefale at kommunens egne maler for enkeltvedtak tas i bruk av alle enhetsledere slik at dette blir en standard som ivaretar kravene til innhold i henhold til gjeldende retningslinjer. Kommunen bør også ha fokus på kortere saksbehandlingstid hos enhetslederne etter at sakkyndig vurdering er gjennomført.

## **6 Høring**

Hele rapporten inkl. konklusjoner er sendt på høring til administrasjonssjefen.

Rapporten ble sendt på høring i april. Administrasjonen ba om et møte på slutten av prosjektperioden. I møtet deltok kommunalsjef Trude Nøst, fagansvarlig grunnskole Bjørg Tørresdal og PPT-leder Bjørg Holmen. Dette medførte en oppdatering og bearbeiding av rapporten og ny høring.

Vi har ikke mottatt svar på siste høringsrunde.

## Litteraturliste

### Lov og avtaleverk

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

FOR-2006-06-23-724 Forskrift til opplæringslova

Utdanningsdirektoratet 2009: Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning

### Dokumenter fra Levanger kommune

Prosedyrer og maler innen spesialpedagogisk arbeid i levanger kommune. 2009

Kommunestyre sak 19/11: Årsregnskap/Årsberetning 2010.

Kommunestyre sak 26/11:Tilstandsrapport for grunnskolen i Levanger.

Årsrapport 2010 og 2011 for Barne- og familietjenesten

Årsrapport 2010 og 2011 for PPT

Tertialrapport 2-2011 PPT

Levanger kommune 2011: Skolebesøk spesialundervisning, Powerpoint-presentasjon

Rektormøte 05.01.11

Levanger kommune 2010: Kommunedelplan oppvekst mot år 2020

Driftskomiteen sak 16/11: Tilrettelegging for spesialundervisning i skolen i Levanger.

Driftskomiteen sak 13/11: Ventelister i PPT. Orientering om arbeidet med å lukke avvik ift forvaltningslovens § 11 a.

Levanger kommune 2012: Svar fra Levanger kommune vedr tilsyn om ventelistesituasjonen i PPT

### Annet

Riksrevisjonen 2006: Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen. Dokument nr 3:10 (2005-2006)

Riksrevisjonen 2011:Riksrevisjonens undersøkelse om spesialundervisning i skolen,

Dokument 3:7 (2010-2011)

NOU 2009:18 *Rett til læring*

Komrev Trøndelag IKS 2009: Forvaltningsrevisjon: Tilpasset opplæring og spesialundervisning i Stjørdal kommune

Fylkesmannens tilsynsrapport: Ventelister i PP-tjenesten. Tilsyn høsten 2011 og våren 2012.

# Vedlegg 1

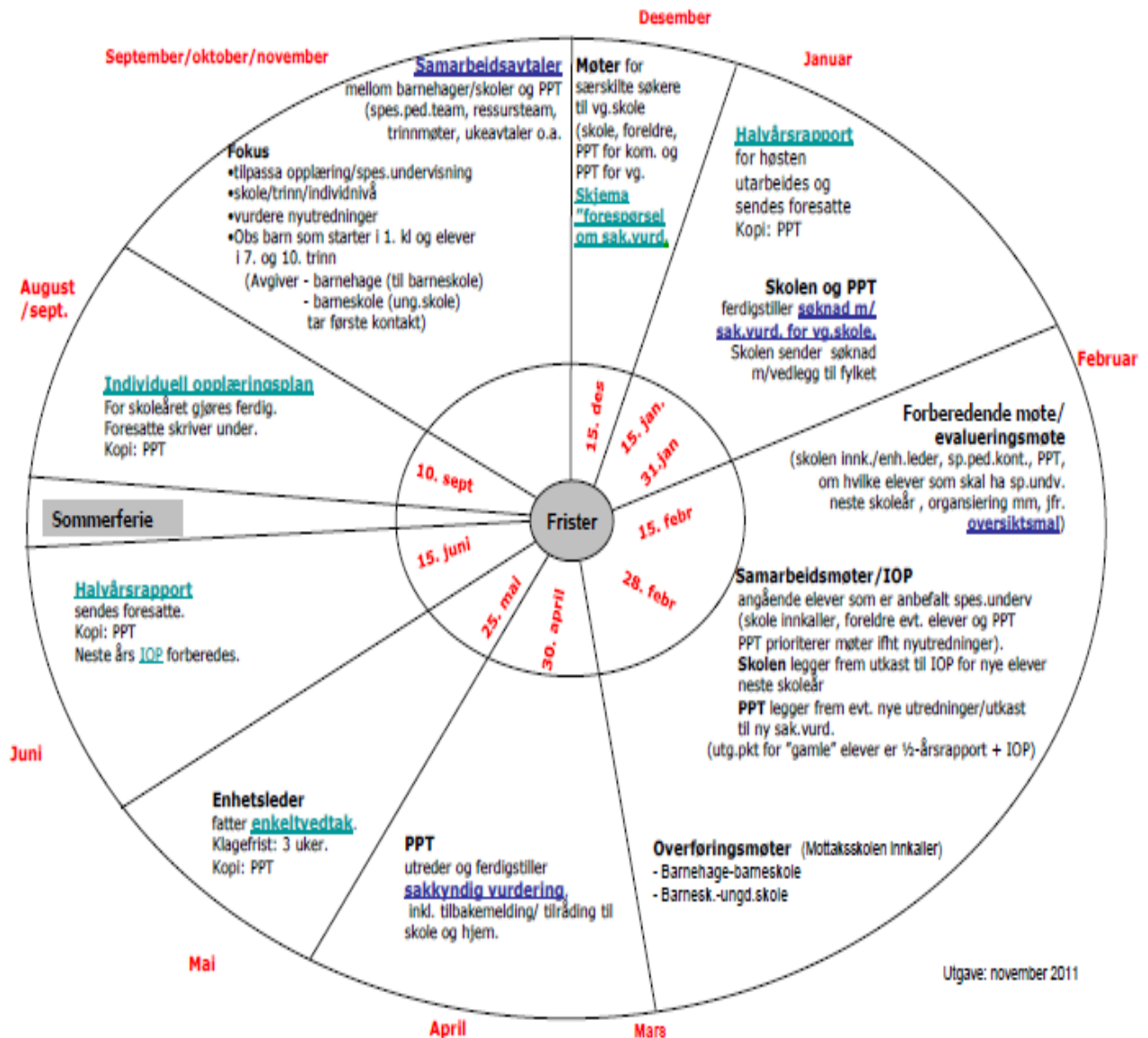
## Årshjul spesialundervisning Offentlig grunnskole – opplæringslovens §5

Forespørsel om utredning og sakkyndig vurdering foregår hele året.

Frist for å be om ny sakkyndig vurdering på "gamle" elever er **15. november**. Bruk: [skjema "forespørsel om sak.vurd."](#)



Levanger kommune





---

**Kontaktinformasjon**

**Kontaktperson**  
Marit Ingunn Holmvik

**E-postadresse**  
marit.holmvik@krt.no

**Telefon**  
41 57 53 76

**Hjemmeside**      [www.krt.no](http://www.krt.no)

---