

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 6 - 2024

**PPT,
spesialundervisning
og tilrettelagt
opplæring**

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
SØNDRE LAND
KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

Dato 12. mars 2024
2024-273/GSL/THS

FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet «PPT, spesialundervisning og tilpasset opplæring» som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Søndre Land kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak (kommuneloven § 23-3.).

Prosjektarbeidet er utført i perioden juni 2023 – 23. februar 2024 av forvaltningsrevisorene Tone Huuse Svesengen (prosjektansvarlig) og Guro Selfors Lund (oppdragsansvarlig). Fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Anne Live Jensvoll, har kvalitetssikret rapporten.

Utkast til rapport er sendt rådmannen til uttalelse. Svaret fra kommunen er vedlagt rapporten. Kommentarene til rapportutkastet fra kommunen er ikke av en slik karakter at revisjonen finner grunnlag for å endre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger som er gitt i rapporten.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

Lillehammer, 12. mars 2024

Guro Selfors Lund
Oppdragsansvarlig revisor

Tone Huuse Svesengen
Prosjektansvarlig revisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	2
SAMMENDRAG	5
1. INNLEDNING.....	9
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	9
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	9
1.3 RAPPORTENS OPPBYGGING OG AVGRENSINGER.....	10
2. PPT, SPESIALUNDERVISNING OG TILPASSET OPPLÆRING I SØNDRE LAND KOMMUNE	10
2.1 Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT).....	10
2.2 Tilpasset opplæring	10
2.3 Spesialundervisning.....	11
2.4 Overganger for barn og unge som får spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning	11
3. METODE	12
3.1 VALG AV METODER	12
3.2 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET	14
4. REVISJONSKRITERIER	15
5. SKOLENE I SØNDRE LAND KOMMUNE	16
5.1 Skolene	16
5.2 Elevtallsutvikling og prognoser fremover.....	16
5.3 Utvikling i andel elever med spesialundervisning pr. skole.....	18
6. PPTs BISTAND TIL SYSTEMRETTET ARBEID I SKOLENE	19
6.1 Revisjonskriterier.....	19
6.2 Organiseringen av PPT i Søndre Land kommune	22
6.3 «PPT skal være tilgjengelig og bidra med kompetanse- og organisasjonsutvikling til skolene».....	23
6.4 «Det er avklart hvilket ansvar, rolle og oppgaver PP-tjenesten har i det forebyggede arbeidet overfor skolene».....	25
6.5 Vurderinger	28
7. GJENNOMFØRING AV SPESIALUNDERVISNING	29
7.1 Revisjonskriterier.....	30

7.2	sakkYndig vurdering, vedtak, IOP og årsrapport	34
7.3	Samsvar planlagt og gjennomført spesialundervisning.....	40
7.4	Elev og foresattes medvirkning	44
7.5	Vurderinger	45
8.	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	50
8.1	KONKLUSJONER	50
8.2	ANBEFALINGER	52
REFERANSER		54
VEDLEGG	RÅDMANNENS UTTALELSE	56

SAMMENDRAG

Kontrollutvalget i Søndre Land kommune bestilte i juni 2023 en forvaltningsrevisjon om «PPT, spesialundervisning og tilrettelagt opplæring».

Formålet var å undersøke hvorvidt PP-tjenesten i Søndre Land kommune bidrar til at elever i grunnskolene får en opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger.

Følgende problemstillinger ble undersøkt:

1. Hvordan bistår PPT skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen til rette for elever med særlige behov?

-Er PPT tilgjengelig og bidrar med kompetanse- og organisasjonsutvikling til skolene?

-Er det avklart hvilket ansvar, rolle og oppgaver PP-tjenesten har i det forebyggende arbeidet overfor skolene?

-Hvordan balanserer PP-tjenesten sakkyndighetsarbeid og bistanden til skoler når det gjelder kompetanse- og organisasjonsutvikling?

2. I hvilken grad gjennomføres spesialundervisningen i tråd med enkeltvedtaket og individuell opplæringsplan?

Prosjektet er gjennomført med en kombinasjon av dokumentanalyse og intervjuer. Revisjonen valgte i undersøkelsen å se på alle grunnskolene i kommunen. Disse var Fryal barneskole, Odnes barneskole, Land Montessori skole og Søndre Land ungdomsskole. På alle skolene, med unntak av Land Montessori skole, intervjuet vi rektor og koordinator for spesialpedagogikk som hadde ansvar for elever med spesialundervisning. I tillegg intervjuet vi rådgivere på PPT. Vi gikk gjennom elevmapper til de elever som ifølge skolen hadde spesialundervisning i skoleåret 2022-2023.

Vi hadde et oppstartsmøte den 13. september 2023 med kommunalsjef for opplæring og inkludering/tidligere leder for PPT, og vi har mottatt skriftlige tilbakemeldinger på spørsmål vi har hatt undervegs i prosjektet fra kommunalsjef og PPT.

I en forvaltningsrevisjon bruker vi revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de krav, normer eller standarder som prosjektet skal vurderes mot, og de skal være begrunnet i eller utledet fra autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene i rapporten er i hovedsak hentet fra opplæringsloven med tilhørende forskrift og Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning.

Konklusjonene som følger nedenfor, er utformet og delt inn etter problemstillingene i prosjektet:

Problemstilling 1

I hvilken grad bistår PPT skolene med systemrettet arbeid for å legge opplæringen til rette for elever med særlige behov

Konklusjon:

PPT bistår skolene med systemrettet arbeid til en viss grad. Det er jevnlig kontaktmøter mellom PPT og skolene, og skolene opplever at PPT er tilgjengelig hvis de har spørsmål. PPT har imidlertid liten kapasitet til å bistå skolene med andre systemrettede tiltak. Kommunen har ikke en skriftlig beskrivelse av PPTs rolle og ansvar, hva det systemrettede arbeidet skal gå ut på eller hvordan samhandlingen med skolene skal være når det gjelder systemrettet arbeid. Dette gjør arbeidet sårbart.

Begrunnelse:

Konklusjonen er basert på en gjennomgang av dokumentasjon mottatt fra kommunen og tilbakemeldinger fra informanter ved PPT og grunnskolene i kommunen:

- PPT sin ressursituasjon over tid fører til at det ikke er kapasitet til å bistå skolene med systemrettet arbeid i den grad som behovet tilsier.
- Kapasitetsutfordringer ved PPT har ført til at elever ikke har fått den bistanden de har behov for.
- PPT har ikke rutiner for det systemrettede arbeidet i kommunen
- Det faste kontaktmøtet mellom skolene og PPT er eneste faste fora hvor saker og problemstillinger knyttet til elever med spesialundervisning drøftes.
- Selv om PPT oppleves som tilgjengelige ved at skolene raskt får kontakt ved henvendelse, er det et ønske fra både skolene og PPT at de i større grad inkluderes i ulike fora der utfordringer knyttet til elever med særlige behov er tema.
- Det mangler en tydeliggjøring av hva som ligger i begrepet «systemrettet arbeid».
- Kommunen har ingen dokumentasjon som bidrar til å avklare PPT sitt ansvar, roller og oppgaver i det forebyggende arbeidet overfor skolene utover det som er nedtegnet i kommunens «Kvalitetssystem for spesialundervisning».

Problemstilling 2

I hvilken grad gjennomføres spesialundervisning i tråd med enkeltvedtak om spesialundervisning og IOP når det gjelder omfang, innhold, kompetanse og organisering?

Konklusjon:

Spesialundervisningen gjennomføres til en viss grad i tråd med enkeltvedtak og IOP. Kommunen har imidlertid ikke et system som sikrer at reglene om spesialundervisning i opplæringsloven følges. Blant annet har flere elever spesialundervisning uten at PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering eller at det foreligger vedtak om spesialundervisning. Dette er ikke i tråd med opplæringsloven.

Begrunnelse:

- Flere elever med spesialundervisning fikk ikke sakkyndig vurdering fra PPT og/eller vedtak om spesialundervisning skoleåret 2022/23.
- Det har blitt fattet vedtak om spesialundervisning før PPT utarbeidet sakkyndig vurdering.
- Elever har fått IOP skoleåret 2022/23 uten at det foreligger vedtak om spesialundervisning.
- I noen tilfeller har IOP et annet innhold enn det som kommer fram i vedtaket om spesialundervisning.
- I ett tilfelle var det avvik mellom sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning. Dette kom ikke fram av vedtaket.

- De som har ansvar for elevens IOP ved skolene, har ikke kapasitet til å kontrollere om det er samsvar mellom elevens IOP og årsrapport. Det sendes ikke avviksmelding om dette, og rektor etterspør ikke i hvilken grad det er samsvar i disse tilfelle.
- Der det rapporteres i elevens IOP eller årsrapport at eleven har et endret behov, fremstår det som tilfeldig hvordan dette følges opp, og om ny henvisning sendes PPT før nytt skoleår.
- Tidsfrister som er fastsatt i kommunens «Kvalitetssystem for spesialundervisning», del 2, overholdes ikke, verken for vedtak om spesialundervisning eller for elevens IOP. Det er ikke sendt avviksmelding om dette.
- Ingen av skolene fatter tidsbegrensede vedtak, og det er lite kunnskap om i hvilke tilfeller skolene kan fatte slike vedtak.
- Foresatte/elev får mulighet til å medvirke i egen sak i perioden før vedtak om spesialundervisning fattes, men det er ingen eller liten grad av medvirkning å spore i selve utformingen av vedtaket, elevens IOP eller årsrapport.
- Det eksisterer ingen rutine om hvordan skolene skal håndtere fravær av lærer i undervisningstimer med spesialundervisning.
- Det fremstår som noe tilfeldig om det er vikar med den kompetansen beskrevet i vedtaket om spesialundervisning som settes inn som vikar.
- Når timer med spesialundervisning avlyses er det i liten grad mulighet for å ta disse timene igjen for den læreren som har undervisningen.

Anbefalinger på problemstilling 1 og 2

PP-tjenestens todelte mandat innebærer at de både skal jobbe systemrettet og individrettet. Elever som har behov for tilrettelegging utover det ordinære tilbudet har krav på spesialundervisning. Før skolen henviser til PP-tjenesten, skal skolen ha vurdert og prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet.

PP-tjenesten skal hjelpe skolene i arbeidet med å legge bedre til rette for at flere elever kan bli ivaretatt innenfor det ordinære tilbudet. Det forebyggende arbeidet påvirker det sakkyndige arbeidet og motsatt.

- PP-tjenesten bør innrettes slik at den er i stand til både å ivareta individualsaker og jobbe systemrettet og forebyggende.
- Rådmannen bør ha et internkontrollsystem som sikrer at reglene som gjelder spesialundervisning i opplæringsloven etterleves.
- Kommunen bør utarbeide tydelige rutiner for hvordan samhandlingen mellom PP-tjenesten og skolene skal foregå, både i enkeltsaker og på systemnivå. Det bør vurderes om mer bistand fra PPT i det forebyggende arbeidet innenfor ordinær opplæring kan bidra til at det blir mindre behov for spesialundervisning.

Vedlegg:

I dette vedlegget har vi punktvis og mer detaljert beskrevet hvilke forhold kommunen må ivareta for å etterleve opplæringslovens regler. Dette er ikke en uttømmende liste, men momenter vi påpeker etter at våre undersøkelser av praksis er gjennomført.

- Enkeltvedtak om spesialundervisning skal fattes før det gis tilrettelagt opplæring eller gjøres avvik fra Læreplanverket
- Vedtak om spesialundervisning fattes så snart som mulig i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering, og innen de frister som kommunen har fastsatt.

- Vedtak om spesialundervisning bør som hovedregel gjelde for ett opplæringsår av gangen. Der det fattes vedtak om spesialundervisning over flere år må det komme fram av vurderingen hvorfor elevens behov anses å være rimelig stabilt.
- Det sørges for at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om omfang, kompetanse og organisering av spesialundervisningen i hvert av fagene.
- Det sørges for at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha.
- Vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen begrunnes ved å vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen.
- Barnets beste blir tatt hensyn til når skolene fattet vedtak om spesialundervisning. Vurderingen og vektingen av hensynet skal synliggjøres i begrunnelsen for vedtak. For å vite hva som er elevens beste i opplæringen, må man høre eleven.
- Elevenes IOP skal tydelig beskrive elevens læringsmål, innholdet i opplæringen og hvordan denne skal organiseres
- Skolene bør tilstrebe at elevens IOP er ferdigstilt innen de frister som kommunen har satt.
- Skolene bør ha et system som sikrer at endrede behov hos elev med vedtak om spesialundervisning fanges opp når skoleåret nærmere seg slutten slik at ny sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning kan foreligge ved skolestart.
- Skolene skal ha et system som sikrer at tapt spesialundervisning tas igjen der det er pedagogisk forsvarlig.
- Det bør sørges for at det opprettes en rutine og mal for tidsbegrensede vedtak.
- Det bør sikres at foresatte/elev involveres i saker om egen opplæring i tråd med gjeldende regelverk.

1. INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i møte den 19. juni 2023, sak 30/2023:

1. Innlandet Revisjon IKS bes om å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjektet i tråd med planen med følgende formål og problemstillinger:

Formål:

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å avdekke hvorvidt PP-tjenesten i Søndre Land bidrar til at elever i grunnskolene får en opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger.

Problemstillinger:

a) Hvordan bistår PPT skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen til rette for elever med særlige behov?

-Er PPT tilgjengelig og bidrar med kompetanse- og organisasjonsutvikling til skolene?

-Er det avklart hvilket ansvar, rolle og oppgaver PP-tjenesten har i det forebyggende arbeidet overfor skolene?

-Hvordan balanserer PP-tjenesten sakkyndighetsarbeid og bistanden til skoler når det gjelder kompetanse- og organisasjonsutvikling?

b) I hvilken grad gjennomføres spesialundervisningen i tråd med enkeltvedtaket og individuell opplæringsplan?

2. Revisjonsprosjektet gjennomføres innenfor 300 timer i 2023/2024, dvs. at fremdrift tilpasses kontrollutvalgets budsjett for kjøp av forvaltningsrevisjonstjenester (150 timer i 2023 og 150 timer i 2024).

I kontrollutvalgets møte den 31. januar 2024, sak 07/2024, ble budsjettet for 2024 redusert fra 150 timer til 86 timer. Dette har bl.a. fått den konsekvens at vi ikke har gjennomført en kartlegging blant foresatte for å få tilbakemelding på hvordan de opplever elevens spesialundervisning. Vi har heller ikke gjennomført en kartlegging blant lærerne som underviser elever med spesialundervisning. Rapporten har ikke vært på faktasjekk før høringen til rådmannen.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke hvorvidt PP-tjenesten i Søndre Land bidrar til at elever i grunnskolene får en opplæring som er tilpasset deres evner og forutsetninger.

Problemstillingen kommer frem av punkt 1.1. ovenfor.

1.3 RAPPORTENS OPPBYGGING OG AVGRENSINGER

I kapittel 2 gir vi noe generell informasjon om PP-tjenestens oppgaver. I kapittel 3 går vi gjennom hvilke metoder som er valgt for å innhente informasjon fra kommunen. Kapittel 4 viser hvilke kilder vi benytter for å utlede revisjonskriteriene, mens vi i kapittel 5 kort presenterer de ulike skolene i Søndre Land kommune og litt statistikk. I kapittel 6 og 7 går vi nærmere inn på de to problemstillingene, - en i hvert kapittel. Vi presenterer revisjonskriteriene, gjennomgår informasjonen vi har innhentet og vurderer resultatene opp mot revisjonskriteriene. Kapittel 8 viser revisjonens konklusjoner og anbefalinger.

Vår undersøkelse gjelder grunnskolene i Søndre Land kommune. Vi undersøker dermed ikke voksenopplæringen eller tilbud som Søndre Land har på grunnskolenivå i andre kommuner.

2. PPT, SPESIALUNDERVISNING OG TILPASSET OPPLÆRING I SØNDRE LAND KOMMUNE

2.1 PEDAGOGISK PSYKOLOGISK TJENESTE (PPT)

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) er sentral i arbeidet med spesialundervisning. I henhold til opplæringsloven § 5-6 skal PPT *“hjelp skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringa bedre til rette for elever med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørgje for at det blir utarbeidd sakkyndig vurdering der lova krev det”*. PPT har dermed et todelt mandat. De skal arbeide systemrettet og forebyggende for å tilrettelegge opplæringen for elever med særlige behov. I tillegg skal de utarbeide sakkyndig vurdering der loven krever det, blant annet for elever som har rett til spesialundervisning. Den sakkyndige vurderingen skal redegjøre for hvorvidt eleven har behov for spesialundervisning og hvilket opplæringstilbud som bør gis. Skolens vedtak om spesialundervisning skal bygge på den sakkyndige vurderingen fra PPT.

2.2 TILPASSET OPPLÆRING

Alle elever har rett til tilpasset opplæring. Bestemmelsen om dette står i opplæringsloven § 1-3. Det heter her at *«Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, læringen, praksisbrevkandidaten og lære kandidat»*.

Å tilpasse opplæringen betyr å tilrettelegge for at alle får best mulig utbytte av opplæringen. Skolen og læreren må velge opplæringsopplegg som, så godt som mulig, tilpasses den enkelte elevs forutsetninger. Bestemmelsen kan ikke tolkes helt bokstavelig, og den gir ikke eleven et rettskrav på å bli undervist på en bestemt måte. Den gir likefullt en rettighet i den forstand at dersom skolen ikke vurderer eller prøver om undervisningsopplegget kan legges om for en elev som strever med opplæringen, så kan skolen stilles til ansvar.

Forskning viser at den norske skolen har søkelys på å tilpasse den ordinære undervisningen med mål om å inkludere alle barn i ordinær opplæring, og dermed minimere behov for spesialundervisning.¹

Dersom tilpasset undervisning ikke er tilstrekkelig, vil det være aktuelt å vurdere om det er nødvendig med særskilt tilrettelagt opplæring. Dette er i opplæringsloven omtalt som spesialundervisning. Behovet for spesialundervisning hos en elev vil derfor til en viss grad kunne variere alt ettersom hvor flink skolen er til å lykkes med tilpasset opplæring.

2.3 SPESIALUNDERVISNING

Om en elev ikke kan få «tilfredsstillende utbytte» av det ordinære opplæringstilbudet, kan han eller hun ha rett til å få spesialundervisning. Spesialundervisningen må derfor ha andre kvaliteter enn den ordinære opplæringen. Kvalitet i all opplæring, også spesialundervisning, er knyttet til overordnede begrep som lærerkompetanse, organisering, innhold, relasjoner, arbeidsformer samt krav og forventninger.²

2.4 OVERGANGER FOR BARN OG UNGE SOM FÅR SPESIALPEDAGOGISK HJELP ELLER SPESIALUNDERVISNING

Overgangen mellom barnehage og skole er sårbar for alle barn. En god kommunikasjon mellom barnehage og skole vil være viktig for at barn som begynner på skolen skal få en god start. Overgangen fra barnehage til skole skal skje i nært samarbeid med barnas hjem. Foreldrene må få innsyn i og avgjøre hvilken informasjon som følger barnet over i skolen.³

Dette understrekes i veilederen for spesialundervisning.⁴ Her kommer det bl.a. fram at

«(..)Hvis barnehagen skal gi informasjon til skolen om det enkelte barnet, må foreldrene samtykke til dette. Foreldrene må få innsyn i og innflytelse over informasjonsutvekslingen mellom barnehagen og skolen. Samarbeidet må fokusere på hva barnet kan og mestrer, og på hva det kan trenge særskilt støtte til. Det bør lages gode rutiner for slikt samarbeid. (..)Det er spesielt viktig med et nært samarbeid mellom barnehage og skole for barn som har behov for særskilt tilrettelagt omsorgs- eller læringsmiljø og eventuelt spesialundervisning. Dersom det er behov for omfattende tilrettelegging, må samarbeidet etableres i god tid før barnet begynner på skolen. Hva som er god tid, vil variere og er avhengig av behovene til den enkelte. For noen barn/elever kan god tid være et halvt år, mens for andre kan god tid være to år. For barn med nedsatt funksjonsevne kan det være behov for særlige tiltak».

¹ Takala, M., Hausstätter, R. S., Ahl, A. & Head, G. (2012). Inclusion seen by student teachers in special education: Differences among Finnish, Norwegian and Swedish students. *European Journal of Teacher Education*, 35(3), 305–325.

² Løken, G., Lekhal, R., & Haug, P. (2017). Lavt presterende elever og kjønnsforskjeller. Hvem får, og hvem får ikke spesialundervisning?

³ Veileder, «Fra eldst til yngst. Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole», 2008. Veilederen har som mål å styrke sammenhengen mellom barnehage og skole og skape en god overgang for barn når de begynner på skolen.

⁴ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/overganger-spesialpedagogisk-hjelp-spesialundervisning/Overgangen-mellom-barnehage-og-skole/>

Overgangen fra barneskole til ungdomsskole er også et krevende taktskifte for mange elever; De får flere faglærere, det gis karakterer og det faller sammen med at elevene kommer i puberteten. Det er lite forskning på denne overgangen.

Vedtak om spesialundervisning i overgang mellom barneskole og ungdomsskole⁵

Skoleeier, eller den som er delegert myndighet, fattet enkeltvedtak om spesialundervisning på bakgrunn av en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten.

Før det blir gjort en sakkyndig vurdering, skal skolen ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte, jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd andre punktum. Dette gjelder også for de elevene som har hatt spesialundervisning på barnetrinnet.

Den nye skolen skal alltid vurdere tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før den henviser til PPT. Men plikten til å prøve ut tiltak gjelder ikke der skolen mener det er åpenbart at slike tiltak ikke vil gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Vurderingen av om en elev har behov for spesialundervisning på ungdomstrinnet, kan begynne før skolestart i en dialog med eleven/foreldrene og den tidligere skolen.

Skolen kan som regel ikke bruke det samme enkeltvedtaket om spesialundervisning på barnetrinnet og ungdomstrinnet. Dette har sammenheng med at vedtaket er knyttet til opplæringstilbudet på barnetrinnet, og at det er andre kompetansemål fra ungdomstrinnet. Det er likevel mulig å fatte et tidsbegrenset enkeltvedtak i en overgangsperiode som bygger på en sakkyndig vurdering fra barnetrinnet, inntil skolen har fattet et nytt enkeltvedtak om spesialundervisning.

3. METODE

3.1 VALG AV METODER

Det var oppstartsmøte i rådhuset den 13. september 2023. Fra Søndre Land kommune deltok kommunalsjef for opplæring og inkludering og leder for PPT, Håvard Eriksen. Fra Innlandet revisjon IKS deltok prosjektansvarlig revisor Tone Huuse Svesengen og oppdragsansvarlig revisor Guro Selfors Lund. Håvard Eriksen er kommunes kontaktperson i prosjektet. Referat fra møtet ble oversendt Søndre Land kommune for verifisering.

Revisjonen har undersøkt alle grunnskolene i kommunen. Disse er Fryal skole, Odnas skole, Søndre Land ungdomsskole og Land Montessoriskole.

⁵ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/overganger-spesialpedagogisk-hjelp-spesialundervisning/Overgangen-mellom-barnetrinn-og-ungdomstrinn/>

Vi har innhentet opplysninger gjennom:

- dokumentanalyse; bl.a. styringsdokumenter, rapporter og elevmapper
- intervjuer

Vi vil gå nærmere inn på de ulike metodene nedenfor.

3.1.1 DOKUMENTANALYSE

Revisjonen har etterspurt en rekke dokumenter fra kommunen. Formålet har vært å kartlegge og få innsikt i hvordan kommunen arbeider med oppfølging av elever som har behov for spesialundervisning.

Vi har gjennomgått alle dokumentene vi har fått oversendt. Dette er bl.a.:

- Elevmapper for alle elever der skolene definerte at elevene hadde spesialundervisning skoleåret 2022/23.
- Plan for overgang mellom barnehage og skole, skoleåret 2023/24, Fryal og Odnnes skole.
- Kvalitetssystem for spesialundervisning, godkjent den 26. mars 2019 (revidert 3. mai 2022), heretter kalt Kvalitetssystem for spesialundervisning.
- Rutine i saksgangen for spesialundervisning, godkjent 15. januar 2016 (revidert 10. mai 2017), som del av kvalitetssystemet for spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp.
- Oversikt over tidspunkt for kartleggingsprøver i grunnskolen, revidert i august 2021.

Revisjonen har etterspurt, men ikke fått oversendt, maler for henvisning til PPT, sakkyndig vurdering, vedtak om spesialundervisning, IOP og årsrapport. Det samme gjelder dokumenter som omhandler bistand til det systemrettede arbeidet.

I tillegg har revisjonen gått gjennom følgende dokumenter:

- Årsmelding for 2021 og 2022
- Handlings- og økonomiplan med budsjett 2021-2024, 2022-2025, 2023-2026 og 2024-2027
- Tertialrapport for 2022 og 2023, 1. og 2. tertial
- Tilstandsrapport for grunnskole 2021 og 2022
- Plan for videreutdanning og skolebasert kompetanseutvikling i grunnskolen 2019-2020
- «Når skolefravær bekymrer oss», 2022

Vi spurte Søndre Land kommune om å få tilsendt en oversikt over alle elevene med spesialundervisning skoleåret 2022/23, herunder opplysninger om klassetrinn og hvorvidt eleven får opplæring i en tilrettelagt avdeling, i ordinær klasse eller på en annen måte.

Vi fikk tilsendt, og har gjennomgått, følgende dokumenter fra elevmappene for skoleåret 2022/23:

- Sakkyndige vurderinger fra PPT
- Vedtak om spesialundervisning
- IOP
- Årsrapport

Vi har til sammen gått gjennom 34 elevmapper. Ifølge kommunen er dette mappene til samtlige elever som hadde spesialundervisning ved grunnskolene i kommunen i skoleåret 2022/23⁶. Av disse var 76,5 % gutter og 23,5 % jenter.

Ved å gå gjennom elevmappene har vi blant annet sett om

- de ulike dokumentene foreligger,
- om det er samsvar mellom sakkyndig vurdering, vedtak om spesialundervisning og IOP,
- samt hva som framgår av årsrapporten om faktisk gjennomført spesialundervisning.

Vi har benyttet informasjonen fra elevdokumentasjonen til å svare på problemstilling 2.

3.1.2 INTERVJUER

Revisjonen har gjennomført intervjuer med rektor og personale med ansvar for spesialundervisning ved hver av skolene. Koordinatorene for spesialundervisning ble valgt ut i samarbeid med kommunalsjef for opplæring og inkludering (heretter kalt kommunalsjef). I tillegg har vi intervjuet to av de ansatte PP-rådgiverne samt kommunalsjef /leder for PPT.

Vi har intervjuet følgende:

- Håvard Eriksen, kommunalsjef opplæring og inkludering og leder for PPT
- Linda Gifstad, fellestjeneste skole, ped.psyk.rådgiver
- Eva Fløystad, fellestjeneste skole, adjunkt m/tilleggsutd.
- Inge Mona Eriksen, Fryal skole, adjunkt
- Anne Lilleengen, Odnas skole, rektor
- Unni Hornslien Leirhol, Søndre Land Ungdomsskole, barnevernspedagog
- Nina Sevaldrud, Fryal skole, rektor
- Kjetil Folde, Søndre Land ungdomsskole, rektor

Intervjuene er gjennomført i perioden november 2023 - januar 2024, og alle intervjureferat er verifiserte av personen som ble intervjuet.

3.2 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av «NKRF – tilsyn og kontroll i kommunene». Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

⁶ Revisjonen mottok opplysninger fra PPT etter at utkast til rapport ble sendt på høring til rådmannen, som kan tyde på at det var 40, og ikke 34 elever som hadde spesialundervisning skoleåret 2022/23.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivaretatt ved verifisering av intervjureferater og ved innhenting av en uttalelse fra Rådmannen på utkast til rapport.

Selv om revisjonsprosjektet ble redusert med 63 timer på slutten av prosjektet, mener vi at resultatet gjenspeiler den reelle situasjonen i kommunen. En kartlegging blant foresatte med elever som har spesialundervisning, og blant lærere som underviser elever med spesialundervisning kunne gitt oss mer informasjon, men dette har ikke vært mulig innenfor den reduserte økonomiske rammen.

4. REVISJONSKRITERIER

I en forvaltningsrevisjon skal revisjonen utlede revisjonskriterier. Revisjonskriterier kan utledes fra lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak og faglige standarder mv som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Revisjonskriterier utgjør en objektiv målestokk for revisors vurderinger av den reviderte virksomheten. Kriteriene skal være autoritative, relevante og gyldige.

I dette prosjektet benytter vi følgende kilder til revisjonskriterier:

- FNs konvensjon om barns rettigheter, ratifisert av Norge 8. januar 1991 (barnekonvensjonen)⁷
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven), av 17. juli 1998 nr. 61⁸
- Forskrift til opplæringslova av 23. juni 2006 nr. 724⁹
- Ot.prp. nr. 46 (1997-98) til Opplæringsloven¹⁰
- Stortingsmelding 18 (2010-2011) «Læring og fellesskap»¹¹
- Stortingsmelding 6 (2019-2020), «Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO»¹²
- «Veilederen Spesialundervisning» utgitt av Utdanningsdirektoratet¹³
- «Veiledning til bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen» utgitt av Utdanningsdirektoratet¹⁴
- Dokumentet Kvalitetskriterium i PP-tenesta utgitt av Utdanningsdirektoratet¹⁵
- Kommunale dokumenter som er politisk vedtatt
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 22. juni 2022 nr. 83¹⁶
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967¹⁷

I mars 2023 la regjeringen frem forslag til ny opplæringslov som skal erstatte dagens opplæringslov¹⁸. Den nye opplæringsloven med forskrifter skal innføres fra skolestart 2024. Inntil ny lov er vedtatt, gjelder opplæringsloven

⁷ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_8#KAPITTEL_8

⁸ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

⁹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-23-724?q=Forskrift%20til%20Oppl%C3%A6ringslova>

¹⁰ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-46-1997-98-/id158981/>

¹¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-18-20102011/id639487/>

¹² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/>

¹³ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialundervisning/Spesialundervisning/>

¹⁴ <https://www.udir.no/globalassets/filer/regelverk/rundskriv/veiledning-til-bruk-av-barnekonvensjonen.pdf>

¹⁵ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/pp-tjenesten/kvalitetskriterium-i-pp-tenesta/>

¹⁶ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>

¹⁷ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10>

¹⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-opplæringslov/id2868810/>

av 1998 med forskrifter. Departementet er også i gang med å utarbeide forskrift til den nye opplæringsloven¹⁹. Som revisjonskriterium vil vi benytte gjeldende opplæringslov med forskrifter.

Revisjonskriteriene for de enkelte problemstillingene vil utledes nærmere i kapittel 6 og 7.

5. SKOLENE I SØNDRE LAND KOMMUNE

5.1 SKOLENE

Fryal skole

Skolen er den største barneskolen i kommunen. I skoleåret 2022/23 hadde den 231 elever. Hvert klassetrinn består av to klasser fordelt på 1.-7. trinn.

Odnes skole

Skolen er en barneskole som i skoleåret 2022/23 hadde 88 elever fordelt på 1.-7. trinn.

Land Montessoriskole

Montessoriskolen ble etablert i 2009. Skolen har godkjenning for 70 elever. I skoleåret 2022/23 hadde barneskolen 22 elever hvor 12 elever hørte hjemme i Søndre Land kommune. Elevtallet har vært synkende de siste årene.

Elevene var for skoleåret 2022/23 fordelt på følgende klasser:

- 1. klasse: 3 elever
- 2. klasse: 2 elever
- 4. klasse: 7 elever
- 5. klasse: 5 elever
- 6. klasse: 1 elever
- 7. klasse: 4 elever

Søndre Land ungdomsskole (SLUS)

I skoleåret 2022/23 hadde skolen 174 elever med tre paralleller på hvert trinn. Det er opplyst at det var 18 elever med vedtak om spesialundervisning skoleåret 2022/23.

5.2 ELEVALLSUTVIKLING OG PROGNOSE FØR KOMMENDENDE

Tabellen viser elevstallutviklingen fra de kommunale skolene de siste fem årene og prognoser for de kommende årene.

¹⁹ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/ny-opplaringslov/>

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
527	505	492	493	495	486	480	472	469	453

Tabell 1 Summering av tall fra Fryal skole, Odnes skole, Vestsida oppvekstsenter og SLUS²⁰

Tallene henger sammen med den generelle utviklingen i Søndre Land kommune med lav innflytting, flere eldre innbyggere og færre barn. Dette medfører reduksjoner i kommunens driftsnivå, noe som også påvirker budsjettssituasjonen for skolene.²¹

For Søndre Land ungdomsskole vil elevtallet fortsette å synke framover. I 2015 var det 233 elever ved skolen, mens prognosene viser at det i 2025 vil være 122 elever ved skolen. Færre elever gir mindre klasser, som igjen blir kostbare å drifte for kommunen.

I Rådmannens forslag til «Handlings- og økonomiplan 2024-2027»²² kommer det frem at elevtallsutviklingen betyr at det er nok kapasitet til å samle alle barneskoleelevene på Fryal skole. For kommunalområdet Opplæring og inkludering er det derfor lagt inn en reduksjon i budsjetttrammen tilsvarende effekten av nedlegging av Odnes skole fra høsten 2024. I tillegg opplyses det at Søndre Land ungdomsskole, sammenlignet med tilsvarende skoler i andre kommuner, har relativt høye utgifter og at det er foreslått flere tiltak som innebærer reduksjon i budsjettet for skolen. Det kommer bl.a. frem at «(..) Det er også uforholdsmessig mye spesialundervisning knyttet til enkeltvedtak på de øverste skoletrinnene våre. 33,2% av lærerressursene på SLUS var i 2022 knyttet til vedtak om spesialundervisning. Det blir viktig å videreføre tiltak som kan bidra til en reduksjon av behovet for spesialundervisning, og sågar kunne redusere utgiftene til dette - også for 2024.»

Kommunen ønsker å utvikle skolene videre og ha sterke fagmiljøer med gode muligheter for faglig og sosial utvikling. Skolene har de siste årene deltatt i flere nasjonale satsinger, blant annet «Økt læringsutbytte i alle fag», «Vurdering for læring», «Ungdomstrinn i utvikling» og «Læringsmiljøprosjektet».

Rådmannen og kommunalsjef opplæring og inkludering vurderer tilstandsrapporten for 2022²³ på følgende måte; *«I 2022 kom vi endelig over den lange pandemi-perioden. (...) Skolene melder om en krevende periode, med reetablering av gode rutiner og gode kollektive prosesser i klassene. (...) Det er grunn til å tro at denne perioden dessverre også har bidratt negativt til læringsresultatene for flere av våre elever.*

Læringsresultatene i basisfagene viser ellers at det gjøres mye bra arbeid i klasserommene. Men det er tydelig at en for stor andel av elevene våre scorer på laveste mestringsnivå på nasjonale prøver. Det er viktig at vi klarer å snu dette bildet. Spesielt må vi fortsette å rette fokus på begynneropplæringen, samt sikre inkludering og mestring for alle etter overgangen fra barnehage til skole. Den tidlige innsatsen må

²⁰ <https://innsyn.acosky.no/sondreland/wfdocument.ashx?journalpostid=1000034851&dokid=63207&versjon=11&variant=A&>

²¹ <https://innsyn.acosky.no/sondreland/wfdocument.ashx?journalpostid=1000034851&dokid=63207&versjon=11&variant=A&>

²² <https://www.sondre-land.kommune.no/globalassets/02-dokumenter/politikk-og-organisasjon/styringsdokumenter-og-planer/kommuneplan-og-okonomiplan/handlings-og-okonomiplan-2024---2027.pdf>

²³ <https://innsyn.acosky.no/sondreland/wfdocument.ashx?journalpostid=1000035097&dokid=63611&versjon=1&variant=A&>

spisses ytterligere mot utviklingen av gode språk- og leseferdigheter. (...) Erfaringene med «klasselesekurs» er gode i så måte, og skal videreføres og videreutvikles på alle trinn fra 3. klasse kommende skoleår.

Det er godt å registrere at andelen elever som oppgir at de opplever mobbing i sin skolehverdag fortsatt er nedadgående. Forhåpentligvis vil framgangen på elevundersøkelsen vedvare. Vi ser at dette arbeidet fortsatt krever langsiktighet.

Ny, overordnet plan for trygt og godt skolemiljø er utarbeidet. I tillegg har skolene kurset seg i programmet «Trygg oppvekst», som fra neste skoleår vil iverksettes i enda flere klassetrinn.

Miljøterapeut på ungdomsskolen er sterkt involvert i både det forebyggende og med akutte saker på SLUS. På barneskolene har skolehelsetjenesten og psykososial rådgiver vært mye inne i flere saker knyttet opp mot enkeltelever og elevgrupper.

I forhold til overgang ungdomsskole – videregående skole, har ungdomslosen en viktig rolle for å bistå ungdommene våre».

5.3 UTVIKLING I ANDEL ELEVER MED SPESIALUNDERVISNING PR. SKOLE

Tabellen nedenfor viser utviklingen i andelen elever med spesialundervisning på de kommunale grunnskolene. Øverst framkommer tallene for skolene samlet.

	2018	2019	2020	2021	2022
Søndre Land kommune					
Andel elever med enkeltvedtak spesialundervisning	3,9%	5,1%	5,4%	6,1%	5,9%
Andel undervisningstimer til spesialundervisning/Norsk2	23,6%	19,3%	13,5%	17,8%	20,8%
Fryal					
Andel elever med enkeltvedtak spesialundervisning	2,2%	2,5%	3,0%	3,0%	2,6%
Andel undervisningstimer til spesialundervisning/Norsk2	8,1%	11,5%	13,7%	6,5%	14,4%
Odnes					
Andel elever med enkeltvedtak spesialundervisning	9,2%	8,7%	7,1%	5,3%	5,7%
Andel undervisningstimer til spesialundervisning/Norsk2	32,6%	15,5%	9,6%	18,4%	11,5%
SLUS					
Andel elever med enkeltvedtak spesialundervisning	3,1%	6,5%	7,5%	10,8%	10,3%
Andel undervisningstimer til spesialundervisning/Norsk2	45,6%	30,4%	15,5%	30,9%	33,2%

Tabell 2, Kilde:GSI

6. PPTS BISTAND TIL SYSTEMRETTET ARBEID I SKOLENE

Problemstillingen er:

Hvordan bistår PPT skolene i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen til rette for elever med særlige behov?

For å undersøke dette har vi sett nærmere på følgende tre underproblemstillinger:

- Er PPT tilgjengelig og bidrar med bistand til kompetanse- og organisasjonsutvikling i skolene?
- Er det avklart hvilket ansvar, rolle og oppgaver PP-tjenesten har i det forebyggende arbeidet overfor skolene?
- Hvordan balanserer PP-tjenesten sakkyndighetsarbeid og bistanden til skoler når det gjelder kompetanse- og organisasjonsutvikling?

6.1 REVISJONSKRITERIER

6.1.1 OPPLÆRINGSLOVEN

Opplæringsloven § 5-6 synliggjør PP-tjenestens to hovedoppgaver:

- å sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering når loven krever det, og
- bistå skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling.

Det siste betegnes ofte som PP-tjenestens systemrettede arbeid. I lovforarbeidene²⁴ står det at dette er tatt inn i loven for å gjøre det mer tydelig at PP-tjenesten, i tillegg til ansvar for individrettet arbeid, også har et ansvar for å bistå i systemrettet arbeid som skolen må gjøre for å legge opplæringen til rette for elever med særlige behov.²⁵

Systemrettet arbeid fra PPT innebærer å bidra til kompetanseheving av personalet i skoler og barnehager, og til å bistå i arbeidet med å utvikle organisasjonene slik at flest mulig barn og elever kan ha ønsket utvikling og læring innenfor rammene skolen og barnehagen kan tilby. Barnet og eleven sees dermed i en større kontekst, som del av den gruppen/klassen og det miljøet det er en del av. Lærerne må ha kompetanse til å oppdage barna og elevene som trenger ekstra tilpasninger i hverdagen, de må kunne kartlegge behovene til disse og følge dem opp på måter som gir dem utbytte.

²⁴ De opprinnelige forarbeidene til opplæringsloven består av NOU 1995:18, Ot.prp. nr. 46 (1997-98) og Innst. O. nr. 70 (1997-98).

²⁵ Utvalget til ny opplæringslov har i sitt høringsutkast uttalt at tjenesten bør ha ansvar for å hjelpe skolen med å legge opplæringen bedre til rette overfor alle elever, ikke bare elever med særlige behov. Utvalget legger til grunn at dette kan bidra til at færre elever trenger individuelt tilrettelagt opplæring, at de som trenger det, får raskere og riktigere hjelp, og at opplæringstilbudet til den enkelte elev blir bedre.

Forskning har vist at det er uklart hvor stor effekt barn og unge har av å tas ut av sine ordinære miljøer for å få spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning²⁶.

Bistand til systemrettet arbeid fra PPT kan dermed sees på som arbeid for å bedre kompetansen i barnehager og skoler slik at flere kan bli ivaretatt innenfor det ordinære, allmennpedagogiske tilbudet og den tilpassede opplæringen. I forlengelsen av dette er det dermed også et mål at tilrettelegging for bedre systemrettet arbeid fra PPT kan bidra til at færre barn og elever får behov for vedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Dette er bra for det enkelte barn, og det er fornuftig fra et økonomisk perspektiv.

6.1.2 RELEVANTE STORTINGSMELDINGER

Kunnskapsdepartementet retter i Meld. St. 18, «*Læring og fellesskap*» (2010-2011),²⁷ fire forventninger til PP-tjenesten:

- at den er tilgjengelig og bidrar til helhet og sammenheng
- at den arbeider forebyggende
- at den bidrar til tidlig innsats i barnehage og skole
- at den er en faglig kompetent tjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner

I Meld. St. 6, «*Tett på-tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*»²⁸ (2019-2020) vil Regjeringen legge til rette for at kompetansen kommer tett på barna og elevene. Regjeringen vil blant annet styrke det tverrfaglige samarbeidet og sette i gang et varig kompetanseløft på det spesialpedagogiske feltet for ansatte i barnehager, skoler og PP-tjenesten. I meldingen påpekes det fra sentralt hold at arbeid med sakkyndige vurderinger og forebyggende arbeid ikke står i noe motsetningsforhold, men at de tvert imot er gjensidig avhengige og forsterker og påvirker hverandre. Regjeringen er bevisst på at sakkyndighetsoppgavene er mer konkrete og presiserte, og at dette påvirker prioriteringene når de vil tydeliggjøre PP-tjenestens arbeid med forebygging og tidlig innsats.

Den nasjonale satsningen med «Kompetanseløftet for spesialundervisning og inkluderende opplæring» startet opp fra skoleåret 2023/24, og er en viktig del av arbeidet med å styrke spesialpedagogikken og inkluderende praksis. Kommunen deltar her i et regionalt samarbeid. Det handler om å «bygge laget» rundt eleven. Satsningen er en oppfølging av Meld. St. 6 «*Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*».

6.1.3 TYDELIGGJØRING AV FORVENTNINGER

Det er gjort flere forsøk fra det offentlige for å tydeliggjøre forventningene til PP-tjenesten.

De fire rådgivende forventningene i Stortingsmeldingen «*Læring og fellesskap*» er et eksempel på dette. Forventningene er blitt konkretisert av Utdanningsdirektoratet gjennom «*Kvalitetskriterium i PP-tjenesta*»²⁹.

²⁶ <https://nettsteder.regjeringen.no/inkludering-barn-unge/nyheter/rapport-fra-ekspertutvalget-for-barn-og-unge-med-behov-for-saerskilt-tilrettelegging/>

²⁷ https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-18-20102011/id639487/?q=Fire%20forventninger%20til%20PP-tjenesten&ch=5#match_0

²⁸ <https://www.regjeringen.no/contentassets/3dacd48f7c94401ebefc91549a5d08cd/no/pdfs/stm201920200006000dddpdfs.pdf>

²⁹ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/pp-tjenesten/kvalitetskriterium-i-pp-tenesta/>

Kriteriene skal hjelpe kommuner og fylkeskommuner med å utvikle egen PP-tjeneste og konkretiserer hvordan tjenesten, kommuner, fylkeskommuner, barnehager og skoler kan arbeide og samarbeide for å utvikle gode tjenester.

De fire veiledende kvalitetskriteriene er: ³⁰

- **«PPT er en faglig kompetent tjeneste**

- PP-tenesta hjelper barnehagen og skolen med å legge til rette tilbudet for barn og unge.
- PP-tenesta skal ha kompetanse til
 - å utføre sakkunnig arbeid for barn, unge og voksne
 - å hjelpe barnehagen og skolen i arbeidet med organisasjons- og kompetanseutvikling.

For å utføre disse lovpålagde oppgåvene er det viktig at PP-tenesta har den naudsynte kompetansen. Det er kommunen og fylkeskommunen som har ansvaret for at PP-tenesta har denne nødvendige kompetansen.

- **PPT er tilgjengelig og medvirker til helhet og sammenheng**

PP-tenesta skal vere tilgjengeleg for sine målgrupper og medverkar til heilskap og samanheng i tiltak for barn, unge og voksne med særskilde behov. Å være tilgjengeleg inneber å bidra med kompetanse, rettleiing, råd og hjelp. PP-tenesta gir òg informasjon til målgruppene, slik at dei veit korleis dei kan få hjelp, og når dei kan vente å få hjelp. Dei får vite kva for moglegheiter dei har til å påverke og gi tilbakemelding om kvaliteten på tilbudet som dei får.

- **PPT arbeider forebyggende**

PP-tenesta skal hjelpe barnehagen og skolen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Dei legg til rette barnehagetilbodet for barn med særskilde behov, og opplæringa for elevar med særskilde behov.

Førebyggjande arbeid inneber at PP-tenesta bidreg til at barnehagar og skolar kjem i forkant av problem og lærevanskar ved å setje i gang tiltak. Det kan vere universelle tiltak eller spesielle tiltak for barnehagar eller skolar med utfordringar.

- **PPT bidrar til tidlig innsats**

Tidleg innsats kan vere innsats på eit tidleg tidspunkt i eit barns liv og å gripe inn tidleg når problem oppstår eller blir avdekte før opplæringspliktig alder, eller i løpet av grunnopplæringa.

PP-tenesta, saman med kommunen, fylkeskommunen, barnehagen og skolen, bidreg til å setje inn tiltak ved å utarbeide sakkunnig vurdering innan rimeleg tid».

I tillegg til omtalen av kvalitetskriteriene, er det under hvert av kriteriene flere punkter som er en operasjonalisering av hva kriteriet innebærer. For å besvare problemstillingen «I hvilken grad PPT bistår skolene med systemrettet arbeid for å legge opplæringen til rette for elever med særlige behov», er det noen av punktene under kriteriene «PPT er tilgjengelig og medvirker til helhet og sammenheng» og «PPT arbeider forebyggende» som er særlig relevante.

Vi finner det relevant å nevne enkelte av punktene som danner grunnlaget for de revisjonskriteriene vi har brukt.

«...

- PP-tenesta har ei avklart rolle i den kommunale og fylkeskommunale organisasjonen.
- PP-tenesta har tid og ressursar til å utføre organisasjons- og kompetanseutvikling og sakkunnig arbeid innan rimelig tid.

³⁰ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/pp-tjenesten/kvalitetskriterium-i-pp-tenesta/>

- *Kommunar, fylkeskommunar, PP-tenesta, barnehagane og skolane har rutinar for PP-tenesta sitt arbeid med organisasjons- og kompetanseutvikling i barnehagane og skolane*
- *PP-tenesta har felles rutinar med barnehagane og skolane for samhandling om organisasjons- og kompetanseutvikling, samhandling om sakkunnig arbeid, oppfølging av sakkunnige vurderigar og samhandling med andre kommunale tenester og andre samarbeidspartarar*
- *Kommunen og fylkeskommunen har i samarbeid med PP-tenesta, barnehagane og skolane konkretisert det ansvaret og dei rollane PP-tenesta har i det førebyggjande arbeidet».*

De fire kriteriene med tilhørende punkter er som nevnt veiledende. Revisjonen mener likevel at lovkravet om at PP-tjenesten skal bistå skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling, både forutsetter

- at PP-tjenesten har tid og ressurser til å hjelpe skolene, dvs. er tilgjengelig for skolene,
- at ansvaret og rollene er avklart slik at det kan være et godt samarbeid mellom PP-tjenesten og skolene,
- at kommunen som skoleeier skal ha kontroll med at lover og regler blir fulgt, og derfor må ha rutiner for å sikre dette.

6.1.4 UTLEDEDE REVISJONSKRITERIER

Med bakgrunn i ovennevnte kilder er følgende revisjonskriterier utledet:

- PPT skal være tilgjengelig og bidra med kompetanse- og organisasjonsutvikling til skolene.
- Det er avklart hvilket ansvar, rolle og oppgaver PP-tjenesten har i det forebyggede arbeidet overfor skolene.

6.2 ORGANISERINGEN AV PPT I SØNDRE LAND KOMMUNE

Før januar 2024, var PP-tjenesten en del av avdelingen for opplæring og inkludering, sammen med grunnskolene og flyktningetjenesten/voksenopplæringen.

I november 2023 opplyste kommunalsjefen at avdelingen skulle omorganiseres. Fra 2024 vil kommunen ha en ny avdeling som består av PP-tjenesten, støttetjenestene for PP-tjenesten, barne- og familiekoordinator, ungdomslosen, spesialpedagoger voksenopplæring, spesialpedagog barnehage, logoped og overgangslærer mellom barnehage og skole. Formålet er å samordne den tverrfaglige innsatsen bedre³¹, og få en tettere lederoppfølging av blant annet PPT. Den nye avdelingen skal ledes av Erik Hagaseth Haug (som tidligere var rådgiver i Utviklings- og rådgiverstaben i kommunen).

³¹ Kommunalsjefen opplyser at en av utfordringene er å få informasjonsflyten til å bli god nok. Det er for lang avstand mellom tjenestene på tvers av avdelinger. For eksempel har de en ungdomslos som pr. i dag jobber med skolefravær. Samtidig gir PP-tjenesten bistand til å løse de samme utfordringene uten at de kjenner til hverandres arbeid.

PPT har pr. i dag tre årsverk i kommunen. Kapasiteten til PPT har de siste årene vært redusert, bl.a. på grunn av langtidssykmeldinger. I oktober 2023 startet en ny ansatt som overlapper med en som ble pensjonist ved årsskiftet.

Det har over tid vært etterslep med sakkyndige vurderinger. I sommerferien 2023 arbeidet PPT ekstra for å komme ajour, men det løste ikke utfordringene.

6.3 «PPT SKAL VÆRE TILGJENGELIG OG BIDRA MED KOMPETANSE- OG ORGANISASJONSUTVIKLING TIL SKOLENE».

Nedenfor presenterer vi hvilken informasjon vi har innhentet fra kommunen.

Informasjon i dokumenter

Kommunen har et «Kvalitetssystem for spesialundervisning».³² Det framkommer av dokumentet at «*Retten til spesialundervisning utløses når eleven ikke har et tilfredsstillende utbytte av den tilpassete opplæringen. Derfor vil retten til spesialundervisning henge nært sammen med organiseringen, innholdet og kvaliteten i den tilpassete opplæringen*». Som en del av kvalitetssystemet er det utarbeidet «Rutine i saksgang for spesialundervisning». PPT sin rolle beskrives der i forbindelse med henvisning for sakkyndig vurdering. PPT sin rolle i arbeidet med kompetanse og organisasjonsutvikling er ikke omtalt i noen av dokumentene. Kommunalsjefen har opplyst at det ikke er egne rutiner som gjelder bistand til det systemrettede arbeidet.

PPT har faste kontaktmøter³³ med skoler og barnehager. Hver tredje uke er PPT ute på de store enhetene som er

- Søndre Land ungdomsskole (SLUS),
- Fryal skole,
- Odnnes skole, samt
- de store barnehagene.

På de små enhetene har de kontaktmøter to ganger i halvåret. Dette er barnehagene med kun en avdeling og Land Montessori skole.

På møtene går skolene gjennom saker som er meldt inn på forhånd samt status rundt enkeltelever. Dette kan være elever som er henvist til PPT eller elever/barn det er bekymring rundt.

I kommunens tertialrapport for 1. tertial 2023 framgår det at «*(..) Kompetanseløftet er fortsatt i en kartleggende fase. Vi har deltatt på regionale samlinger, samt gjennomgått status på felles ledermøte i oppvekst*».

³² Kvalitetssystem kommunalomsråde oppvekst. Godkjent 26.0.2019. Revidert 03.05.2022

³³ I kontaktmøtene deltar spesialpedagog og rektor fra Fryal skole, spesialpedagog, inspektør og rektor fra SLUS, rektor og støttefunksjon/inspektør fra Odnnes skole og rektor fra Land Montessori skole.

PP-tjenesten er en sentral aktør i satsningen, og systemarbeidet ut mot barnehage og skole skal styrkes. Ut fra dette har kontaktmøtene mellom PPT og henholdsvis barnehage og skole blitt prioritert i perioden til tross for store kapasitetsutfordringer innen PP- tjenesten».³⁴

Informasjon fra intervjuer

PP-rådgiverne opplyser at de ikke har hatt mulighet til å bistå skolene med systemrettet arbeid i så stor grad som ønsket. Dette skyldes kapasiteten hos PPT, og at arbeidet med sakkyndige vurderinger har tatt mye tid. Rektorene uttrykker at ressurssituasjonen hos PPT og etterslepet med sakkyndige vurderinger har ført til at elever ikke har fått den bistanden de har rett på. Både rektorene og koordinatorene for spes.ped. er likevel godt fornøyd med samarbeidet med PPT gjennom de faste kontaktmøtene. De har hatt oversikt over hvilke elever som mangler sakkyndig vurdering. Skolene uttaler at saksbehandlingstiden på sakkyndige vurderinger i enkelte tilfeller har tatt både 2 og 3 år, og at elevene det gjelder i denne perioden har stått uten vedtak om spesialundervisning. Ressurssituasjon har gått mest utover bistanden til det systemrettede arbeidet ved skolene, og PPT har ikke hatt anledning til å bistå skolene i så stor grad som de og skolene ønsker.

Kommunalsjefen opplyser til revisjonen at det er utfordrende for PPT å bygge nok kapasitet til å kunne prioritere veiledning på systemnivå. PP-tjenesten må i hovedsak prioritere individualsaker som krever sakkyndig utredning. PP-rådgiverne mener at flere av utfordringene kan løses med systemrettet arbeid. I skoleåret 2022/23 var de inne på alle skolene med bistand til systemrettet arbeid.

- Ved ungdomsskolen og en av barneskolene har de snakket om verktøyet pedagogisk analyse. De opplever at dette har ført til at det har blitt enklere for å ta metoden i bruk i konkrete saker.
- Ved en av barneskolene ga de bistand til å finne ut hvordan skolen best kunne tilrettelegge fagene ut fra elevenes nivå. PPT bistod ved bruk av «Språk 6-16».
- Høsten 2023 bisto de samme skole med før- og etter kartlegging ved gjennomføring av begrepslæring. Det var en lærer som ønsket bistand til dette.
- I 2022 bisto PPT med «Klasselesekurs» overfor skolene.

PPT opplever selv at de har hatt noe mer tid til systemrettet arbeid skoleåret 2022/23 og 2023/24.

Et eksempel på hvordan PPT kan hjelpe skoler med systematisk arbeid er når de får flere henvisninger fra en klasse. Da kan de i møter med skolen få informasjon om klassen og vurdere om å tiltak på klassenivå kan forbedre skolehverdagen for flere elever. Et tiltak de kan anbefale etter å ha observert elevene i klasserommet, er for eksempel å senke fagnivået.

Et annet eksempel er at i en klasse som hadde hatt mye uro over tid hjalp PPT med å tilrettelegge undervisningen faglig. De var til stede som observatør i klassen og så at uroen skyldtes faglige utfordringer. De ga deretter veiledning, hadde samtaler og støttet læreren. Skolen forteller at de ser hvor verdifull denne hjelpen var og ønsker at PPT skal være mer til stede på skolen for å observere og vurdere elevene i deres daglige miljø.

³⁴ <https://www.sondre-land.kommune.no/globalassets/02-dokumenter/politikk-og-organisasjon/politiske-saksdokumenter/tertialrapport/rapport-pr-1.-tertial-2023---endelig-utgave.pdf>

Både PP-rådgivere og de som har ansvar for spesialundervisning ved skolene etterlyser en tydeligere ledelse på systemnivå, og tydelige føringer på hvordan skolene skal forholde seg til det systemrettede arbeidet.

Flere av skolene opplyser at de har tett og god kontakt med PPT, ofte på daglig basis. Skolene opplever at PPT er tilgjengelige for spørsmål og diskusjoner, og at de er en god støtte i vanskelige saker. En av skolene opplyser at de er blitt flinkere til å huske på å invitere PPT inn i ulike fora ved skolene. Alle rektorene er enig i at PPT i større grad må inkluderes. Ved to av skolene er PPT med som deltaker ved skolens planleggingsdager når de har anledning, og ved en av skolene deltar PPT noen ganger på fellesmøter en gang i uken, hvor alle lærere og rektor deltar. PPT deltar også på oppstartsmøter i forbindelse med skolestart. En av de andre skolene uttaler at det vil være nyttig om PPT i større grad kunne deltatt på skolens personal- og internmøter.

Ved flere skoler har de personell som til dels har sammenfallende oppgaver som PPT. Dette er f.eks. psykososial rådgiver, ungdomslos og overgangslærer mellom barnehage og skole. Både PPT og skolene ser at det kan være forvirrende for elevene å vite hvem de skal kontakte dersom de har utfordringer i skolehverdagen.

Rektorene opplyser at deres inntrykk er at de ansatte vet hva som ligger i begrepet «systemrettet arbeid», men at ledelsen kunne tydeliggjort dette. Da kunne lærerne i større grad settes i posisjon til å se muligheter for tiltak og be om bistand fra PPT³⁵. En av rektorene uttaler at «*Det blir en større forståelse for mer systemrettet arbeid dersom en klarer å se individet i systemet. Ved å jobbe godt i fellesskap så hjelper en individene også*». Ellers mener skolene at det er god kunnskap om hva PPT kan bidra med overfor skolene, men at dette i hovedsak gjelder de lærerne som ofte har kontakt med PPT. Ved en av skolene er dette tatt opp på fellesmøtene ved skolen.

6.4 «DET ER AVKLART HVILKET ANSVAR, ROLLE OG OPPGAVER PP-TJENESTEN HAR I DET FOREBYGGEDE ARBEIDET OVERFOR SKOLENE»

Ansaret for de faglige oppgavene i PPT har ifølge kommunalsjefen gått på rundgang mellom de tre pedagogisk ansatte rådgiverne. En tidligere leder har fra høsten 2022 bistått PPT for å redusere sårbarheten i tjenesten. Hun deltok i starten i ansvarsgruppemøter for fem elever. Ifølge PP-rådgiverne var det lite kontakt mellom denne personen og PP-rådgiverne. Den tidligere lederen for PPT deltar i dag på ansvarsgruppemøter for to elever.

Utover å stenge kontoret for en kort periode, og at PP-rådgiverne jobbet i sommerferien 2023 med sakkyndige vurderinger, mener ansatte i PPT at det ikke er satt inn langsiktige tiltak for å bedre kapasitetsutfordringene. De opplever at ledelsen har hatt liten forståelse for behovet for å sette inn konkrete tiltak for å redusere saksbehandlingstiden. Når det gjelder kapasitetsutfordringene uttaler PP-rådgiverne at spørsmålet om behovet for ressurser i PP-tjenesten i større grad skulle vært vurdert ut fra behovene i skolene og barnehagene samt antall henviste barn til PPT, og ikke ene og alene opp mot prognoser av det synkende elevtallet i skolene fremover.

Ved omorganiseringen av avdelingen pr. januar 2024 vil en av PP-rådgiverne få rollen som fagansvarlig. Da intervjuet ble gjennomført var det ikke avklart hvilke arbeidsoppgaver eller ansvar som følger med stillingen.

³⁵ Revisjonen planla å sende ut en kartlegging til lærerne, hvor bl.a. spørsmål om i hvilke tilfeller de ville meldt om behov for systemrettet arbeid, og hva de mener PPT kan bidra med i så måte. Med bakgrunn i reduisering av antall timer i prosjektet var det ikke mulig å gjennomføre dette.

Kommunen har ikke rutiner for sakkyndighetsarbeidet i PPT utover det som er fastlagt i «Kvalitetssystem for spesialundervisning». Innledningsvis står det i denne at *«(..)Med utgangspunkt i disse veilederne angir kvalitetssystemet noen overordnede prinsipper og rammer for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, og angir konkret hvilke prosedyrer som skal benyttes i Søndre Land kommune.*

Formålet med kvalitetssystemet er å sikre at barnehagebarn og skoleelever med behov for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning får et kvalitativt godt tilbud.»

På revisjonens spørsmål om PPT og skolene har konkretisert ansvaret og rollene PPT har i det forebyggende arbeidet, svarer både PPT og rektorene at det ikke er gjort. De svarer også at PPT og skolene ikke har felles rutiner for samhandlingen om sakkyndighetsarbeidet, bistanden til systemrettet arbeid eller oppfølgingen av sakkyndige vurderinger.

Kommunalsjefen opplyser at skolene jobber systemrettet ved å benytte verktøyet Trygghetssirkelen/ «Circle of security» (COS).³⁶ Dette er en kommunalt sektorovergripende satsning som har søkelys på de voksnes relasjonskompetanse i møte med barn, og kunnskap om tilknytningspsykologi. I tilstandsrapporten for 2022 kommer det fram at skolene har tatt del i dette fra 2019. Verktøyet skal gjøre skolens ansatte bedre rustet til å møte hver enkelt elev på en best mulig måte.

Kommunalsjefen opplyser at han har dialog med PP-rådgiverne, og at det bl.a. hentes ut statistikk til tilstandsrapporten som han har ansvar for hvert år. Han har møter med PPT omtrent en gang i måneden der de går gjennom status på det arbeid som gjøres. Videre får han informasjon fra kontaktmøtene. Kommunalsjefen har også månedlige møter med rektorene.

PP-rådgiverne sier at det før omorganiseringen var få spørsmål om deres oppgaver fra kommunalsjefen/leder av PPT. I hovedsak har det vært PP-rådgiverne som har tatt opp saker. De har etterspurt deltakelse i ledermøtene for å få informasjon om hva som skjer på eget fagfelt i kommunen. Kommunalsjef/PP-leder har ikke informert PP-rådgiverne etter at han har deltatt på ledermøter hvor saker som angår PPT har vært tatt opp. Kommunalsjefen har opplyst at det etter omorganiseringen vil bli ett møtepunkt i måneden.

Samhandlingen mellom PPT og skolene skjer i hovedsak gjennom kontaktmøtene hver 3. uke. PP-rådgiverne opplyser at det er disse møtene som gjør at de klarer å holde en viss oversikt over fagområdet. Skolene setter opp saksliste til møtene, men PPT kan også spille inn saker.

PPT deltar på skolenes planleggingsdager der de har mulighet. Utover dette opplyses det at de har mye kontakt med skolene, både med koordinatorene for spes.ped., ledere og lærere. PPT opplever at skolene er «gode sparringspartnere» og at de har gode faglige diskusjoner.

I overgangene fra barnehage til barneskole og fra barneskole til ungdomsskole deltar PPT i samarbeidsmøter om enkeltbarn. Møtene starter vanligvis høsten før overgangen.

³⁶ COS er et verktøy som bygger på tilknytningsteori og forskning. COS, eller Trygghetssirkelen kan være et veikart for hvilke behov eleven har, hva signalene de gir betyr, og hva vi kan gjøre for å møte eleven bedre i deres behov. COS kan f.eks. brukes som et arbeidsverktøy i samtale og veiledning av foreldre.

På møtene deltar representant fra barnehage eller skole som barnet kommer fra, representant fra PPT, representant fra skolen barnet skal over til (spes.ped./kontaktlærer/ped.leder) og foresatte. Barnehagene og barneskolene har også egne møter ved overgang barnehage til barneskole/ungdomsskole/videregående skole. PPT har ikke hatt noen kontakt med overgangslæreren som skal følge barn over fra barnehage til skole. PPT har heller ikke fått noen informasjon om dette har fått noen innvirkning på overgangen fra barnehage til skole for barna med særlige behov.

PPT forsøker å ha møter med foreldre og skole før en eventuell henvisning om spesialundervisning. Der går PPT gjennom bekymringer fra skole og hjem, behov for tilrettelegginger, ønsker osv. Ofte informerer skolen om hva de har tenkt, og det forsøkes ut tilrettelegging av undervisning i klasserommet. På dette stadiet bistår ofte PPT kontaktlæreren til eleven. Andre ganger sendes det en henvisning om spesialundervisning med en gang, og PPT, skole samt foresatte har et oppstartsmøte der vegen videre avklares.

PPT opplever at det er liten kontakt fra skolen sin side ved utforming av elevens IOP eller årsrapport, men at enkeltsaker kan bli tatt opp på kontaktmøtene. Det har vært tilfeller hvor lærere som har elever med spesialundervisning har tatt kontakt med PPT for spørsmål om hvordan de skal konkretisere målene ut fra elevens behov.

I enkelte sakkyndige vurderinger anbefaler PPT at de blir kontaktet når elevens IOP skal lages. De opplever likevel ikke at skolene tar kontakt. PP-rådgiverne sier at de heller ikke blir kontaktet der faglærere eller spesialpedagoger skriver i elevens IOP/årsrapport at det er behov for ny sakkyndig vurdering eller at eleven har behov for mer bistand påfølgende skoleår. PP-rådgivere opplyser likevel at lignende spørsmål kan komme fram i kontaktmøtene rundt enkeltelever, men at det ikke er en systematisk oppfølging.

Kommunalsjefen har opplyst til revisjonen at omorganiseringen av avdelingen fra januar 2024 er gjort for å samordne den tverrfaglige innsatsen bedre, samt å få en nærmere lederoppfølging av blant annet PPT. Erfaringen er at lederspennet har blitt for stort når kommunalsjef har fått for mange stabsfunksjoner direkte lagt under seg. I tillegg uttaler kommunalsjefen at informasjonsflyten til PPT fra ledernivå om andre prosjekter og arbeid de kunne hatt nytte av ikke har vært god nok siden omorganiseringen i 2021. De har forventninger om at dette skal bli bedre med omorganiseringen som skal skje fra nyttår.

I oppstartsmøtet sa kommunalsjefen at skolene kan ha ulike forventninger til PPT, at det kan være usikkerhet med hensyn til hva som er PPT sitt mandat overfor skolene og hva de kan bidra med. Gjennom kontaktmøtene og den løpende kontakten har PPT jobbet tettere opp mot skolene. Det har blitt et bedre samarbeid rundt bistand til systemrettet arbeid. PP-rådgiverne selv opplever at det i skolene er kunnskap om PPT rundt faglige spørsmål og råd, men i mindre grad når det gjelder det psykososiale.

Det er ofte ulike fagpersoner inne i sakene. Dette kan være psykososial rådgiver, miljøterapeut og helsesykepleier. Til forskjell fra disse er ikke PPT inne med individsamtaler, men prøver å se på systemet. Skolene har egne team med helsesykepleier, og PP-rådgiverne stiller spørsmål ved om de her, i enkelte tilfeller, burde vært invitert med i teamdrøftelser. Det at det er mange tilgjengelige yrkesgrupper rundt eleven på skolen som kan gi bistand mht. ulike forhold, mener PPT kan gjøre det vanskelig for eleven å manøvrere i terrenget.

6.5 VURDERINGER

Revisjonen gir i det følgende sin vurdering av de innsamlede data opp mot revisjonskriteriet som er utledet for denne problemstillingen:

- **PPT skal være tilgjengelig og bidra med kompetanse- og organisasjonsutvikling til skolene**

Revisjonens inntrykk i undersøkelsen er at PPT ønsker å være en tilgjengelig samarbeidspartner for skolene på systemnivå, men at det meste av tjenestens kapasitet går med til å jobbe individrettet. Ledelsen i kommunen har over tid vært kjent med kapasitetsutfordringene ved PPT.

Revisjonen mener det er positivt med jevnlige kontaktmøter. Dette gjør at PPT er tilgjengelig for skolen, de bygger felles kompetanse og forståelse av mål og utfordringer, og PP-rådgiverne holder seg oppdatert på situasjonen ved den enkelte skole. Det fremstår for revisjonen at det er noe ulikhet mellom skolene i hvor store grad PPT blir invitert inn i ulike fagfora. Revisjonen vurderer at skolene og ledelsen ved skolene i større grad bør inkludere PPT i fora der PP-rådgiveren kommer tettere på undervisningspersonalet. Revisjonen vurderer at en av skolens oppgaver bør være å etablere gode strukturer der PPT inngår som naturlig del av «laget rundt eleven», og at PP-rådgiverne involveres i de systemrettede tiltakene og utviklingsprosjektene som skolen drifter.

PPT har de siste årene i liten grad bistått skolene med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Revisjonens oppfatning er at dette har flere og sammensatte årsaker. I tillegg til presset kapasitet, har revisjonen merket seg at flere har opplyst om liten eller ingen grad av systematisk oppfølging fra ledelsens side som en av årsakene til at PPT ikke har hatt mulighet til bl.a. å bistå skolene med systemrettet arbeid i det omfanget som både skolene og PPT ønsker eller har behov for. Revisjonen vurderer at en tydelig ledelse på systemnivå om hvordan PPT og skolene skal forholde seg til det systemrettede arbeidet, herunder utarbeidelse av en rutine som evalueres jevnlig, vil kunne gjøre det systemrettede arbeidet fotutsigbart og det vil kunne fremme forståelsen av hva PPT kan bidra med av bistand både blant ledere og øvrige ansatte ved skolene.

Omfanget av PPT sin bistand med systemrettet arbeid overfor skolene har de siste årene vært lav, selv om det nevnes eksempler på slik bistand. Både gjennom intervjuer og i flere av kommunens overordnede dokumenter kommer det frem at antall vedtak med spesialundervisning må ned. Rådmannen har i «Handlings- og økonomiplan 2024-2027» bl.a. uttrykt at det på ungdomsskolen er «uforholdsmessig mye spesialundervisning knyttet til enkeltvedtak» og at det derfor er viktig å videreføre tiltak som kan bidra til en reduksjon av behovet for spesialundervisning. Revisjonen kan ikke se at det er gjennomført en risikovurdering på hvordan målet om reduksjoner av antall vedtak om spesialundervisning skal nås, og vurderer at en slik gjennomføring vil være et nyttig tiltak som ledd i kommuneledelsen internkontroll med PP-tjenesten.

- **Det er avklart hvilket ansvar, rolle og oppgaver PP-tjenesten har i det forebyggende arbeidet overfor skolene.**

Revisjonens undersøkelser viser at kommunen ikke har rutiner/prosedyrer som bidrar til å avklare PPT sitt ansvar, roller og oppgaver i det forebyggende arbeidet overfor skolene. Det er heller ingen samarbeidsavtale med den enkelte skole. Det eksisterer et «Kvalitetssystem for spesialundervisning» som baserer seg på veilederen om spesialundervisning, og kun om saksgangen når det gjelder spesialundervisning.

Undersøkelsene tyder på at fravær av styring og systemer ved PPT har ført til at de ansatte ved PPT har løst sine oppgaver på best mulig måte. Det er ikke etterspurt rapporteringer fra nærmeste leder selv om det har vært kunnskap om virkningene av kapasitetsutfordringene.

Det er positivt at PPT og skolene har oppmerksomhet rettet mot viktigheten av systemrettet arbeid, men det er en svakhet at det ikke er etablert systemer og rutiner for å ivareta denne delen av PPT sitt ansvar. Disse kunne bl.a. tydeliggjort ansvaret, henvisningsrutiner, faste kontaktpersoner, deltakelse i tverrfaglige fora o.l., samarbeidsavtaler med den enkelte skole og tilbud om bistand fra PPT. Kommunen har ingen rutine for PPT sin bistand til det systemrettede arbeidet overfor skolene. Revisjonen vurderer at dette kan føre til at den bistanden som ytes overfor skolene kan bli noe tilfeldig og personavhengig.

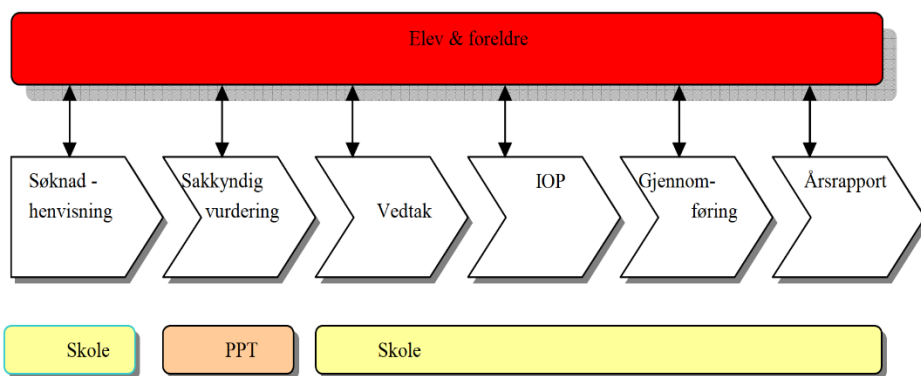
Videre eksisterer det ikke en egen rutine for sakkyndighetsarbeidet utover det som er fastlagt i «Kvalitetssystem for spesialundervisning».

7. GJENNOMFØRING AV SPESIALUNDERVISNING

Dette kapitlet omhandler skolenes gjennomføring av spesialundervisning, og om denne er i henhold til enkeltvedtaket og individuell opplæringsplan.

De fire dokumentene sakkyndig vurdering, vedtak, IOP og årsrapport er sentrale når det gjelder spesialundervisning.

Figuren nedenfor viser prosessen fra det tidspunktet henvisningen sendes til årsrapport er godkjent.



Figur 1, Prosess spesialundervisning

Revisjonen har valgt å undersøke dokumentene som omhandler sakkyndig vurdering, vedtak om spesialundervisning/tidsbegrenset vedtak, individuell opplæringsplan (IOP) samt årsrapport. Vi har tatt utgangspunkt i hva som står i dokumentene om innhold, omfang, kompetanse og organisering av spesialundervisningen.

Problemstillingen er:

I hvilken grad gjennomføres spesialundervisningen i tråd med enkeltvedtaket og individuell opplæringsplan?

7.1 REVISJONSKRITERIER

7.1.1 BARNEKONVENSJONEN

Barnekonvensjonen skal sikre grunnleggende menneskerettigheter for barn. Opplæring er en slik menneskerett. Retten er regulert i barnekonvensjonen artikkel 28 og 29³⁷. Opplæringen skal utvikle barnets personlighet, talenter og evner så langt det er mulig.

Retten til opplæring må ses i sammenheng med prinsippet om «barnets beste» i barnekonvensjonen artikkel 3. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som berører barn. For å vite hva som er elevens beste i opplæringen, må man høre eleven. Barnekonvensjonen artikkel 12 gir barn rett til å gi uttrykk for sitt syn i alle forhold som berører dem. En vurdering av om eleven skal ha spesialundervisning, hva innholdet i spesialundervisningen skal være og hvordan den skal organiseres, er forhold som i stor grad berører eleven. Barnekonvensjonen artikkel 23 gir barn med funksjonsnedsettelse rett til en opplæring og undervisning som fremmer barnets sosiale integrering og personlige utvikling.

Veileder til bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen³⁸

Utdanningsdirektoratet har utgitt en veileder om barnekonvensjonens betydning i saker etter opplæringsloven. Dokumentet heter “*Veiledning til bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen*”, og ble utgitt i 2017. I denne presiseres det i punkt 4.3 at vurderingen av barnets beste og vekten av dette hensynet i saken skal synliggjøres i begrunnelsen for vedtak. Vekten vil kunne variere ut fra bl.a. barnets alder og modenhet, styrken av barnets ønske, hvilke type spørsmål det gjelder og styrken av de momentene som eventuelt taler mot å følge barnets syn.

7.1.2 OPPLÆRINGSLOVEN

Opplæringsloven kapittel 5³⁹ regulerer spesialundervisning i skolen. Paragraf § 5-1 fastslår at elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning.

³⁷ Barnekonvensjonen https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_8#KAPITTEL_8

³⁸ <https://www.udir.no/globalassets/filer/regelverk/rundskriv/veiledning-til-bruk-av-barnekonvensjonen.pdf>

³⁹ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61/KAPITTEL_6#KAPITTEL_6

Opplæringsloven inneholder særlige krav til saksbehandlingen i forbindelse med vedtak om spesialundervisning. Blant annet krever opplæringsloven at det skal foreligge en sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialundervisning, og at vurderingen skal utføres av PP-tjenesten. Loven stiller også krav om hva den sakkyndige vurderingen skal inneholde.

Før skolen henviser en elev til PPT med tanke på sakkyndig vurdering av behov for spesialundervisning, skal skolen ha vurdert og eventuelt prøvd ut tilpasning av opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-4. For elever hvor det er åpenbart at tilpasning innenfor ordinær opplæring ikke kan gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, kreves det ikke at skolen vurderer og prøver ut tilpasninger før henvisning til PPT.

Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning

Utdanningsdirektoratet har utgitt *“Veilederen Spesialundervisning”*, publisert i 2014, og sist endret i januar 2021. Dokumentet gir blant annet veiledning for hvordan skolene kan gjøre tilpasninger innenfor ordinær opplæring og henvisning til PPT.

I punkt 7.4. framgår det: *«Det er skolen som fatter enkeltvedtak om spesialundervisning. Den sakkyndige vurderingen er rådgivende. Dersom skolen velger å ikke følge den sakkyndige vurderingen når det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, stilles det særlig høye krav til begrunnelsen».*

Sakkyndig vurdering

Før skolen fatter et vedtak om spesialundervisning, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av de særlige behovene til eleven, jf. opplæringsloven § 5-3. Vurderingen skal utarbeides av PP-tjenesten. Vurderingen bør være klar, tydelig og individualisert, jf. *“Veilederen Spesialundervisning”* s. 47. Spesialundervisning er en rett, og ikke en plikt. Det skal derfor foreligge et samtykke fra elev/foresatt før skolen kan henvise til PPT om sakkyndig vurdering. Den sakkyndige vurderingen skal være grunnlaget for enkeltvedtaket om spesialundervisning. Vurderingen kan gjelde for flere år dersom grunnlaget for spesialundervisning ikke endres.

Vedtak om spesialundervisning

Elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Skolen skal fatte et enkeltvedtak som klart og tydelig sier hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. Elev/foresatt skal samtykke til spesialundervisning før det fattes et enkeltvedtak. Det er understreket i forarbeidene til opplæringsloven at det må framgå klart og fullstendig hva slags opplæringstilbud eleven skal ha.

I henhold til *“Veileder spesialundervisning”* kap. 7.2, skal enkeltvedtaket blant annet omhandle

- innhold (hva slags opplæringstilbud, avvik fra læreplanverket; herunder kompetansemål og timer, hvilke fag avviket skal gjelde for, fritak fra vurdering mv),
- omfang (antall årstimer mv),
- organisering (i klassen/gruppe, liten gruppe, eneundervisning, alternativ opplæringsarena) og
- kompetanse (lærer, spesialpedagog, logoped, assistent mv.).

Vedtaket må gi en begrunnelse som er basert på den enkelte eleven og elevens behov. *“Det er ikke mulig å avgjøre hva som er et forsvarlig opplæringstilbud for en elev ved å bruke et standardisert enkeltvedtak”*, jf. *“Veileder Spesialundervisning”* s. 69.

Når skolen skal vurdere hvilket omfang, innhold, organisering og kompetanse som skal være med i vedtaket om spesialundervisningen, er vurderingen av barnets beste hvor elevens syn kommer frem viktig, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Det skal sterke hensyn til for at skolen kan sette elevens beste til side.

Ifølge Utdanningsdirektoratets veileder er det skoleeier som har myndighet til å fatte enkeltvedtak, men denne kan delegere myndigheten til rektor eller annen leder ved skolen.

Overgangen mellom barnehage og skole fordrer et samarbeid mellom barnehage, skole og foreldre. Dersom det er behov for omfattende tilrettelegging, må dette etableres i god tid før barnet begynner på skolen. Kunnskapsdepartementet har en egen veileder om samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole, «*Fra eldst til yngst*».⁴⁰

“Veilederen Spesialundervisning” slår videre fast at «Det er i strid med opplæringsloven å gi elever tilrettelagt opplæring eller avvik fra Læreplanverket utover det som følger av kravet om tilpasset opplæring uten at det er fattet et enkeltvedtak».

Varigheten av enkeltvedtaket om spesialundervisningen må komme tydelig fram, jf. opplæringsloven § 5-1 første ledd og forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25. Enkeltvedtaket kan ikke ha lengre varighet enn den sakkyndige vurderingen vedtaket bygger på. Det følger av veilederen, punkt 7.7, at som hovedregel bør enkeltvedtaket gjelde for ett opplæringsår av gangen.

«Hvis elevens behov antas å være rimelig stabilt, er det mulig å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning som gjelder for mer enn ett år. Nye individuelle opplæringsplaner kan utarbeides på grunnlag av enkeltvedtaket. Hvis den sakkyndige vurderingen er utarbeidet for ett år må den oppdateres og det må fattes nytt enkeltvedtak når året er gjennomført. Dersom den sakkyndige vurderingen er utarbeidet for en tidsperiode, på for eksempel tre år, mens skolen har enkeltvedtak for kun ett år, må det vurderes om den samme sakkyndige vurderingen også kan legges til grunn når nytt enkeltvedtak skal fattes. Det må vurderes blant annet om eleven har utviklet seg slik at det er grunn til å tro at elevens behov har endret seg fra da den sakkyndige vurderingen ble utarbeidet.

Når det nærmer seg avslutningen av et opplæringsår bør skolen vurdere hvilke elever som skal ha enkeltvedtak om spesialundervisning før neste opplæringsår begynner. Dette bør gjøres for at den sakkyndige vurderingen, enkeltvedtaket og den individuelle opplæringsplanen (IOP) er ferdig utarbeidet når eleven starter neste opplæringsår. Det er viktig at skolen utarbeider et godt system for dette».

Når det gjelder vedtak om spesialundervisning og overgangen mellom barneskole og ungdomsskole kommer det fram av veilederen at vurderingen av om en elev har behov for spesialundervisning på ungdomstrinnet, kan begynne før skolestart i en dialog med eleven/foreldrene og den tidligere skolen. Skolen kan som regel ikke bruke det samme enkeltvedtaket om spesialundervisning både på barnetrinnet og ungdomstrinnet. Dette har sammenheng med at vedtaket er knyttet til det ordinære opplæringstilbudet på barnetrinnet, og at det er andre kompetansemål fra 8. trinn.

Det er likevel mulig å fatte et tidsbegrenset enkeltvedtak i en overgangsperiode som bygger på en sakkyndig vurdering fra barnetrinnet, inntil skolen har fattet et nytt enkeltvedtak om spesialundervisning.

Hvis perioden for den sakkyndige vurderingen er utløpt eller skolen vurderer at elevens behov for spesialundervisning er endret, skal skolen be om en ny sakkyndig vurdering fra PPT. Dette krever et nytt samtykke fra elever over 15 år eller fra foreldre til elever under 15 år.

⁴⁰ <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/veileder/f-4248-fra-eldst-til-yngst.pdf>

Individuell opplæringsplan (IOP)

Skolen skal utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP) for alle elever med spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5. Planen skal vise målet for og innholdet i opplæring og hvordan den skal gjennomføres. Enkeltvedtaket om spesialundervisning gir de absolutte rammene for IOP, jf. *“Veilederen Spesialundervisning”*. Elevens IOP skal utarbeides så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er fattet. Det kan være aktuelt å begynne dette arbeidet noe før, men planen kan ikke ferdigstilles før et enkeltvedtak om spesialundervisning er fattet.

IOP skal være et arbeidsverktøy for skolens ansatte for å sikre at opplæringstilbudet er i samsvar med elevens rettigheter etter enkeltvedtaket.

Årsrapport

Skolen skal utarbeide en årsrapport for alle elever med spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5 andre ledd. Årsrapporten skal gi en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling ut fra målene satt i elevens IOP.

Skolen skal rådføre seg med eleven når årsrapporten utarbeides, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Skolen skal sende årsrapporten til elever over 15 år, til foreldre til elever under 18 år og til kommunen.

Spesialundervisning skal gjennomføres som forutsatt i vedtak og IOP

Innvilget spesialundervisning gir en individuell rett til ekstra ressurser for den enkelte elev. For situasjoner der det ikke er samsvar mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning, får ikke eleven denne retten.

Det følger av Utdanningsdirektoratets *“Veilederen Spesialundervisning”* kapittel 8.6 at

«Skolen skal planlegge og gjennomføre opplæringen til eleven slik at eleven får den spesialundervisningen han eller hun har krav på. Enkeltvedtak om spesialundervisning gir eleven en individuell rett til ekstra ressurser. Det er viktig at eleven/foreldrene har gjort seg godt kjent med enkeltvedtaket og følger med på hvilket opplæringstilbud eleven faktisk får.

Det kan være mange årsaker til at den individuelt tildelte ressursen som eleven har krav på, og den ressursen som eleven faktisk får tildelt, ikke samsvarer. Det er viktig at skolens praksis samsvarer med enkeltvedtaket. Dersom eleven mister timer, skal dette tas igjen, så langt det er pedagogisk forsvarlig. Gjennom enkeltvedtaket har eleven fått rett til et minstekrav for at elevens opplæringstilbud skal bli forsvarlig. Hvis noe av denne opplæringen forsvinner, kan det føre til at elevens opplæringstilbud ikke lenger er forsvarlig. Dette fører til at skolen ikke oppfyller sine forpliktelser etter opplæringsloven. Eleven/foreldrene kan klage til statsforvalteren dersom spesialundervisningen ikke gjennomføres slik det er fastsatt i enkeltvedtaket».

Dette gjør det nødvendig for skolen å ha et system som sikrer oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og gjennomført spesialundervisning.

7.1.3 UTLEDEDE REVISJONSKRITERIER

Med bakgrunn i ovennevnte kilder er følgende revisjonskriterier utledet:

- A) Når skolen treffer enkeltvedtak om spesialundervisning, skal det bygge på en sakkyndig vurdering utført av PP-tjenesten.
- B) Skolen skal gjennomføre spesialundervisningen i samsvar med vedtaket om spesialundervisning og IOP. Dette innebærer følgende:
 - Vedtaket må være klart og tydelig når det gjelder omfang, innhold, kompetanse og organisering.
 - Det skal lages en IOP som bygger på enkeltvedtaket om spesialundervisning.
 - Skolen skal utarbeide en årsrapport årlig som gir en vurdering av om eleven har nådd de mål som ble satt i elevens IOP.
 - Skolen skal ha oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning. Tapt spesialundervisning skal tas igjen dersom det er pedagogisk forsvarlig.
 - Elev/foresatt skal trekkes inn i utforming og vurderinger av tilbudet så langt det er mulig.

7.2 SAKKYNDIG VURDERING, VEDTAK, IOP OG ÅRSRAPPORT

Nedenfor vil vi gå igjennom hvilke rutiner og maler kommunen har, hva informantene har uttrykt og hva vi ser av elevmappene.

Etter forespørsel fra revisjonen oversendte skolene elevmappene til alle kommunens elever der de definerte at elevene hadde spesialundervisning i grunnskolen for skoleåret 2022/23.

7.2.1 SAKKYNDIG VURDERING FRA PPT

Kommunens dokumenter og rutiner

Saksgangen i arbeidet med sakkyndig vurdering framkommer i dokumentet *Kvalitetssystem for spesialundervisning*. I tillegg har kommunen en rutine om saksgangen ved spesialundervisning av 15. januar 2016, sist revidert den 10. mai 2017. Denne har samme innhold som det som kommer fram av dokumentet om kvalitetssystemet, del 2 om spesialundervisning.

I *Kvalitetssystem for spesialundervisning* heter det at PP-tjenesten har plikt til å rådføre seg med elev/foresatte i arbeidet med å utforme anbefaling om spesialundervisning, og det skal legges stor vekt på deres synspunkter.

PP-tjenesten har et felles henvisningsskjema til PPT som brukes av både ansatte i barnehage, skole og elev/foresatt.

Elevmapper

Sakkyndig vurdering skal vise om eleven har behov for spesialundervisning og hvilket opplæringstilbud som bør gis. Gjennomgangen av elevmappene viser følgende:

- I 2 av de 34 gjennomgåtte elevmappene for skoleåret 2022/23 er sakkyndig vurdering datert ca. en måned etter at vedtaket om spesialundervisning er fattet.
- I 9 av de 34 gjennomgåtte elevmappene er det ikke fattet sakkyndig vurdering og/eller vedtak om spesialundervisning før skolestart eller i løpet av skoleåret.
- I de gjennomgåtte elevmappene har revisjonen sett at lærere i 7 av elevenes IOP eller årsrapporter ber om ny sakkyndig vurdering fra PPT.

Intervjuer

- PP-rådgiver opplyser til revisjonen at PPT for skoleåret 2022/23 mottok 21 nye henvisninger fra grunnskolene. I tillegg mottok PPT en del rehenvisninger med ønske om ny vurdering. Revisjonen har ikke fått opplyst om i hvilke av elevmappene det ble sendt forespørsel fra skolen til PPT om ny sakkyndig vurdering for skoleåret 2022/23.
- PP-rådgiver opplyser videre at det ble skrevet 20 sakkyndige vurderinger i skoleåret 2022/23, og at det var 21 anmodninger om sakkyndig vurdering fra grunnskolene som ikke ble skrevet. Vi har sett ni tilfeller i de gjennomgåtte elevmappene der det ikke foreligger sakkyndig vurdering og/eller vedtak om spesialundervisning. Det kommer ikke fram av den mottatte dokumentasjonen hvordan de øvrige 12 henvisningene om sakkyndig vurdering er håndtert. Det ble ikke skrevet avviksmelding i PPT på de sakene hvor det ikke ble skrevet sakkyndig vurdering. Det understrekes at tallene for barnehagene og voksenopplæringen ikke er tatt med i beregningen.
- Kun ved en skole er det opplyst at det er meldt avvik i ett tilfelle på at sakkyndige vurdering ikke ble utarbeidet i løpet av elevens skoleår. Den som meldte avviket, har ikke fått noen tilbakemelding fra leder. Det er opplyst fra skolene at det ikke er meldt avvik om tidsoverskridelsene for å fatte vedtak om spesialundervisning og godkjenning av IOP.

Kommunalsjefen har opplyst at for fire av elevene som hadde hatt vedtak om spesialundervisning på barneskolen ville skolen ville vente med sakkyndig vurdering ved oppstart på ungdomsskolen for å sjekke mer ut om behovet i samråd med PPT. Da behovet ble stadfestet, og det ble sendt henvisning med spørsmål om spesialundervisning til PPT, opplyser kommunalsjefen at det ble forsinkelser fra PPT. Det ble videre opplyst at alle fire mottok ekstra hjelp, dokumentert i elevens timeplan, og at de hadde IOP. De fire øvrige elevene på ungdomsskolen mottok et undervisningstilbud, og det ble skrevet en IOP. For disse fire elevene er det i elevens IOP og/eller årsrapport for skoleåret 2021/22 angitt fra lærerne at eleven bør få en ny sakkyndig vurdering pga. endrede behov. For eleven på barneskolen er det opplyst at det ble gjort nødvendige tilpasninger og tilrettelegginger som ble dokumentert i elevens IOP.

Denne eleven hadde skoleåret 2021/22 en sakkyndig vurdering fra PPT med tilråding om spesialundervisning. Det er opplyst fra skolen at ny sakkyndig vurdering for skoleåret 2023/24 ble mottatt senhøsten 2023. Revisjonen har ikke mottatt denne.

Det er opplyst av PP-rådgivere at PPT og representantene ved den enkelte skole i de faste kontaktmøter gikk gjennom elevsakene og utferdiget et undervisningstilbud til de elevene som ikke hadde mottatt sakkyndig vurdering og/eller vedtak om spesialundervisning ved eller etter skolestart, slik at eleven fikk dekket opp et vurdert behov. Det er opplyst av PP-rådgivere at dette i hovedsak var elever som skolen og PPT kjente fra tidligere. Undervisningstilbudet ble nedfelt i en IOP med grunnlag i det som kom frem i kontaktmøtene hvor elevene ble vurdert. Det er ikke dokumentert om foresatte og/eller elev har medvirket i denne prosessen.

7.2.2 VEDTAK OM SPESIALUNDERVISNING

Skoleeier har myndighet til å fatte enkeltvedtak, men kan delegere denne myndigheten til rektor eller annen leder ved skolen. I de gjennomgåtte elevmappene fra Fryal og Odnas barneskole samt Søndre Land ungdomsskole er det rektor som skriver og godkjenner vedtakene. På Land Montessori skole er det kommunalsjef for opplæring og inkludering som skriver og underskriver vedtakene om spesialundervisning.

I forkant av henvisning om spesialundervisning til PPT har skolene dialog med foresatte/elev hvor disse har mulighet til å komme med eventuelle ønsker med tanke på elevens behov for tilrettelegging av undervisningen.

Kommunens dokumenter og rutiner

Ifølge *Kvalitetssystem for spesialundervisning* skal vedtaksmyndighet/rektor ved den aktuelle skole fatte enkeltvedtak om spesialundervisning innen tre uker etter at han mottok den sakkyndige vurderingen fra PPT. Dersom det ikke kan treffes enkeltvedtak innen en måned etter at henvendelsen er mottatt, skal det gis foreløpig svar.

I dokumentet framgår det at elevens opplæringstilbud må komme klart frem av enkeltvedtaket. Videre heter det at vedtaket skal si noe om mål og innhold i opplæringen, omfang, organisering og kompetanse hos den som skal sørge for opplæringen. Det er understreket at det er viktig at begrunnelsene i enkeltvedtaket er individualisert. Videre framgår det at vedtaksmyndigheten/rektor i enkeltvedtaket kan bruke formuleringer fra sakkyndig vurdering, men at formuleringene bør skrives fullt ut i stedet for at det i stor grad kun henvises til sakkyndig vurdering. Enkeltvedtaket skal sendes foresatte/elev.

Elevmapper

- I ni av de gjennomgåtte elevmappene er det ikke fattet sakkyndig vurdering og/eller vedtak skoleåret 2022/23, og i to av elevmappene er vedtak om spesialundervisning fattet før sakkyndig vurdering. I de gjenværende 23 elevmappene er det fattet vedtak om spesialundervisning mer enn tre uker etter dato for sakkyndig vurdering for 18 elever. Kun i 5 tilfeller er vedtak truffet innen fristen på tre uker etter dato for sakkyndig vurdering.
- De gjennomgåtte vedtakene om spesialundervisning er fattet gjennom hele skoleåret. Det ble i løpet av skoleåret 2021/22 fattet tre vedtak om spesialundervisning i hhv. september, oktober og november 2021 som skulle gjelde for to skoleår.

I løpet av skoleåret 2022/23 ble følgende vedtak fattet:

- Det var ett vedtak som ble fattet i mai 2022 som skulle gjelde to skoleår.
- Det var seks vedtak som ble fattet i august 2022 hvor ett skulle gjelde for tre skoleår og ett skulle gjelde for to skoleår.
- Det var fire vedtak som ble fattet i september 2022, hvorav to skulle gjelde for to skoleår.
- Det var fem vedtak som ble fattet i oktober 2022, hvorav to skulle gjelde for to skoleår og ett skulle gjelde for tre skoleår.
- I november 2022 ble det fattet fem vedtak, hvorav tre skulle gjelde for to skoleår og ett skulle gjelde for tre skoleår.
- Det var ett vedtak som ble fattet i mars 2023, for skoleåret 2022/23, som skulle gjelde for tre skoleår.

I de gjennomgåtte vedtakene om spesialundervisning er det i flere tilfeller kun vist til den sakkyndige vurderingen, og det er ikke gitt en begrunnelsen for vedtaket.

I de tilfellene hvor det foreligger en sakkyndig vurdering og et vedtak om spesialundervisning for skoleåret 2022/23 er vedtakene i stort sett alle sakene i samsvar med tilrådommen i sakkyndig vurdering. Kun i ett tilfelle var det ikke samsvar med deler av innholdet i sakkyndig vurdering og vedtaket om spesialundervisning.

Intervju

Kommunalsjefen har opplyst at de har gjennomført undervisning i form av NoMa-grupper på alle trinnene ved ungdomsskolen. Dette innebærer at undervisningen i fagene norsk, matte og engelsk blir gjennomført i mindre grupper med tett oppfølging. I hovedsak får alle elevene med vedtak om spesialundervisning i disse fagene undervisningen i disse gruppene. Det er to lærere i disse timene. Rektor opplyser at noen av elevene har faglig og sosialt utbytte mens andre har lite eller intet utbytte av å delta i disse gruppene. Skolen stiller spørsmål ved om denne organiseringen er god nok for elevene med spesialundervisning. Flere av elevene med spesialundervisning i disse gruppene har behov for individuelle tilrettelegginger utover det å få undervisningen i gruppe. Det stilles derfor spørsmål ved om elevene med spesialundervisning får undervisningen tilrettelagt på den måten som er tilrådd i sakkyndig vurdering og i vedtaket om spesialundervisning.

7.2.3 INDIVIDUELL OPPLÆRINGSPLAN (IOP)

Kommunens dokumenter og rutiner

Følgende kommer frem av kommunens *Kvalitetssystem for spesialundervisning* under overskriften IOP:

«Den individuelle opplæringsplanen skal vise hvordan vedtaket om spesialundervisning skal gjennomføres i praksis. Den skal gi grunnlag for videre planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen for elever med enkeltvedtak. Opplæringsplanen skal bygge på enkeltvedtaket. Planen skal kun omhandle områder som er beskrevet i enkeltvedtaket. Rektor har ansvar for å sikre at IOP-ene på sin skole er i tråd med enkeltvedtaket, og gir et godt grunnlag for videre planlegging og evaluering. De som arbeider med eleven, samarbeider om å skrive IOP-en. Det kan være aktuelt å trekke inn andre fagmiljøer som kjenner eleven (for eksempel PPT) ved utforming av IOP. Når enkeltvedtaket foreligger ved skoleårets begynnelse, skal rektor ha godkjent IOP innen 15. september. For enkeltvedtak som fattes i løpet av skoleåret skal IOP være godkjent innen fire uker etter vedtaksdato».

Det er videre angitt i kvalitetssystemer for spesialundervisning at elevens IOP skal evalueres minst to ganger i løpet av elevens skoleår.

Elevmapper

I de gjennomgåtte planene for skoleåret 2022/23 er de fleste uten dato for når de er ferdigstilt. På ungdomsskolen er det dokumentert at for ti av 18 elever er IOP sendt til foresatte på den samme datoen, jf. følgebrev til elevens IOP. I ett av disse tilfellene er IOP sendt innen fristen på fire uker som gjelder for vedtak som fattes ila. skoleåret. På Fryal og Odnas barneskole er ikke fristen for godkjenning av IOP oppfylt verken der vedtak foreligger ved skolestart eller der vedtak fattes ila. skoleåret. Ved Land Montessori skole er fristen for godkjenning av IOP overholdt.

I ett tilfelle kommer dato for godkjenning av IOP før dato for vedtaket om spesialundervisning. For 9 elever er det ikke fattet sakkyndig vurdering og/eller vedtak om spesialundervisning for skoleåret 2022/23. Både PP-rådgivere, koordinatorene for spes.ped. ved skolene og kommunalsjef opplyser til revisjonen at disse elevene likevel har fått ekstra hjelp og at IOP er skrevet.

I to av elevmappene ved SLUS har elevens IOP et annet innhold enn det som kommer fram av tilrådning i sakkyndig vurdering og vedtaket om spesialundervisning. Avviket fra vedtaket om spesialundervisning er ikke grunnlagt.

I seks av elevmappene kommer det klart fram av IOP og/eller årsrapport at eleven har behov for tettere oppfølging, tettere samarbeid, mer timer i enkeltfag, eneundervisning, timer til organisering osv.

I flere sakkyndige vurderinger har PP-rådgivere anmodet om å få bistå i utarbeidelse av elevens IOP. PP-rådgivere opplyser at det ikke er noe system som fanger opp disse anmodningene ved skolene, og at det derfor ikke er automatikk i at de blir etterspurt når elevens IOP skal skrives. Det er tilfeldig de gangene skolene tar opp spørsmål om innholdet i elevenes IOP i kontaktmøtene.

Det er gjennomgående i elevmappene at elevens IOP skrives inn i det samme dokumentet over flere år. Det er kun i få tilfeller skilt på dato når lærerne skriver inn i elevens IOP. Det er ingen revidering av selve innholdet i elevens eksisterende IOP fra ett år til et annet.

Gjennomgang av elevmappene viser at det er stor variasjon om elevens IOP underskrives og dateres ved godkjenning. Det er verken i kvalitetssystem for spesialundervisning eller i annen gjennomgått dokumentasjon angitt hvem som er mottaker av elevens IOP.

Intervjuer

Rektorene opplyser at de mottar elevenes IOP i papirform. Disse skal godkjennes og underskrives. I tillegg til rektor underskriver spes.ped.lærer og kontaktlærer/faglærer. IOP scannes deretter inn på den enkelte elevmappe i Websak og sendes til foresatte/elev.

Rektorene og spes.ped.koordinatorne sier at datasystemene for de ulike dokumentene kan være utfordrende.

Frem til nå har skolene brukt SAMPRO/VISMA flyt samspill, og dette har ikke fungert så bra. Nå bruker skolene programmet IST som har en modul som inneholder IOP. Her skal det ligge maler for alle dokumentene som omhandler spesialundervisning.

Rektorene har de siste årene sett behov for et tettere samarbeid for å utarbeide en mer ensartet praksis om dette. Skolesystemprogrammet IST dokumenterer også elevens fravær, karakterer og elevlogg. Planen er at den nye modulen skal gi oversikt over saksgang og dokumenter på den enkelte elev.

En av rektorene opplyser til revisjonen at der hvor noe av dokumentasjonen mangler, f.eks. sakkyndig vurdering og/eller vedtak om spesialundervisning, flyttes datoen på elevens IOP, slik at denne blir i overensstemmelse med fristene som er satt.

I intervju med skolene kommer det fram at det kan være tilfeldig om lærernes opplysninger om endrede behov i elevens IOP fanges opp og bringes videre, og at det eventuelt skjer i kontaktmøtene med PPT hvor lærere blir invitert med for å diskutere enkeltsaker. Det kommer frem av intervjuene ved skolene at det er rektor som har ansvaret for spesialundervisningen, men at det er spes.ped. koordinatorene med ansvar for elever med spesialundervisning som har ansvaret for elevenes IOP og årsrapport. De skal bl.a. se over det lærerne har skrevet og at innholdet er i henhold til sakkyndig vurdering og vedtaket om spesialundervisning, at IOP er skrevet innen fristene som er satt og eventuelt purre på de lærerne som ikke har skrevet ferdig innen fristen. En av koordinatorene har i tillegg til oppgavene som koordinator også ansvar for enkeltelever med spesialundervisning.

Det er angitt av PP-rådgiver at kopi av elevens IOP/årsrapport bl.a. sendes til PPT. Det kan være faglig uenighet i kontaktmøtene mellom PPT og skolene om hvordan spesialundervisning skal tas tak i og hvordan skolen skal utforme tilbudet til eleven. PPT opplyser til revisjonen at de ser at tiltakene i elevenes IOP kan være repeterende over flere år. PPT ser f.eks. at skolene bruker de samme lærebøkene overfor eleven i flere skoleår uten at dette vurderes nærmere. PPT har imidlertid ikke så tett kontakt med de faglærerne som utøver spesialundervisningen i det enkelte fag. Ressursmangelen i PPT gjør det vanskelig å gjøre noe med dette. En av PP-rådgiverne uttaler at PPT sjeldent får henvendelser fra skolene, eller blir invitert til skolene av faglærere. PP-rådgiver gir uttrykk for at det kan være at skolene ikke ønsker så mye involvering fra PPT.

7.2.4 ÅRSRAPPORT

Årsrapporten skal gi en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven.

Kommunens dokumenter og rutiner

Det heter i *Kvalitetssystem for spesialundervisning* at skriftlig årsrapport skal foreligge innen 1. mai. Der skal elevens måloppnåelse i forhold til IOP oppsummeres. Der årsrapporten konkluderer med behov for fortsatt spesialundervisning skal dette meldes skriftlig til PPT innen samme dato. Dette gir de mulighet til å ferdigstille den sakkyndige vurderingen innen skoleårets slutt. Gjennomgang av elevmappene viser at det ikke settes dato for godkjenning av årsrapport. Videre gir gjennomgang av elevmapper og intervjuer ingen indikasjon på at melding om fortsatt behov for spesialundervisning i årsrapporten sendes PPT innen den fristen som er satt.

Årsrapporten skal dokumentere spesialundervisningen som eleven har fått og en evaluering av elevens måloppnåelse. Årsrapporten skal beskrive:

- elevens utvikling i forhold til de mål som er beskrevet i IOP
- hvordan spesialundervisningen er gjennomført
- hvorvidt de oppsatte mål fremdeles er relevante eller om de må justeres
- hvorvidt det fortsatt er behov for spesialundervisning

Elevmapper

Vi ser i gjennomgangen av elevmappene at årsrapportene skrives rett inn i en kolonne i elevens IOP. I hovedsak innledes dette med en kommentar i kolonnen for hovedmål det aktuelle skoleåret. Deretter kommenteres punktene i IOP på de enkelte mål og tiltak. Kommentarene er ofte korte, og forklarer stort sett om eleven fungerer eller ikke fungerer godt med tiltaket som er satt inn. Ofte kommenteres det at skolen ikke har fått gått gjennom alle punktene eller at punktene må jobbes mer med neste skoleår. Avslutningsvis er det spørsmål om tilbudet bør videreføres, og om det er ønskelig med en revidering av IOP.

Ved Land Montessori er det i elevens IOP en kolonne i tabellen med navn «*evaluering/halvårsrapport*». Det er ikke angitt at dette er en årsrapport. Videre fremkommer det ikke når evalueringen er foretatt. Her sendes elevens IOP til foresatt og PPT.

7.3 SAMSVAR PLANLAGT OG GJENNOMFØRT SPESIALUNDERVISNING

Elevmapper

I gjennomgangen av elevmappene, har vi bl.a. sett på i hvor stor grad det er samsvar mellom sakkyndig vurdering, vedtak og IOP. Bakgrunnen for dette er at:

- den sakkyndige vurderingen skal si hva eleven har behov for og hva som er et forsvarlig opplæringstilbud,
- vedtaket er det som gir eleven rettigheter,
- individuell opplæringsplan er verktøyet læreren har for å sikre at elevens mål oppfylles i det enkelte fag,
- årsrapporten skal si noe om spesialundervisningen som er gjennomført, og om denne er i samsvar med målene i IOP

Der det foreligger sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning er det i all hovedsak samsvar mellom disse. Når elevens IOP sammenlignes med vedtaket om spesialundervisning er det i flere tilfeller vanskelig å se om det er samsvar. Dette skyldes at samme dokument brukes over flere år. Det skrives ikke dato og det er umulig å vite for hvilket skoleår den gjelder. I tillegg har eleven samme mål og tiltak over flere år uten at dette begrunnes. Vedtaket eller IOP er ofte tause når det gjelder innhold, omfang, kompetanse eller organisering.

Samsvar innhold

Innhold	Samsvar	Ikke samsvar	Vet ikke	Antall elevmapper
Samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak	24	1	9	34
Samsvar mellom vedtak og IOP	20	5	9	34

Når innholdet i sakkyndig vurdering og vedtak sammenlignes, mener vi at det er samsvar i 24 av 34 tilfeller. Der hvor det forelå en sakkyndig vurdering fra PPT var fattet skolene i all hovedsak vedtak i tråd med det som var tilrådd av PPT. I ett tilfelle var det ikke samsvar på innholdet i sakkyndig vurdering og vedtaket om spesialundervisning. Det endrede innholdet kom frem av vedtaket om spesialundervisning, men det var ikke begrunnet hvorfor innholdet i undervisningen var endret. For en elev på barneskolen og åtte elever på ungdomsskolen var det ikke mulig å se om det var samsvar mellom sakkyndig vurdering eller vedtak om spesialundervisning da sakkyndig vurdering og/eller vedtak manglet i disse tilfellene.

Når det gjelder beskrivelse av innholdet i vedtakene (opplæringstilbud, avvik fra Læreplanverket med kompetansemål og timer, hvilke fag avviket skal gjelde for, fritak fra vurdering mv.) så blir dette gjort noe ulikt både innad ved skolen og mellom skolene. Innholdet angis i hovedsak kort og ufullstendig.

I fem tilfeller var det ikke samsvar om innholdet mellom vedtaket til eleven og IOP. Både i ett vedtak og i to IOP er det nevnt tiltak for eleven uten at dette nevnes i tilhørende vedtak og IOP. I de øvrige tre tilfellene er det også en endring i innholdet i elevens IOP som ikke samsvarer med vedtaket. I to av tilfellene er det i elevens IOP tatt med flere fag enn det som kommer frem i vedtaket om spesialundervisning, og det er ikke spor i saken om at det er sendt ny henvisning til PPT for ny sakkyndig vurdering. I det siste tilfellet ble det skrevet IOP for eleven før det ble fattet vedtak om spesialundervisning, og vedtaket har et noe annet innhold enn elevens IOP.

Samsvar omfang

Omfang	Samsvar	Ikke samsvar	Vet ikke	Antall elevmapper
Samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak	24	0	10	34
Samsvar mellom vedtak og IOP	16	2	16	34

I undersøkelsen av om det var samsvar i omfanget, dvs. antall timer med spesialundervisning tilrådd av PPT sammenholdt med det som ble fastsatt i vedtaket, var det samsvar i 24 av 34 tilfeller. I ni tilfeller var det ikke sakkyndig vurdering og/eller vedtak, og i ett tilfellet var både sakkyndig vurdering og vedtaket om spesialundervisning tause om omfanget av spesialundervisning.

Omfanget angis enten i årstimer og/eller fordeles på de fagene hvor eleven har spesialundervisning. Der hvor en elev har ulik organisering er det ikke spesifisert hvor mye tid som brukes med de ulike lærerne.

Ved undersøkelsen av samsvar i omfanget mellom vedtaket og elevens IOP var det som tidligere ni tilfeller hvor det ikke var vedtak om spesialundervisning. I de øvrige sju tilfellene var det ikke mulig å si om det var samsvar fordi elevens IOP ikke sa noe om antall timer som var fordelt på de ulike fagene med spesialundervisning.

Samsvar kompetanse

Kompetanse	Samsvar	Ikke samsvar	Vet ikke	Antall elevmapper
Samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak	20	0	14	34
Samsvar mellom vedtak og IOP	12	0	22	34

I undersøkelsen av om det var samsvar i kompetansen mellom det som ble tilrådd av PPT i den sakkyndige vurderingen og det som ble fastsatt i vedtaket var det samsvar i 20 av 34 tilfeller. I 14 tilfeller var det ikke mulig å se om det var samsvar. Dette var enten fordi det ikke var sakkyndig vurdering og/eller vedtak (ni tilfeller) eller ikke angitt kompetanse i vedtaket (fem tilfeller).

På SLUS er det i flere tilfeller angitt i vedtaket at de bruker tolærersystem. På alle trinn er det undervisning i mindre NoMa-grupper i fagene norsk, matte og engelsk. Flere av elevene med spesialundervisning i disse fagene får undervisningen i disse gruppene. I vedtakene er det ikke angitt hvilken kompetanse de to lærerne har som underviser i NoMa-gruppene, og i hvilken grad undervisningen tilrettelegges overfor elevene med spesialundervisning. Det er ikke angitt maksimal størrelse av gruppe i vedtaket om spesialundervisning.

Når det gjelder angivelse av kompetanse i vedtaket om spesialundervisning så blir dette i hovedsak angitt, men det kan være noe uklart om f.eks. angivelse av person som voksen eller tolærersystem betyr at kompetansen på undervisningspersonale er ivarettatt overfor den enkelte elev.

I undersøkelsen av om det var samsvar i kompetansen mellom vedtaket om spesialundervisning og elevens IOP var det samsvar i 12 av 34 tilfeller. I 22 tilfeller var det umulig for revisjonen å se om det var samsvar fordi det ikke var fattet sakkyndig vurdering og/eller vedtak i ni tilfeller, mens det i 13 tilfeller ikke var angitt kompetanse i elevens IOP.

Intervjuer

I intervjuene fra skolene kommer det frem at det er stor variasjon mellom lærerne mht. den kompetansen de innehar. Ikke alle lærerne som underviser i spes.ped. har utdanning med spes.ped. Og selv om de har utdannelsen, har de ofte lite erfaring med elevenes utfordringer i skolehverdagen. Et eksempel som gis er at dersom skolen har en allmennlærer med videreutdanning i begynneropplæring i lesing, så kan denne bli satt til å undervise elever med spesialundervisning pga. lese- og skrivevansker. I mangel på kompetanse opplyses det at det er bedre med tilrettelegging fra lærer i klasserommet enn at en ufaglært person tar eleven med ut av klasserommet. Dersom adferdsproblematikk er grunnlaget for spesialundervisning kan det settes inn en fagarbeider som har fått veiledning på forhånd.

Fravær av lærer med ansvar for elever med spesialundervisning kan gå utover elevenes tilbud ved at det må settes inn ufaglærte eller fagarbeidere der det ikke er mulig å sette inn kompetent vikar. Det opplyses til revisjonen at det oppleves som utfordrende å ta igjen timer med spesialundervisning som blir avlyst pga. fravær fra lærer, og at dette i hovedsak ikke er praksis. Skolene har ingen rutine for hvordan de skal håndtere fravær av lærer med ansvar for elever med spesialundervisning.

Samsvar organisering

Organisering	Samsvar	Ikke samsvar	Vet ikke	Antall elevmapper
Samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak	24	0	10	34
Samsvar mellom vedtak og IOP	15	1	18	34

Det var samsvar mellom det som PPT tilrådte om organisering og det som ble fastsatt i vedtaket i 24 av 34 saker. I ti tilfeller var det ikke mulig for revisjonen å se om det var samsvar. Dette skyldtes enten at det ikke var fattet sakkyndig vurdering og/eller vedtak (ni tilfeller) eller at det ikke sto noe i vedtaket om hvordan spesialundervisningen skulle organiseres (ett tilfelle).

Når det gjelder angivelse av organiseringen i vedtaket om spesialundervisning så kommer dette stort sett frem i vedtakene. I enkelte vedtak stilles det opp alternative former for organisering etter hva som passer best ut fra elevens behov.

Det var samsvar om organisering av spesialundervisningen mellom vedtak og IOP i 15 av 34 tilfeller. I ett tilfelle var det ikke samsvar. I ni av atten tilfeller var det umulig for revisjonen å se om det var samsvar fordi det ikke var fattet sakkyndig vurdering og/eller vedtak. I de øvrige ni tilfellene var det ikke mulig å se om det var umulig fordi IOP ikke sa noe om organisering.

Organisering av spesialundervisningen ved grunnskolene skoleåret 22/23:

Klasse	Gruppe	1:1	Klasse og gruppe	Klasse og 1:1	Gruppe og 1:1	Klasse, gruppe og 1:1
8	6	1	5	6	6	2

I overgangen fra barneskole til ungdomsskole tilrår PPT i sine sakkyndige vurderinger hovedsakelig spesialundervisning for mer enn ett skoleår. Dette følges opp i enkeltvedtakene om spesialundervisning ved at vedtaket gjelder for flere skoleår. I den sakkyndige vurderingen er det i disse tilfellene opplyst at dersom elevens behov eller forhold rundt eleven endrer seg vesentlig i løpet av perioden, blir skole og foresatte bedt om å kontakte PP-tjenesten for en ny henvisning og eventuell vurdering. I flere av disse tilfellene er det opplyst av faglærer i elevens IOP og/eller årsrapport at eleven har behov for mer eller oppfølging, tettere samarbeid, flere timer med spesialundervisning, mer utredning påfølgende skoleår, spesialundervisning i flere fag osv. Det opplyses fra PPT-rådgivere og spes.ped.koordinatorer at dette ikke følges opp systematisk ved skolene.

For revisjonen er det vanskelig å vite hva som gjelder skoleåret 22/23 og hva som gjelder øvrige skoleår. Det er angitt når elevens IOP og årsrapport er opprettet for å starte å skrive, men ikke når den er ferdigskrevet for det enkelte skoleår.

Årsrapport skrives i egen kolonne i den samme tabellen som elevens IOP. Elevens IOP er delt opp på følgende måte:

- 1) Samarbeidsrutiner
- 2) Elevens situasjon
- 3) Vedtak
- 4) Tabell med hovedmål
- 5) Mål i det enkelte fag med spesialundervisning. Tabell med kolonne for mål, tiltak, evalueringsmåte og en egen kolonne for årsrapport
- 6) Årsrapport (spørsmål om det er noe som er spesielt viktig å videreføre og om det er ønske om eventuell revidering av IOP)

Elevens IOP på Land Montessori skole er på tilsvarende måte i tabellform, men utarbeidelsen er noe ulik. Elevens IOP og årsrapport er i samme tabell. Den er utarbeidet av kontaktlærer, og datert. Først gjengis kort innholdet i enkeltvedtaket. Deretter følger overordnet målsetting, tabell med mål i det enkelte fag med spesialundervisning (læringsmål, arbeidsmåter, organisering og evaluering).

7.4 ELEV OG FORESATTES MEDVIRKNING

Eleven/foresatte skal trekkes inn i utforming og vurderinger av tilbudet så langt det er mulig. Eleven bør trekkes aktivt med i vurderingen av sin trivsel, læring og utvikling.

Intervjuer

Rektorene ved alle skolene uttrykker at de i alt for liten grad inkluderer foresatte og elever i utforming og vurderinger av tilbudet om spesialundervisning.

Før det sendes henvisning til PPT har alle skolene en praksis ved at det er et «førhenvisningsmøte» med PPT, koordinator for spes.ped og foresatte/elev. Foresattes/elevens medvirkning er ifølge en av rektorene et tema i samarbeidsmøter før henvisning, i oppstartsmøte med PPT og i oppsummeringsmøte etter kartlegginger. Der deltar PPT, foresatte og spes.ped.koordinator.

Rector ved en av skolene opplyser til revisjonen at for elever på 5.-7. trinn har koordinator for spes.ped. og eventuelt lærer samtale med den eleven det gjelder. Eleven får mulighet til å uttale seg og komme med ønsker før vedtak. Overfor de yngste barna opplyses det til revisjonen at det ikke er en systematisk involvering.

Elevmapper

I de gjennomgåtte vedtakene til denne skolen er det for ett av vedtakene en overskrift om «barnets beste». Her beskrives bl.a. at det har vært flere møter mellom skole og foresatte og samtaler med eleven om hva eleven ønsker mht. undervisning.

Ved en av skolene er det i malen for vedtaket lagt opp til at foresatte/eleven skal medvirke. Det heter at «(..)Tilbud om spesialundervisning skal så langt råd er utformes i samarbeid med deg/dere og kommunen skal legge stor vekt hva du/dere mener. Dette følger av opplæringsloven § 5-4». Det kommer likevel ikke fram av vedtakene om foresatte/elev har medvirket i utformingen av tilbudet.

Ved en annen skole kommer det fram av vedtakene, under overskriften oppfølging og rapportering at «(..)Eleven og foresatte har minimum to ganger i året rett til å få en samtale med kontaktlæreren om sin utvikling i forhold til målene i den individuelle opplæringsplanen». Det opplyses fra skolen til revisjonen at de har samarbeidsmøter forut for vedtak hvor rektor og foresatte til elever med spesialundervisning deltar, og at de hvert halvår har utviklingssamtaler hvor kontaktlærer og foresatte/elev deltar. Det er ikke dokumentert for revisjonen at elevens IOP tas opp i disse samtalene.

Når det gjelder skolens skriving av elevens IOP og årsrapport er det gjennomgående at skolene ikke har en praksis med at foresatte/elev medvirker i dette arbeidet.

7.5 VURDERINGER

A) Når skolen treffer enkeltvedtak om spesialundervisning, skal det bygge på en sakkyndig vurdering utført av PP-tjenesten.

Ifølge opplæringsloven skal den sakkyndige vurderingen vise om eleven har behov for spesialundervisning og hvilket opplæringstilbud som bør gis. Den sakkyndige vurderingen skal blant annet utrede og ta standpunkt til realistiske opplæringsmål og hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud.

PPT har et etterslep når det gjelder å gjøre sakkyndige vurderinger. Ikke alle elever har dermed en sakkyndig vurdering før skolestart. Undersøkelsen vår viser at alle elever som ved skolestart eller i løpet av skoleåret venter på en sakkyndig vurdering og/eller et vedtak om spesialundervisning likevel mottar et tilpasset undervisningsopplegg. Det vil si at skolene setter i gang med spesialundervisning selv om det ikke foreligger en sakkyndig vurdering eller et enkeltvedtak om spesialundervisning. Undervisningsopplegget bygger da i hovedsak på vurderinger som er gjort i kontaktmøtene mellom PPT og skolene. Eleven får også IOP og årsrapport før sakkyndig vurdering og/eller vedtak er på plass.

Revisjonens vurdering er at dette ikke er i henhold til opplæringsloven.

Der det ikke foreligger et enkeltvedtak om spesialundervisning ved skolestart kan skolene treffe et tidsbegrenset vedtak. Våre undersøkelser viser at det ikke er fattet tidsbegrensede vedtak for skoleåret 2022/23. Gjennom intervjuer med rektorer og koordinatore for spes.ped. kommer det fram at det ikke er en praksis for å gjøre dette. Enkelte kjenner heller ikke til muligheten for å fatte tidsbegrensede vedtak.

Behandlingstiden for å få sakkyndige vurderinger kan være svært lang. Siden den sakkyndige vurderingen er en del av saksforberedelsen, så gjelder kravet om at saken skal behandles «uten ugrunnet opphold», jf. forvaltningsloven, også for PP-tjenesten. I Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning informeres det at dersom den totale saksbehandlingstiden fra skolen starter vurderingen av om eleven har behov for spesialundervisning og til enkeltvedtaket er fattet overskrider tre måneder, så kan det være for lang tid. Det kan ikke fattes vedtak før en sakkyndig vurdering fra PPT foreligger. Lang saksbehandlingstid hos PPT fører til at eleven ikke får avklart sine rettigheter innen rimelig tid. Revisjonen vurderer at det er grunnlag for å se alvorlig på dette.

Undersøkelsene har vist at det i tilfellene hvor det foreligger en sakkyndig vurdering fra PPT, blir det fattet et vedtak om spesialundervisning. De gjennomgåtte vedtakene samsvarer i hovedsak med den sakkyndige vurderingen fra PPT.

Kommunen har i to tilfeller for skoleåret 2022/23 fattet vedtak om spesialundervisning før det foreligger en sakkyndig vurdering fra PPT. Revisjonens vurdering er at dette er ikke i henhold til opplæringsloven. I ett tilfelle var det ikke samsvar mellom sakkyndig vurdering fra PPT og vedtaket om spesialundervisning. Det heter i opplæringsloven § 5-3 fjerde ledd, at dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal skoleeier begrunne særskilt hvorfor den mener at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter § 5-1. Det er ikke oppfylt i dette tilfellet.

Enkeltvedtakets varighet må, ifølge direktoratets veileder, komme tydelig fram i vedtaket, og dette må vurderes konkret for hvert enkeltvedtak. Som hovedregel bør enkeltvedtaket gjelde for ett opplæringsår av gangen. Kommunen har en praksis at PPT i sine sakkyndige vurderinger tilrår spesialundervisning med en varighet over flere skoleår, og dette videreføres også i vedtaket om spesialundervisning. Det kommer ikke fram av verken sakkyndig vurdering eller vedtaket hvorfor det i det enkelte tilfellet er valgt at den sakkyndige vurderingen og vedtaket skal gjelde for flere skoleår. I den sakkyndige vurderingen er det opplyst om at det må tas kontakt med PPT ved endrede behov. Med bakgrunn i intervjuer vurderer revisjonen at det er tilfeldig om behovet for re-henvisninger blir tatt opp med PPT.

B) Skolen skal gjennomføre spesialundervisningen i samsvar med vedtaket om spesialundervisning og IOP. For å vurdere dette vil revisjonen nedenfor se på følgende:

- **Vedtaket må være klart og tydelig når det gjelder omfang, innhold, kompetanse og organisering.**
- **Det skal lages en IOP som bygger på enkeltvedtaket om spesialundervisning.**
- **Skolen skal utarbeide en årsrapport årlig som gir en vurdering av om eleven har nådd de mål som ble satt i elevens IOP.**
- **Skolen skal ha oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning. Tapt spesialundervisning skal tas igjen dersom det er pedagogisk forsvarlig.**
- **Elev/foresatt skal trekkes inn i utforming og vurderinger av tilbudet så langt det er mulig.**

Vi vil i det videre gi en vurdering av de enkelte kriteriene.

- **Enkeltvedtaket om spesialundervisning skal være klart og tydelig når det gjelder innhold, omfang, kompetanse og organisering**

Undersøkelsene viser at de gjennomgåtte enkeltvedtakene for skoleåret 2022/23 i hovedsak følger tilrådingene fra PPT i sakkyndig vurdering. Der hvor sakkyndig vurdering tilrår spesialundervisning over mer enn ett skoleår følger skolene opp dette i sine vedtak om spesialundervisning. Det er imidlertid ingen individuell begrunnelse for hvorfor vedtaket er gitt for mer enn ett skoleår.

Det brukes i hovedsak den samme malen på enkeltvedtak om spesialundervisning ved skolene, men skolene bygger opp vedtaket noe ulikt.

I enkelte tilfeller henvises det i stor grad til sakkyndig vurdering, mens i andre vedtak skriver de at opplæringstilbudet vil bli ytterligere konkretisert i elevens IOP. De skriver også at det vil bli utarbeidet en årsrapport med oversikt over opplæringen som er gitt med vurdering av utvikling på slutten av året. Det følger av forvaltningslovens bestemmelser om begrunnelse at denne skal vise til de regler enkeltvedtaket bygger på, nevne de faktiske forhold enkeltvedtaket bygger på samt nevne de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøvelsen av forvaltningsmessig skjønn. I flere av vedtakene som er gjennomgått er dette ikke gjort. Det følger av veilederen om spesialundervisning at når det gjelder kravet om å nevne de faktiske forholdene kan det være nok å vise til den sakkyndige vurderingen. Skolen bør nevne hvilke hensyn som er trukket inn i vurderingen av Opplæringsloven § 5-1. Enkeltvedtaket må gi en begrunnelse som er basert på den enkelte elev og dennes behov. Det er ikke mulig å avgjøre hva som er et forsvarlig opplæringstilbud for en elev ved å bruke et standardisert enkeltvedtak. Dersom skolen bruker et standardisert enkeltvedtak, er dette en saksbehandlingsfeil.

Innholdet i spesialundervisningen kommer frem på ulike måter i vedtakene både innad den enkelte skole og mellom de forskjellige skolene. Ett sted finnes innholdet i «mål for opplæringen» mens det andre ganger er angitt under «innhold». Innholdet angis kort, og det er som oftest ufullstendig. Omfanget av spesialundervisningen kommer stort sett fram i form av årstimer, men i flere tilfeller sier ikke vedtaket noe om omfanget, eller at det totale antall årstimer ikke er fordelt utover på de ulike fagene med spesialundervisning. Kompetansen kommer tydelig frem i de fleste sakene som er gjennomgått, men i enkelte tilfeller sier ikke vedtakene noe om dette, eller vedtaket er utydelig mht. hvilken kompetanse personen har. Organiseringen kommer i hovedsak tydelig frem. I enkelte tilfeller kommer det frem alternative løsninger som avhenger av om eleven har utbytte av det ene eller den andre løsningen.

Samlet sett viser undersøkelsene en tendens i de gjennomgåtte sakene til at begrunnelsen for innholdet, omfanget, kompetansen og organiseringen til den enkelte elev blir for lite konkretisert. Det er opplyst om klageadgang i vedtakene. Revisjonen vurderer det slik at manglende konkretisering kan gjøre det vanskelig for foresatte/elev å forstå hva tilbudet er, og utfordrende å vite hva man eventuelt skal klage på dersom foresatte/elev mener at tilbudet er mangelfullt ut fra elevens behov.

- **Det skal lages en individuell opplæringsplan (IOP) som bygger på enkeltvedtaket om Spesialundervisning**

Ifølge opplæringsloven skal alle elever med enkeltvedtak ha en individuell opplæringsplan som inneholder mål for opplæringen, innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen ellers skal drives.

Ved alle skolene i kommunen er det koordinator for spes.ped. som er ansvarlig for at elevens IOP blir skrevet og godkjent. Det er rektorene, som sammen med koordinator for spes.ped. og eventuelt faglærer/kontaktlærer godkjenner og skriver under elevens IOP.

Undersøkelsene har vist at flere elever ikke har mottatt sakkyndig vurdering eller et enkeltvedtak der det er avdekket et behov for spesialundervisning. Praksis er likevel slik at disse elevene får en IOP og et tilbud om spesialundervisning. Det utformes IOP, og årsrapport på slutten av skoleåret. Disse elevenes IOP bygger ikke på vedtak, men på muntlige diskusjoner og vurderinger som gjøres i faste kontaktmøter mellom skolen og PPT.

Revisjonens vurdering er at den aktuelle praksisen ikke oppfyller kravene til spesialundervisning slik de er definert i opplæringsloven. Å basere spesialundervisning på muntlige avgjørelser svekker rettssikkerheten til elever og deres foresatte, som opplæringsloven har til hensikt å sikre. Saksbehandlingsregler i forvaltningsloven følges heller ikke ved en slik praksis.

Der elevene har fått vedtak om spesialundervisning er det utarbeidet IOP. I fem tilfeller er det ikke samsvar i innholdet mellom elevens vedtak og IOP. Det framkommer ikke dokumentasjon på hva som er grunnlaget for endringen eller informasjon om at ny henvisning er sendt PPT.

Når det gjelder omfanget av den spesialundervisningen som kommer frem av vedtaket, så opplyser ikke elevens IOP om dette i sju tilfeller og i to tilfeller var det ikke samsvar mellom vedtak og IOP her. Når det gjelder kompetansen som er beskrevet i vedtaket, så utelater elevens IOP å si noe om den kompetansen som settes inn i undervisningen av eleven. Gjennom intervjuene kommer det frem at skolene forsøker i størst mulig grad å sette inn lærere med den kompetansen som er tilrådd i sakkyndig vurdering og i vedtak, men at mangel på kompetanse blant lærerne gjør at det også er tilfeller hvor de må sette inn faglærer uten den tilleggskompetansen som er tilrådd eller fattet vedtak om.

Revisjonen vurderer det som utfordrende å få forståelse for innholdet i elevens IOP. Det er en praksis ved alle skolene at det skrives inn i samme tabell for IOP over flere skoleår. I hovedsak skilles det ikke på skoleår, og det er de samme mål og tiltak som står uendret over flere skoleår.

Vår vurdering er at en revidering av elevens IOP bør bygge systematisk videre på de målene eleven har oppnådd inneværende år. Elevens IOP er ment å være en dynamisk plan, og dette betyr at både delmål, kompetansemål og innhold/tiltak kan justeres løpende gjennom skoleåret i takt med elevens utvikling.

Det følger av intervjuene ved skolene at det kan være stor variasjon mellom hvor mye og hva den enkelte lærer skriver i elevens IOP. Det er en gjennomgående formening på skolene at lærerne ikke benytter elevens IOP som et dynamisk verktøy gjennom året. Det anføres at dette blant annet skyldes at det er vanskelig med tilganger inn i datasystemene, at flere av lærerne synes det er utfordrende å sette mål for eleven. Med bakgrunn i mengden av arbeidsoppgaver og gjøremål fremstår det som utfordrende for spes.ped. koordinatorene ved skolene å gå gjennom elevenes IOP for å se om det er samsvar mellom denne og det som står i årsrapporten om faktisk gjennomført spesialundervisning. Det er viktig at skolens ledelse tar ansvaret for dette forbedringsarbeidet.

- **Skolen skal en gang i året utarbeide en årsrapport som gir en vurdering av om eleven har nådd målene i IOP.**

I de tilfellene hvor det skrives en IOP, blir det også skrevet en evaluering/årsrapport inn i det samme dokumentet som IOP innen skoleårets slutt. Det er gjennomgående at dato for godkjenning av elevens årsrapport ikke er datert, og i noen tilfeller er den heller ikke underskrevet.

Det kommer fram av intervjuene med skolene at det i liten grad undersøkes av koordinatorene om elevens IOP samsvarer med innholdet i årsrapporten.

Dette er ikke noe som blir etterspurt av ledelsen ved skolen, og det eksisterer ikke noe system som fanger opp de tilfellene hvor det ikke er samsvar eller de tilfellene hvor faglærere i IOP og/eller i årsrapporten ber om at eleven henvises til ny vurdering ved PPT. Revisjonen vurderer at dette er uheldig, og at det kan føre til at elever ikke får den tilrettelagte undervisningen som de har rett på.

- **Skolen må ha oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning. Tapt spesialundervisning skal tas igjen dersom det er pedagogisk forsvarlig**

Undersøkelsene har vist at skolene ikke har et system som viser avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning.

Revisjonens vurdering er at manglende rutiner ved skolene for registrering av bortfall av timer med spesialundervisning kan medføre tap av spesialundervisning.

Det kommer fram av intervju at ved fravær kan spesialundervisning falle bort eller spesialundervisningen bli av dårligere kvalitet enn det eleven har rett til fordi skolen ikke har nok undervisningspersonell med den kompetansen som eleven har rett til. Både ved korttidsfravær og langtidsfravær kan det være risiko for at spesialundervisning bortfaller. Videre kommer det fram at bortfalte timer pga. fravær av lærer med spesialundervisning er utfordrende å ta igjen.

- **Eleven/foresatte skal trekkes inn i utforming og vurderinger av tilbudet så langt det er mulig**

Det kommer frem av undersøkelsene at rektorer og koordinatorene for spes.ped. i en viss grad har kontakt med foresatte og elev der hvor det er særlige behov. Dette skjer bl.a. i overgangsmøte samt i «førhenvisningsmøte» før henvisning og ped.rapport sendes PPT. Ved en av skolene har koordinator for spes.ped. og/eller lærer samtale med de eldste elevene med særlige behov. Eleven får mulighet til å uttale seg, og komme med ønsker før det fattes vedtak om spesialundervisning. De yngste elevene med spesialundervisning får ikke det samme tilbudet.

I tillegg er det opplyst at kontaktlærer har tilbud om inntil to foreldre/elevsamtaler i skoleåret. Det opplyses ikke om praksis hvor foresatte/elev medvirker i selve prosessen med elevens IOP og ved utarbeidelse av årsrapporten.

Undersøkelsene viser at i enkeltvedtakene bruker de begrepet barnets beste ved to av skolene, men sier ikke noe mer om hva dette hensynet innebærer i det konkrete tilfellet. Videre har en av skolene en setning om at tilbudet om spesialundervisning så langt som råd skal utformes i samarbeid med foresatte/elev og at kommunen skal legge stor vekt på hva de mener.

Revisjonen kan i liten grad se spor av foresattes/elevs medvirkning i dokumentene som er gjennomgått. Det er dermed vanskelig å se i hvilken grad eleven har vært involvert i evalueringen av sin trivsel, læring og utvikling.

8. KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

8.1 KONKLUSJONER

På bakgrunn av vurderingene skal revisor konkludere i forhold til problemstillingene. Dersom revisor finner vesentlige avvik, skal dette komme tydelig til uttrykk i forvaltningsrevisjonsrapporten.

8.1.1 PROBLEMSTILLING 1

Konklusjonene gis med bakgrunn i revisjonens vurderinger i kapittel 6.

Problemstilling 1: I hvilken grad bistår PPT skolene med systemrettet arbeid for å legge opplæringen til rette for elever med særlige behov

Konklusjon:

PPT bistår skolene med systemrettet arbeid til en viss grad. Det er jevnlig kontaktmøter mellom PPT og skolene, og skolene opplever at PPT er tilgjengelig hvis de har spørsmål. PPT har imidlertid liten kapasitet til å bistå skolene med andre systemrettede tiltak. Kommunen har ikke en skriftlig beskrivelse av PPTs rolle og ansvar, hva det systemrettede arbeidet skal gå ut på eller hvordan samhandlingen med skolene skal være når det gjelder systemrettet arbeid. Dette gjør arbeidet sårbart.

Begrunnelse:

Konklusjonen er basert på en gjennomgang av dokumentasjon mottatt fra kommunen og tilbakemeldinger fra informanter ved PPT og grunnskolene i kommunen:

- PPT sin ressursituasjon over tid fører til at det ikke er kapasitet til å bistå skolene med systemrettet arbeid i den grad som behovet tilsier.
- Kapasitetsutfordringer ved PPT har ført til at elever ikke har fått den bistanden de har behov for.
- PPT har ikke rutiner for det systemrettede arbeidet i kommunen
- Det faste kontaktmøtet mellom skolene og PPT er eneste faste fora hvor saker og problemstillinger knyttet til elever med spesialundervisning drøftes.
- Selv om PPT oppleves som tilgjengelige ved at skolene raskt får kontakt ved henvendelse, er det et ønske fra både skolene og PPT at de i større grad inkluderes i ulike fora der utfordringer knyttet til elever med særlige behov er tema.
- Det mangler en tydeliggjøring av hva som ligger i begrepet «systemrettet arbeid».
- Kommunen har ingen dokumentasjon som bidrar til å avklare PPT sitt ansvar, roller og oppgaver i det forebyggende arbeidet overfor skolene utover det som er nedtegnet i kommunens «Kvalitetssystem for spesialundervisning».

8.1.2 PROBLEMSTILLING 2

Konklusjonene gis med bakgrunn i revisjonens vurderinger i kapittel 7.

Problemstilling 2: I hvilken grad gjennomføres spesialundervisning i tråd med enkeltvedtak om spesialundervisning og IOP når det gjelder omfang, innhold, kompetanse og organisering?

Konklusjon:

Spesialundervisningen gjennomføres til en viss grad i tråd med enkeltvedtak og IOP. Kommunen har imidlertid ikke et system som sikrer at reglene om spesialundervisning i opplæringsloven følges. Blant annet har flere elever spesialundervisning uten at PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering eller at det foreligger vedtak om spesialundervisning. Dette er ikke i tråd med opplæringsloven.

Begrunnelse:

- Flere elever med spesialundervisning fikk ikke sakkyndig vurdering fra PPT og/eller vedtak om spesialundervisning skoleåret 2022/23.
- Det har blitt fattet vedtak om spesialundervisning før PPT utarbeidet sakkyndig vurdering.
- Elever har fått IOP skoleåret 2022/23 uten at det foreligger vedtak om spesialundervisning.
- I noen tilfeller har IOP et annet innhold enn det som kommer fram i vedtaket om spesialundervisning.
- I ett tilfelle var det avvik mellom sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning. Dette kom ikke fram av vedtaket.
- De som har ansvar for elevens IOP ved skolene, har ikke kapasitet til å kontrollere om det er samsvar mellom elevens IOP og årsrapport. Det sendes ikke avviksmelding om dette, og rektor etterspør ikke i hvilken grad det er samsvar i disse tilfelle.
- Der det rapporteres i elevens IOP eller årsrapport at eleven har et endret behov, fremstår det som tilfeldig hvordan dette følges opp, og om ny henvisning sendes PPT før nytt skoleår.
- Tidsfrister som er fastsatt i kommunens «Kvalitetssystem for spesialundervisning», del 2, overholdes ikke, verken for vedtak om spesialundervisning eller for elevens IOP. Det er ikke sendt avviksmelding om dette.
- Ingen av skolene fatter tidsbegrensede vedtak, og det er lite kunnskap om i hvilke tilfeller skolene kan fatte slike vedtak.
- Foresatte/elev får mulighet til å medvirke i egen sak i perioden før vedtak om spesialundervisning fattes, men det er ingen eller liten grad av medvirkning å spore i selve utformingen av vedtaket, elevens IOP eller årsrapport.
- Det eksisterer ingen rutine om hvordan skolene skal håndtere fravær av lærer i undervisningstimer med spesialundervisning.
- Det fremstår som noe tilfeldig om det er vikar med den kompetansen beskrevet i vedtaket om spesialundervisning som settes inn som vikar.
- Når timer med spesialundervisning avlyses er det i liten grad mulighet for å ta disse timene igjen for den læreren som har undervisningen.

8.2 ANBEFALINGER

8.2.1 ANBEFALINGER PÅ PROBLEMSTILLING 1 OG 2

PP-tjenestens todelte mandat innebærer at de både skal jobbe systemrettet og individrettet. Elever som har behov for tilrettelegging utover det ordinære tilbudet har krav på spesialundervisning. Før skolen henviser til PP-tjenesten, skal skolen ha vurdert og prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet.

PP-tjenesten skal hjelpe skolene i arbeidet med å legge bedre til rette for at flere elever kan bli ivaretatt innenfor det ordinære tilbudet. Det forebyggende arbeidet påvirker det sakkyndige arbeidet og motsatt.

Med bakgrunn i dette og våre funn og vurderinger har vi følgende anbefalinger:

- PP-tjenesten bør innrettes slik at den er i stand til både å ivareta individsaker og jobbe systemrettet og forebyggende.
- Rådmannen bør ha et internkontrollsystem som sikrer at reglene som gjelder spesialundervisning i opplæringsloven etterleves.
- Kommunen bør utarbeide tydelige rutiner for hvordan samhandlingen mellom PP-tjenesten og skolene skal foregå, både i enkeltsaker og på systemnivå. Det bør vurderes om mer bistand fra PPT i det forebyggende arbeidet innenfor ordinær opplæring kan bidra til at det blir mindre behov for spesialundervisning.

Vedlegg

I dette vedlegget har vi punktvis og mer detaljert beskrevet hvilke forhold kommunen må ivareta for å etterleve opplæringslovens regler. Dette er ikke en uttømmende liste, men momenter vi påpeker etter at våre undersøkelser av praksis er gjennomført.

- Enkeltvedtak om spesialundervisning skal fattes før det gis tilrettelagt opplæring eller gjøres avvik fra Læreplanverket
- Vedtak om spesialundervisning fattes så snart som mulig i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering, og innen de frister som kommunen har fastsatt.
- Vedtak om spesialundervisning bør som hovedregel gjelde for ett opplæringsår av gangen. Der det fattes vedtak om spesialundervisning over flere år må det komme fram av vurderingen hvorfor elevens behov anses å være rimelig stabilt.
- Det sørges for at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om omfang, kompetanse og organisering av spesialundervisningen i hvert av fagene.
- Det sørges for at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha.
- Vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen begrunnes ved å vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

- Barnets beste blir tatt hensyn til når skolene fattet vedtak om spesialundervisning. Vurderingen og vektingen av hensynet skal synliggjøres i begrunnelsen for vedtak. For å vite hva som er elevens beste i opplæringen, må man høre eleven.
- Elevenes IOP skal tydelig beskrive elevens læringsmål, innholdet i opplæringen og hvordan denne skal organiseres
- Skolene bør tilstrebe at elevens IOP er ferdigstilt innen de frister som kommunen har satt.
- Skolene bør ha et system som sikrer at endrede behov hos elev med vedtak om spesialundervisning fanges opp når skoleåret nærmere seg slutten slik at ny sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning kan foreligge ved skolestart.
- Skolene skal ha et system som sikrer at tapt spesialundervisning tas igjen der det er pedagogisk forsvarlig.
- Det bør sørges for at det opprettes en rutine og mal for tidsbegrensede vedtak.
- Det bør sikres at foresatte/elev involveres i saker om egen opplæring i tråd med gjeldende regelverk.

REFERANSER

Kommunale dokumenter:

- Elevmapper for alle elever med spesialundervisning skoleåret 2022/23.
- Handlings- og økonomiplan med budsjett 2021-2024, 2022-2025, 2023-2026 og 2024-2027
- Kvalitetssystem for spesialundervisning, godkjent den 26. mars 2019 (revidert 3. mai 2022).
- «Når skolefravær bekymrer oss», 2022
- Oversikt over tidspunkt for kartleggingsprøver i grunnskolen, revidert i august 2021.
- Plan for videreutdanning og skolebasert kompetanseutvikling i grunnskolen 2019-2020
- Plan for overgang mellom barnehage og skole, skoleåret 2023/24, Fryal og Odnnes skole.
- Rutine i saksgangen for spesialundervisning, godkjent 15. januar 2016 (revidert 10. mai 2017), som del av kvalitetssystemet for spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp.
- Tertialrapport 2022 og 2023, 1. og 2. tertial
- Tilstandsrapport for grunnskole 2021 og 2022
- Årsmelding for 2021 og 2022

Øvrige dokumenter:

- Barne- og familiedepartementet: FNs konvensjon om barnets rettigheter (ratifisert av Norge 1991)
- Barneombudet: Om spesialundervisning i norsk skole: «Uten mål og mening» (2017)
- «Bedre skole», 2/2020
- Kunnskapsdepartementet (1998): Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).
- Kunnskapsdepartementet (2006): Forskrift til opplæringsloven.
- Kunnskapsdepartementet (2019): Meld. St 6 (2019-20) «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO».
- Kunnskapsdepartementet (2011): Meld. St. 18 (2010–2011) «Læring og fellesskap»
- Kunnskapsdepartementet «NOU 2019:3 «Nye sjanser – bedre læring — Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp»
- Kunnskapsdepartementet (1998): Ot.prp. nr. 46 (1997-98) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Kunnskapsdepartementet (2023): Prop. 57 L (2022-2023) Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)
- Kvellø og Wendelborg 2003, «*Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge: kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektiviteten i hjelpeapparatet*»
- Løken, G., Lekhal, R., & Haug, P. (2017). «*Lavt presterende elever og kjønnsforskjeller. Hvem får, og hvem får ikke spesialundervisning?*»
- Nordisk tidsskrift for utdanning og praksis, 2/2021, «*Betydningen av tverrprofesjonelt samarbeid for lærernes vurderinger av egen kompetanse til å tilpasse opplæring i skolen*»
- Markussen E, mfl. (2019): «... respekten for forskjelligheten ...» En studie av spesialundervisning i vidaregåande opplæring i Norge skoleåret 2018–2019. Rapport 2019:12. NIFU.
- NKRF: Veileder i forvaltningsrevisjon. Revidert 2016.
- Nordahl, Thomas, mfl. (2018) *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging.*

- Takala, M., Hausstätter, R. S., Ahl, A. & Head, G. (2012). «*Inclusion seen by student teachers in special education: Differences among Finnish, Norwegian and Swedish students. European Journal of Teacher Education*», 35(3), 305–325.
- Utdanningsdirektoratet (2021): Veilederen spesialundervisning. Juni 2014, sist endret 11.1.21
- Utdanningsdirektoratet (2017): Veiledning til bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen
- Utdanningsdirektoratet (2022): Utdanningsspeilet 2022
- Utdanningsdirektoratet (2022): Kvalitetskriterium i PP-tenesta

VEDLEGG

RÅDMANNENS UTTALELSE



SØNDRE LAND KOMMUNE

Dato: 11.03.2024
Vår ref.: 23/3212 - 45 / HÅVERI
Saksnr.: 23/3212
Deres ref:

Innlandet Revisjon IKS
Tone Huuse Svesengen
Kirkegata 72
2609 Lillehammer

Unntatt offentlighet
§ 5 1. ledd

Svar - Utkast til rapport i forvaltningsrevisjon

Rådmannen gir tilslutning til konklusjonene i revisjonsrapporten. Anbefalingene som er oppsummert under kapittel 8.2 tas til etterretning og vil følges opp i det aktuelle kommunalområdet.

Revisjonen er gjort før iverksettelsen av omorganiseringen av PPT. Fra å være en stabsfunksjon direkte under kommunalsjef for Opplæring og inkludering, ble det fra 1. januar 2024 opprettet en egen avdeling (Forebygging og oppfølging), med tilhørende avdelingsleder. Avdelingen samler PPT og flere av støttefunksjonene. Vi oppfatter at dette grepet vil gjøre organisasjonen bedre i stand til å imøtekomme flere av de forholdene som revisjonen påpeker i rapporten. En tettere lederoppfølging og en bedre samkjøring av støttetjenestene inn mot skolene og elevene, vil underbygge det systemrettede arbeidet, samt bedre kvalitetssikre tiltakene. Et viktig argument for etableringen var å forminske lederspenning og øke leder-kapasitet. Det er selvsagt for tidlig å konkludere allerede nå, men rådmannen har mottatt tilbakemelding fra leder for avdelingen om at arbeidet med en tettere oppfølging av ansatte i PPT, herunder avklaringer om oppgavefordeling, deres rolle i det systemrettede forebyggende arbeidet, men også avklaring av skole og barnehageansatte sine forventninger til PPT, er igangsatt.

Den nye avdelingen skal således også bidra til bedre samordning av hjelpetiltakene rundt elevene. Det er, som rapporten påpeker, mange tilgjengelige yrkesgrupper rundt eleven på skolen, og det blir viktig framover å sikre en tydeligere rolleklarhet og ansvarsfordeling rundt enkeltsaker og systemtiltak.

Revisjonen tydeliggjør et behov for å gjennomgå rutinene for oppfølging og kvalitetssikring av dokumentene knyttet til gjennomføringen av skolens spesialundervisning. IOP og årsrapport skal etter hvert behandles direkte i skolens eget fagsystem (IST Dokumentflyt). Det forventes at dette vil bidra til en mer tilgjengelig og dynamisk bruk av disse styringsdokumentene. I denne prosessen vil det også være naturlig å revidere dokumentmalene.

Det beskrives at «Kommunen har ikke en skriftlig beskrivelse av PPTs rolle og ansvar, hva det systemrettede arbeidet skal gå ut på eller hvordan samhandlingen med skolene skal være når det gjelder systemrettet arbeid.»

Det skal nevnes at det er igangsatt flere tiltak for å forbedre dette punktet. (1) For Oppvekst-området er det igangsatt et arbeid med planlagt ferdigstilling 4. april. Dette arbeidet omhandler en helhetlig systembeskrivelse, herunder av ulike roller og ansvarsområder i oppfølgingen av barn og unge.

Hovsbakken 1, 2860 Hov

Telefon: 61 12 64 00

E-post: epost@sondre-land.kommune.no

www.sondre-land-kommune.no

Bankgiro: 2075 08 01995

Org. nr.: 961 381 630

Systemet bygger på prinsipper i konseptet «bedre tverrfaglig innsats»

(<https://www.forebygging.no/BTI/>). (2) Som nevnt i rapporten deltar Søndre Land i Kompetanseløftet.

I januar 2024 startet ansatte i PPT Søndre Land og PPT Nordre Land opp et 3-årig kompetansehevingsløp. Dette ledes av Høgskolen i Innlandet. Kompetansehevingen bygges rundt 5 hovedtema; samarbeid/samhandling, PPT sin rolle opp mot inkluderende praksis, PPT sin veilederrolle opp mot barnehager og skoler, forholdet mellom ordinær og tilpassa opplæring og rolleforståelse. Kompetansehevingen består av felles samlinger og utprøving/utviklingsoppgaver lokalt i den enkelte kommune. Rådmannen har stor tro på at den igangsatte prosessen vil bidra positivt for å møte anbefalingene fra revisjonen.

Med hilsen

Håvard Eriksen
kommunalsjef Opplæring og inkludering

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Kopi til
Arne Skogsbakken
Erik Hagaseth Haug