

FORVALTNINGSREVISJON

Kvalitet i grunnskolen

Målselv kommune



Rapport 2020

Forord

På bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i Målselv kommune har KomRev NORD gjennomført en forvaltningsrevisjon av grunnskolene i Målselv kommune. Kontrollutvalgets plikt til å påse at det blir gjennomført forvaltningsrevisjon følger av lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 første ledd bokstav c. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger jf. kommuneloven § 23-3 første ledd.

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

Tromsø, 12.10.2020

Knut Teppan Vik,
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor,
ansvarlig for kvalitetssikring

Dag Ove Andreassen,
Forvaltningsrevisor, prosjektleder

Truls Siri,
Forvaltningsrevisor,
prosjektmedarbeider

SAMMENDRAG

KomRev NORD har på bestilling fra kontrollutvalget i Målselv kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon av kommunens arbeid med tilpasset opplæring, spesialundervisning og det psykososiale skolemiljøet ved grunnskolene. Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen er antatt å være å bidra til å sikre at grunnskoleelevene i Målselv kommune mottar et opplæringstilbud som er tilpasset den enkelte elev og som for øvrig er i henhold til opplæringsloven, å bidra til å sikre at elevene ved grunnskolene i Målselv har et godt psykososialt miljø, samt å bidra til å sikre at Målselv kommune sørger for korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført med utgangspunkt i følgende problemstillinger:

- 1) Tilbyr Målselv kommune tilpasset opplæring i tråd med regelverk og anbefalinger på området? Kan Målselv kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?
- 2) Er Målselv kommunes arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø i tråd med regelverk og anbefalinger på området?

Vår konklusjon på problemstilling 1 er at Målselv kommune *til dels* tilbyr tilpasset opplæring i tråd med regelverk og anbefalinger på området, samt at Målselv kommune *til dels* kan dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning.

Konklusjonene bygger på følgende vurderinger og funn:

Tilpasset opplæring:

Revisor har vurdert at Målselv kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskolen, og legge denne fram for kommunestyret. Revisor fant at tilstandsrapporter for grunnskolen har blitt lagt fram for kommunestyret for samtlige av de undersøkte årene, 2016, 2017 og 2018. Revisor bemerker at tilstandsrapporten for skoleåret 2019 ikke var lagt fram for kommunestyret per september 2020.

Kommunen har **til dels** oppfylt revisjonskriteriet om å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære undervisningstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte, før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering. Revisor fant ved gjennomgang av elevmapper at det for elever med vedtak om spesialundervisning var beskrevet hvilke tiltak som eventuelt var utprøvd innenfor den ordinære undervisningen. Resultatene fra spørreundersøkelsen, samt det faktum at kommunen har en høyere andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning enn gjennomsnittlig betrakter revisor som en indikasjon på at kommunens praksis med hensyn til vurdering og utprøving av tiltak innenfor det ordinære undervisningstilbudet kan bli bedre.

Revisor har vurdert at Målselv kommune **i stor grad** har oppfylt revisjonskriteriet om å jevnlig vurdere kvalitet i og videreutvikling av opplæringen. Kommunen har forelagt revisor dokumentasjon som indikerer at kommunen har et planmessig og systematisk forhold til vurdering og videreutvikling av opplæringstilbudet. Dokumentasjonen indikerer at kommunen arbeider på et overordnet plan og et lokalt plan på den enkelte skole med videreutvikling og implementering av nye læreplaner. Svarene vi har innhentet i spørreundersøkelsen indikerer at de ansatte opplever at det er et forbedringspotensial hva angår å drøfte undervisningstilbudets kvalitet ved den enkelte skole.

Revisor har vurdert at Målselv kommune **til dels** har oppfylt revisjonskriteriet om at kommunen skal sikre at skolene systematisk vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dokumentasjon og redegjørelser fra kommunen og Region Indre Midt-Troms indikerer at kommunen har tatt i bruk relevante digitale verktøy for å systematisk vurdere om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen som gis, men redegjørelsen fra Region Indre Midt-Troms indikerer at bruk av kartleggingsplaner ikke er like godt implementert på alle skolene i kommunen. Svarene på spørreundersøkelsen indikerer også at det er et visst forbedringspotensial hva angår kartlegging av utbytte av både ordinær undervisning og spesialundervisning.

Kommunen har **til dels** oppfylt revisjonskriteriet om å sørge for at elever på 1.-4. årstrinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skrivning eller matematikk, raskt får egnet intensiv opplæring. Enkelte av skolene i kommunen har forelagt oss dokumentasjon som sannsynliggjør at det gjennomføres intensiv opplæring av elever som anses å ha behov for dette. Revisor fant i sin undersøkelse av elevmapper i forbindelse med spesialundervisning, beskrivelser av tiltak som var prøvd ut innenfor ordinær opplæring før de aktuelle elevenes situasjon ble gjenstand for sakkyndig vurdering. Revisor registrerer samtidig at forekomsten av enkeltvedtak om spesialundervisning i Målselv kommunes grunnskole ser ut til å være betydelig høyere enn gjennomsnittet både for KOSTRA-gruppe 11 og landet utenom Oslo. Dette forholdet er etter revisors syn egnet til å stille spørsmål ved kommunens samlede praksis hva angår intensiv opplæring etter opplæringslova § 1-4. Det samme gjelder Region Indre Midt-Troms sin påpekning av mangelfull implementering av kartleggingsplaner

Spesialundervisning:

Revisor har vurdert at kommunen **i noen, men ikke i alle, av de undersøkte sakene** har oppfylt revisjonskriteriet om at det skal innhentes samtykke fra eleven eller foresatte til sakkyndig vurdering, og enkeltvedtak om spesialundervisning. Revisor kan ikke se at kommunens beskrevne praksis er i tråd med opplæringslova § 5-4 annet ledd.

Kommunen har for de undersøkte sakkyndige vurderingene **oppfylt** revisjonskriteriet om at de sakkyndige vurderingene skal rede for elevens utbytte av den ordinære opplæringen, elevens lærevansker og andre forhold som er viktige for opplæringen, elevens realistiske opplæringsmål, elevens muligheter i en ordinær opplæring og opplæringen som gir et forsvarlig opplæringstilbud.

Revisor har videre vurdert at kommunen for de 17 av 19 undersøkte elevmappene **har oppfylt** følgende revisjonskriterier:

-At det skal foreligge skriftlig enkeltvedtak i saker om spesialundervisning, at enkeltvedtakene skal begrunnes, herunder vise til de reglene vedtaket bygger på samt de faktiske forhold som er lagt til grunn.

-At enkeltvedtakene må beskrive innholdet i spesialundervisningen, angi omfanget av spesialundervisningen i tid, si noe om hvordan opplæringen skal organiseres, og beskrive kompetansen som er nødvendig i spesialundervisningen.

-At den sakkyndige vurderingen som legges til grunn for enkeltvedtaket ikke bør være eldre enn tre år.

For to av de 19 undersøkte elevmappene er vår vurdering at kommunen **ikke har oppfylt** de ovenstående revisjonskriteriene.

Vi vurderer videre at revisjonskriteriet om at skolen skal utarbeide en individuell opplæringsplan for elever med spesialundervisning **er oppfylt** i 16 av 20 undersøkte elevmapper. Videre er det vår vurdering at for disse 16 elevmappene at revisjonskriteriet om at mål for opplæringen, innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal gjennomføres er redegjort for og dermed **oppfylt**.

For 2 av 20 elevmapper er revisors vurdering at revisjonskriteriene ovenfor **ikke er oppfylt**. For de to resterende elevmappene har revisor ikke gjort vurderinger av om revisjonskriteriene er oppfylte, basert på informasjon revisor har mottatt fra rektorene ved de aktuelle skolene.

For revisjonskriteriet om at IOP skal være i samsvar med det som er fastsatt i enkeltvedtaket, herunder det konkrete innholdet i opplæringen, organiseringen og kompetansen som skal forestå opplæringen er vår vurdering at dette **i flere, men ikke alle, tilfeller er oppfylt**.

For revisjonskriteriene om at det for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning skal utarbeides en årsrapport, og at årsrapporten skal inneholde en oversikt over opplæringen eleven har fått samt en vurdering av elevens utvikling sammenlignet med målene som er fastsatt i elevens IOP er revisors vurdering at dette er **oppfylt** i 17 av 20 undersøkte elevmappene. Våre undersøkelser viste at disse revisjonskriteriene **ikke var oppfylt** i en av elevmappene, samt at vi ikke har grunnlag for å vurdere om revisjonskriteriene er oppfylt eller ikke for de to resterende elevmappene.

Revisors vurdering er videre at revisjonskriteriet om at den totale saksbehandlingstiden i saker om spesialundervisning ikke bør overstige tre måneder i de undersøkte tilfellene **i flere tilfeller ikke er oppfylt**. Våre undersøkelser gjorde det mulig å se total saksbehandlingstid i fire tilfeller. I disse tilfellene ble det gitt foreløpig svar i to av dem. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at det skal gis foreløpig svar hvis en henvendelse om spesialundervisning ikke kan besvares i løpet av én måned **ikke er oppfylt** i to av de fire undersøkte sakene. Revisor bemerker at det i de to foreløpige svarene vi undersøkte ble påpekt at det var stor pågang hos PPT som var grunnlaget for forsinkelsene. Dette er ifølge Veilederen Spesialundervisning ikke gyldig grunn.

Vår konklusjon på problemstilling 2 er at kommunes arbeid med grunnskolelovenes psykososiale miljø i stor grad, men ikke fullt ut, er i tråd med regelverk og anbefalinger på området.

Vår konklusjon bygger på følgende vurderinger og funn:

Revisor vurderer at skolene i Målselv kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å at de bør ha skriftlige planer for skolemiljøet, og for hvordan skolen skal arbeide forebyggende. Videre er revisors vurdering at skolene **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha rutiner for hvordan mobbing skal avdekkes og håndteres. Revisor har også vurdert at revisjonskriteriet om at skolene i Målselv kommune skal ha ordensreglement, **er oppfylt**. Målselv kommune har utarbeidet en egen handlingsplan mot mobbing, i planen redegjøres det for aktivitetsplikten til de ansatte og skolen. Kommunen har vedtatt en egen forskrift om ordensregler i grunnskolene, og noen av skolene har utarbeidet egne utfyllende ordensreglementer.

Revisor har undersøkt 21 elevmapper hvor vi hadde fått informasjon om at skolens aktivitetsplikt var inntrådt som følger av at en elev opplevde at skolemiljøet sitt ikke var trygt og godt. Av disse inneholdt fem elevmapper ikke relevant dokumentasjon, herunder aktivitetsplaner for skoleåret 18/19. Ifølge rektor ved Bardufoss ungdomsskole hvor mappene som manglet dokumentasjon hørte hjemme var det for to av disse satt opp feil elevnummer av kommunen, i de tre resterende mappene

redegjorde rektor for at disse nå var korrigert. Revisor tolker dette dithen at ikke alle elevmapper tilknyttet Bardufoss ungdomsskole var fullstendige på undersøkelsestidspunktet.

Revisors vurdering er at revisjonskriteriet om at de skriftlige aktivitetsplanene skal utarbeides så snart personalet får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen, **i de fleste – men ikke alle – av de undersøkte sakene var oppfylt.** Revisor viser til at forhold i to av de undersøkte sakene var meldt til skolen to ganger før det ble utarbeidet aktivitetsplaner. Revisor vil bemerke at vi ikke kan utelukke at det i den undersøkte tidsperioden har forekommet tilfeller i kommunens grunnskole – utover de ovenfor omtalte - der aktivitetsplikten ble utløst og aktivitetsplan burde ha blitt utarbeidet – uten at dette ble gjort. Forbeholdet skyldes begrensninger i hva revisor har mulighet til å undersøke – og ikke særegne forhold ved Målselv kommune.

Videre er det revisors vurdering at revisjonskriteriet om at aktivitetsplanene skal beskrive hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak som skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene og når tiltakene skal evalueres var **oppfylt for 16 av undersøkte sakene.**

Revisors vurdering er videre at revisjonskriteriet om at skolene i Målselv kommune skal ha skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon **er oppfylt** for to av skolene, Bardufoss ungdomsskole og Olsborg skole. For de øvrige fem grunnskolene i kommunen er revisors vurdering at dette revisjonskriteriet **ikke er oppfylt.**

For revisjonskriteriet om at skolene i Målselv kommune skal ha systemer for å sikre at elevene deltar i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet, har revisor vurdert at dette **er oppfylt.** Rektorene ved grunnskolene i Målselv kommune har i sine redegjørelser overfor revisor vist til relevante og egnede tiltak, og revisor har innhentet referater fra elevrådsmøter som viser at elevene deltar i arbeidet med skolemiljøet. Rektorene har også redegjort overfor revisor for hvordan de oppfyller skolens informasjonsplikt. Dette er et tema som tas opp ved foreldremøter og i elevsamtaler. Kommunen og skolene viser også til nullmobbing.no på sine hjemmesider. Revisor har på bakgrunn av dette vurdert at revisjonskriteriet om at skolene i Målselv kommune skal ha systemer for å sikre at skolens informasjonsplikt blir overholdt, **er oppfylt.**

Med henvisning til våre funn, vurderinger og konklusjoner i denne forvaltningsrevisjonsrapporten anbefaler vi Målselv kommune:

- Å iverksette tiltak for å styrke sin evne til å gi tilpasset opplæring, herunder:
 - o Videreutvikle sine rutiner for kartlegging, vurdering og forbedring av elevenes utbytte av både ordinær opplæring og spesialundervisning
 - o Videreutvikle sine rutiner for intensiv opplæring på 1. til 4. årstrinn

- Å iverksette tiltak for å sikre korrekt saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning, herunder:
 - o Sikre at kommunens praksis med henblikk på samtykke tilfredsstiller opplæringslovas og forvaltningslovens bestemmelser
 - o Sikre utarbeidelse av enkeltvedtak, individuell opplæringsplan og påfølgende årsrapport som tilfredsstiller regelverkets innholds krav, i de tilfeller der pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) har vurdert at elever har rett til spesialundervisning og skoleeier ikke har gyldig grunn til å se bort fra denne konklusjonen

- Sikre at all relevant dokumentasjon som belyser kommunens saksbehandling tilknyttet det enkelte enkeltvedtak, arkiveres
- Påse at den totale saksbehandlingstiden i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning ikke overstiger tre måneder
- Å iverksette tiltak for å sikre at kommunens arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø er i tråd med regelverk og anbefalinger på området, herunder:
 - Sikre at aktivitetsplaner etter opplæringslova § 9A-4 utarbeides uten ugrunnet opphold når skolen blir kjent med at en elev ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt
 - Sikre at alle aktivitetsplaner jf. punktet ovenfor, arkiveres

Innholdsfortegnelse

SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING	6
1.1 Bestilling	6
1.2 Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning	6
2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER	7
2.1 Problemstillinger	7
2.2 Kilder for revisjonskriterier	7
2.3 Tilpasset opplæring	7
2.4 Spesialundervisning	11
2.5 Psykososialt miljø	15
3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENING	20
3.1 Metode og datamateriale	20
3.2 Pålitelighet og gyldighet	22
4 SKOLENE I MÅSELV KOMMUNE	23
5 TILPASSET OPPLÆRING	24
5.1 Årlig tilstandsrapport for grunnskoleopplæringen	24
5.2 Tiltak forut for henvisning til PPT for sakkyndig vurdering	25
5.3 Vurdering av skolens praksis	27
5.4 Vurdering av elevenes utbytte av opplæringen	30
5.5 Intensiv opplæring for 1.-4. trinn	32
5.6 Lærernes opplevelser av skolens arbeid med tilpasset opplæring	34
6 SPESIALUNDERVISNING	38
6.1 Innledning	38
6.2 Samtykke	38
6.3 Vurdering av elevens behov for spesialundervisning	39
6.4 Enkeltvedtak om spesialundervisning	41
6.5 Individuell opplæringsplan	43
6.6 Årsrapport	45
6.7 Saksbehandlingstid	46
7 REVISORS KONKLUSJON: PROBLEMSTILLING 1	49
8 PSYKOSOSIALT SKOLEMILJØ	50
8.1 Systematisk arbeid med skolemiljøet	50
8.2 Aktivitetsplikten	53
8.3 Skolemiljøutvalg, elevdeltakelse og informasjonsplikt	55
8.4 Revisors konklusjon: Problemstilling 2	58
9 RÅDMANNENS UTTALELSE TIL RAPPORTEN	59
10 ANBEFALINGER	60
11 REFERANSER	61

1 INNLEDNING

1.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Målselv kommune bestilte i møte 18.12.2018, under sak 36/2018, en forvaltningsrevisjon rettet mot kvalitet i grunnskolen. I møte 19.2.2019, under sak 5/19, vedtok kontrollutvalget overordnet prosjektskisse utarbeidet av KomRev NORD. Kontrollutvalgets formål med forvaltningsrevisjonen er antatt å være å bidra til å sikre at grunnskoleelevene i Målselv kommune mottar et opplæringstilbud som er tilpasset den enkelte elev og som for øvrig er i henhold til opplæringsloven, å bidra til å sikre at elevene ved grunnskolene i Målselv har et godt psykososialt miljø, samt å bidra til å sikre at Målselv kommune sørger for korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning.

1.2 Forholdet mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning

Retten til *tilpasset opplæring* er forankret i opplæringslova § 1-3 som fastslår at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte elev. Bestemmelsen gir alle elever krav på tilpasset opplæring. Tilretteleggingen skal skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet. Det kan eksempelvis være tiltak knyttet til organiseringen av opplæringen, pedagogiske metoder, arbeid med læringsmiljø og oppfølging av lokalt arbeid med læreplaner og vurdering. Prinsippet om opplæring favner både den ordinære opplæringen og spesialundervisning.¹

Elevers rett til *spesialundervisning* er regulert i opplæringslova § 5-1 første ledd hvor det fremkommer at elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har rett til spesialundervisning. Retten til spesialundervisning er en individuell rettighet for elevene som oppfyller vilkårene, og som det er knyttet enkeltvedtak til. Skolens evne til å gi elevene opplæring som ivaretar deres faglige og sosiale utvikling innenfor rammen av ordinær undervisning, er med på å avgjøre behovet for spesialundervisning. Skoleeier kan altså 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 opplæringstilbudet.²

¹ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/tilpasset-opplaring/hva-er-tilpasset-opplaring/> (17.03.2020).

² Veilederen *Spesialundervisning* punkt 1.2.

2 PROBLEMSTILLINGER OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Problemstillinger

På bakgrunn av kontrollutvalgets bestilling formulerte vi følgende problemstillinger i den overordnede prosjektskissen:

- 1) **Tilbyr Målselv kommune tilpasset opplæring i tråd med regelverk og anbefalinger på området? Kan Målselv kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?**
- 2) **Er Målselv kommunes arbeid med grunnskolelovenes psykososiale miljø i tråd med regelverk og anbefalinger på området?**

2.2 Kilder for revisjonskriterier

For å besvare problemstillingene må vi utlede revisjonskriterier. Revisjonskriterier er krav, normer, og/eller standarder som kommunens praksis på det reviderte området skal vurderes i forhold til.³

- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova/oppl.)
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten 9 forvaltningssaker (forvaltningsloven/fvl.)
- Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova
- Veilederen Spesialundervisning publisert juni 2014 av Utdanningsdirektoratet
- Rundskriv Udir-3-2017: om skolens aktivitetsplikt og skolemiljø
- Intensiv opplæring for elever fra 1.-4. årstrinn – artikkel fra Utdanningsdirektoratet
- Utdanningsdirektoratet, Mobbing og mistrivsel – hva skal skolen gjøre?
- Utdanningsdirektoratet, Elevenes psykososiale skolemiljø – Til deg som forelder
- Utdanningsdirektoratet, Barns trivsel – voksnes ansvar
- Handlingsplan mot mobbing – Målselv kommune

2.3 Tilpasset opplæring

Om tilpasset opplæring

Tilpasset opplæring er hjemlet i opplæringslova § 1-3. Bestemmelsen slår fast at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte eleven. Begrepet «tilpasset opplæring» er ikke videre definert i loven, men det følger av opplæringslova § 1-4 at på 1. til 4. årstrinn skal skolene sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving og matematikk raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd. Videre følger det av bestemmelsen at dersom det av hensyn til det beste for eleven taler for det, kan slik intensiv opplæring bli gitt i en kort periode som eneundervisning. Intensiv opplæring etter opplæringslova § 1-4 er en del av ordinær tilpasset opplæring jf. § 1-3. Formålet med opplæringslova § 1-4 er at skolen tidlig skal fange opp og gi støtte til elever med svake ferdigheter i lesing, skriving og matematikk. Elever som har behov for avvik fra kompetansemålene, eller som ikke får tilfredsstillende utbytte av

³ Som kilder for revisjonskriterier anvender vi veiledere innenfor områdene for spesialundervisning og psykososialt miljø. Disse inneholder anbefalinger og råd, og ettersom problemstillingene som skal besvares omfavner både regelverk og anbefalinger anvendes veilederne aktivt ved utledning av revisjonskriterier.

opplæringen til tross for ekstra innsats, vil ha rett til spesialundervisning. Dette betyr at dersom det er behov for mer *langvarig* innsats, gjelder reglene om spesialundervisning. Skolen har et lokalt handlingsrom i vurderingen av hvordan egnet intensiv opplæring skal gjennomføres, men det er likevel viktig at opplæringen blir organisert og gjennomført på en måte som gjør at eleven i størst mulig grad kan være en del av et inkluderende læringsmiljø.⁴ Av opplæringslova § 8-2 første ledd fremkommer det at klasse-, basisgruppe- og gruppestørrelser må være pedagogiske forsvarlige. Til vanlig skal organiseringen ikke skje etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. I forarbeidene understrekes viktigheten av at smågruppeundervisning ikke utvikler seg til å bli permanente nivåbaserte elevgrupper.⁵

Nærmere veiledning om innholdet i begrepet tilpasset opplæring gis i Kunnskapsdepartementets melding nr. 18 (2010-2011) til Stortinget; «*Læring og fellesskap*». I meldingen beskrives tilpasset opplæring som:

...de tiltak som skolen setter inn for å sikre at elevene får best mulig utbytte av opplæringen. De kan være knyttet til organiseringen av opplæringen, pedagogiske metoder og progresjon. [...] Fordi skolen først og fremst er en fellesskapsarena, kan ikke tilpasset opplæring forstås som en ren individualisering av opplæringen. Tilpasset opplæring handler om å skape god balanse mellom evnene og forutsetningene til den enkelte elev og fellesskapet. Denne balansen skapes gjennom læringsmiljøer med varierte arbeidsoppgaver som tar utgangspunkt i forutsetningene og evnene elevene har. Dette forutsetter at skolen løpende vurderer, varierer og endrer egen praksis.⁶

I *Veilederen Spesialundervisning* peker Utdanningsdirektoratet på fem forutsetninger som legger grunnlaget for at alle elever får tilpasset opplæring: God kompetanse, en vurderingspraksis som fremmer læring og utvikling, lokalt arbeid med læreplaner, godt læringsmiljø og universell utforming.⁷ Tilpasset opplæring handler altså om skolens arbeid for å gi elevene best mulig utbytte av opplæringen. For å oppnå dette må skolen og læreren skape et læringsmiljø som kan ivareta den enkelte elevs evner og forutsetninger, og samtidig det fellesskapet eleven er en del av. Dette er viktige aspekter å ta med inn i det lokale arbeidet med læreplaner, og det forutsetter at skolen kontinuerlig vurderer, varierer og (ved behov) endrer sin egen praksis. Skolen skal bruke sin kompetanse til å lede læringsprosesser som tar utgangspunkt i forutsetningene og evnene elevene har. Ved å variere mellom ulike typer arbeidsoppgaver, arbeidsmåter, lærestoff, læremidler og organisering, skaper læreren et læringsmiljø hvor balansen mellom den enkelte elev og fellesskapet blir ivaretatt.

Utdanningsdirektoratet fremhever at spesialundervisning skal ivareta elevenes muligheter til å nå realistiske mål dersom det ikke lar seg gjøre innenfor ordinær opplæring. Derfor er det viktig at skolen bevisst bruker det handlingsrommet som ordinær opplæring gir, før eleven henvises til Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) for sakkyndig vurdering som grunnlag for eventuell spesialundervisning. Skolen må kartlegge, vurdere og eventuelt prøve ut nye tiltak på skolen innenfor rammen av ordinær opplæring.⁸ Dette er også presisert i opplæringslova § 5-4 første ledd, hvor det fremgår at skolen skal ha vurdert og prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte, før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering.

⁴ Prop.52 L (2017-2018) s. 15-19.

⁵ Prop.52 L (2017-2018) s. 18.

⁶ Kunnskapsdepartementet, 2011:9, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-18-20102011/id639487/?ch=1> (17.03.2020)

⁷ Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014, punkt 1.2.

⁸ Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014, punkt 1.2.

Underveisvurdering

Alle elever – inkludert elever med spesialundervisning – skal vurderes løpende og systematisk etter bestemmelsene om individuell vurdering i kapittel 3 i forskrift til opplæringslova. Det fremkommer av § 3-1 første ledd at elever i offentlig grunnskoleopplæring har rett til underveisvurdering og sluttvurdering, samt dokumentasjon av opplæringen. I fjerde ledd presiseres at skoleeier har ansvaret for at elevens rett til vurdering oppfylles, jf. opplæringslova § 13-10 første ledd.

Det fremgår av § 3-11 første ledd at underveisvurdering i fag skal brukes som et redskap i læringsprosessen, som grunnlag for tilpasset opplæring og bidra til at eleven øker sin kompetanse i fagene. Underveisvurderingen i fag, i orden og i atferd skal gis løpende og systematisk, og kan være både muntlige og skriftlige. I underveisvurderingen skal læreren også vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen jf. fjerde ledd, jf. opplæringslova §§ 5-1 og 5-4.

Eleven har minst en gang i halvåret rett til en samtale med kontaktlæreren eller instruktøren om sin utvikling i forhold til kompetansemålene i de ulike fagene, jf. § 3-11 tredje ledd.

Utdanningsdirektoratet fremhever fire prinsipper som sentrale i vurderingsprosessene:

1. at elevene forstår hva de skal lære og hva som er forventet av dem
2. at elevene får tilbakemeldinger som forteller dem om kvaliteten på arbeidet eller prestasjonen
3. at elevene får råd om hvordan de kan forbedre seg
4. at elevene er involvert i eget læringsarbeid ved blant annet å vurdere eget arbeid og utvikling⁹

Underveisvurderingen kan altså både bidra til å hjelpe eleven videre i læringsprosessen og være et redskap for læreren til å planlegge, evaluere og justere den videre opplæringen. Vurderingen har til hensikt å fremme læring, bidra til at eleven utvikler sin kompetanse og gi grunnlag for tilpasset opplæring.

Skoleeiers ansvar

Det fremgår av opplæringslova § 13-10 første ledd at kommunen har ansvar for at kravene i opplæringslova og dens forskrifter blir oppfylt.¹⁰ Dette ansvaret innebærer en plikt til å stille til disposisjon nødvendige ressurser for oppfyllelse av kravene. Kommunen skal etter annet ledd ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringslova og forskriftene blir oppfylt. Videre skal det være et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene, og nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet gjennomfører med hjemmel i opplæringslova § 14-1 fjerde ledd. Som en del av dette oppfølgingsansvaret skal det utarbeides en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen tilknyttet blant annet læringsresultat og læringsmiljø. Den årlige rapporten skal forelegges skoleeier, altså kommunestyret.

Skolebasert vurdering er hjemlet i forskrift til opplæringslova § 2-1. Skolen har ifølge bestemmelsen en plikt til jevnlig å vurdere om organiseringen, tilretteleggingen og gjennomføringen av opplæringen bidrar til å nå målene som er fastsatt i Læreplanverket for Kunnskapsløftet (LK06). Skoleledere har ansvar for å gjennomføre vurderingen jevnlig, og skoleeier har ansvar for å påse at den blir gjennomført. Elevene skal involveres i vurderingen.

⁹ Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014, punkt 1.5.

¹⁰ Kravene gjeldende for kommunen gjelder også for skoleeier for private skoler. Vi har ikke gjort undersøkelser i private skoler, og nevner derfor i utledningen av revisjonskriterier ikke private skoler.

På bakgrunn av det ovenstående utleder vi følgende konkrete revisjonskriterier for vurdering av kommunens praksis når det gjelder tilpasset opplæring at Måselv kommune skal:

- **Utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskolen, og fremlegge denne for kommunestyret.**
- **Sørge for at skolene i Måselv har vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte, før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering.**
- **Skolene i Måselv skal jevnlig vurdere kvalitet i og videreutvikling av opplæringen**
- **Måselv kommune skal sikre at skolene systematisk vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.**
- **Sørge for at elever på 1. til 4. årstrinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller matematikk, raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd.**

2.4 Spesialundervisning

Om spesialundervisning

Lovreglene som regulerer spesialundervisning, fremgår av kapittel 5 i opplæringslova. Retten til spesialundervisning følger av opplæringslova. § 5-1 første ledd, som slår fast at elever som ikke har eller som ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett på spesialundervisning. På Utdanningsdirektoratet sine hjemmesider¹¹ er ganger i spesialundervisning beskrevet:

- Fase 1 – Bekymring
- Fase 2 – Henvisning til PP-tjenesten
- Fase 3 – Sakkyndig vurdering
- Fase 4 – Vedtak
- Fase 5 – Gjennomføring
- Fase 6 - Evaluering

Regler om saksbehandling i saker om spesialundervisning er i opplæringslova kapittel 5, samt forvaltningsloven kapittel 3, 4 og 5. Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning gir også informasjon om handlingsrommet skolene har til å tilpasse den ordinære opplæringen slik at elevene får et tilfredsstillende utbytte, om når retten til spesialundervisning trer inn, og om saksgangen i forbindelse med spesialundervisning.¹² Opplæring gitt som spesialundervisning skal ha et slikt innhold at det samlede tilbudet kan gi et forsvarlig utbytte av opplæringen, sammenlignet med andre elever og realistiske opplæringsmål for eleven. Elever som får spesialundervisning, skal ha det samme totale undervisningstimeantallet som gjelder for andre elever. I forarbeidene er det presisert at retten til spesialundervisning i noen grad vil være avhengig av hvilke organisatoriske og pedagogiske differensieringstiltak kommunen har iverksatt innenfor den ordinære undervisningen.¹³

Samtykke og sakkyndig vurdering

Før det fattes vedtak om spesialundervisning skal det foreligge en sakkyndig vurdering. Denne sakkyndige vurderingen skal redegjøre for elevens særlige behov, jf. opplæringslova § 5-3 første ledd. Det følger videre av bestemmelsen at vurderingen skal redegjøre for om eleven har behov for spesialundervisning samt hvilket opplæringstilbud som bør gis. Hver kommune og fylkeskommune skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), og utarbeidelse av sakkyndig vurdering skal gjøres av PPT jf. opplæringslova § 5-6 første og annet ledd. Forut for gjennomføring av en sakkyndig vurdering skal det innhentes samtykke fra eleven eller elevens foresatte, jf. opplæringslova § 5-4 annet ledd. Det følger av opplæringslova § 5-3 annet ledd at den sakkyndige vurderingen skal gjøre rede for og ta standpunkt til:

- elevens utbytte av den ordinære opplæringen
- elevens lærevanser og andre forhold som er viktige for opplæringen
- elevens realistiske opplæringsmål
- elevens muligheter i en ordinær opplæring
- opplæringen som gir et forsvarlig opplæringstilbud

Vurderingen av elevens utbytte av den ordinære opplæringen skal være en vurdering av om eleven har rett til spesialundervisning jf. § 5-1 første ledd. Dette innebærer at det skal gjøres rede for hva slags utbytte eleven får av den ordinære opplæringen, samt hvorvidt eleven vil kunne få

¹¹ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/spesialundervisning-saksgang/> (18.03.2020)

¹² Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014.

¹³ Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) Grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova) s. 167.

tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. I vurderingen av retten til spesialundervisning inngår det dermed også en vurdering av hvorvidt en kan hjelpe på de vanskene eleven har, innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Når det gjelder hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud, er *tilrådningsen* som skal inngå i sakkyndig vurdering, sentral. Tilrådningsen skal, foruten angivelse av realistiske opplæringsmål, omfatte prinsippene for innholdet i opplæringen samt den organisatoriske gjennomføringen av opplæringen. Dersom eleven har behov for gruppe- eller ene-undervisning i større eller mindre grad, må også dette behandles i den sakkyndige vurderingen. Endelig skal den sakkyndige vurderingen angi omfanget av elevens behov for spesialundervisning. Angivelse av antall timer er en del av kravet om drøfting av hva slags opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud til den aktuelle eleven. Den sakkyndige vurderingen skal også inkludere uttalelser om tid som må fordeles på ulike organisatoriske løsninger, behov for særskilt kompetanse og ekstra personale som må settes inn dersom dette er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig tilbud.¹⁴ Det følger av veilederen at antall timer som gir et forsvarlig opplæringstilbud, anbefales angitt i klokketimer samt årstimer.¹⁵

Opplæringslova regulerer ikke eksplisitt hvor lenge en sakkyndig vurdering er gyldig, men det må innfortolkes at den sakkyndige vurderingen skal kunne gi skolen et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Det bør derfor komme tydelig frem i den sakkyndige vurderingen hvor lang periode PPT har gitt vurderingen gyldighet for. Hvis den sakkyndige vurderingen er grundig og elevens behov er mer eller mindre uendret, kan det tenkes at en sakkyndig vurdering kan gjelde for mer enn ett opplæringsår.¹⁶

Enkeltvedtak om spesialundervisning

Det følger av opplæringslova § 5-3 at det skal fattes enkeltvedtak i saker om spesialundervisning. Eleven eller elevens foresatte har, med de begrensninger som følger av reglene om taushetsplikt og forvaltningsloven § 19, rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg, før det blir gjort vedtak, jf. opplæringslova § 5-4 annet ledd. Tilbud om spesialundervisning skal i den grad det er mulig, utformes i samarbeid med eleven og elevens foreldre, og det skal legges stor vekt på deres mening, jf. opplæringslova § 5-4 tredje ledd.

Forvaltningslovens saksbehandlingsregler utfyller saksbehandlingsreglene som fremgår av kapittel 5 i opplæringslova. Enkeltvedtaket skal som hovedregel være skriftlig, og det skal begrunnes samtidig med at vedtaket treffes, jf. fvl. §§ 23 og 24 første ledd. Begrunnelsen skal vise til de regler vedtaket bygger på, samt de faktiske forholdene som er lagt til grunn, jf. fvl. § 25 første og annet ledd. For enkeltvedtak om spesialundervisning kan det være tilstrekkelig å henvise til den sakkyndige vurderingen.¹⁷ Dersom enkeltvedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, er det presisert i opplæringslova § 5-3 fjerde ledd at skolen må begrunne hvorfor den ikke følger tilrådningsen i den sakkyndige vurderingen, og hvorfor det anses at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter opplæringslova § 5-1.

Enkeltvedtaket skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hva slags opplæringstilbud eleven skal få, og må ifølge Utdanningsdirektoratets veileder:

- angi omfanget av spesialundervisningen i tid (som hovedregel i klokketimer) der det er aktuelt
- beskrive innholdet i spesialundervisningen

¹⁴ Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014, punkt 6.1.-6.2.

¹⁵ Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014, punkt 6.2.3.

¹⁶ Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014, punkt 6.3.

¹⁷ Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014, punkt 7.6.

- si noe om organiseringen av opplæringen
- beskrive kompetansen som er nødvendig i spesialundervisningen¹⁸

Av forvaltningsloven § 27 følger det at forvaltningsorganet som har truffet vedtaket, skal sørge for at partene underrettes om vedtaket så snart som mulig.

Saksbehandlingstid

Det er ingen lovbestemmelser i opplæringslova som angir hvor lang tid det kan gå før det treffes vedtak om spesialundervisning. Det må derfor også her suppleres med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Av fvl. § 11a fremgår det at forvaltningsorganet i forbindelse med enkeltvedtak, skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. Utdanningsdirektoratet fastslår at i vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at for eksempel en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder kan være for lang saksbehandlingstid.¹⁹ Ifølge fvl. § 11a skal det i saker som gjelder enkeltvedtak, gis et foreløpig svar dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. Revisor har tatt utgangspunkt i at henvisningen til PPT må regnes som starttidspunktet for saksbehandlingen tilknyttet enkeltvedtak om spesialundervisning.

Individuell opplæringsplan (IOP)

Det følger av opplæringslova § 5-5 første ledd at det skal utarbeides individuell opplæringsplan (IOP) for elever som får spesialundervisning. Planen skal inneholde en beskrivelse av mål for opplæringen, innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal gjennomføres. IOP skal bygge på enkeltvedtaket om spesialundervisning, og skal ikke inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn de som fremkommer av enkeltvedtaket.

Innenfor rammen av kravene opplæringslova § 5-5 første ledd stiller opp til IOP, kan IOP utformes på ulike måter. Hva IOP konkret skal inneholde, og hvor grundig den bør være, må avgjøres etter en faglig vurdering i det enkelte tilfellet. Utdanningsdirektoratet anbefaler at innholdsbeskrivelsen i planen bør angi hva eleven skal arbeide med og områder og arbeidsmåter vedkommende skal ta del i. Om hvordan opplæringen skal drives, sier veilederen blant annet at det kan være aktuelt å omtale organisering av opplæringen, bruk av tid, bruk av personalressurser, læremidler og utstyr.²⁰

Årsrapport

Det fremgår av opplæringslova § 5-5 annet ledd at skolen skal utarbeide en årlig rapport for alle elever som mottar spesialundervisning. Denne årsrapporten skal gi oversikt over opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling sett opp mot målene som er fastsatt i elevens IOP. Skolen skal sende årsrapporten til eleven og/eller dens foresatte, samt til kommunen eller fylkeskommunen.

Når elevens utvikling er vurdert, må skolen, i samarbeid med foreldrene 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. Skolen fatter nytt vedtak

¹⁸ Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014, punkt 7.2.

¹⁹ Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014, punkt 7.6.

²⁰ Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014, punkt 8.3.

om spesialundervisning med samtykke fra foreldrene/eleven, på bakgrunn av den sakkyndige vurderingen og evalueringen i årsrapporten.²¹

På bakgrunn av ovennevnte utleder vi følgende revisjonskriterier for vurdering av Målselv kommunes praksis når det gjelder behandling av saker om spesialundervisning:

- Det skal innhentes samtykke fra eleven eller foresatte til sakkyndig vurdering, og enkeltvedtak om spesialundervisning.
- Den sakkyndige vurderingen skal gjøre rede for:
 - elevens utbytte av den ordinære opplæringen.
 - elevens lærevansker og andre forhold som er viktige for opplæringen.
 - elevens realistiske opplæringsmål.
 - elevens muligheter i en ordinær opplæring.
 - opplæringen som gir et forsvarlig opplæringstilbud.
- Det skal foreligge skriftlig enkeltvedtak i saker om spesialundervisning.
- Enkeltvedtaket skal begrunnes, herunder vise til de reglene vedtaket bygger på, samt de faktiske forhold som er lagt til grunn.
- Vedtaket må beskrive innholdet i spesialundervisningen, angi omfanget av spesialundervisningen i tid (klokketimer), si noe om hvordan opplæringen skal organiseres, og beskrive kompetansen som er nødvendig i spesialundervisningen.
- Den sakkyndige vurderingen som legges til grunn for enkeltvedtaket, bør ikke være eldre enn tre år.
- Skolen skal utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP) for elever med spesialundervisning, IOP skal inneholde:
 - Mål for opplæringen.
 - Innholdet i opplæringen.
 - Hvordan opplæringen skal gjennomføres.
- Beskrivelsene i IOP skal være i samsvar med det som er fastsatt i enkeltvedtaket, herunder det konkrete innholdet i opplæringen, organiseringen og kompetansen hos undervisningspersonalet som skal forestå opplæringen
- Det skal for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning utarbeides en årsrapport, årsrapporten skal inneholde:
 - Oversikt over den opplæringen eleven har fått.
 - En vurdering av utviklingen til eleven sammenlignet med målene som er fastsatt i elevens IOP.
- Den totale saksbehandlingstiden tilknyttet enkeltvedtak om spesialundervisning bør ikke overstige tre måneder.
- Det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse vedrørende spesialundervisning ikke kan besvares i løpet av én måned etter at den er mottatt. Saksbehandlingstiden starter idet den enkelte elev meldes til PPT.

²¹ Utdanningsdirektoratet, *Veilederen Spesialundervisning*, juni 2014, punkt 9.2.

2.5 Psykososialt miljø

Systematisk arbeid og nulltoleranse av mobbing

Begrepet «skolemiljø» brukes i opplæringsloven kapittel 9A, og er delt inn i fysisk og psykososialt skolemiljø. Sistnevnte begrep referer til de mellommenneskelige forholdene på skolen, det sosiale miljøet og hvordan elevene og personalet opplever dette.

Udir fastslår i rundskriv Skolemiljø Udir-3-2017 at på grunn av at grunnskoleopplæring i Norge er obligatorisk, er det viktig at alle elever har et trygt og godt skolemiljø som fremmer helse, trivsel og læring for elevene. Elever har en individuell rett til et trygt og godt psykososialt skolemiljø.²² Kapittel 9 A i opplæringslova skal bidra til at elevene har det trygt og godt på skolen slik at elevene trives og kan lære best mulig. Dette innebærer blant annet at elevene ikke skal bli utsatt for krenkende ord eller handlinger verken fra medelever eller ansatte ved skolen. Opplæringslova § 9 A-3 andre ledd pålegger skolene å arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremme helsen, miljøet og tryggheten til elevene, slik at kravene i eller i medhold av kapittel 9 A blir oppfylt. Det følger videre av loven at det er rektor ved skolen som har ansvaret for at dette blir gjort. I forarbeidene til opplæringslova viser Kunnskapsdepartementet til at kapitlet om skolemiljø inneholder flere konkrete krav til skolen og skolens ansatte. Kravet om systematisk arbeid handler til dels om at det må etableres gode rutiner for å oppfylle kravene og dels om å forplikte skolene til å ta et helhetlig og overordnet ansvar for skolemiljøet. For å oppnå målet om et trygt og godt skolemiljø som fremmer helsen, miljøet og tryggheten til eleven, må det systematiske arbeidet være en integrert del av skolevirksomheten på den enkelte skole. Det systematiske arbeidet må tilpasses lokale forhold på den enkelte skole.

Det følger av opplæringslova § 9 A-3 at skolene skal ha nulltoleranse for krenkelser; herunder vold diskriminering og trakassering. Hva som er en krenkelse skal tolkes vidt, men ikke slik at alle kritiske utsagn eller uenigheter er krenkelser. Det fremgår av veilederen *Skolemiljø Udir-3-2017* at verken direkte handlinger, som for eksempel hatytringer, eller mer indirekte krenkelser, som utestenging, isolering og baksnakking, skal tolereres. Skolen må derfor ha klare rutiner for hvordan problemer som for eksempel mobbing/krenkelser skal avdekkes og håndteres. Av forarbeidene til kapittel 9 A i opplæringslova følger det at skolen har et skjerpet ansvar for å ivareta elever med en særskilt sårbarhet. Slik sårbarhet kan være knyttet til for eksempel elevens religion, seksuelle orientering, kjønnsuttrykk, funksjonsevne, at eleven har atferdsvansker eller sosio-emosjonelle vansker eller forhold ved elevens familie og hjemmesituasjon. At en elev tidligere har vært utsatt for krenkelser, kan også gjøre en elev særskilt sårbar.

Varslingsplikt og undersøkelsesplikt

Skolens aktivitetsplikt etter opplæringslova § 9 A-4 er delt i flere delplikter. Opplæringslova § 9 A-4 første ledd fastslår at alle som arbeider på skolen, har plikt til å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Plikten er en viktig forutsetning for at skolen skal kunne drive systematisk arbeid for å forebygge og avdekke om elever har et trygt og godt skolemiljø etter opplæringslova § 9 A-3. Av veilederen om skolemiljø fremgår det at plikten til å følge med dessuten sikrer at en ansatt eller en skole ikke kan unndra seg ansvar i en sak ved å vise til at de ikke visste hva som foregikk eller ikke hadde mistanke om at en elev ikke hadde det trygt og godt på skolen.

I Prop. 57 L (2016- 2017) punkt 5.5.2.1, står det at plikten til å følge med må leses i lys av formålet bak bestemmelsen og at det derfor innebærer en plikt for den enkelte til å være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom. «Følge med-plikten» må tilpasses

²² Skolemiljø Udir-3-2017 punkt 2.

de konkrete omstendighetene rundt elevene og ved skolen. For eksempel har elevenes alder, elevgruppens sammensetning og forhold ved skoleanlegget betydning for hvordan skolen plikter å følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø. Skolene må kjenne til at enkelte grupper elever er overrepresentert blant de som krenkes. Det er derfor viktig at skolene følger særskilt med på hvordan disse elevene har på det skolen.

Alle som arbeider på skolen skal gripe inn mot mobbing, vold, diskriminering og trakassering hvis det er mulig, jf. opplæringslova § 9 A-4 første ledd. I veilederen om skolemiljø fremgår det at det å oppfylle plikten til å gripe inn, innebærer umiddelbar handling rettet mot å stoppe en situasjon som pågår og som er forholdsvis akutt. Det kan for eksempel dreie seg om å stanse en slåsskamp eller en annen fysisk krenkelse, om å stanse en utfrysningssituasjon eller stanse og irettesette elever som krenker andre verbalt. De handlingene som omfattes av plikten til å gripe inn, er dermed ikke de samme som er forbundet med tiltaksplikten etter opplæringslova §9 A-4 fjerde ledd. Forutsetningen for å gripe inn er at den ansatte ikke skal stå i fare for å skade seg selv eller krenke noen av elevene i forbindelse med å stanse situasjonen, jf. Prop 57 L (2016-2017) punkt 5.5.2.2 og 10.1.

Det følger av opplæringslova § 9 A-4 andre ledd at alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor hvis de får mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. I alvorlige tilfeller skal rektor varsle skoleeier. Plikten for de som arbeider på skolen til å varsle, legger grunnlaget for at rektor får en overordnet og fullstendig oversikt over hvordan elevene på skolen har det. På denne måten vil rektor få et godt utgangspunkt for å følge opp enkeltsaker, samtidig som plikten bidrar til å skaffe viktig informasjon til skolens systematiske arbeid med å sikre et trygt og godt skolemiljø.

Det følger av forarbeidene til opplæringslova § 9 A-4 tredje ledd at skolen skal undersøke alle saker der det er mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Det skal gjelde samme lave terskel for undersøkelsesplikten som for plikten til å varsle. At en elev selv sier fra om krenkelser, eller at han eller hun ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal alltid utløse undersøkelsesplikten, ettersom dette betyr at vilkåret om kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø er oppfylt.

Det skal være en lav terskel for å undersøke jf. Prop. 57 L (2006-2017) punkt 5.5.2.4 og 10.1. At en elev selv sier fra om krenkelser eller at han eller hun ikke opplever at skolemiljøet er trygt og godt, utløser alltid en plikt for skolen til å undersøke saken nærmere. Dette har sammenheng med aktivitetsplikten i opplæringslova § 9 A-4 fjerde ledd første punktum. For å kunne oppfylle aktivitetsplikten og sette inn egnede tiltak i en konkret situasjon, må skolen undersøke alle tilfeller der eleven selv sier fra. At elevens mening og opplevelse er viktig, må også ses i sammenheng med retten til å bli hørt og hensynet til barnets beste i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12, jf. opplæringslova § 9 A-4 femte ledd. Undersøkelsene må ha som formål å få frem fakta om en situasjon, bakgrunnen for elevenes opplevelse, og hvilke forhold i elevenes omgivelser som påvirker hvordan han eller hun opplever skolemiljøet. En undersøkelse kan også innebære å avklare og opplyse om forhold tilbake i tid eller forhold utenfor skoletiden og skoleområdet, dersom slike forhold påvirker elevens hverdag på skolen. Dette følger av lovforarbeidene.

Skolen skal så langt det finnes egnede tiltak, sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø. Det samme gjelder når en undersøkelse viser at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, jf. opplæringslova § 9 A-4. Aktivitetsplikten skal ifølge forarbeidene tolkes utvidende, jf. Prp. 57 L (2016-2017) punkt 5.5.2.5 og 10.1. Dette innebærer at skolen som en del av aktivitetsplikten, også må følge opp tiltakene, evaluere virkningene og eventuelt legge til eller endre tiltak hvis det er nødvendig for å gi eleven et trygt og godt skolemiljø. Et egnet tiltak er et tiltak som kan gi eleven

et trygt og godt skolemiljø. Siden det er umulig for skolen å vite helt sikkert hvor godt tiltakene faktisk vil fungere i fremtiden, er det viktig å understreke at plikten løper så lenge en elev ikke opplever å ha det trygt og godt på skolen. Når tiltakene evalueres og det viser seg at en elev fortsatt opplever mobbing eller andre krenkelser, skal dette føre til at skolen setter inn andre og mer intensive tiltak.

Av forarbeidene Prop. 57 L (2016-2017) punkt 6.5.2, fremgår det at Kunnskapsdepartementet forutsetter at på én arbeidsuke bør skolen ha klart å imøtekomme eleven og foreldrene tilstrekkelig til at de kjenner seg så ivaretatt at det ikke er aktuelt å melde saken til fylkesmannen. Hvis ikke skolen klarer dette, er det rimelig at eleven og foreldrene kan søke hjelp hos en ekstern myndighet og melde saken til fylkesmannen. Departementet foreslår derfor at en sak skal avvises hos fylkesmannen dersom den ikke er tatt opp med rektor eller det har gått mindre enn én uke siden den ble tatt opp.

Opplæringslova § 9 A-5 setter opp en skjerpet aktivitetsplikt for de ansatte ved den enkelte skole. Hvis de ansatte får mistanke eller kunnskap om at en ansatt har krenket en elev, herunder utsatt eleven for mobbing, vold, diskriminering eller trakassering, skal vedkommende straks varsle rektor. Rektor skal varsle om forholdet til kommunen. Dersom det er skoleledelsen som har utført den krenkende handlingen, skal den ansatte varsle kommunen direkte.

Skolene står overfor et todelt dokumentasjonskrav tilknyttet aktivitetsplikten. Dokumentasjonsplikten som følger av opplæringslova § 9 A-4 syvende ledd retter seg mot det arbeidet skolen faktisk gjør for å oppfylle aktivitetsplikten etter opplæringslova § 9 A-4 første til sjette ledd, og ikke rutiner eller planer for hvordan skolene skal sørge for et trygt og godt skolemiljø. Det er derfor viktig å skille mellom dette dokumentasjonskravet fra de kravene som er tilknyttet skolens systematiske arbeid etter opplæringslova § 9 A-3.

Skolens plikt til å utarbeide en skriftlig plan når det settes inn tiltak følger av opplæringslova § 9 A-4 sjette ledd første punktum. Plikten til å utarbeide skriftlig aktivitetsplan utløses samtidig som plikten til å iverksette tiltak etter § 9 A-4 fjerde ledd. Denne plikten utløses når skolen får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen. I den skriftlige planen skal det stå hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene, og når tiltakene skal evalueres. Av forarbeidene følger det at minstekravet til opplysninger etter opplæringslova § 9 A-4 sjette ledd bokstav a) til e) må tilpasses den enkelte saken. Det vil for eksempel kunne være forsvarlig med en kortere og mer skjematisk aktivitetsplan i saker der skolen setter inn tiltak tidlig i prosessen og tiltakene er enkle, enn i saker der tiltakene og saksforholdet er mer sammensatt og komplekst. Aktivitetsplan etter opplæringslova § 9 A-4 gjelder for én elev, men tiltak i aktivitetsplanen kan imidlertid rette seg mot flere elever eller knytte seg til situasjoner som omfatter flere elever. Eksempler på dette kan være tiltak som blir satt inn rundt gjennomføring av friminutter, eller tiltak som retter seg mot hele eller deler av klassen.

Det følger av opplæringslova § 9 A-9 tredje ledd at samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldrene skal holdes informert om alt som er viktig for skolemiljøet, og så tidlig som mulig tas med i arbeidet med skolemiljøtiltak. De har rett til innsyn i all dokumentasjon som gjelder det systematiske arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, og har rett til å uttale seg og komme med fremlegg i alle saker som er viktige for skolemiljøet.

Det følger av opplæringslova § 9 A-8 første og andre ledd at elevene skal få ta del i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, og elevrådet kan oppnevne to representanter til å ivareta elevene sine interesser overfor skolen og styresmaktene i skolemiljø saker.

Dersom det finnes et arbeidsmiljøutvalg eller lignende organ ved skole, kan elevene møte med inntil to representanter når utvalget behandler saker som gjelder skolemiljøet. Representantene skal bli innkalt til møtet med talerett og rett til å få sin mening protokollert. Det fremgår av opplæringslova § 11-1a at det ved hver grunnskole skal det være et skolemiljøutvalg.

Skolene har plikt til å informere elever og foreldre om deres rettigheter etter opplæringslova kapittel 9 A, herunder blant annet om skolens aktivitetsplikt og muligheten til å melde saken til fylkesmannen, jf. opplæringslova § 9 A-9. Informasjonen som skal gis må være tilstrekkelig til at elevene og foreldrene kan vurdere om elevens rettigheter er oppfylt og hvordan de kan gå fram for å sikre at elevenes rettigheter oppfylles. Informasjonen forutsettes gitt til elever og foreldre i egnet form og på egnede tidspunkter, slik at formålet med informasjonsplikten blir oppfylt, jf. Prop. 57 L (2016-2017) punkt 8.4.4. Det kan for eksempel være riktig å gi informasjon flere ganger i året, i konkrete situasjoner og ved henvendelser om at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Departementet understreker i forarbeidene at formålet med informasjonsplikten er å legge til rette for at elevene skal kunne kreve sine rettigheter oppfylt. Videre må informasjonen gjøres tilgjengelig for alle. Utdanningsdirektoratet har opprettet en informasjonsportal: www.nullmobbing.no. Departementet understreker i forarbeidene at informasjonsportalen ikke erstatter skolens informasjonsplikt. Som et ledd i informasjonsplikten kan skolene vise til informasjonsportalen eller opplysningene som fremgår i portalen kan gjenbrukes i skolens egen informasjon til elever og foreldre.

Kommunen skal gi forskrift om ordensreglement for den enkelte grunnskole, jf. opplæringslova § 9 A-10. Et ordensreglement kan bidra til å få et mer velfungerende skolesamfunn ved at det gis regler om hvordan elevene skal ha det, hva elevene kan og ikke kan gjøre på skolen, og hvilke konsekvenser brudd på ordensreglementet har.

Opplæringslova § 13-10 slår fast at kommunen, eller skoleeier for private skoler, har ansvar for at kravene i opplæringslova og dens forskrifter blir oppfylt. Dette ansvaret innebærer en plikt til å stille til disposisjon nødvendige ressurser for oppfyllelse av disse kravene. Kommunen skal ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra slike vurderinger, og fra nasjonale kvalitetsvurderinger som departementet gjennomfører med hjemmel i opplæringslova § 14-1 fjerde ledd. Som en del av dette oppfølgingsansvaret skal det utarbeides en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen tilknyttet blant annet læringsresultat og læringsmiljø. Utdanningsdirektoratet utdyper at: *«den årlige tilstandsrapporten er tenkt å fungere som et styringsverktøy, i tillegg til å være et utgangspunkt for kvalitetsutvikling på systemnivå i fylkeskommuner, kommuner og ved de enkelte skolene. Etter intensjonen skal tilstandsrapporten også rette fokus mot at skoleeierne inntar en mer aktiv rolle, og den skal bidra som kunnskapsgrunnlag for å styrke dialogen og samarbeidet på tvers av nivåer. Vurderingene som gjøres i tilstandsrapportene, utgjør viktig informasjon for det videre arbeidet med å utvikle kvalitet i opplæringen. For eksempel er tilstandsrapporten og vurderingene som sådant et viktig utgangspunkt når den politiske ledelsen i kommuner og fylkeskommune skal drøfte videre oppfølgingstiltak. Dette for å sikre sammenheng mellom budsjettmessige og økonomiske satsinger og behovene i utdanningssektoren.»*

På bakgrunn av det ovennevnte utleder vi som revisjonskriterier at:

Skolene i Måselv kommune:

- **Bør ha skriftlige planer for skolemiljøet, og for hvordan skolen arbeider forebyggende.**
- **Skal ha rutiner for hvordan mobbing skal avdekkes og håndteres.**
- **Skal ha ordensreglement.**
- **skal utarbeide skriftlige aktivitetsplaner så snart personalet får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.**
- **De skriftlige aktivitetsplanene skal beskrive:**
 - **Hvilket problem tiltakene skal løse,**
 - **Hvilke tiltak som skolen har planlagt,**
 - **Når tiltakene skal gjennomføres,**
 - **Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene,**
 - **Når tiltakene skal evalueres.**
- **Skal ha skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon.**
- **Skal ha systemer for å sikre at elevene deltar i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet.**
- **Skal ha systemer for å sikre at skolenes informasjonsplikt blir overholdt.**

3 METODE, DATAMATERIALE OG AVGRENSING

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til det som var gjeldende standard for forvaltningsrevisjon da oppstartsbrev ble sendt til kommuneadministrasjonen.²³ I dette kapitlet gjør vi rede for hvordan vi har innhentet data og hvordan vi vurderer dataenes gyldighet og pålitelighet. Med gyldige data mener vi at innsamlede data skal utgjøre et relevant og tilstrekkelig grunnlag for å vurdere den reviderte virksomheten opp imot revisjonskriteriene og konkludere på problemstillingen. Med pålitelige data mener vi at dataene skal være nøyaktige og korrekte.

3.1 Metode og datamateriale

Problemstilling 1 om tilpasset opplæring

For å kunne besvare problemstillingen om hvorvidt Målselv kommune tilbyr tilpasset opplæring i tråd med regelverk og anbefalinger på området, har vi undersøkt hvorvidt dokumentasjon og ansattes beskrivelser av egen praksis tyder på at kommunen gir tilpasset opplæring i tråd med opplæringslova. Vi har etterspurt følgende dokumentasjon fra skoleeier:

- Tilstandsrapporter
- Kartlegging av undervisningsutbytte
- Annen relevant dokumentasjon (rutiner, retningslinjer og liknende)²⁴

For å få informasjon om ansattes opplevelser av tilpasset opplæring og spesialundervisning gjennomførte vi en spørreundersøkelse blant undervisningspersonalet. Denne spørreundersøkelsen er utarbeidet med utgangspunkt i en velutprøvd mal, som revisjonen har anvendt i lignende forvaltningsrevisjoner i andre kommuner. Spørreundersøkelsen ble gjennomført digitalt ved bruk av QuestBack.²⁵ I spørreundersøkelsen fikk lærerne spørsmål om tilpasset opplæring, spesialundervisning og hvordan lærerne ved skolene opplever det psykososiale miljøet ved skolen de er tilsatt ved. Revisor fikk tilsendt en liste over ansatte med lærerstillinger i kommunen, og en liste med epost-adresser til ansatte ved grunnskolene i Målselv kommune. Etter å ha sammenstilt disse listene sendte revisor ut spørreundersøkelsen til 89 e-postadresser i kommunen den 27.05.2020. Det ble sendt ut automatiske påminnelser om spørreundersøkelsen den 02.06, 08.06, 15.06 og 18.06. Vi tok også kontakt med rektorene ved grunnskolene i Målselv den 08.06 og 16.06 for å be om at skoleledelsen oppfordret de ansatte til å svare på spørreundersøkelsen forut for avviklingen av sommerferien. Spørreundersøkelsen ble avsluttet 24.06.2020. Vi mottok totalt 44 svar som utgjør en svarandel på 49 %. Det inngår respondenter fra samtlige av grunnskolene i Målselv kommune. 18 av respondentene arbeider ved Fagerlidal skole, åtte ved Bardufoss ungdomsskole, fire ved Bjørkeng oppvekstsenter, fire ved Tromssa sameskuvla/Sameskolen i Troms, tre ved Karlstad oppvekstsenter, to ved Olsborg skole og en respondent ved Mellemygd kultur- og oppvekstsenter.

Det første spørsmålet i spørreundersøkelsen silte ut respondenter som ikke hadde stilling som lærer/pedagog/spesialpedagog ved skolene. Av de 44 som svarte på spørreundersøkelsen svarte 40 respondenter at de hadde en stilling som lærer/pedagog/spesialpedagog.

²³ Revisor har i arbeidet med forvaltningsrevisjonen fulgt *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011*. Ny standard for forvaltningsrevisjon er gjort gjeldende fra 1. oktober.

²⁴ Handlingshjul for spesialundervisning, *Kvalitetsplan for Målselvs skolen 2015-2018* og tiltaksplaner for inkluderende barnehage- og skolemiljø .

²⁵ Internettbasert verktøy for spørreundersøkelser.

Resultatene fra spørreundersøkelsen er innarbeidet i rapportens kapittel 5 og 7, og i den forbindelse bruker vi blant annet følgende begreper:

- *Respondentene*: personer som har besvart undersøkelsen
- *Svarfordeling*: hvordan respondentenes svar fordeler seg på de ulike svaralternativene på spørsmålene
- *N*: det totale antallet personer som har svart på det enkelte spørsmålet i spørreundersøkelsen

I tillegg til spørreundersøkelsen har vi fått noe informasjon gjennom muntlige opplysninger, i møte med kommunalsjef oppvekst i Målselv kommune og rektorene ved de ulike skolene.

Problemstilling 1 om spesialundervisning

Spesialundervisning er å betrakte som en spesialisert form for tilpasset opplæring, jf. rapportens kapittel 1.2. Spørsmålet om hvorvidt kommunen kan dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning, er således sentralt for problemstillingen om kommunen tilbyr tilpasset opplæring i tråd med regelverk og anbefalinger på området. For å belyse om kommunen kan dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning har revisor, med hjemmel i kommuneloven § 24-2 fjerde ledd, gjennomført dokumentanalyse av elevmapper. Revisor gjennomførte dokumentanalysen på kommunehuset i Målselv fra 7. til 9. oktober 2019. I forkant av gjennomgangen hadde revisor mottatt en liste utarbeidet av administrasjonen i Målselv kommune. Av listen fremgikk det hvilke elever i kommunen som hadde vedtak om spesialundervisning for skoleåret 18/19, samt hvilke elever som det i løpet av skoleåret 18/19 var utarbeidet aktivitetsplan for.

Under feltarbeidet undersøkte revisor et tilfeldig utvalg av elevmappene hvor det lå saker som enten omhandlet spesialundervisning eller aktivitetsplaner. På undersøkelsestidspunktet var det totalt 97 elever som hadde vedtak om spesialundervisning i Målselv kommune. Revisor undersøkte 20 elevmapper hvor eleven hadde vedtak om spesialundervisning. Revisor har dermed undersøkt ca. 20 % av elevmappene hvor det forelå enkeltvedtak om spesialundervisning. Det tilfeldige utvalget revisor gjorde inkluderte elevmapper fra samtlige av de sju grunnskolene i Målselv kommune. Revisor har gjennomgått og analysert innholdet i de 20 undersøkte elevmappene.

Problemstilling 2 om elevenes psykososiale miljø

Revisor har også gjort et tilfeldig utvalg av elevmapper for gjennomgang hvor skolen har utarbeidet aktivitetsplan. Skolene plikter å utarbeide aktivitetsplaner for elever som opplever at skolemiljøet deres ikke er trygt og godt. Utvalget er gjort på en slik måte at alle skolene i Målselv kommune er representert. På undersøkelsestidspunktet var det totalt 46 elever som hadde fått utarbeidet aktivitetsplaner i skoleåret 18/19. Revisor undersøkte 21 elevmapper, og dette utgjør totalt ca. 45% av det totale antallet.

Revisor fant at det forelå aktivitetsplan fra skoleåret 18/19 i 16 av de 21 undersøkte elevmappene. Samtlige av elevmappene revisor ikke fant aktivitetsplaner i tilhørte Bardufoss ungdomsskole, i et påfølgende møte med rektorene ved skolene har revisor fått informasjon om at to av elevmappene var feilaktig oppført på listen, og de øvrige tre har blitt lagt inn i elevmappene i ettertid. Revisor har ved mappegjennomgangen undersøkt hvilken informasjon som inngår i aktivitetsplanene som er utarbeidet. I spørreundersøkelsen undervisningspersonalet mottok, inngikk også to spørsmål om hvordan respondentene opplevde det psykososiale skolemiljøet for elevene på skolene de var ansatt ved.

For å få informasjon om hvordan skolene i Målselv kommune arbeider med det psykososiale skolemiljøet har revisor etterspurt øvrig relevant dokumentasjon:

- Referater fra elevrådsmøter
- Referater/informasjon om samarbeids- og skolemiljøutvalgene ved skolene
- Handlingsplan mot mobbing
- Annen relevant dokumentasjon (rutiner, retningslinjer og liknende)

3.2 Pålitelighet og gyldighet

Spørreundersøkelsen ble sendt til undervisningspersonalet som vi vurderer som relevante kilder til informasjon for å belyse skolenes arbeid med tilpasset opplæring. Ved utformingen av spørsmål til spørreundersøkelsen har vi sett hen til autoritative kilder for definisjoner av og krav til «tilpasset opplæring», «spesialundervisning» og «psykososialt skolemiljø». Spørreskjemaet er basert på liknende undersøkelser vi har gjennomført blant personalet i undervisningssektoren i andre kommuner.

Som vist ovenfor, svarte litt under halvparten av lærerne i Målselvs skolen vår spørreundersøkelse. Dette betyr at selv om spørreundersøkelsesresultatene vi presenterer nedenfor, må anses å gi relevante og verdifulle indikasjoner på hvordan undervisningspersonalet opplever skolens arbeid med tilpasset opplæring, spesialundervisning og det psykososiale skolemiljøet, ligger det en begrensning at det ikke var flere mottakere av spørreundersøkelsen som faktisk besvarte den.

Når det gjelder kommunens saksbehandling i saker om spesialundervisning, har revisor undersøkt elevmappene til 20 av 97 elever med vedtak om spesialundervisning. Hver skole er representert i utvalget. Vi betrakter utvalget som tilstrekkelig stort til å gi klare indikasjoner med hensyn til kommunens saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning. Vi viser for øvrig til våre funn i kapittel 6.

Angående saksbehandling av aktivitetsplaner, har revisor undersøkt elevmappene til 21 av 46 elever hvor det skulle foreligge sak etter opplæringslova kapittel 9 A. Hver skole er også her representert i utvalget. Vi betrakter utvalget som tilstrekkelig stort til å gi klare indikasjoner med hensyn til skolenes håndtering av opprettelse og oppfølging av aktivitetsplaner.

Vi legger til grunn at revisor gjennom de digitale elevmappene har hatt tilgang til dokumentasjon og opplysninger som gir dekning for vurderingene som fremgår av vår rapport. Det bidro til kvalitetssikring av datainnsamlingen at to revisorer samarbeidet om gjennomgang av elevmappene og hvordan funnene i mappen skulle forstås og registreres. Vi forutsetter derfor at våre data fra mappegjennomgangen ikke er beheftet med vesentlige feil.

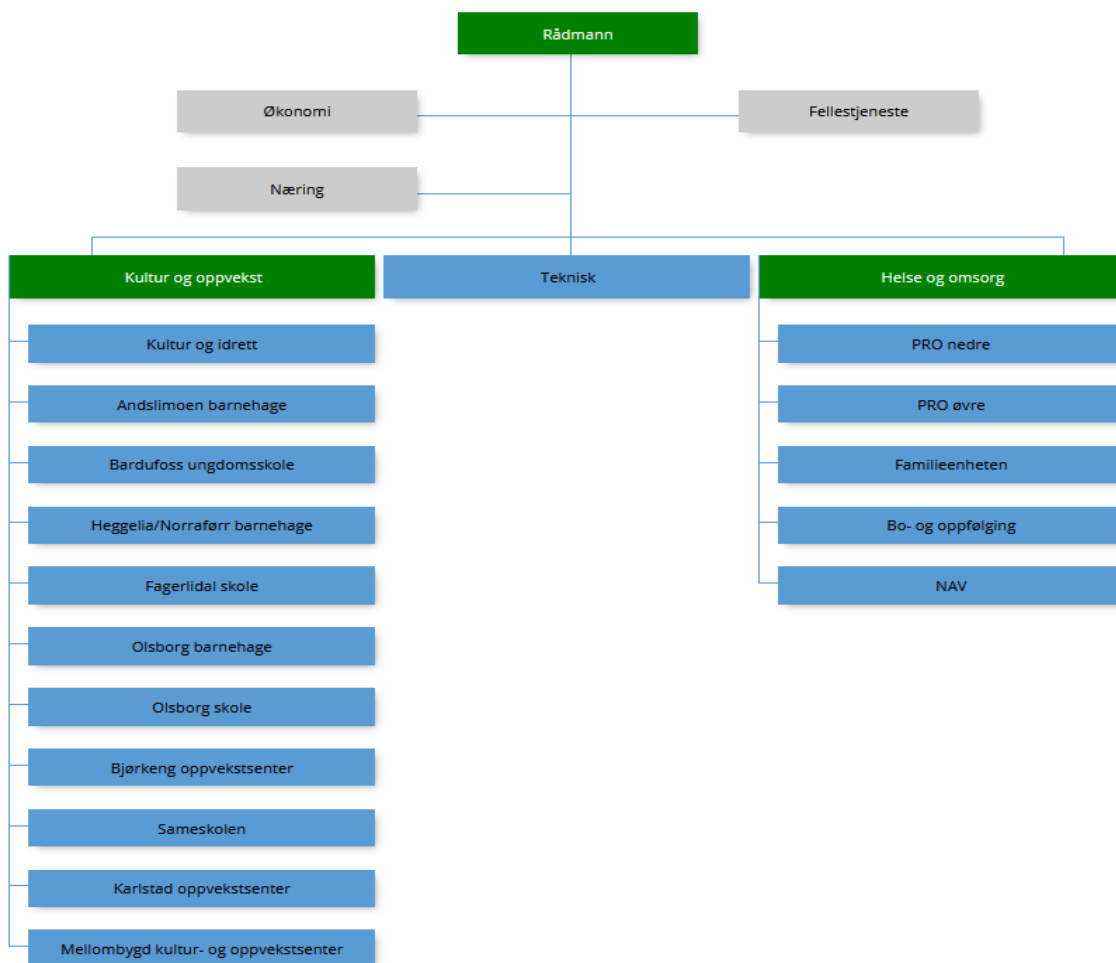
Revisjonen har vurdert eventuelle feilkilder i det innsamlede datamaterialet. Vi har sammenliknet de ulike typene data med hverandre for å avdekke eventuelle motsetninger i opplysninger som fremkommer i dem. På et overordnet nivå har revisor også søkt å sikre påliteligheten og gyldigheten i det presenterte datamaterialet gjennom revisjonens interne kvalitetssikringssystem.

Det har gått noe tid fra revisors datainnsamling frem til endelig rapport i skrivende stund foreligger. Dette betyr *ikke* at de innsamlede opplysningene – gjennom mappegjennomgang, spørreundersøkelser og dokumentanalyse – må anses irrelevante eller upålitelige. Leseren bør likevel bære forholdet i mente.

4 SKOLENE I MÅLSELV KOMMUNE

Målselv kommune ligger i Troms og Finnmark fylke, og grenser mot kommunene Bardu, Senja, Balsfjord, Storfjord og Sørreisa. Målselv hadde per 2019 4. kvartal 6 640 innbyggere ifølge tall fra SSB.²⁶ Tall fra GSI²⁷ viser at kommunen for skoleåret 2019-2020 har registrert totalt 701 elever fordelt på sine sju grunnskoler. En av disse er en ungdomsskole, og en av skolene er en kombinert barne- og ungdomsskole. De øvrige skolene er barneskoler. I Målselv kommune ligger også Sameskolen i Troms som har ca. 15-20 faste elever og gir nettbasert samiskopplæring til ca. 20 elever. For skoleåret 2018-2019 var det i GSI totalt registrert at 83 elever mottok spesialundervisning etter enkeltvedtak i Målselv kommune. Målselv har, ifølge tall fra GSI, totalt 110 lærere som arbeider i grunnskolene i kommunen.

Utklipp 1. Organisasjonskart Målselv kommune



Kilde: <https://www.malselv.kommune.no/administrativt-organisasjonskart.487679.no.html> (10.09.2020)

²⁶ Statistisk sentralbyrå, <https://www.ssb.no/kommunefakta/malselv> (12.03.2020)

²⁷ Grunnskolen Informasjonssystem, <https://gsi.udir.no/app#!/view/units/collectionset/1/collection/83/unit/5841/> (12.03.2020)

5 TILPASSET OPPLÆRING

Tilbyr Målselv kommune tilpasset opplæring i tråd med regelverk og anbefalinger på området?

5.1 Årlig tilstandsrapport for grunnskoleopplæringen

- Utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskolen, og legge rapporten fram for kommunestyret.

Revisors funn

Revisor har innhentet tilstandsrapport for grunnskolene i Målselv fra 2016, 2017 og 2018. Samtlige tilstandsrapporter er offentlig tilgjengelig på nettsidene til kommunen.²⁸ I rapportene rapporteres det på blant annet bemanning, elever og økonomi samt fokusområder som lesing og skriving, vurdering og læringsmiljøet. I tilstandsrapport 2018 redegjøres det for kommunens system for kvalitetssikring i skolen. Det vises blant annet til at det er tett kontakt mellom skoleeier og skolene i Målselv, både i månedlige rektormøter og den daglige dialogen mellom skoleeier og rektorene. Kommunens kvalitetssystem brukes for å sikre at rutiner og handlingsplaner følges.

Revisor har undersøkt protokoller fra kommunestyrets møter i 2017, og 2018. I møte 13.6.2018, i sak 58/18, ble kommunestyret forelagt tilstandsrapport for Målselvs skolen 2017. I møte 8.5.2019, i sak 41/19, fikk kommunestyret tilstandsrapport for Målselvs skolen 2018 fremlagt.

Kommuneadministrasjonen har i september 2020 opplyst at tilstandsrapport for grunnskolen for 2019 ikke foreligger.

Revisors vurderinger

På bakgrunn av at revisor har funnet tilstandsrapporter fra grunnskolene i Målselv for årene 2016, 2017 og 2018, samt at disse er lagt fram for kommunestyret er revisors vurdering at revisjonskriteriet **er oppfylt**.

²⁸ <https://www.malselv.kommune.no/grunnskoler.489938.no.html> (hentet 11.05.2020)

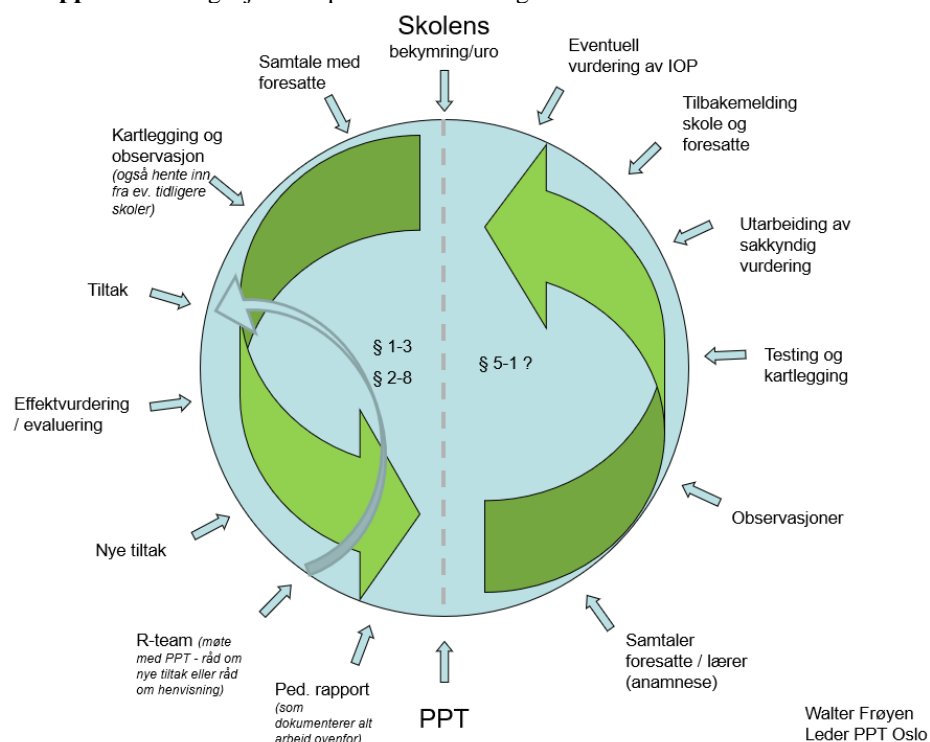
5.2 Tiltak forut for henvisning til PPT for sakkyndig vurdering

- Sørge for at skolene i Målselv har vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte, før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering.

Revisors funn

Revisor har mottatt et handlingshjul som anvendes ved skolene i forbindelse med mistanke om at en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring. Handlingshjulet er inntatt i utklipp 2 under. Som rutinen viser skal det skje et samarbeid med foresatte og PPT, samt gjennomføres kartlegginger og observasjoner forut for eventuell utarbeiding av sakkyndig vurdering.

Utklipp 2. Handlingshjul for spesialundervisning

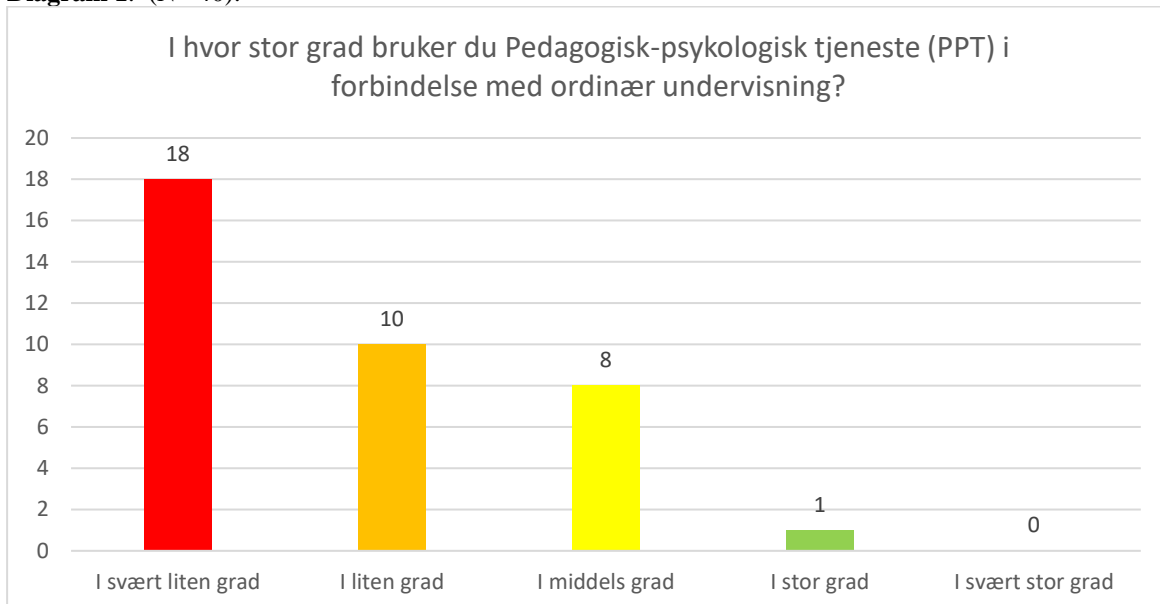


Ved gjennomgang av elevmapper hvor elevene hadde vedtak om spesialundervisning, fant revisor at det var redegjort for om elevens lærevansker kunne avhjelpes innenfor det ordinære opplæringstilbudet. I mappene hvor revisor fant at pedagogisk rapport var oversendt til PPT, var tiltakene i forkant av henvisning til PPT beskrevet. Revisor fant at i 17 av de 20 undersøkte mappene hvor det var vedtak om spesialundervisning for skoleåret 18/19, fremgikk det informasjon om hvilke tiltak skolene har prøvd ut innenfor den ordinære undervisningen. Dette fremgikk fra pedagogiske rapporter og fra informasjonen som var tatt inn i den sakkyndige vurderingen.

I spørreundersøkelsen spurte vi respondentene i hvor stor grad vedkommende bruker PPT i forbindelse med ordinær undervisning. Som det fremgår av diagram 1 nedenfor, valgte flertallet av respondentene svaralternativene «i svært liten grad» og «i liten grad». Respondentene ble gitt mulighet til å utdype sitt svar i en fritekstkommentar. De elleve respondentene som har gitt slik fritekstkommentar sier i all hovedsak at PPT ikke konsulteres i forbindelse med ordinær opplæring, og at de i all hovedsak har kontakt med PPT i saker som omhandler spesialundervisning. En av

respondentene fremhever at det meste av slikt arbeid administreres via spesial pedagogisk ansvarlig på skolen, og at lærere i liten grad har anledning til å diskutere slik undervisning med PPT. Svarene på spørsmålet i diagram 1 indikerer at det ikke er utbredt praksis ved skolene i Målselv kommune for å involvere PPT i tilpassingen av ordinær opplæring til elevene ved skolene. Tre av respondentene valgte svaralternativet «vet ikke».

Diagram 1. (N= 40):



Revisors vurderinger

Revisor ser grunn til å vektlegge funn gjort i forbindelse med gjennomgang av elevmapper, der det i flertallet av de undersøkte tilfeller foreligger dokumentasjon som tyder på at tiltak prøves ut innenfor det ordinære undervisningstilbudet før det utarbeides sakkyndig vurdering. Dette funnet indikerer at det i Målselv kommunes grunnskole gjøres arbeid for å ivareta dette hensynet.

Imidlertid konstaterer vi under avsnitt 5.5 at Målselv kommune i sin grunnskole i årene 2017-2019 hadde en høyere andel elever med enkeltvedtak om spesialundervisning enn gjennomsnittlig. Revisor anser forholdet som en indikasjon på at kommunens praksis med hensyn til vurdering og utprøving av tiltak innenfor det ordinære undervisningstilbudet kan bli bedre. Spørreundersøkelsesresultatet som presenteres i diagram 1 ovenfor, peker etter revisors syn i samme retning.

Revisor vurderer på bakgrunn av ovenstående at kommunen **til dels oppfyller** revisjonskriteriet om å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære undervisningstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte, før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering.

5.3 Vurdering av skolens praksis

- Skolene i Målselv skal jevnlig vurdere kvalitet i og videreutvikling av opplæringen

Revisors funn

Målselv kommune har utarbeidet dokumentet «Kvalitetsplan for Målselvs skolen 2015-2018»²⁹. Kommunen har opplyst at kvalitetsplanen brukes for skolebasert vurdering, selv om den er gått ut på dato. Om kvalitetsplanen for Målselvs skolen står det innledningsvis at den skal bidra til at skolen når visjonen sin om å utvikle en framtidrettet skole. Det fremkommer videre i planen at det ønskes skapt en skole som gir rom for aktivt utviklingsarbeid og som stimulerer til et ønske om å videreutvikle egne kunnskaper og ferdigheter i et trygt, inspirerende og faglig godt læringsmiljø for alle aktørene i skolen. Det står at «gjennom å fokusere på noen prioriterte områder settes det tydelige krav og forventinger for skolene. Dette er et viktig styringssignal for å utvikle kvaliteten i skolen, og resultatoppfølgingen av den enkelte skole». Planen tar for seg tre følgende tre fokusområder:

- Lesing og skriving i alle fag
- Vurdering
- Læringsmiljø

Kommunen har overfor revisor redegjort for at fokusområdet lesing og skriving i alle fag har blitt erstattet med realfag samt en tydeligere satsing på skolemiljø. Tilbakemeldingene til skoleeier skjer ifølge kommunen i utviklingsmøter og i tilstandsrapporten.

Revisor har mottatt dokumentasjon fra administrasjonen som viser hvordan det er arbeidet med videreutvikling av opplæringen i Målselv kommune. Hver enkelt skole har et eget utviklingsteam. Revisor har blant annet mottatt referater fra utviklingsmøter avholdt i 2019 fra Olsborg skole, Bardufoss ungdomsskole samt plan for skoleutvikling høsten 2019 for Fagerlidal skole.

I den oversendte dokumentasjonen inngår blant annet milepælsplan for «arbeidet med inkluderende barnehage- og skolemiljø, realfag, tidlig innsats, språk, lesing og skriving samt læreplanfornyelsen KL20». I planen er det satt opp datoer, aktiviteter, tiltak og hvem som skal delta. Planen berammer blant annet møter i styringsgruppen, møter med Fylkesmannen og møter i ulike nettverk. Revisor har mottatt referater fra utviklingsmøter som ble avholdt 12.09.2019 og 10.10.2019, samt plan for et utviklingsmøte avholdt 04.06.2020. Revisor har også mottatt underveisevaluering fra utviklingsarbeidet.

I dokumentasjonen som revisor har fått oversendt fra rektor ved Bardufoss ungdomsskole fremgår det også informasjon om hvordan skolen arbeider med kvalitet og videreutvikling av opplæringen. I plan for SKUV³⁰ arbeid 2019 – 2020 fra Bardufoss ungdomsskole inngår det informasjon om arbeidet med fagfornyelsen, samt vurdering av terminoppgjør og evaluering av realfagssatsingen. Det er også utarbeidet en tiltaksplan for Bardufoss ungdomsskole som lister opp kvalitetsmål, tegn på god praksis og tiltak innenfor de tre fokusområdene som fremgår av kvalitetsplanen for Målselv kommune; inkludering/læringsmiljø, realfag og språk og språkutvikling. Tiltaksplanen inneholder redegjørelser for barn- og ungdomsperspektiv, lærer- og voksenperspektiv, foreldreperspektiv og

²⁹ Vedtatt i kommunestyret 5.11.2015, i sak 115/15

³⁰ Skolebasert kompetanseutvikling i vurdering

organisasjonsperspektiv. Flere av de øvrige skolene i kommunen har også utarbeidet lignende tiltaksplaner hvor fokusområdene fra kvalitetsplanen for Målselevskolen er redegjort for. Planene er omtalt som planer eller tiltaksplaner for IBS³¹. Revisor har mottatt slike planer fra Olsborg skole, Bjørkeng oppvekstsenter, Karlstad skole og Mellebygd- kultur og oppvekstsenter.

Revisor har i spørreundersøkelsen stilt respondentene et spørsmål om i hvor stor grad lærerne opplever at undervisningstilbudets kvalitet blir drøftet blant undervisningspersonalet ved skolen. Svarene til respondentene fremgår nedenfor i diagram 2. Svarfordelingen indikerer at flertallet av respondentene opplever at undervisningstilbudets kvalitet blir drøftet blant undervisningspersonalet ved skolene i stor grad eller i svært stor grad. 15 respondenter har svart at de opplever at undervisningstilbudets kvalitet i middels grad blir drøftet blant undervisningspersonalet ved skolen. Ni respondenter har svart at de i liten eller svært liten grad opplever at undervisningstilbudets kvalitet blir drøftet blant undervisningspersonalet.

Diagram 2 (N = 40):

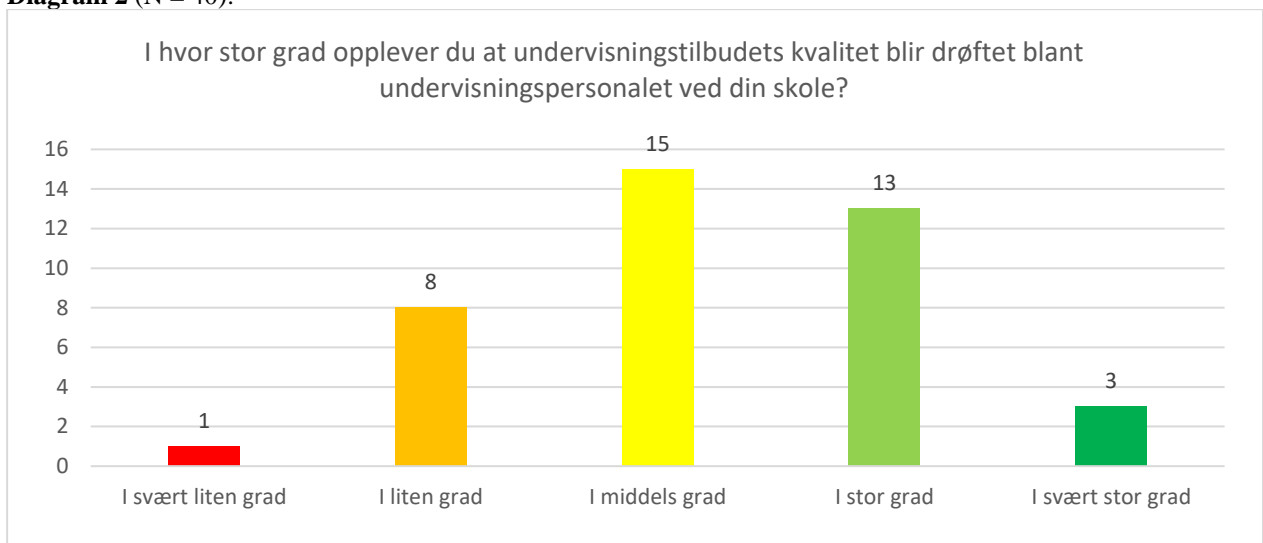
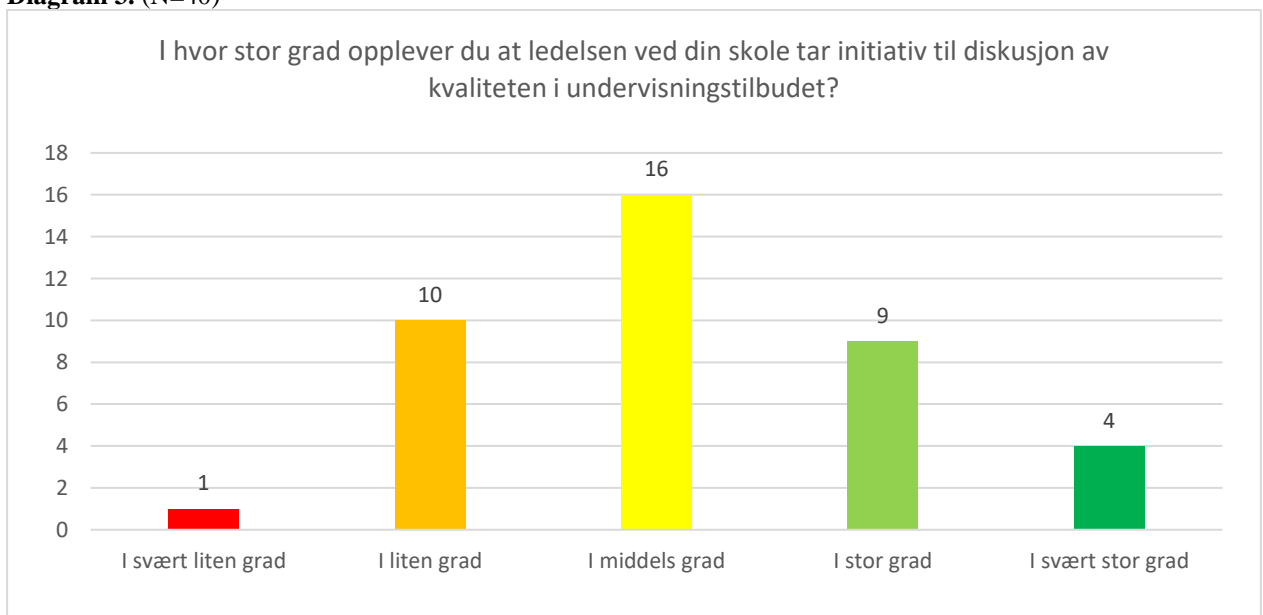


Diagram 3. (N=40)



³¹ Inkluderende barnehage- og skolemiljø

I spørreundersøkelsen stilte revisor også spørsmål om i hvor stor grad lærerne opplever at ledelsen ved deres skole tar initiativ til å diskutere av kvaliteten i undervisningstilbudet. Svarene til respondentene fremgår av diagram 3 ovenfor. Flertallet av respondentene har svart at de «i middels grad» opplever at ledelsen tar slikt initiativ.

Det var noe variasjon fra skole til skole med hensyn til respondentenes svarfordeling på spørsmålene som fremstilles i diagram 2 og 3. Variasjonene var imidlertid ikke så store at revisor betrakter dem som uttrykk for store forskjeller mellom skolene. Revisor viser også til at ved enkelte av skolene ble spørreskjemaet besvart av et mindretall av dem som mottok det.

Til spørsmålene som fremgår av diagram 2 og 3 fikk respondentene mulighet til å utdype sine svar i fritekstkommentarer. En av respondentene viser i sin kommentar til at kvaliteten på undervisningstilbudet er tema i hvert eneste møte, selv når det ikke står på agendaen. En øvrig respondent peker på at det hadde vært bra om skolen sitt arbeid med å se nærmere på kvaliteten i undervisningstilbudet var satt i system. En annen respondent viser til at det ofte er diskusjoner rundt temaet, men at personalet enten snakker seg bort eller at diskusjonen ender med at en ikke kommer fram til en tydelig beslutning hvor alle vet hva som skal gjøres fremover. En annen respondent utdyper at det er jobbet svært mye med hva tilpasset opplæring og spesialundervisning er dette året, som gjør at de ansatte har en felles forståelse av hvordan de skal tilpasse undervisningen for den enkelte elev.

I møte med rektorer samt representant for Region Indre Midt-Troms³² fikk revisor informasjon om at Region Indre Midt-Troms er en sentral aktør i arbeidet med kvalitet og utvikling i Målselv-skolene.

Revisors vurdering

Revisor har blitt forelagt dokumentasjon som tyder på at kommunen har et planmessig og systematisk forhold til vurdering og videreutvikling av opplæringstilbudet. Dokumentasjonen indikerer at kommunen arbeider på et overordnet plan og et lokalt plan på den enkelte skole med videreutvikling og implementering av nye læreplaner. I vår vurdering ser vi imidlertid også grunn til å vektlegge indikasjonene som fremkommer av spørreundersøkelsen vi har gjennomført blant undervisningspersonalet. Resultatene som fremgår av diagram 2 og 3 nedenfor indikerer at ansatte i Målselv-skolene opplever forbedringspotensial hva angår kulturen for å drøfte undervisningstilbudets kvalitet ved den enkelte skole. Revisor vurderer på denne bakgrunn at Målselv kommune til **i stor grad oppfyller** revisjonskriteriet om jevnlig å vurdere kvalitet i og videreutvikling av opplæringen, men at det er et opplevd forbedringspotensial blant ansatte i grunnskolen.

³² Region Indre Midt-Troms er et kompetansenettverk som Målselv kommune deltar i. Regionen arbeider med kompetanseheving innenfor skole og barnehage.

5.4 Vurdering av elevenes utbytte av opplæringen

- Målselv kommune skal sikre at skolene systematisk vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Revisors funn

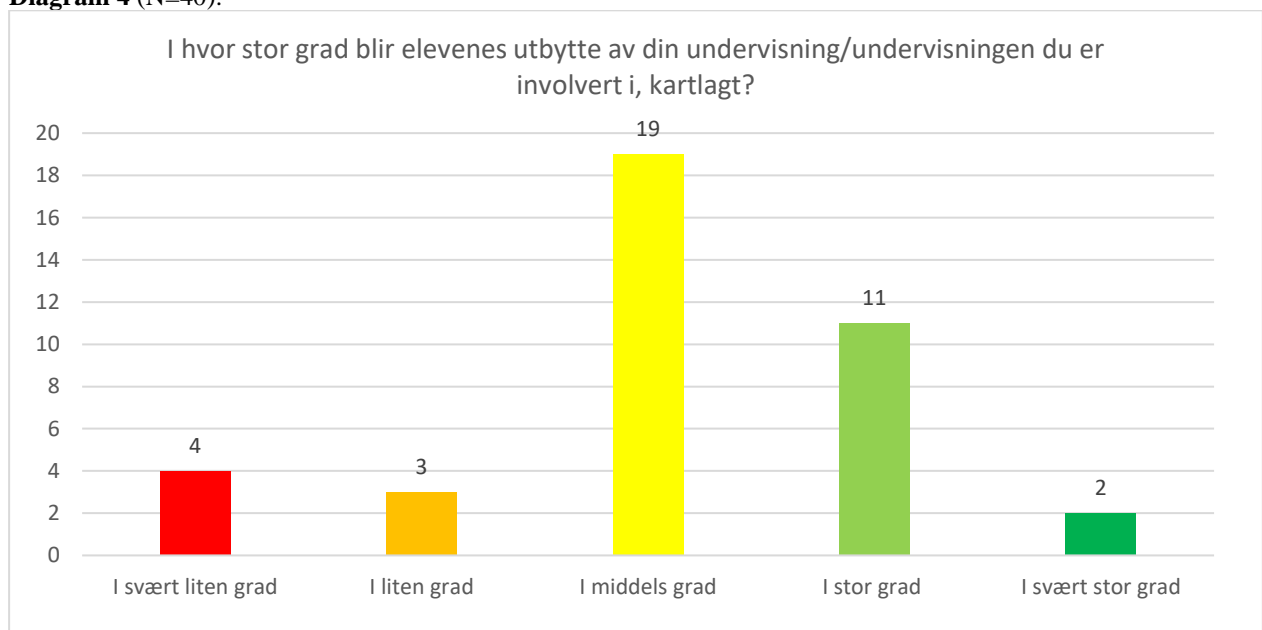
Revisor har fått tilsendt dokumentasjon fra rektorene ved skolene i Målselv kommune. I denne dokumentasjonen har revisor blant annet mottatt årshjul som beskriver tidspunkt for gjennomføring av blant annet elevundersøkelser, utviklingssamtaler og nasjonale prøver. Det fremgår også informasjon om at det skal gjennomføres følgende kartleggingsprøver: «M-test, Carlsten, Alle teller».

Revisor har fra Region Indre Midt Troms mottatt en redegjørelse for at Målselv kommune skal ha tatt i bruk det digitale verktøyet *Engage*. I *Engage* skal skolene lagre all undervisningsvurdering som for eksempel resultater fra bokstavprøven, tallkartlegging, obligatoriske kartleggingsprøver på de laveste trinnene og nasjonale prøver m.fl. I redegjørelsen skriver også Region Indre Midt Troms: «(...)alle skolene skal ha laget en kartleggingsplan, og en plan for hvordan en skal analysere resultatene og sette inn tiltak. Disse planene er ikke like godt implementert på alle skoler, og dette er noe skoleeier må sikre skjer i fortsettelsen.»

Blant dokumentasjonen revisor har mottatt fra Olsborg skole, inngår plan for oppfølging og kartlegging for skoleåret 20/21. I denne er det skildret ulike typer kartlegginger, tiltak og evaluering av tiltak for samtlige av de sju trinnene på skolen.

I spørreundersøkelsen som ble gjennomført blant lærerne i Målselvs skolen fikk respondentene to spørsmål tilknyttet kartlegging av undervisningen. Svarene fremgår av diagram 5 og 6 nedenfor.

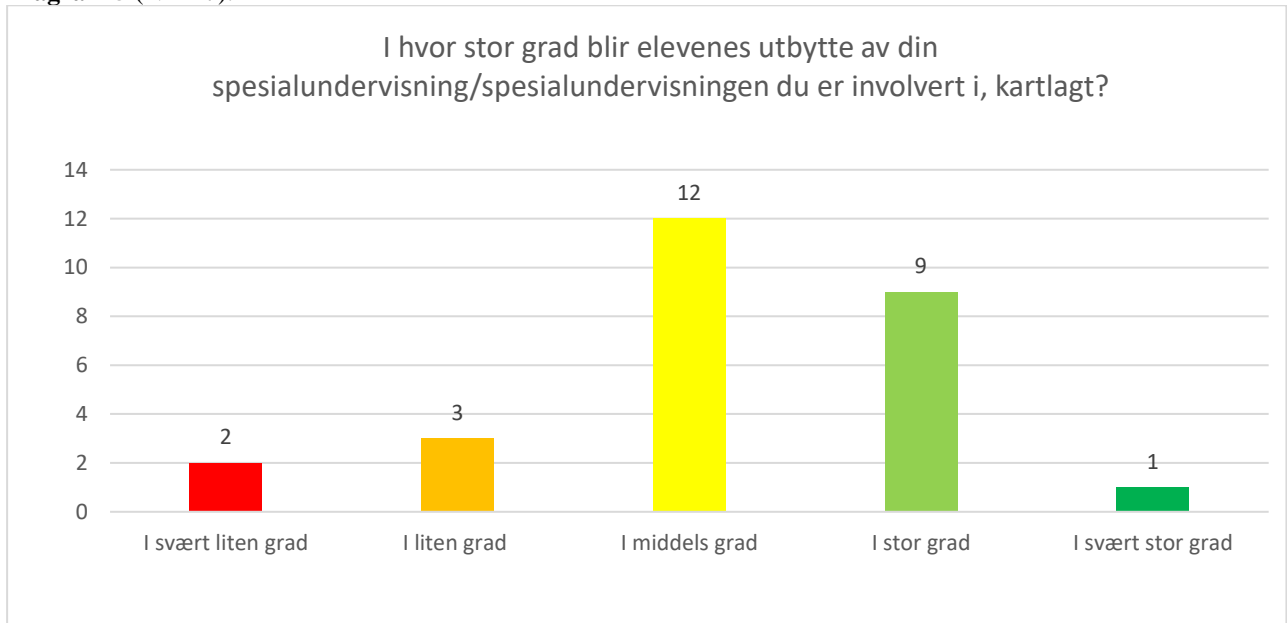
Diagram 4 (N=40):



Samtlige av svaralternativene ble tatt i bruk av respondentene for dette spørsmålet. En respondent benyttet seg av svaralternativet «vet ikke». Nesten halvparten (19) av alle respondentene har svart at de i middels grad opplever at elevenes utbytte av respondentens undervisning blir kartlagt. Sju respondenter opplever at deres undervisning «i svært liten grad» eller «i liten grad» blir kartlagt og

tretten respondenter opplever at deres undervisning «i stor grad» eller «i svært stor grad» blir kartlagt. Respondentene ble stilt et oppfølgingsspørsmål tilknyttet hvordan resultatene fra kartleggingene brukes. Av respondentene har 21 svart med fritekstkommentar, og de har i hovedsak trukket frem at resultatene brukes til å følge med på utviklingen til elevene, samt tilpassing av undervisningen og tilrettelegging og justering til videre læringsfokus og læringsstrategier. En respondent har trukket frem at nasjonale prøver og andre kartleggingsprøver som blir brukt, er anvendt som utgangspunkt for å se hvilke områder elevene eventuelt sliter med.

Diagram 5 (N = 27):



I spørreundersøkelsen fikk respondentene et spørsmål hvor de ble bedt om å oppgi om de er involvert i, eller gir spesialundervisning. Respondentene som har svart bekreftende på dette, har fått spørsmål senere i spørreundersøkelsen rettet mot blant annet deres opplevelse av i hvor stor grad spesialundervisningen de er involvert i, blir kartlagt. Av 27 respondenter på spørsmålet har 22 svart at elevenes utbytte av spesialundervisningen som respondentene er involvert i blir kartlagt i middels grad, stor grad eller i svært stor grad. Fem respondenter har svart at utbyttet «i liten grad» eller «i svært liten grad» blir kartlagt. Respondentene ble gitt muligheten til å utdype sitt svar på dette spørsmålet. Det ble vist til at resultatene fra disse kartleggingene blant annet blir brukt i en rapport eller lignende, og brukes til å tilrettelegge, evaluere, planlegge videre undervisning og tiltak samt rapporteres til PPT. De individuelle opplæringsplanene til elevene kan også justeres underveis i skoleåret på bakgrunn av resultatene fra kartleggingene. En av respondentene skrev at det sikkert skulle vært et bedre system på hvordan resultatene blir analysert og arbeidet videre med.

Revisors vurderinger

Skolene i Målselv kommune har tatt i bruk relevante digitale verktøy for å systematisk vurdere om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen som gis, men redegjørelsen fra Region Indre Midt-Troms indikerer at bruk av kartleggingsplaner ikke er like godt implementert på alle skoler. Svarene på revisors spørreundersøkelse indikerer at det er et visst forbedringspotensial hva angår kartlegging av utbytte av både ordinær undervisning og spesialundervisning. Revisors vurdering er at Målselv kommune **til dels** har oppfylt revisjonskriteriet om at kommunen skal sikre at skolene systematisk vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

5.5 Intensiv opplæring for 1.-4. trinn

Målselv kommune skal:

- Sørge for at elever på 1. til 4. årstrinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller matematikk, raskt får egnet intensiv opplæring slik at forventet progresjon blir nådd.

Revisors funn

I møte med kommunen fikk revisor informasjon om at alle skolene har egne ressursteam. Disse består av skolens rektor og ansvarlig-spesialpedagog. Teamet gjennomfører møter med PPT, hvor formålet er å sette inn tiltak før det blir aktuelt med spesialundervisning. Tiltak som blir satt inn evalueres, og nye tiltak vurderes satt inn i situasjoner der en ikke oppnår ønsket effekt av allerede iverksatte tiltak.

Revisor har etterspurt dokumentasjon på hvordan skolene i Målselv sørger for at elever på 1. til 4. årstrinn som står i fare for å bli hengende etter raskt får egnet intensiv opplæring. I møte med rektorene redegjorde disse for at det ikke nødvendigvis ble dokumentert at dette skjedde. Ved en av skolene er det satt av tid og ressurser til å gi slik opplæring ved behov. Fra Karlstad skole har revisor mottatt en plan for tidlig innsats, som er utarbeidet på bakgrunn av språkløyperessursen «På Sporet». Elevene som deltar, velges ifølge planen ut på bakgrunn av bokstavkunnskap, ordmobilisering, fonemanalyse, fonemsyntese, begrepsforståelse, dysleksi i nærmeste familie og informasjon fra barnehagen. Det er i planen lagt opp til to økter på 45 minutter i uken, og elevene skal tas ut av pedagog i par eller i en liten gruppe. Det er i planen også inntatt en mal for hvordan en typisk økt skal se ut. Rektor ved Karlstad skole har i e-post redegjort for revisor at de to siste årene har det vært avsatt en ressurs på 1 time pr. 4 dager i uken til arbeidet med tidlig innsats. Det meldes inn behov for å bruke denne ressursen på planleggingsmøter med spesialpedagogkoordinator. Videre skriver rektor at elevene har fått slik hjelp inne i klassene eller vært tatt ut av klassen for å øve på spesielle problemer i en periode. Rektor beskriver videre at periodene med slik tidlig innsats/intensiv opplæring har hatt en varighet fra tre uker og oppover.

I dokumentasjonen som er oversendt fra Olsborg skole inngår lese- og skriveplan. I denne er det redegjort for at det skal gjennomføres bokstavprøve for 1. trinn i uke 34-35. I etterkant skal det basert på resultatene settes inn tiltak ifølge planen, hvorpå det også er redegjort for at tiltakene må evalueres underveis. I planen er det også satt opp at det som en del av kartleggingen skal gjennomføres veiledet lesing og skriving hvor tilpasset opplæring skal vektlegges. Olsborg skole har også utarbeidet risikovurderinger tilknyttet «alle elevene skal ha grunnleggende lese- skrive og regneferdigheter tidlig i skoleløpet». Det er satt opp egne tiltak og redegjort for indikatorer og mål for fremtidige år i risikovurderingen tilknyttet dette.

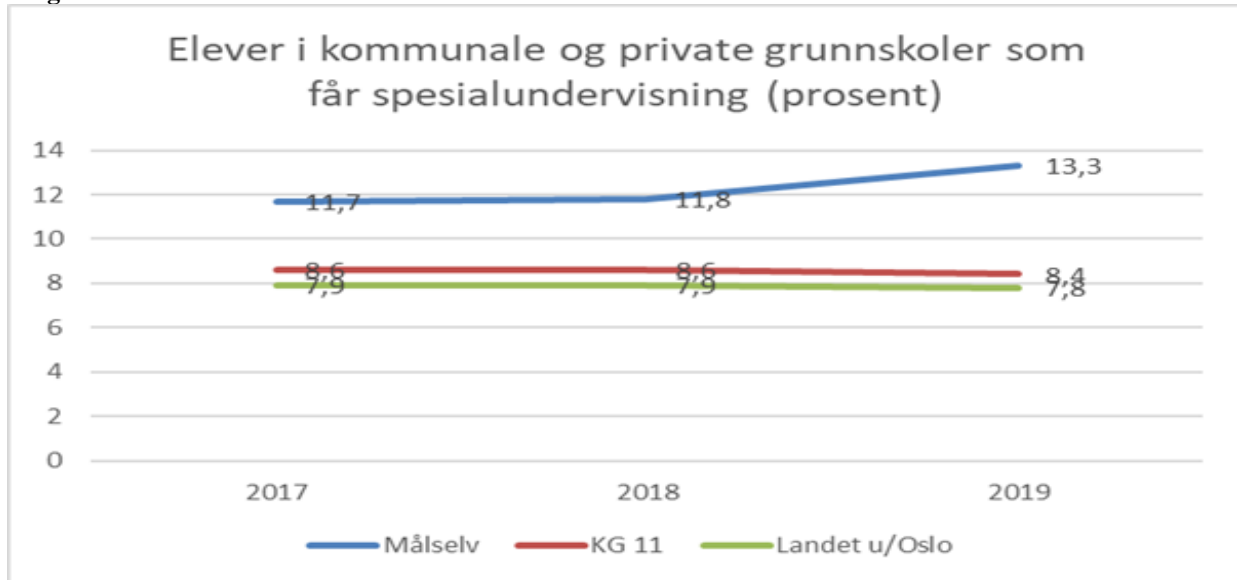
Revisor har mottatt en oversikt over intensive kurs fra Fagerlidal skole. I rutinen vises det til at skolen har etablert et internt ressursteam der lærere melder inn bekymringer og kartleggingsresultater. I oversikten redegjøres det for at det på alle trinn er satt i gang tiltak innenfor de ressursene som er knyttet til trinnet for elever som har skåret under kritisk grense i skoleåret 2019/2020. Det er i oversikten også utarbeidet en oversikt over spesielle situasjoner som har krevet ytterligere ressurser, utover de ressursene som normalt ligger til trinnene ved skolen.

Revisor har innhentet tall fra KOSTRA³³ på hvor mange prosent av elevene i kommunale og private grunnskoler i Målselv kommune som får spesialundervisning. I diagrammet nedenfor har vi inntatt antallet i prosent, samt inntatt to referansegrupper. Den første referansegruppen, KG 11, er en

³³ KOMMUNE-STAT-RApportering

gruppe kommuner som fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) sin side er ansett sammenliknbare³⁴ med Målselv kommune. Den andre referansegruppen er landet u/Oslo. Som diagrammet nedenfor viser har Målselv kommune for samtlige av årene hatt en høyere andel elever med spesialundervisning sammenliknet med de to referansegruppene.

Diagram 6



Revisors vurderinger

Revisor har blitt forelagt dokumentasjon og opplysninger fra enkelte av kommunens skoler som sannsynliggjør at det gjennomføres intensiv opplæring av elever som anses å ha behov for dette. Som nevnt under delkapittel 5.2 fant revisor i tillegg i sin undersøkelse av elevmapper i forbindelse med spesialundervisning, beskrivelser av tiltak som var prøvd ut innenfor ordinær opplæring før de aktuelle elevenes situasjon ble gjenstand for sakkyndig vurdering.

Revisor registrerer samtidig at forekomsten av enkeltvedtak om spesialundervisning i Målselv kommunes grunnskole ser ut til å være betydelig høyere enn gjennomsnittet både for KOSTRA-gruppe 11 og landet utenom Oslo. Dette forholdet er etter revisors syn egnet til å stille spørsmål ved kommunens samlede praksis hva angår intensiv opplæring etter opplæringslova § 1-4. Det samme gjelder Region Indre Midt-Troms sin påpekning av mangelfull implementering av kartleggingsplaner.

På bakgrunn av ovenstående vurderer revisor at Målselv kommune *til dels* oppfyller revisjonskriteriet om å sørge for at elever på 1. til 4. årstrinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller matematikk, raskt får egnet intensiv opplæring.

³⁴ SSB har gruppert kommunene på grunnlag av folkeemengde, bundne kostnader per innbygger og frie disponible inntekter per innbygger.

5.6 Lærernes opplevelser av skolens arbeid med tilpasset opplæring

Revisors funn

Som det fremgår av diagrammet nedenfor svarte 18 respondenter at deres opplevelse av å skulle tilpasse undervisningen til den enkelte elevs forutsetninger «varierer». Elleve av respondentene har valgt svaralternativet «det ofte er greit», og to respondenter har valgt svaralternativet «det er alltid greit». Åtte respondenter opplever at det «ofte er vanskelig» å tilpasse opplæringen, og en av respondentene opplever at det «alltid er vanskelig». Respondentene ble gitt anledning til å utdype sitt svar i en påfølgende fritekstkommentar.

En av respondentene viser til at det i en klasse kan være store variasjoner i hva elevene har behov for, og vedkommende viser også til utfordringer rundt adferdsproblematikk og lite faglært personale. Flere av de øvrige respondentene viser også til utfordringer med tanke på bemanning, samt at det er utfordrende å tilpasse undervisningen fordi det er mange forskjellige nivåer i en klasse. Noen av disse svarene kommer fra respondenter som tilsynelatende arbeider på noen av kommunens mindre skoler med sammenslåtte klasser. En respondent bemerker at det er enklere å tilpasse undervisningen nettopp fordi de er en liten skole med få elever. En respondent viser til at vedkommende forestår spesialundervisning i et fag uten å ha særlig kompetanse innenfor dette.

Diagram 7 (N=40):

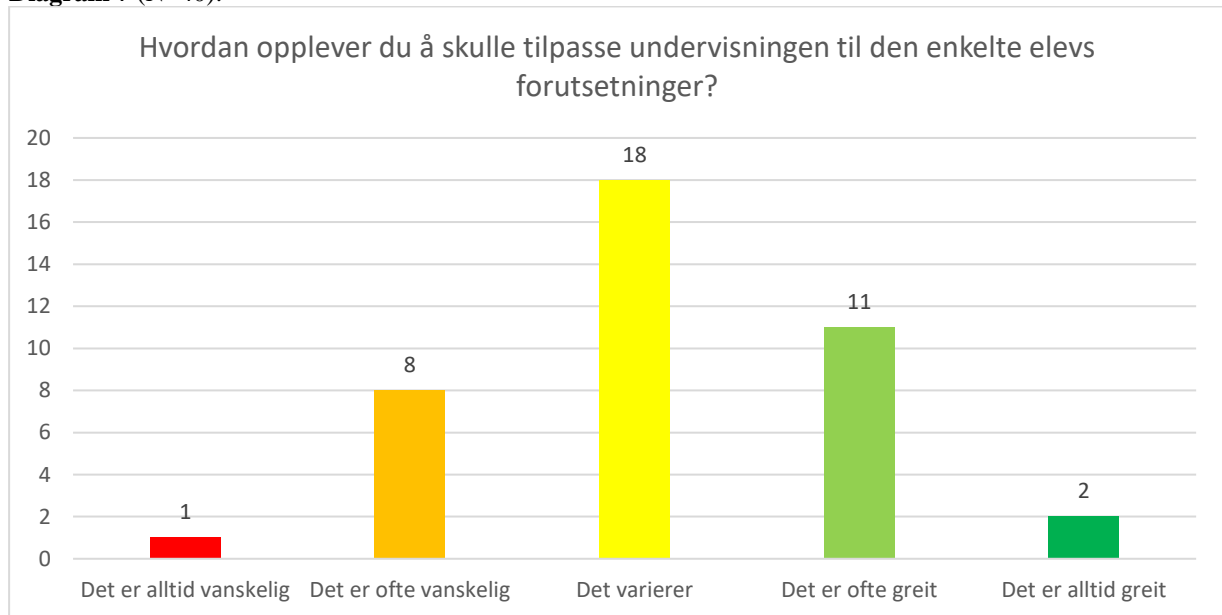
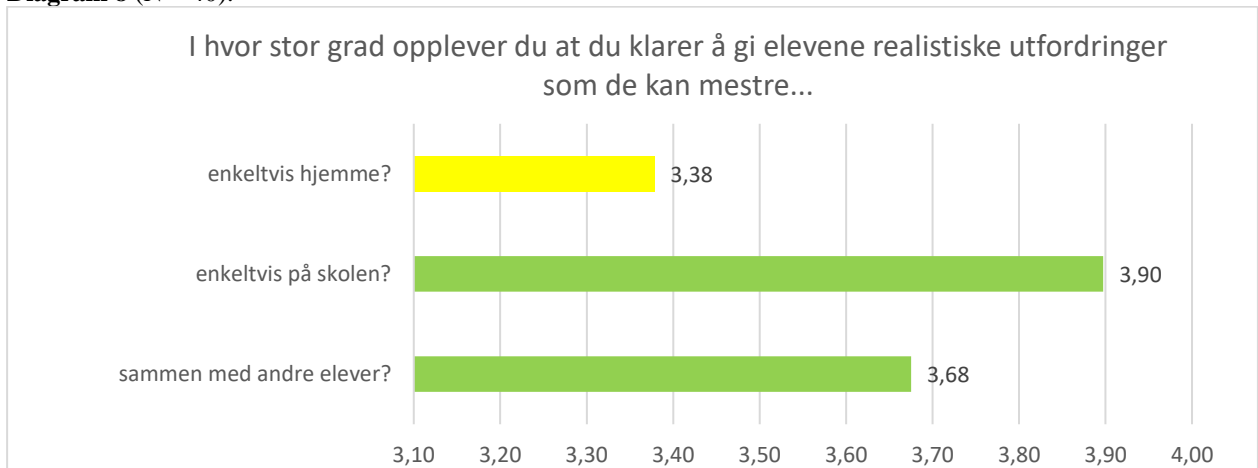
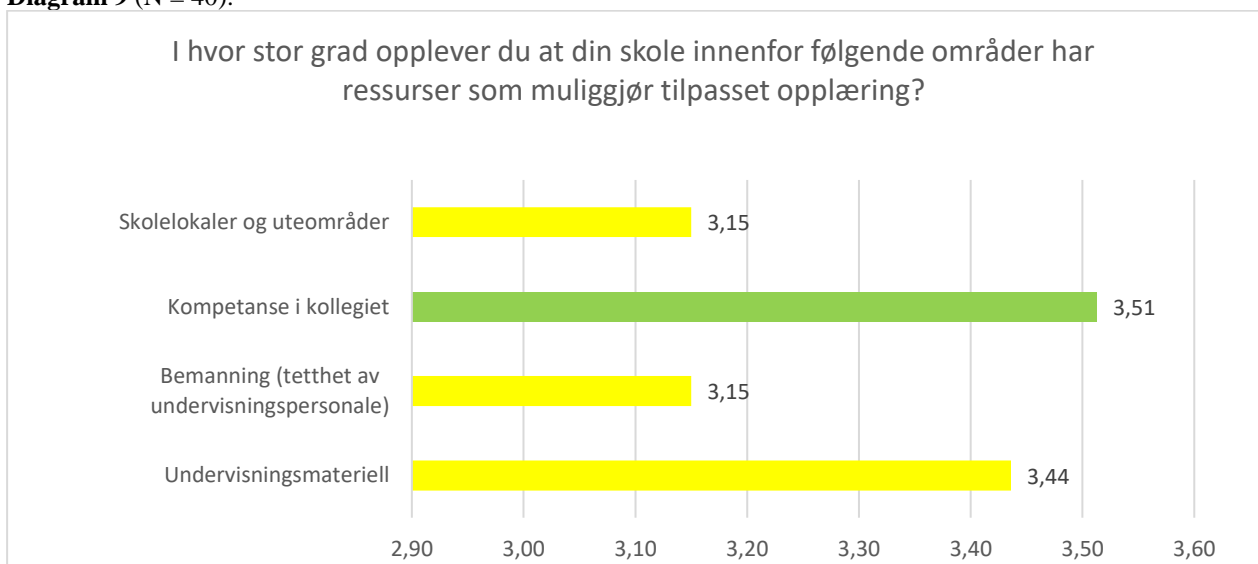


Diagram 8 (N = 40):

I spørreundersøkelsen stilte vi respondentene spørsmålet: «I hvor stor grad opplever du at du klarer å gi elevene realistiske utfordringer som de kan mestre enkeltvis hjemme, på skolen og sammen med andre elever». Gjennomsnittet på de enkelte svaralternativene endte på 3.38, 3.90 og 3.68. Dette innebærer at det for alternativet «enkeltvis hjemme» endte gjennomsnittet nærmest svaralternativet «i middels grad». For de to resterende spørsmålene endte gjennomsnittet nærmest svaralternativet «i stor grad».

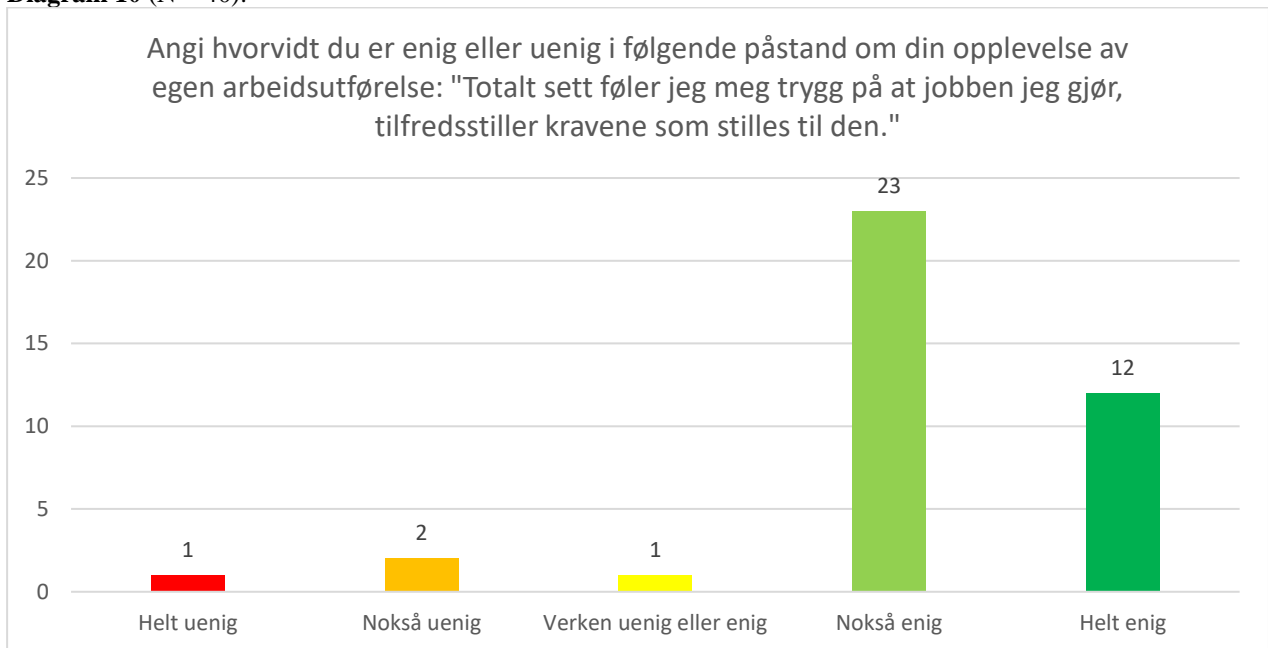
Dette indikerer at respondentene finner det noe utfordrende å gi elevene realistiske utfordringer enkeltvis hjemme, mens det enkeltvis på skolen er noe lettere å gi elevene slike realistiske utfordringer. Sammen med andre elever opplever respondentene at det ikke er problematisk å gi elevene realistiske utfordringer, men gjennomsnittet er litt under gjennomsnittet fra enkeltvis på skolen.

Diagram 9 (N = 40):

Som det fremgår av diagram 9 ovenfor stilte vi i spørreundersøkelsen spørsmålet «I hvor stor grad opplever du at din skole innenfor følgende områder har ressurser som muliggjør tilpasset opplæring?». Respondentene fikk mulighet til å svare på spørsmålet med svaralternativene «i svært liten grad», «i liten grad», «i middels grad», «i stor grad» og «i svært stor grad». Respondentene ble

forelagt fire kategorier som skulle besvares, «skolelokaler og uteområder», «kompetanse i kollegiet», «bemanning (tetthet av undervisningspersonale)» og «undervisningsmateriell». Respondentenes svar på spørsmålene nærmest svaralternativet «middels» for tre av fire spørsmål, «skolelokaler og uteområder, bemanning (tetthet av undervisningspersonale)» og «undervisningsmateriell». For det fjerde spørsmålet, «kompetanse i kollegiet», ligger gjennomsnittet nærmest svaralternativet «i stor grad». Dette indikerer at hovedvekten av respondenter opplever at skolene de er ansatt ved har god kompetanse i kollegiet. Videre indikerer resultatene at respondentene i middels grad opplever at ressursene innen skolelokaler, uteområder, bemanning og undervisningsmateriell muliggjør tilpasset opplæring. Respondentene fikk også mulighet til å utdype sine svar på spørsmålet ovenfor. I sine utdypninger gir noen av lærerne uttrykk for at det er utfordringer med å finne vikarer, samt at det er en økning av ufaglært personale. Dette identifiserer disse respondentene som en mulig utfordring for skolene de er ansatt ved. Andre trekker frem utfordringer med undervisningsmateriell/konkretiseringsmateriell, og noen peker på utfordringer i skolelokalene knyttet til plassmangel, internett-tilgang, få rom og vedlikehold av bygningsmasser.³⁵

Diagram 10 (N = 40):



I spørreundersøkelsen ba vi respondentene angi hvorvidt de var enig eller uenig i følgende påstand: «Totalt sett føler jeg meg trygg på at jobben jeg gjør, tilfredsstillter kravene som stilles til den.» Gjennomsnittsskåren på dette spørsmålet endte på 4.10. Dette betyr at gjennomsnittet ligger nærmest svaralternativet «nokså enig». Tre av respondentene har gitt uttrykk for at de enten er helt uenig, eller nokså uenig i påstanden som ble forelagt dem i spørsmålet. Respondentene fikk også ved dette spørsmålet mulighet til å utdype sine svar. Noen av respondentene har valgt å benytte seg av denne muligheten, og flertallet av disse gir uttrykk for at det alltid er ting som kan gjøres bedre, samt at en alltid har mer å lære. Mindretallet som har svart «helt uenig» har også valgt å utdype sitt svar, og gir uttrykk for hvorfor de ikke er enig i påstanden. En respondent har valgt å besvare spørsmålet med svaralternativet «vet ikke». I sin fritekstkommentar påpeker respondenten at det er

³⁵ Poengskalaen går fra 1-5, hvor gul farge indikerer at gjennomsnittet ligger nærmest svaralternativet «i middels grad» og grønn farge indikerer at gjennomsnittet ligger nærmest svaralternativet «i stor grad».

forhold på arbeidsplassen og på egen yrkesutøvelse som gjør at vedkommende ikke føler seg trygg på at jobben som vedkommende gjør tilfredsstillende kravene som stilles til den. En annen respondent har i sin fritekstkommentar gitt uttrykk for at vedkommende ikke føler seg trygg i et fag vedkommende har spesialundervisning i.

6 SPESIALUNDERVISNING

Kan Målselv kommune dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning?

6.1 Innledning

I det følgende redegjøres det for dokumentanalysen revisor har gjennomført av elevmapper i Målselv kommune. Revisor har som nevnt i kapittel 3 gjennomført et tilfeldig utvalg av elevmapper, hvor totalt 20 elevmapper ble valgt ut. I utvalget revisor har gjennomgått, er alle de kommunale grunnskolene i Målselv kommune representert. Sakkyndig vurdering utarbeides av pedagogisk-psykologisk tjeneste. For Målselv kommune utfører *PPT for Bardu og Målselv* denne lovpålagte tjenesten. PPT for Bardu og Målselv er organisert som en interkommunal tjeneste og har ifølge hjemmesiden seks ansatte. Fire av disse er pedagogisk psykologiske rådgivere, en av de ansatte er logoped, og den siste er sekretær for tjenesten.

Revisor har fått kjennskap til at det ved Fagerlidal skole blitt gjennomført et tilsyn rettet mot spesialundervisning. I den foreløpige rapporten fra tilsynet har Fylkesmannen blant annet vist til at elevens syn på saken ikke kommer godt nok frem i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndige vurderinger samt forut for at enkeltvedtak om spesialundervisning fattes. I møte med kommunens administrasjon og rektorene ved grunnskolene i Målselv fikk revisor beskjed at det var påbegynt et arbeid for å «lukke» dette, samt øvrige avvik som var poengtert av Fylkesmannen.

6.2 Samtykke

- Det skal innhentes samtykke fra eleven eller foresatte til sakkyndig vurdering, og enkeltvedtak om spesialundervisning.

Revisors funn

Revisor undersøkte ved mappegjennomgang totalt 20 elevmapper til elever kommunen hadde opplyst revisor om hadde vedtak om spesialundervisning.

- I fem av de undersøkte mappene forelå det dokumentasjon i form av et tilmeldingskjema hvor det fremgikk samtykke fra foresatte/eleven til gjennomføring av sakkyndig vurdering.
- I de øvrige gjennomgåtte elevmappene forelå det ikke slikt tilmeldingskjema. Revisor fant at i flertallet av de undersøkte enkeltvedtakene var det inntatt en standardformulering om at «Foresatte er underrettet om saken og grunnlaget for vedtaket gjennom tilmelding til PPT og i sakkyndig vurdering. De er også gjort oppmerksomme på retten til å uttale seg.»
- Revisor fant også at det i seks av elevmappene inngikk informasjon som tilsa at tilmeldingen til PPT var skjedd enten på forespørsel fra de foresatte eller i tverrfaglige møter om eleven hvor skole, PPT og foresatte inngikk som deltakere.
- Revisor undersøkte ved mappegjennomgangen om de forelå samtykke til *enkeltvedtaket*. Av de 20 elevmappene vi undersøkte, forelå det vedtak i 19.
- Ett av vedtakene ikke var for skoleåret 18/19, men for skoleåret 19/20. I samtlige av de undersøkte elevmappene hvor det var fattet enkeltvedtak, forelå det ikke eksplisitt dokumentasjon på samtykke til enkeltvedtakene om spesialundervisning.

- Revisor fant at det i flertallet av de undersøkte vedtakene var tatt inn en standardformulering³⁶ om samtykke til spesialundervisning. Denne standardformuleringen var tatt inn i enkeltvedtaket for femten av de undersøkte vedtakene, men ikke alle vedtakene hadde slik formulering. Vedtakene som ikke hadde slik standardformulering, og hvor det heller ikke forelå dokumentasjon på samtykke tilhørte Bardufoss ungdomsskole. Mappene fra Bardufoss ungdomsskole utgjorde totalt fire mapper av utvalget.

Kommuneadministrasjonen har overfor revisor redegjort for at samtykke til sakkyndig vurdering tolkes som gitt når foresatte henvender seg til skolen/PPT for å starte med kartlegging av eleven.

Revisors vurdering

Revisors vurdering er at Målselv kommune i noen, men ikke i alle, av de undersøkte tilfellene kan dokumentere at det er innhentet samtykke til sakkyndig vurdering. Kommunen har, etter revisors syn, ikke dokumentert at samtykke er innhentet til enkeltvedtak i noen av de undersøkte tilfellene.

Etter revisors syn er praksisen/forståelsen kommunen gir uttrykk for hva angår samtykke, problematisk. Et første forhold er at det å samtykke til sakkyndig vurdering må betraktes som adskilt fra spørsmålet om samtykke til enkeltvedtak. Rettighetene og pliktene som utløses i disse to stegene av saksbehandlingsprosessen, har ulikt innhold og ulike aktører involvert. For at elevens og de foresattes anledning til å avgi et informert samtykke skal ivaretas, kan det ikke anses tilstrekkelig at et samtykke gis i forbindelse med sakkyndig vurdering og deretter regnes som gjeldende også for et enkeltvedtak – med de rettigheter og plikter som oppstår i og med dette. Ved tidspunktet for tilmelding til PPT kjenner ikke de foresatte eller foreldrene til innholdet i den sakkyndige vurderingen som utredningen avstedkommer, og heller ikke innholdet i enkeltvedtaket som gjerne fattes på bakgrunn av den sakkyndige vurderingen. Revisor kan ikke se at kommunens beskrevne praksis er i tråd med opplæringslova § 5-4 annet ledd.³⁷

6.3 Vurdering av elevens behov for spesialundervisning

- Den sakkyndige vurderingen skal gjøre rede for:
 - elevens utbytte av den ordinære opplæringen
 - elevens lærevansker og andre forhold som er viktige for opplæringen
 - elevens realistiske opplæringsmål
 - elevens muligheter i en ordinær opplæring
 - opplæringen som gir et forsvarlig opplæringstilbud

Revisors funn

I 17 av de undersøkte mappene hvor det var vedtak om spesialundervisning for skoleåret 18/19 fremgikk det enten informasjon om hvilke tiltak skolene har prøvd ut innenfor den ordinære undervisningen fra pedagogisk rapport eller fra informasjon i den sakkyndige vurderingen. Flere av de undersøkte mappene inneholdt omfattende historikk med flere sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak om spesialundervisning.

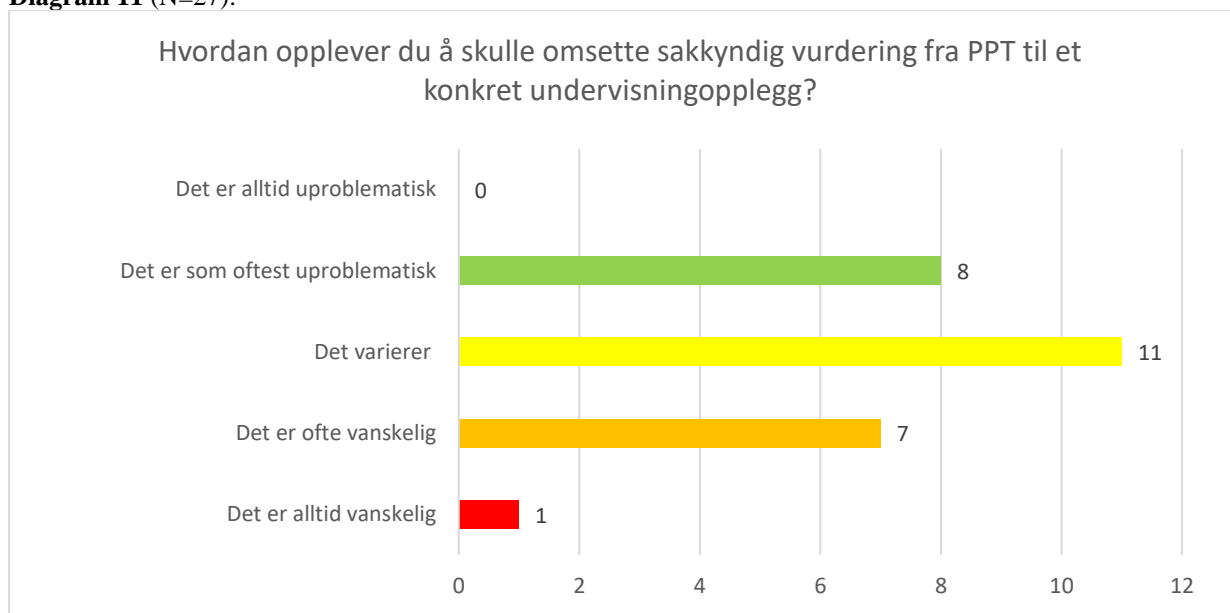
³⁶ «De foresatte er underretta om innholdet i saka og grunnlaget for vedtaket gjennom til tilmeldinga til PPT og i sakkyndig vurdering. De er også gjort oppmerksomme på retten til å uttale seg.»

³⁷ Se også veilederen «Spesialundervisning» (Utdanningsdirektoratet) kapittel 2.5 samt 7.1. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/Retten/2.5/>

Ved gjennomgang av sakkyndige vurderinger har revisor gjort følgende funn:

- Samtlige av de sakkyndige vurderingene inneholdt en vurdering av elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.
- I samtlige av de sakkyndige vurderingene har PPT vurdert elevens lærevansker eller andre særlige forhold som er viktige for opplæringen.
- I samtlige av de sakkyndige vurderingene inngår det en vurdering av om elevens vansker kan avhjelpes innenfor de ordinære opplæringstilbudet.
- Samtlige av de sakkyndige vurderingene har en beskrivelse av realistiske opplæringsmål/kompetansemål for den enkelte eleven. Revisor presiserer at vi ikke kan gi en vurdering av om de opplæringsmålene/kompetansemålene som blir beskrevet *i realiteten er realistiske*.
- I de sakkyndige vurderingene angis også hvilken opplæring som vil gi et forsvarlig opplæringstilbud.
- Det fremgår tydelig av samtlige av de sakkyndige vurderingene hvilke fag/områder hvor det er aktuelt at eleven mottar spesialundervisning, videre fremgår det hvor mange timer med spesialundervisning den enkelte elev bør få i løpet av et år. Timene er gitt i årstimer i de sakkyndige vurderingene.
- I de sakkyndige vurderingene var det lagt opp til en fordeling av timene mellom flere fag i fire av de gjennomgåtte sakkyndige vurderingene. I en øvrig sakkyndig vurdering var det ikke aktuelt å fordele timene, da eleven bare hadde behov for spesialundervisning i ett fag. I de resterende 15 sakkyndige vurderingene var det ikke gitt informasjon om fordeling av årstimene per fag.
- Det fremgår tydelig hvordan opplæringen skal gis for eksempel: enten en til en, små grupper eller med økt lærertetthet for samtlige av de gjennomgåtte sakkyndige vurderingene. Det fremgår også hvem som skal forestå opplæringen i femten av de undersøkte sakkyndige vurderingene.

Diagram 11 (N=27):



I spørreundersøkelsen fikk respondentene et spørsmål hvor de ble bedt om å oppgi om de er involvert i, eller gir spesialundervisning. Respondentene som har svart bekreftende på dette har fått spørsmål senere i spørreundersøkelsen rettet mot blant annet deres opplevelse av å skulle omsette en sakkyndig vurdering til et konkret undervisningsopplegg. Gjennomsnittsskåren på spørsmålet «hvordan opplever du å skulle omsette sakkyndig vurdering fra PPT til et konkret undervisningsopplegg?» havnet på 2.96, og er nærmest svaralternativet «det varierer». Dette indikerer at flertallet av respondentene opplever at det i noen grad kan være utfordrende å omsette en sakkyndig vurdering fra PPT til et konkret undervisningsopplegg. Respondentene fikk mulighet til å utdype sitt svar på spørsmålet, og ni av respondentene valgte å gjøre dette. I sin fritekskommentar har en av respondentene trukket frem at vedkommende opplever at sakkyndig vurdering ofte er veldig generell, og dermed vanskelig å omsette til en konkret plan hvis en ikke kjenner eleven godt fra før av. En respondent viser til at det ikke alltid er slik at PPT sine anbefalinger er gjennomførbare iht. skolens hverdag. En respondent trekker i sitt svar frem at det hender at sakkyndig vurdering er uoversiktlig, som fører til økt ressursbruk for å finne tiltak og systematisere disse. Ytterligere en respondent trekker frem at anbefalingene fra PPT som oftest ikke tar høyde for ressursituasjonen på skolen.

Revisors vurderinger

På bakgrunn av ovennevnte funn er det revisors vurdering at Målselv kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om at de undersøkte sakkyndige vurderingene skal gjøre rede for:

- elevens utbytte av den ordinære opplæringen.
- elevens lærevanser og andre forhold som er viktige for opplæringen.
- elevens realistiske opplæringsmål.
- elevens muligheter i en ordinær opplæring.
- opplæringen som gir et forsvarlig opplæringstilbud.

6.4 Enkeltvedtak om spesialundervisning

- Det skal foreligge skriftlig enkeltvedtak i saker om spesialundervisning
- Enkeltvedtaket skal begrunnes, herunder vise til de reglene vedtaket bygger på, samt de faktiske forhold som er lagt til grunn
- Vedtaket må beskrive innholdet i spesialundervisningen, angi omfanget av spesialundervisningen i tid (klokketimer), si noe om hvordan opplæringen skal organiseres, og beskrive kompetansen som er nødvendig i spesialundervisningen
- Den sakkyndige vurderingen som legges til grunn for enkeltvedtaket, bør ikke være eldre enn tre år

Revisors funn

I 17 av de 20 undersøkte elevmappene revisor hadde fått informasjon om at det forelå enkeltvedtak om spesialundervisning i, fant revisor at det forelå skriftlig enkeltvedtak som var gyldig for skoleåret 18/19. De tre elevmappene hvor revisor ikke fant enkeltvedtak om spesialundervisning for skoleåret 18/19 tilhørte Bjørkeng oppvekstsenter. I to av disse mappene forelå det enkeltvedtak om spesialundervisning for andre skoleår, henholdsvis skoleåret 17/18 og 19/20. I den resterende mappen forelå det ikke enkeltvedtak om spesialundervisning.

Revisor har i etterkant av mappegjennomgangen fått følgende opplysninger fra rektor ved Bjørkeng oppvekstsenter angående de tre elevmappene hvor vi ikke fant enkeltvedtak om spesialundervisning:

- Vedtak for skoleåret 18/19 var skrevet, men er ved en feil ikke lagt inn i det elektroniske systemet (Elements³⁸). Rektor skriver i sin redegjørelse at vedtaket skal legges inn nå.
- PPT utredet eleven i løpet av høsten/vinteren 18/19. Sakkyndig vurdering ble ferdigstilt av PPT 08.05.19. Skolen skrev ikke vedtak om spesialundervisning da eleven ikke skulle fortsette på skolen.
- PPT har utarbeidet en sakkyndig vurdering for eleven, datert 01.06.2018. Denne har blitt «borte» i systemet, og ble på bakgrunn av dette ikke lest av skolen før i 2019. Rektor viser til at dette kan være bakgrunnen for at det ikke er skrevet et vedtak om spesialundervisning for skoleåret 2018/2019. Rektor viser videre til at skolen har skrevet «imidlertid en individuell opplæringsplan for eleven, med bakgrunn i opplysninger (tester mm. fra PPT.)»

For de resterende 17 mappene gjorde revisor følgende funn:

- Samtlige av de 17 vedtakene gjaldt spesialundervisning for skoleåret 18/19, og de ble fattet i tidsrommet mellom mai og november 2018. Flertallet av vedtakene ble gjort i juli og august. Samtlige av de undersøkte vedtakene var fattet av rektor. Det forelå også dokumentasjon i elevmappen som viste at vedtaket var sendt til elevens foresatte/eleven.
- Alle de undersøkte vedtakene inneholdt en begrunnelse. Begrunnelsene inneholdt henvisning til de lover og regler som vedtaket bygget på, og i begrunnelsene vises det til sakkyndig vurdering for en redegjørelse for de faktiske forholdene vedtakene bygger på.
- I samtlige av de undersøkte vedtakene gikk det tydelig frem hvilke fagområder vedtakene gjaldt. Videre var spesialundervisningen angitt i årstimer, samt hvordan spesialundervisningen skal organiseres og hvem som skal forestå spesialundervisningen.
- Av de 17 undersøkte enkeltvedtakene var samtlige av disse fattet på bakgrunn av en sakkyndig vurdering som ikke var eldre enn tre år.

Revisors vurderinger

På bakgrunn av de ovenstående funn er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at det skal foreligge skriftlig enkeltvedtak i saker om spesialundervisning **er oppfylt** i 17 av de undersøkte elevmappene.

Videre er det revisors vurdering at revisjonskriteriet om at enkeltvedtakene skal begrunnes, herunder vise til de reglene vedtaket bygger på samt de faktiske forhold som er lagt til grunn **er oppfylt** i 17 av de undersøkte elevmappene.

Våre undersøkelser viste at de 17 undersøkte vedtakene tydelig redegjorde for hvilke fagområder vedtakene gjaldt, omfanget av spesialundervisningen, organiseringen av undervisningen og hvem som skulle forestå undervisningen. Vår vurdering er dermed at revisjonskriteriet om at vedtaket må beskrive innholdet i spesialundervisningen, angi omfanget av spesialundervisningen i tid, si noe om hvordan opplæringen skal organiseres, og beskrive kompetansen som er nødvendig i spesialundervisningen **er oppfylt**.

Revisjonskriteriet om at sakkyndig vurdering som legges til grunn for vedtaket ikke bør være eldre enn tre år er også av revisor vurdert som **opplylt** i de 17 undersøkte elevmappene.

³⁸ Kommunens digitale saksbehandlingssystem.

Når det gjelder de tre resterende elevmappene, er vår vurdering at revisjonskriteriene som er utledet i kapittelet **ikke er oppfylt** for to av disse. Revisor vil få bemerke at de beskrevne forhold ved Bjørkeng oppvekstsenter kan indikere et forbedringsbehov med hensyn til informasjonssikkerhet; herunder tilgjengelighet. Det tilfellet der enkeltvedtak er fattet relativt sent på grunn av at en sakkyndig vurdering har blitt borte, illustrerer at manglende informasjonssikkerhet kan påvirke kommunens evne til å oppfylle elevenes rettigheter etter opplæringslova.

Da det i den siste elevmappen ikke forelå sakkyndig vurdering før helt på slutten av skoleåret 18/19, samt at eleven ikke skulle fortsette på skolen har vi ikke gjort vurderinger opp mot denne elevmappen.

6.5 Individuell opplæringsplan

- Skolen skal utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP) for elever med spesialundervisning, IOP skal inneholde:
 - Mål for opplæringen
 - Innholdet i opplæringen
 - Hvordan opplæringen skal gjennomføres
- Beskrivelsene i IOP skal være i samsvar med det som er fastsatt i enkeltvedtaket, herunder det konkrete innholdet i opplæringen, organiseringen og kompetansen hos undervisningspersonalet som skal forestå opplæringen

Revisors funn

Revisor har gjennomgått individuelle opplæringsplaner i de 20 undersøkte elevmappene. I fire av de undersøkte mappene forelå det ikke individuell opplæringsplan for skoleåret 18/19. I de resterende 16 elevmappene forelå det en individuell opplæringsplan, i disse gjorde revisor følgende funn:

- De individuelle opplæringsplanene beskriver i all hovedsak mål for opplæringen, innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal gjennomføres.
- I en av de individuelle opplæringsplanene var det beskrevet spesialundervisning i både matte og norsk for eleven. **Av vedtaket om spesialundervisning for eleven fremgikk det at eleven skulle ha spesialundervisning i norsk.**
- I en annen av mappene hadde eleven fått vedtak om spesialundervisning i matte og naturfag, men i elevens IOP fremgikk det **ikke informasjon om hvordan undervisningen i naturfag skulle organiseres** og det var ikke angitt mål for opplæringen i naturfag.
- I en annen av mappene hadde eleven vedtak om spesialundervisning i norsk, matte og engelsk. **I elevens IOP var ikke matte beskrevet**, videre var timefordelingen som var beskrevet i IOP ikke i henhold til timefordelingen beskrevet i enkeltvedtaket.
- Revisor fant at i to av de undersøkte IOP-ene var omfanget av spesialundervisningen høyere enn det som fremgikk av enkeltvedtaket om spesialundervisning. For begge disse var avviket på 1 time ekstra.

Revisor har i etterkant av mappegjennomgangen fått følgende redegjørelse for hvorfor vi ikke fant fire IOP-er:

- Intern svikt, IOP har vært lagret på skolens fortroligområde. Rektor skriver at IOP nå er ført over i Elements.
- IOP er utformet som tilrettelagt timeplan 2018/2019. Dette er ifølge rektor ukentlige planer hvor elevmedvirkning er sterkt vektlagt, for å imøtekomme elevens behov. Rektor redegjør videre for at standardisert IOP ikke var anvendelig på situasjonen.
- Sakkyndig vurdering ble ferdigstilt mai 2019. Eleven skulle ikke fortsette på skolen, det ble på bakgrunn av dette ikke utarbeidet vedtak, IOP og årsrapport for eleven for skoleåret 18/19.
- Rektor har redegjort for at det er skrevet en individuell opplæringsplan, men at det ikke var fattet vedtak. Revisor viser til at vi på undersøkelsestidspunktet ikke fant IOP for skoleåret 18/19 i elevens mappe. Det har gått noe tid fra gjennomføring av undersøkelsene til verifisering av rapporten. Dette kan medføre at dokumentasjon har blitt lagt inn i elevens mappe i etterkant av våre undersøkelser.

Nedenfor i tabell 1 har revisor inntatt dato for enkeltvedtak om spesialundervisning for skoleåret 18/19 og dato for utarbeidelse av elevenes individuelle opplæringsplaner for skoleåret 18/19. Som tabellen viser fant revisor ikke vedtak om spesialundervisning for skoleåret 18/19 i elevmappen til en av elevene, men revisor fant en IOP i denne elevmappen. Videre viser tabellen at flertallet av enkeltvedtakene ble fattet i juni, juli og august, samt at flertallet av de individuelle opplæringsplanene ble utarbeidet i oktober.

Tabell 1: Dato for enkeltvedtak og dato for individuell plan

Dato enkeltvedtak	Dato IOP
Forelå ikke enkeltvedtak i mappen	03.10.2018
03.05.2018	16.10.2018
04.06.2018	01.10.2018
29.06.2018	05.12.2018
24.08.2018	12.12.2018
27.08.2018	11.01.2019
24.08.2018	11.01.2019
02.07.2018	11.10.2018
03.07.2018	07.09.2018
28.06.2018	17.09.2018
02.07.2018	11.10.2018
02.07.2018	12.10.2018
05.11.2018	15.01.2019
02.07.2018	12.10.2018
02.07.2018	17.10.2018
02.07.2018	06.11.2018

Revisors vurderinger

På bakgrunn av de ovennevnte funn er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at skolen skal utarbeide en individuell opplæringsplan for elever med spesialundervisning **oppfylt** for 16 av 20 undersøkte tilfeller.

I to av de fire resterende undersøkte mappene har revisor mottatt redegjørelser fra rektorene ved skolene som fører til at vi **ikke** gjør vurderinger av om revisjonskriteriene for disse mappene er oppfylt.

For de to siste elevmappene revisor har undersøkt er vår vurdering at revisjonskriteriet om å utarbeide individuell opplæringsplan **ikke er oppfylt**. Revisor viser til at det på undersøkelsestidspunktet ikke fantes dokumentasjon i elevenes mapper på at individuell opplæringsplan var utarbeidet.

Når det gjelder innholdet i de individuelle opplæringsplanene, er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at mål for opplæringen, innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal gjennomføres er redegjort for og dermed **oppfylt** for i samtlige av de undersøkte individuelle opplæringsplanene.

På bakgrunn av at revisor fant uoverensstemmelser mellom innholdet i IOP-ene og enkeltvedtakene om spesialundervisning for fem elever samt at to elever manglet, IOP er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at IOP skal være i samsvar med det som er fastsatt i enkeltvedtaket, herunder det konkrete innholdet i opplæringen, organiseringen og kompetansen som skal forestå opplæringen **i flere, men ikke alle, tilfeller er oppfylt**.

6.6 Årsrapport

- Det skal for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning utarbeides en årsrapport, årsrapporten skal inneholde:
 - Oversikt over den opplæringen eleven har fått
 - En vurdering av utviklingen til eleven sammenlignet med målene som er fastsatt i elevens IOP

Revisors funn

Revisor har ved gjennomgang av de 20 elevmappene også undersøkt om det forelå årsrapport for skoleåret 18/19. For tre av mappene forelå det ikke årsrapport for dette året. Alle de undersøkte årsrapportene fra skoleåret 18/19 inneholdt en standardformulering om at kopi skal sendes til foresatte. I noen tilfeller kunne revisor se at årsrapporten var oversendt på bakgrunn av dokumentasjonen i saksbehandlingssystemet.

Årsrapportene tar utgangspunkt i de utarbeidede individuelle opplæringsplanene til elevene, og eventuelle ulikheter mellom den individuelle opplæringsplanen og sakkyndig vurdering samt enkeltvedtaket om spesialundervisning vil dermed i utgangspunktet bli videreført til elevens årsrapport.

Revisor fant at for en av elevene som hadde vedtak om spesialundervisning i matte, norsk og engelsk, var matte ikke beskrevet i den individuelle opplæringsplanen og heller ikke beskrevet i årsrapporten fra skoleåret.

- Årsrapportene revisor har undersøkt, gir en skriftlig oversikt over opplæringen eleven har mottatt, og revisors undersøkelser viste at det var samsvar mellom opplæringen som var fastsatt i de individuelle opplæringsplanene og opplæringen eleven har mottatt i løpet av året *ifølge årsrapportene*.
- I årsrapportene revisor har gjennomgått var det gjort en vurdering av utviklingen til elevene opp mot målene som var fastsatt i elevenes individuelle opplæringsplaner. Det er også i årsrapportene tatt stilling til om det for elevene skal fattes nye vedtak om

spesialundervisning, eller om eleven kan få tilpasset opplæringen innen det ordinære undervisningstilbudet.

Revisor har mottatt en redegjørelse fra rektorene ved skolene for de tre elevmappene hvor det manglet årsrapport for skoleåret 18/19:

- Sakkyndig vurdering ble ferdigstilt mai 2019. Eleven skulle ikke fortsette på skolen, det ble på bakgrunn av dette ikke utarbeidet vedtak, IOP og årsrapport for eleven for skoleåret 18/19.
- Rektor viser til at årsrapport for skoleåret 2018/2019 ligger i Elements. Det har gått noe tid fra gjennomføring av undersøkelsene til verifisering av rapporten. Dette kan medføre at dokumentasjon har blitt lagt inn i elevens mappe i etterkant av våre undersøkelser.
- IOP var utformet som tilrettelagt timeplan for skoleåret 2018/2019. Rektor har i sin redegjørelse skrevet at: «I dette dokumentet er også evalueringer hyppig gjennomført, og dokumentert. Evaluering av elevens skoletilbud er også gjennomført i ansvarsgruppemøtene dette skoleåret.»

Revisors vurderinger

På bakgrunn av våre overnevnte funn er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at det skal utarbeides en årsrapport for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning samt årsrapporten skal inneholde en oversikt over den opplæringen eleven har fått samt en vurdering av elevens utvikling sammenlignet med målene som er fastsatt i elevens IOP **er oppfylt** i 17 av de undersøkte elevmappene. I vår vurdering vektlegger vi at de undersøkte årsrapportene viser at det er samsvar mellom opplæringen som var fastsatt i de individuelle opplæringsplanene og opplæringen eleven har mottatt i løpet av året. Revisor bemerker at det for en elev var fattet vedtak om spesialundervisning i matte, norsk og engelsk hvor matte ikke var beskrevet i den påfølgende IOP-en eller i årsrapporten fra dette året. Revisor har ikke informasjon om hvorfor matte ikke var tatt med som en del av elevens spesialundervisning for dette året.

Revisor finner ikke grunnlag til å gjøre vurderinger av om revisjonskriteriene er oppfylt eller ikke for to av de tre resterende gjennomgåtte elevmappene. For den siste elevmappen hvor revisor ikke fant årsrapport er vår vurdering at revisjonskriteriet **ikke er oppfylt**.

6.7 Saksbehandlingstid

- Den totale saksbehandlingstiden tilknyttet enkeltvedtak om spesialundervisning bør ikke overstige tre måneder
- Det skal gis foreløpig svar dersom en henvendelse vedrørende spesialundervisning ikke kan besvares i løpet av én måned etter at den er mottatt. Saksbehandlingstiden starter idet den enkelte elev meldes til PPT.

Revisors funn

Av de undersøkte mappene var det for 16 ikke mulig å undersøke hvor lang saksbehandlingstiden var, og for de resterende fire elevmappene var saksbehandlingstiden på over en måned. Av disse

fire elevmappene fant revisor at det var sendt foreløpig svar i to tilfeller. I begge de to foreløpige svarene fra PPT ble det vist til stor pågang ved PPT som årsak for lang saksbehandlingstid.

I en av sakene ble henvisning mottatt av PPT i midten av oktober 2018, og revisor fant ikke enkeltvedtak om spesialundervisning i elevens mappe. I de tre resterende fant revisor følgende:

- elev henvist til PPT 16.5.18, sakkyndig vurdering forelå 1.10.18 og enkeltvedtak ble fattet 5.11.18.
- elev henvist til PPT 31.1.18, sakkyndig vurdering forelå 30.05.18 og enkeltvedtak ble fattet 2.7.18.
- elev henvist til PPT 19.1.18, sakkyndig vurdering 12.4.18 og enkeltvedtak ble fattet 27.8.18.

Revisor har mottatt et utklipp av rutinen Målselv kommune anvender når de fatter enkeltvedtak om spesialundervisning. I rutinen fremgår det at ansvaret for å fatte vedtaket ligger hos rektor ved den enkelte skole hvis eleven går på en av de kommunale skolene. Videre redegjøres det blant annet for at det skal henvises til saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, samt hvor vedtaket skal skrives og lagres. I rutinen står det også at «regelen om forhåndsvarsling av vedtak regnes om dekket av tekst i tilmelding til PPT samt tekst i sakkyndig utredning som varsler vedtak.» I selve vedtaket skal det ifølge rutinen fremgå om eleven har rett til særskilt undervisning, omfanget av undervisningen, innholdet, organiseringen og klagerett.

I tabell 2 nedenfor inngår datoen sakkyndig vurdering ble ferdigstilt, dato på enkeltvedtak og varigheten til den enkelte sakkyndig vurdering tatt inn. I tabellen er det tatt inn informasjon om når sakkyndig vurdering som er lagt til grunn for eventuelt enkeltvedtak om spesialundervisning for skoleåret 2018/2019, ble utarbeidet. Som det fremgår av tabellen er det for noen saker mulig å se at total saksbehandlingstid fra sakkyndig vurdering til enkeltvedtak er lengre enn tre måneder i tre tilfeller.

Tabell 2: Dato for sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og om varigheten av den sakkyndige vurderingen

Sakkyndig utarbeidet	vurdering	Dato enkeltvedtak	Varighet sakkyndig vurdering
12.04.2017		Foreligger ikke	To år
08.05.2019		Foreligger ikke	Gyldig for skoleåret 19/20
01.06.2018		Foreligger ikke	Ut grunnskolen
10.01.2018		03.05.2018	17/18 og 18/19
13.10.2016		04.06.2018	16/17
31.01.2017		29.06.2018	Gyldig for skoleåret 18/19
29.01.2018		24.08.2019	Ut grunnskolen
12.04.2018		27.08.2018	Gyldig for skoleåret 18/19
26.05.2016		24.08.2018	Gyldig for skoleåret 18/19
28.05.2018		02.07.2018	Gyldig for skoleåret 18/19
02.10.2017		03.07.2018	Gyldig for skoleåret 18/19
26.06.2017		03.07.2018	Gyldig for skoleåret 18/19
05.07.2017		03.07.2018	Gyldig for skoleåret 18/19
06.05.2017		28.06.2018	Gyldig for skoleåret 18/19
18.06.2018		02.07.2018	Gyldig for skoleåret 18/19
05.06.2018		02.07.2018	Gyldig for skoleåret 18/19
01.10.2018		05.11.2018	Gyldig for skoleåret 18/19
30.05.2018		02.07.2018	Gyldig for skoleåret 18/19
15.01.2018		02.07.2018	Gyldig for skoleåret 18/19
27.02.2017		02.07.2018	Gyldig for skoleåret 18/19

Revisors vurderinger

På bakgrunn av det ovennevnte er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at den totale saksbehandlingstiden ikke bør overstige tre måneder i flere tilfeller **ikke er oppfylt**.

Videre er det revisors vurdering at revisjonskriteriet om at det skal gis foreløpig svar hvis en henvendelse om spesialundervisning ikke kan besvares i løpet av én måned **ikke er oppfylt** i to av de fire undersøkte sakene. Revisor bemerker også at det i de to sakene hvor det forelå foreløpig svar ble vist til stor pågang hos PPT som grunnlag, dette er ifølge Veilederen Spesialundervisning ikke gyldig grunn.³⁹

³⁹ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/Fase-3/6.5/>

7 REVISORS KONKLUSJON: PROBLEMSTILLING 1

Revisor har på bakgrunn av våre funn og vurderinger som vi har redegjort for i rapportens kapittel 5 og 6 konkludert følgende:

At Måselv kommune **til dels** tilbyr tilpasset opplæring i tråd med regelverk og anbefalinger på området.

At Måselv kommune **til dels** kan dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning.

8 PSYKOSOSIALT SKOLEMILJØ

Er Målselv kommunes arbeid med grunnskolelovenes psykososiale miljø i tråd med regelverk og anbefalinger på området?

8.1 Systematisk arbeid med skolemiljøet

Skolene i Målselv kommune:

- **Bør ha skriftlige planer for skolemiljøet, og for hvordan skolen arbeider forebyggende**
- **Skal ha rutiner for hvordan mobbing skal avdekkes og håndteres**
- **Skal ha ordensreglement**

Revisors funn

Målselv kommune har utarbeidet en handlingsplan mot mobbing. I planen er det redegjort for at skolene i kommunen skal ved forebyggende tiltak forhindre at elever blir utsatt for mobbing, skal ha rutiner for å avdekke mobbing, elever og foresatte skal oppleve at de trygt kan melde fra om mobbing, følge opp mobbeoffer og mobber samt ha et godt samarbeid med foresatte i mobbesaker. Planen gjengir videre deler av opplæringslova kapittel 9 A, herunder §§ 9 A-1, A-3, A-4 og A-5. Planen redegjør også for hva det løpende forebyggende arbeidet ved skolene skal bestå av, herunder; klassemøter, informasjonsutveksling, gjennomgang av regler og ordninger, trivselsundersøkelse, foreldremøter, kartlegging av mobbeområder ute og inne, elevsamtaler, klasseregler som innbefatter arbeid mot plaging og mobbing, felles sosiale arrangementer både på skolen og utenfor skoletid samt at foreldrene tidlig tar kontakt med skolen. Det redegjøres videre for når, hvordan og hvem som har ansvaret for at det løpende forebyggende arbeidet gjennomføres.

Når mobbing mistenkes skal ansatte handle i henhold til kravene i opplæringslova § 9 A-3 følger det av handlingsplanen, dette skal skje ved å informere om rettigheter, plikter og varsling av skoleledelsen og skal gjennomføres av ansatte/rektor. Deretter skal det startes et systematisk arbeid med å finne ut om det foregår mobbing. Observasjon skal intensiveres, en skal forhøre seg med kolleger og rektor, og all informasjon og observasjon skal loggføres med dato og klokkeslett. Elevene skal beskrive ned hva de synes om trivsel og kameratforhold i klassen og det skal gjennomføres korte personlige intervju/skriftlige arbeid med elever. Videre kan det gjennomføres en sosiometrisk undersøkelse. Under mappegjennomgangen fant revisor at det ved mistanke om mobbing ble utarbeidet aktivitetsplaner i de undersøkte mappene. I noen tilfeller var det eleven selv eller elevens foresatte som tok kontakt med skolen for å fortelle om hvordan de oppfattet skolemiljøet.

I spørreundersøkelsen som vi sendte til lærerne stilte revisor to spørsmål om det psykososiale miljøet: «hvordan opplever du det psykososiale miljøet ved skolen du er ansatt i?» og «hvordan opplever du, jamfør definisjonen ovenfor av krenkelses og mobbing, forekomsten av slike hendelser ved skolen du er ansatt ved?». Definisjonen som det vises til i det andre spørsmålet var hentet fra lovteksten samt barneombudets nettsider. Av de to diagrammene nedenfor fremgår svarene til lærerne på disse spørsmålene:

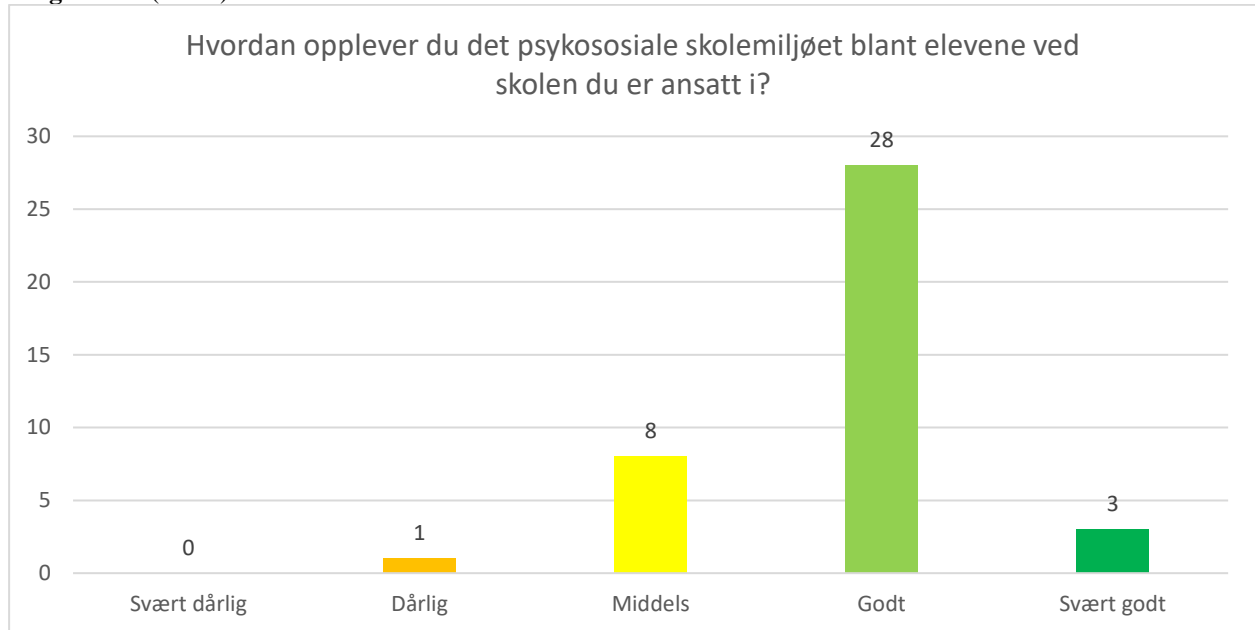
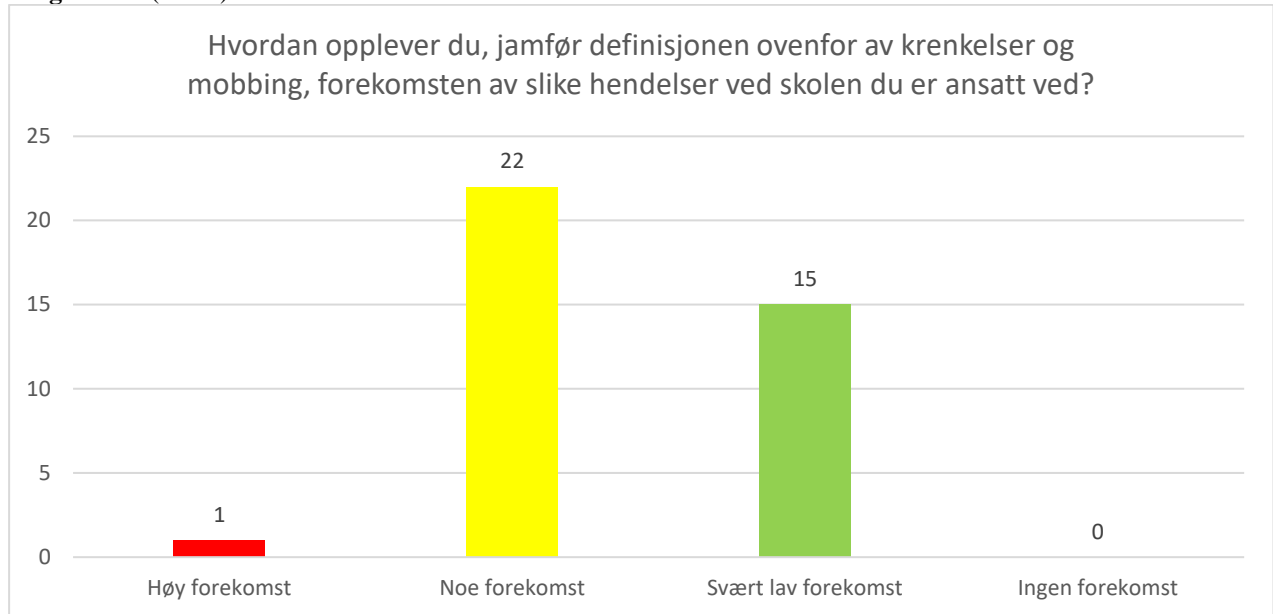
Diagram 12 (N=40):

Diagram 12 viser at flertallet av respondentene opplever at det psykososiale miljøet blant elevene ved skolen de er ansatt ved er godt. Gjennomsnittsskåren reflekterer dette også, da den for det ovenstående spørsmålet endte på 3.83, som er nærmest svaralternativet «godt». En respondent har svart at vedkommende opplever at det psykososiale miljøet ved en av grunnskolene i kommunen er dårlig, og tre har svar at de opplever at det psykososiale miljøet er svært godt. Åtte respondenter opplever at det psykososiale miljøet er middels. Som for de øvrige spørsmålene i spørreundersøkelsen fikk respondentene et oppfølgingsspørsmål hvor de fikk anledning til å utdype sitt svar på spørsmålet. En av respondentene har her utdypet at det på skolen vedkommende er ansatt ved avholdes det ukentlige møter for personalet hvor elevenes psykososiale og sosiale situasjon er tema. I de øvrige kommentarene vi har mottatt til dette spørsmålet gjengir lærerne i hovedsak at det arbeides med det psykososiale miljøet, og at skolemiljøet oppleves som godt. En respondent viser til at de tidligere har slitt med skolemiljøet, men at det i all hovedsak er greit nå. Noen av svarene er gitt fra lærere som arbeider på de mindre skolene i kommunen, og har redegjort for noen fordeler og ulemper med de små forholdene på disse skolene sett opp mot skolemiljøet.

Revisor har undersøkt resultatene fra elevundersøkelser som er publisert på Utdanningsdirektoratet sine nettsider. I denne undersøkelsen har elevene ved 7. og 10. trinn rangert sin trivsel på en skala fra 1-5. For skoleåret 17/18 var gjennomsnittsskåren på 4.4, i 18/19 var den på 4.1 og i 19/20 var den på 4.3 for elevene på 7. trinn. For elevene på 10. trinn var gjennomsnittsskåren for 17/18 på 4.1, for 18/19 var den 4.3 og for 19/20 var den 4.1.⁴⁰

⁴⁰ <https://skoleporten.udir.no/rapportvisning/grunnskole/laeringsmiljoe/elevundersoeekelsen/maalselv-kommune?orgaggr=a&kjonn=a&trinn=7&sammenstilling=1&diagraminstansid=31&fordeling=2&indikator=1975&diagramtype=1> (hentet 25.06.2020)

Diagram 13 (N=40):

Lærerne fikk i tillegg anledning til å gi utdypende kommentarer til sine svar på spørsmålene som er gjengitt i diagram 12 og 13.

En av respondentene opplever at det er høy forekomst av mobbing og krenkelse ved skolene de er ansatt ved. Av respondentene har 22 svart at det er noe forekomst av mobbing og krenkelser, og 15 av respondentene har svart at det er svært lav forekomst av mobbing og krenkelser. To respondenter har benyttet svaralternativet «vet ikke». Noen av respondentene har benyttet seg av muligheten til å utdype sine svar på spørsmålet som er gjengitt i diagram 13. Oppsummert gir lærerne som har utdypet sine svar uttrykk for at ting har blitt bedre i løpet av de siste årene, at hendelser som oppstår blir håndtert, at det har blitt satt inn tiltak for å få bukt med mobbing. Det blir også nevnt at skolen har rutiner for hvordan de skal jobbe med mobbing. Noen av respondentene tar også opp at det kan forekomme mobbing i digitale arenaer som elevene anvender/oppholder seg i på fritiden.

Revisor har innhentet ordensreglementet Målselv kommune har vedtatt for grunnskolene og voksenopplæringa i kommunen. Ordensreglementet ble vedtatt av kommunestyret i møte den 1. mars 2012 under sak nr. 12/2012. Reglementet gir skolene i kommunen myndighet til å gi utfyllende ordensregler tilpasset den enkelte skole. Ordensreglementet inneholder 19 paragrafer hvor det er gitt regler innen blant annet regler og sanksjoner samt saksbehandling.

I møte med rektorene fikk revisor informasjon om at noen av skolene har utarbeidet utfyllende ordensreglement. Dette gjelder blant annet for Bardufoss ungdomsskole og Bjørkeng oppvekstsenter. I all hovedsak omhandler utfyllende ordensreglementer fra disse skolene innskrenkninger i mobilbruk samt trivselsregler og bruk av lokale fasiliteter.

Revisors vurderinger

På bakgrunn av våre funn, herunder at kommunen har utarbeidet en handlingsplan mot mobbing, er vår vurdering at revisjonskriteriet om å ha skriftlige planer for skolemiljøet, og for hvordan skolen skal arbeide forebyggende **er oppfylt**. Videre er vår vurdering at også revisjonskriteriet om å ha rutiner for hvordan mobbing skal avdekkes og håndteres **er oppfylt**.

Kommunen har egen forskrift om ordensregler i grunnskolen. Et par av grunnskolene har gitt utfyllende ordensregler. På bakgrunn av dette er vår vurdering at revisjonskriteriet om at skolene i Målselv kommune **har oppfylt** revisjonskriteriet om å ha ordensreglement.

8.2 Aktivitetsplikten

- **Skolene i Målselv kommune skal utarbeide skriftlige aktivitetsplaner så snart personalet får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen.**
- **De skriftlige aktivitetsplanene skal beskrive:**
 - **Hvilket problem tiltakene skal løse,**
 - **Hvilke tiltak som skolen har planlagt,**
 - **Når tiltakene skal gjennomføres**
 - **Hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene,**
 - **Når tiltakene skal evalueres.**

Revisors funn

Revisor har gjennomgått aktivitetsplaner og elevmapper til elever som hadde fått registrert sak etter opplæringslova § 9 A-4 i løpet av skoleåret 18/19. Revisor mottok en oversikt utarbeidet av kommunen hvor det var listet opp at det totalt var utarbeidet aktivitetsplan for 46 elever. Revisor har undersøkt totalt 21 elevmapper av disse. Vi fant at det forelå aktivitetsplan i totalt 17 av dem. I fire elevmapper forelå det ikke aktivitetsplan. Disse var tilknyttet Bardufoss ungdomsskole. I ytterligere en mappe forelå det ikke en aktivitetsplan fra skoleåret 18/19, men revisor fant at det forelå en aktivitetsplan fra skoleåret 17/18. Revisor har mottatt en muntlig redegjørelse fra rektor ved Bardufoss ungdomsskole. I sin redegjørelse forklarte rektor at det for to av elevmappene var satt opp feil elevnummer på listen revisor fikk forelagt seg. De øvrige tre elevmappene hvor revisor ikke fant aktivitetsplan for skoleåret 18/19 var ifølge rektor nå korrigert. Revisor tolker dette dithen at ikke alle elevmapper tilknyttet Bardufoss ungdomsskole var fullstendige på undersøkelsestidspunktet.

Revisor har således undersøkt 16 elevmapper hvor det forelå en aktivitetsplan for skoleåret 18/19.

- I alle de 16 gjennomgåtte elevmappene forelå det en aktivitetsplan. Som redegjort for i kapittel tre inkluderte det undersøkte materialet elevmapper fra samtlige av grunnskolene i Målselv. Vi fant at de ulike skolene brukte forskjellige maler og hadde forskjellig praksis på hvor grundig malene ble utfyllt.
- Aktivitetsplanene inneholdt beskrivelser av hvilke problemer/hendelser som var bakgrunnen for aktivitetsplanen, en oversikt over tiltakene skolen har satt i verk, hvem som var ansvarlig for gjennomføring av tiltakene, og angivelse av når tiltakene skulle evalueres.
- Det forelå dokumentasjon i elevmappene på at elevene som var involvert i saken, var blitt snakket med, samt at foresatte var kontaktet.
- Av de undersøkte mappene fant revisor at det i to av de undersøkte sakene ble varslet om forhold to ganger før det ble satt i gang tiltak samt utarbeidet aktivitetsplaner.
- I de resterende 14 gjennomgåtte elevmappene forelå det en melding, hvorpå skolen startet undersøkelser og utarbeidet en aktivitetsplan. I to av de undersøkte elevmappene forelå det dokumentasjon på at foresatte ikke var fornøyd med utarbeidet aktivitetsplan, og i disse

tilfellene ble det utarbeidet nytt forslag til aktivitetsplan. Mobbeombudet⁴¹ var involvert i disse sakene og bisto med å utarbeide aktivitetsplan.

- Tre av de undersøkte sakene var på undersøkelsestidspunktet klaget inn til fylkesmannen, og avgjort der:
 - I en av sakene som var klaget inn til fylkesmannen, var det i den ene saken konstatert et brudd på retten til et godt og trygt skolemiljø.
 - I en annen var det blitt konstatert brudd på undersøkelsesplikten.
 - Begge sakene hvor Fylkesmannen konstaterte brudd på opplæringsloven var på undersøkelsestidspunktet avsluttet. Skolene hadde overfor Fylkesmannen redegjort for hvilke nye tiltak som var gjort.
 - I den tredje saken har fylkesmannen konkludert med at aktivitetsplikten var blitt overholdt.

Av de undersøkte elevmappene ser revisor at skoleeier har blitt varslet om noen hendelser. En av hendelsene skoleeier var varslet om omhandlet en ansatt på skolen som angivelig hadde krenket en elev. I tilfeller der krenkelsene har vært av en særlig karakter har skoleeier blitt varslet av enten rektor eller av foresatte til eleven. Det er også informasjon i en av elevmappene som tilsier at skoleeier blir informert om pågående og avsluttede saker på rektormøtene som avholdes jevnlig.

Vår gjennomgang av de undersøkte aktivitetsplanen viste at malene skolene bruker, beskriver hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak skolen har planlagt, tidspunkt for gjennomføring av tiltakene, hvem som er ansvarlig for at tiltakene gjennomføres samt informasjon om når og hvor tiltakene skal evalueres. Revisor fant videre at det ved skolene i kommunen var ulik praksis når det kom til hvor mye og hvor omfattende informasjonen som ble inkludert i aktivitetsplanene var.

Revisors vurderinger

I to av de undersøkte sakene fant revisor at forhold ble meldt til skolen to ganger. I de øvrige gjennomgåtte sakene ble det utarbeidet aktivitetsplan etter første melding. På bakgrunn av dette er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at de skriftlige aktivitetsplanene skal utarbeides så snart personalet får kjennskap til at en elev ikke har det trygt og godt på skolen **i de fleste – men ikke alle – av de undersøkte sakene var oppfylt.**

I de undersøkte sakene fant revisor at revisjonskriteriene om at aktivitetsplaner skal beskrive hvilket problem tiltakene skal løse, hvilke tiltak som skolen har planlagt, når tiltakene skal gjennomføres, hvem som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene og når tiltakene skal evalueres **var oppfylte.**

Revisor registrerte altså ved mappegjennomgangen at kommunen relativt nylig var blitt klaget inn til Fylkesmannen i tre konkrete tilfeller, og at klager var gitt medhold i to av disse.

Revisor vil bemerke at vi ikke kan utelukke at det i den undersøkte tidsperioden har forekommet tilfeller i kommunens grunnskole – utover de ovenfor omtalte - der aktivitetsplikten ble utløst og aktivitetsplan burde ha blitt utarbeidet – uten at dette ble gjort. Forbeholdet skyldes begrensninger i hva revisor har mulighet til å undersøke – og ikke særegne forhold ved Målselv kommune.

⁴¹Mobbeombudet skal passe på at alle elever i barnehage, grunnskole og videregående opplæring har et godt psykososialt barnehage- og skolemiljø. Ombudet er en uavhengig ressursperson som har taushetsplikt.

8.3 Skolemiljøutvalg, elevdeltakelse og informasjonsplikt

Skolene i Målselv kommune:

- **Skal ha skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon**
- **Skal ha systemer for å sikre at elevene deltar i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet**
- **Skal ha systemer for å sikre at skolenes informasjonsplikt blir overholdt**

Revisors funn

To av grunnskolene i Målselv har informasjon på sine hjemmesider om skolemiljøutvalget; Bardufoss ungdomsskole og Mellebygd kultur- og oppvekstsenter. Informasjonen som ligger ute om utvalgene på sidene deres er noe utdatert. For Bardufoss ungdomsskole ligger det ute informasjon om skolemiljøutvalget for skoleåret 16/17 og for Mellebygd kultur- og oppvekstsenter er informasjonen fra skoleåret 18/19.

Revisor har mottatt retningslinjer på arbeid i samarbeidsutvalg og skolemiljøutvalg i Målselv kommune. Rutinen beskriver formålet, omfang/virkeområde, ansvar for gjennomføring, samt aktivitet/beskrivelse for arbeidet i utvalgene. Det fremgår av rutinen at det skal avholdes minimum tre møter i året, det er satt opp obligatoriske temaer i møtene. Seks av grunnskolene i Målselv kommune har slått sammen samarbeids- og skolemiljøutvalget. På bakgrunn av at samarbeidsutvalget og skolemiljøutvalget er sammenslått skal representanter for de foresatte og elevene utgjøre flertallet av SU-SMUs medlemmer. Dokumentasjon fra skolene som har etablerte SU-SMU, viser at foresatte- og elevrepresentantene utgjør flertallet. Videre består disse utvalgene av to representanter fra undervisningspersonalet, en ansatt for annet personale, rektor og ett øvrig medlem.

Revisor har mottatt informasjon fra følgende skoler om sammensetningen av SU-SMU⁴²: Olsborg skole, Bardufoss ungdomsskole, Fagerlidal skole, Karlstad skole, Sameskolen i Troms/Tromssa sameskuvla og Bjørkeng oppvekstsenter. I en redegjørelse fra rektor ved Mellebygd kultur- og oppvekstsenter vises det til at skolen sitt miljøutvalg kom sent i gang. Revisor har fått beskjed om at det ble avholdt et møte i februar i utvalget, men ingen husker hvem som skrev referat fra møtet eller hvor dette ble lagret. Revisor har fått opplyst fra rektoren ved Sameskolen i Troms/Tromssa sameskuvla at skolen per tid ikke har skolemiljøutvalg. Rektor har videre informert om at utvalget etter planen skal opprettes i forbindelse med foreldremøte i løpet av høsten 2020.

Revisor har etterspurt referater fra møter i skolemiljøutvalgene for kalenderåret 2019. Rektor på Bjørkeng oppvekstsenter har informert revisor om at det ikke er funnet referater fra møter i SU-SMU for skoleåret 2019. Tidligere rektor ved Bjørkeng oppvekstsenteret sluttet i desember 2019, og på bakgrunn av utfordringer med personell samt situasjonen med skolestegning som følger av Covid-19 har det ikke blitt holdt møter i utvalget i 2020. Rektor informerte videre om at de i løpet av dette skoleåret skal få utvalget opp å gå igjen.

Rektor ved Karlstad skole har redegjort overfor revisor for at det ikke ble avholdt møter høsten 2019. Det ble heller ikke avholdt møter i utvalget våren 2019, videre har rektor informert om at

⁴² Samarbeids- og skolemiljøutvalg

møtene i utvalget som skulle gjøres i løpet av 2020 har blitt avlyst på grunn av situasjonen rundt Covid-19.

Rektor ved Mellemygd kultur- og oppvekstsenter er ny i stillingen, og har ikke funnet referater fra tidligere avholdte møter i utvalget. Rektor har forklart at samarbeids- og skolemiljøutvalget vanligvis etableres i løpet av høsten hvert år. Skolen sikrer elevdeltakelse gjennom samarbeidsutvalget og skolemiljøutvalget samt månedlige møter i elevrådet. Elevene deltar også i planlegging av innhold i uteskole, som avholdes ukentlig.

Fra Olsborg skole har revisor mottatt referater fra møter avholdt i samarbeids- og skolemiljøutvalget ved skolen, 10.12.2019, 26.05.2020 og 10.03.2020.

Bardufoss ungdomsskole har oversendt informasjon om samarbeids- og skolemiljøutvalget samt referater fra møter den 08.06.2020 og 10.12.2019. Rektor har videre vist til at det ikke ble avholdt møter i utvalget våren 2019. Dette var gjort i samråd med FAU.

Fagerlidal skole har oversendt referat fra et møte i samarbeids- og skolemiljøutvalget 07.06.2017. Rektor har redegjort for at det i skoleåret 19/20 ikke ble avholdt møter i utvalget. Referatet fra 2017 er ifølge rektor det «nyeste» referatet fra utvalget.

Alle grunnskolene i Målselv kommune har egne hjemmesider på minskole.no. Seks av disse nettsidene inneholder en infoside med informasjon om det psykososiale læringsmiljøet på skolene.⁴³ Blant informasjonen som er tilgjengelig på nettsidene, er ordensreglementet for grunnskolene i Målselv kommune, handlingsplan mot mobbing, informasjon fra Utdanningsdirektoratet om skolemiljø og skjema for klage på skolens vedtak om psykososialt miljø. Noen av skolene har oppdatert informasjonen som ligger på hjemmesidene i etterkant av lovendringen i opplæringslova kapittel 9 A i 2017. Fagerlidal skole har egne samværsregler som er lagt ut på nettsiden. Revisor finner ikke at Sameskolen i Troms/Tromsø har beskrevet rettighetene etter kapittel 9 A på sine hjemmesider.

Revisor har mottatt dokumentasjon på at mobbeombudet i (tidl.) Troms fylke holdt foredrag for Olsborg skole høsten 2018. Foresatte ved skolen var invitert til å delta på foredraget. Rektor har også formidlet til revisor at foredraget ble sendt ut til foreldrene i etterkant. Selv om dette ikke er noe de arrangerer årlig, vurderes det å sette presentasjon fra mobbeombudet i system.

Rektor ved Karlstad skole har redegjort overfor revisor for at det hver høst er felles foreldremøte for hele skolen. På dette møtet gjennomgår rektor kapittel 9 A i opplæringsloven herunder redegjort for hva skolen gjør når det oppstår saker og fristene skolen har for å sette i gang tiltak samt klagerett til Fylkesmannen. Det blir også opplyst om at man kan finne denne informasjonen på hjemmesidene til skolen. Bardufoss ungdomsskole informere også ifølge rektor om rettighetene etter kapittel 9 A på foreldremøte hver høst. Rettighetene er også fast tema ved utviklingssamtaler.

Rektor ved Bjørkeng oppvekstsenter har overfor revisor redegjort for at elevene informeres ved skolestart om rettighetene etter kapittel 9 A, og at rettighetene også er tema på foreldremøter og

⁴³ <https://www.minskole.no/Fagerlidal/Underside/4570>
<https://www.minskole.no/olsborg/Underside/13964>
<https://www.minskole.no/bardufoss/Underside/14963>
<https://www.minskole.no/bakkehaug/Underside/13980>
<https://www.minskole.no/karlstad/Underside/13990>
<https://www.minskole.no/bjorkeng/Underside/13967>

utviklingssamtaler. Bjørkeng oppvekstsenter har også hatt mobbeombudet i Troms med på foreldremøter.

Rektor ved Sameskolen i Troms/Tromssa sámeskuvla har redegjort for at det informeres om rettighetene etter kapittel 9 A via e-post, hjemmesiden og på foreldremøter samt i utviklings-samtaler.

Ved Fagerlidal skole har rektor og miljøterapeut deltatt på alle foreldremøtene og det informeres i disse møtene om rettigheter i forbindelse med kapitel 9 A. Revisor har også mottatt en presentasjon fra skolen som anvendes på foreldremøter. I presentasjonen inngår det informasjon om kapittel 9 A.

Revisor har mottatt skriftlige redegjørelser fra rektorene ved grunnskolene i Målselv kommune på hvordan de sikrer elevdeltakelse i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet med skolemiljø.

Rektor ved Bardufoss ungdomsskole viser på spørsmål om hvilke rutiner de har for å sikre elevdeltakelse i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljø at de har: klassemøter, elevråd og skolemiljø- og samarbeidsutvalg. Videre viser rektor til at det avholdes to elevsamtaler per år, utviklingssamtaler, elevundersøkelse og gjennomgang av resultater på denne samt ikke-anonym mobbeundersøkelse og gjennomgang.

Rektor ved Olsborg skole viser til at de har møter i elevrådet, og revisor har mottatt referater fra møter avholdt i elevrådet i 2019. Det er også utarbeidet et eget årshjul for elevrådet ved Olsborg skole. Revisor har også mottatt referater fra samarbeids- og skolemiljøutvalgsmøter avholdt det siste året ved Olsborg skole.

Rektor ved Karlstad skole har i sitt svar beskrevet at elevrådet ved skolen arbeider med å sikre elevdeltakelse i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet. Elevrådet ved skolen har egne trivselsledere i form av elever som har som jobb å sette i gang aktiviteter i friminuttene og få flest mulig med. Revisor har også mottatt årsplan for elevrådet ved skolen. Karlstad har også etablert et samarbeids- og skolemiljøutvalg. Revisor har fått oversendt oversikt over trivselsledere for skoleåret 19/20, samt to referater fra elevrådsmøter 10.10.2019 og 14.11.2019.

Ved sameskolen i Troms/Tromssa sámeskuvla sikrer de elevdeltakelse i arbeidet med å planlegge og gjennomføre arbeidet med skolemiljø gjennom elevsamtaler, klassemøter, klassens time, allmøter og klasseråd. Revisor har ikke mottatt referater fra eventuelle avholdte elevrådsmøter ved skolen.

Ved Bjørkeng oppvekstsenter viser rektor til at elevdeltakelse skjer gjennom jevnlig klasserådsmøter, elevrådet, foreldremøter, foreldreutvalg, elevundersøkelsen, utviklingssamtaler og allmøter på ungdomsskolen. Videre viser rektor til at Målselv kommune har et eget ungdomsråd, hvor det sitter elever fra ungdomsskolene og videregående skole. Revisor har mottatt referater fra to møter i elevrådet, disse ble avholdt 22.10.2018 og 08.11.2019. Rektor har oversendt de referatene som fantes, og viser til at «det har vært elevene som har skrevet referater fra møtene utover året, og at de kanskje har vært for dårlig å få lagret disse?»

Rektor ved Fagerlidal skole har redegjort for at elevdeltakelse sikres gjennom elevrådet. Revisor har mottatt referater fra tre elevrådsmøter som ble avholdt i 2019. Det fremgår av referatene at skolemiljø er et fast tema som gjennomgås i samtlig av de undersøkte referatene.

Fra Mellemygd kultur- og oppvekstsenter har revisor mottatt referater fra tre elevråd, 09.09.2019, 24. oktober og 25.11.2019. Rektor skriver i oversendelsen at referater fra elevrådsmøtene er «skrevet i egen bok. Sender det jeg fant.» Revisor har også mottatt et årshjul fra skolen, som beskriver sammensetning av elevrådet samt møtehyppighet.

Revisors vurderinger

Fem av grunnskolene i kommunen opplyser å ha skolemiljøutvalg. Revisor har fått redegjørelser for at to av skolene ikke har etablert slike utvalg. Revisors funn viser også det ved noen av skolene ikke har vært avholdt møter eller at møter har vært avholdt uten at det er skrevet referater. På bakgrunn av disse funnene er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at skolene i Målselv kommune skal ha skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon **ikke er oppfylt** for følgende skoler: Karlstad skole, Fagerlidal skole, Mellemygd kultur- og oppvekstsenter, Sameskolen i Troms/Tromssa sameskuvla og Bjørkeng oppvekstsenter.

Revisors vurdering er at revisjonskriteriet **er oppfylt** ved Bardufoss ungdomsskole og Olsborg skole.

På bakgrunn av våre funn er revisors vurdering at revisjonskriteriet om at skolene i kommunen skal ha systemer for å sikre at elevene deltar i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet, **er oppfylt**. I vår vurdering vektlegger vi at de tiltak rektorene viser til i sine redegjørelser er egnet til å sikre elevenes deltakelse i planlegging og gjennomføring av arbeidet med skolemiljøet. Revisor har også mottatt referater fra elevrådsmøter ved flertallet av skolene, hvor det tydelig fremgår at elevene deltar i arbeidet.

Videre er det revisors vurdering at revisjonskriteriet om å ha systemer for å sikre at skolens informasjonsplikt blir overholdt **er oppfylt**. Revisor har mottatt redegjørelser fra rektorene ved skolene som tilsier at temaet er gjenstand på både foreldremøter og elevsamtaler. Kommunen og skolen omtaler også rettighetene på sine hjemmesider ved å vise til nullmobbing.no.

8.4 Revisors konklusjon: Problemstilling 2

På bakgrunn av våre funn og vurderinger er revisors konklusjon at *Målselv kommunes arbeid med grunnskolelovenes psykososiale miljø i stor grad, men ikke fullt ut, er i tråd med regelverk og anbefalinger på området.*

9 RÅDMANNENS UTTALELSE TIL RAPPORTEN

Revisor sendte utkast av denne rapporten til Målselv kommune v/ rådmannen for uttalelse den 25. september i år. Frist for uttalelse ble fra vår side satt til 9. oktober. Vi mottok tilbakemelding fra rådmannen innenfor fristen. Uttalelsen fremgår i sin helhet nedenfor.

Rådmannen viser til forvaltningsrevisjon «Kvalitet i grunnskolen». Kvalitet er en av grunnpillarene for å skape gode vilkår for læring i grunnskolen.

I denne sammenhengen er forvaltningsrevisjonen et viktig bidrag for både å få vurdert kvaliteten, men også for å kunne treffe gode tiltak for å utvikle skolen slik at elevene får de beste mulighetene for å lykkes i sin skolegang.

Revisor har i sitt arbeid funnet at Målselv kommune til dels tilbyr tilpasset opplæring i tråd med regelverk og anbefalinger, samt at kommunen ikke fullt ut kan dokumentere korrekt saksbehandling i saker om spesialundervisning. Revisor har videre funnet at kommunens arbeid med grunnskolens psykososiale miljø i stor grad, men ikke fullt ut er i tråd med regelverk og anbefalinger på området.

Rådmannen ser at funnene er basert på utledning av relevante revisjonskriterier og gode problemstillinger. Det er gjort et omfattende arbeid for å vurdere kommunens rutiner og praksis. Forvaltningsrevisjonen har i så måte dokumentert kommunens reelle status.

Rådmannen er takknemlig for det gode arbeid som er utført i forbindelse med rapporten. Rådmannen vil i den videre prosessen følge opp rapportens konklusjoner og anbefalinger på en slik måte at de manglene som er funnet blir korrigeret, samtidig som de positive funnene blir tatt med i den videre utviklingen av Målselv skolen til beste for elevene og foreldre.

Frode Skuggedal

rådmann

10 ANBEFALINGER

Med henvisning til våre funn, vurderinger og konklusjoner i denne forvaltningsrevisjonsrapporten anbefaler vi Målselv kommune:

- Å iverksette tiltak for å styrke sin evne til å gi tilpasset opplæring, herunder:
 - Videreutvikle sine rutiner for kartlegging, vurdering og forbedring av elevenes utbytte av både ordinær opplæring og spesialundervisning
 - Videreutvikle sine rutiner for intensiv opplæring på 1. til 4. årstrinn

- Å iverksette tiltak for å sikre korrekt saksbehandling i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning, herunder:
 - Sikre at kommunens praksis med henblikk på samtykke tilfredsstillende oppfyller opplæringslovas bestemmelser
 - Sikre utarbeidelse av enkeltvedtak, individuell opplæringsplan og påfølgende årsrapport som tilfredsstillende oppfyller regelverkets innholdskrav, i de tilfeller der pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) har vurdert at elever har rett til spesialundervisning og skoleeier ikke har gyldig grunn til å se bort fra denne konklusjonen
 - Sikre at all relevant dokumentasjon som belyser kommunens saksbehandling tilknyttet det enkelte enkeltvedtak, arkiveres
 - Påse at den totale saksbehandlingstiden i forbindelse med enkeltvedtak om spesialundervisning ikke overstiger tre måneder

- Å iverksette tiltak for å sikre at kommunens arbeid med grunnskoleelevenes psykososiale miljø er i tråd med regelverk og anbefalinger på området, herunder:
 - Sikre at aktivitetsplaner etter opplæringslova § 9A-4 utarbeides uten ugrunnet opphold når skolen blir kjent med at en elev ikke opplever skolemiljøet som trygt og godt
 - Sikre at alle aktivitetsplaner jf. punktet ovenfor, arkiveres
 - Sikre skolemiljøutvalg med elevrepresentasjon ved alle kommunens skoler

11 REFERANSER

- Lov 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova/oppl.)
- Lov 10. februar 1967 om behandlingssaker (forvaltningsloven/fvl.)
- Forskrift 23. juni 2006 nr. 724 til opplæringslova
- Veilederen Spesialundervisning publisert juni 2014 av Utdanningsdirektoratet
- Rundskriv Udir-3-2017: om skolens aktivitetsplikt og skolemiljø
- Intensiv opplæring for elever fra 1.-4. årstrinn – artikkel fra Utdanningsdirektoratet
- Utdanningsdirektoratet, Mobbing og mistrivsel – hva skal skolen gjøre?
- Utdanningsdirektoratet, Elevenes psykososiale skolemiljø – Til deg som forelder
- Utdanningsdirektoratet, Barns trivsel – voksnes ansvar
- Handlingsplan mot mobbing – Målselv kommune

Om selskapet og vår forvaltningsrevisjonskompetanse

KomRev NORD IKS utfører helhetlig revisjon av kommuner, kommunale foretak, interkommunale selskaper, offentlige stiftelser, kirkeregnskap og legater. Selskapets eiere og oppdragsgivere er Troms og Finnmark fylkeskommune, Nordland fylkeskommune, 25 kommuner i Troms og Finnmark og tolv kommuner i Nordland.

Vårt hovedkontor ligger i Harstad, og vi har avdelingskontor i Bodø, Leknes, Svolvær, Narvik, Sortland, Finnsnes, Sjøvegan og Tromsø.

Vi har 42 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 elleve medarbeidere med høyere utdanning innen ulike fag:

- Rettsvitenskap
- Sosiologi
- Statsvitenskap
- Samfunnsøkonomi

KomRev NORD har tidligere gjennomført følgende forvaltningsrevisjonsprosjekter i Målselv kommune:

<u>Inneklima og fysisk arbeidsmiljø i barnehagene</u>	2018
<u>Samhandlingsreformen – kommunens folkehelsearbeid</u>	2016
<u>Barneverntjenesten</u>	2015
<u>Investeringsprosjekt - Bardufoss ungdomsskole</u>	2013
<u>Forvaltning, drift og vedlikehold</u>	2011
<u>Spesialundervisning</u>	2010
<u>Selvkost - Senja avfall</u>	2010
<u>Selvkost VAR - området</u>	2009
<u>Oppfølging av politiske vedtak</u>	2009
<u>Barnevernet</u>	2009
<u>Økonomistyring</u>	2006
<u>Offentlige anskaffelser</u>	2005

