



Haugesund kommune

Samhandling mellom skoler og PPT og vurdering av behov for spesialundervisning

Forvaltningsrevisjon | September 2015



Samhandling mellom skoler og PPT og
vurdering av behov for
spesialundervisning

September 2015

Rapporten er utarbeidet for Haugesund
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no
forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Innhold

1	Sammendrag	6
2	Innledning	8
3	Om tjenesteområdet	11
4	Samhandling mellom skoler og PPT	14
5	Vurdering av læringsutbytte og iverksetting av tiltak	21
6	Saksbehandling knyttet til vurdering av behov for spesialundervisning	28
7	Konklusjon og anbefalinger	37
	Vedlegg 1: Høringsuttalelse	39
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	43
	Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	50

1	Sammendrag	6
2	Innledning	8
2.1	Bakgrunn	8
2.2	Formål og problemstillinger	8
2.3	Metode	9
2.3.1	Dokumentanalyse	9
2.3.2	Intervju	9
2.3.3	Stikkprøvekontroll	9
2.3.4	Verifiseringsprosesser	9
2.4	Revisjonskriterier	10
3	Om tjenesteområdet	11
3.1	Organisering	11
3.1.1	Seksjon skole og barnehage	11
3.1.2	Skolene i Haugesund kommune	11
3.1.3	Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)	11
3.2	Omfang av spesialundervisning	12
4	Samhandling mellom skoler og PPT	14
4.1	Revisjonskriterier	14
4.2	Er det etablert hensiktsmessige arenaer for samhandling mellom skolene og PPT?	15
4.2.1	Datagrunnlag	15
4.2.2	Revisjonens vurdering	16
4.3	I hvilken grad hjelper PPT grunnskolene i Haugesund kommune i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov?	17
4.3.1	Datagrunnlag	17
4.3.2	Revisjonens vurdering	18
4.4	I hvilken grad utarbeider PPT sakkyndige vurderinger om elevers behov for spesialundervisning innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold?	18
4.4.1	Datagrunnlag	18
4.4.2	Revisjonens vurdering	19
5	Vurdering av læringsutbytte og iverksetting av tiltak	21
5.1	Revisjonskriterier	21
5.2	Er det etablert tilfredsstillende system og rutiner for å sikre at lærerne jevnlig vurderer om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen?	21
5.2.1	Datagrunnlag	21
5.2.2	Revisjonens vurdering	22

5.3	Er det etablert hensiktsmessige system og rutiner for å følge opp resultater fra kartlegginger og vurderinger av læringsutbytte, samt iverksette tiltak for å gi eleven et tilfredsstillende utbytte gjennom tilpasninger i den ordinære undervisningen?	23
5.3.1	Datagrunnlag	23
5.3.2	Revisjonens vurdering	25
5.4	Er det etablert hensiktsmessige system og rutiner for å sikre at elever blir henvist til PPT for sakkyndig vurdering dersom skolen mener at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen?	26
5.4.1	Datagrunnlag	26
5.4.2	Revisjonens vurdering	26
6	Saksbehandling knyttet til vurdering av behov for spesialundervisning	28
6.1	Revisjonskriterier	28
6.2	Er det etablert hensiktsmessige retningslinjer og rutiner for å sikre at krav i regelverket blir etterlevd?	29
6.2.1	Datagrunnlag	29
6.2.2	Revisjonens vurdering	31
6.3	I hvilken grad er den faktiske saksbehandlingen i samsvar med sentrale krav i opplæringsloven og forvaltningsloven?	32
6.3.1	Datagrunnlag	32
6.3.2	Revisjonens vurdering	35
7	Konklusjon og anbefalinger	37
	Vedlegg 1: Høringsuttalelse	39
	Vedlegg 2: Revisjonskriterier	43
	Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	50

1 Sammendrag

I samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Haugesund kommune har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av samhandlingen mellom skoler og PPT, samt vurdering av behov for spesialundervisning i grunnskolene i Haugesund kommune. Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Haugesund kommune har etablert hensiktsmessige rutiner for samhandling mellom skoler og PPT, samt tilfredsstillende system og rutiner for å sikre at elevenes læringsutbytte blir vurdert i samsvar med krav i regelverket. Videre har det vært et formål å undersøke om kommunen sikrer at elever som ikke har et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen får oppfylt sin rett til spesialundervisning.

Revisjonen har gått gjennom aktuell dokumentasjon fra kommunen, og det er gjennomført intervju med til sammen 14 personer i forbindelse med forvaltningsrevisjonen. I tillegg er det gjennomført en stikkprøvekontroll av 20 saker som gjelder vedtak om spesialundervisning.

Undersøkelsen viser etter revisjonens vurdering at det er etablert hensiktsmessige samhandlingsarenaer mellom skolene og PPT i Haugesund kommune, både når det gjelder systemarbeid og individrettet arbeid. I den grad skolene ikke er tilfredse med samarbeidet med PPT, dreier dette seg i all hovedsak om i hvilken grad PPT observerer enkeltelever i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndige vurderinger. Revisjonen mener kommunen bør gjennomgå PPTs praksis på dette området, blant annet for å sikre at det ikke er utilsiktede variasjoner i praksisen mellom ulike ansatte i PPT. Det fremgår av undersøkelsen at det er fast praksis at skolene drøfter saker i kontaktmøte med PPT før henvisning blir sendt, men det er ikke stilt formelle krav om dette. Videre kommer det frem at PPTs kapasitet er en utfordring. Manglende kapasitet påvirker muligheten til å arbeide systemrettet overfor skolene, i tillegg til at det medfører både ventetid og til dels lang saksbehandlingstid hos PPT i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndige vurderinger. Undersøkelsen viser etter revisjonens vurdering eksempler på at PPT ikke alltid utarbeider sakkyndig vurdering av elevenes behov for spesialundervisning uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11a, eller innen rimelig tid.

De felles rutinene som foreligger i kommunen, synes i all hovedsak å være hensiktsmessige for å sikre at elevens læringsutbytte blir kartlagt og vurdert, og for å sikre at tiltak blir vurdert og prøvd ut innenfor den ordinære opplæringen. Revisjonen mener imidlertid kommunen bør tydeliggjøre lærernes plikt etter forskrift til opplæringsloven § 3-11 til å vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, som en del av undervisningsvurderingen. Videre mener revisjonen at den enkelte skoles praksis bør skriftliggjøres når det gjelder blant annet ansvarsforhold i prosesser knyttet til utprøving av tiltak innen den ordinære opplæringen. Kommunen bør også sikre at skolene i økt grad dokumenterer de vurderinger som er gjort, samt de tiltak som blir iverksatt. Gjennomgangen viser at det per i dag i liten grad foreligger systematisk dokumentasjon på at både arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø er gjennomgått og vurdert med tanke på mulighet til å iverksette tiltak innenfor den ordinære undervisningen.

Revisjonen mener etablerte rutiner for saksbehandlingen i utgangspunktet legger godt til rette for etterlevelse av krav i regelverket. Det er positivt at kommunen selv har avdekket manglende etterlevelse av rutiner, og har iverksatt korrigerende tiltak. Revisjonen mener det er viktig at praksisen blir fulgt tett opp i tiden fremover. Revisjonen mener også det er behov for tydeligere retningslinjer for involvering av eleven selv eller elevens foreldre i prosessen. Blant annet mener revisjonen at kommunens rutiner per i dag ikke i tilstrekkelig grad ivaretar elevens rett til selv å samtykke og uttale seg etter fylte 15 år, jf. oppl. § 5-4 og barneloven § 32. Revisjonens stikkprøvekontroll viser også at den faktiske saksbehandlingen på flere punkter ikke er i samsvar med krav i forvaltningsloven og/eller opplæringsloven. Dette dreier seg blant annet om lang saksbehandlingstid og manglende utsendelse av foreløpig svar jf. fvl. § 11a, manglende dokumentasjon på samtykker og involvering i henhold til oppl. § 5-4, manglende begrunnelse av enkeltvedtak i henhold til fvl. §§ 24, 25 og 27, tilfeller der det ikke går tydelig frem av enkeltvedtaket hva det er fattet vedtak om, samt manglende begrunnelse i henhold til oppl. § 5-3 i tilfeller der vedtak avviker fra

sakkyndig vurdering. I tillegg registrerer revisjonen at det forekommer at sakkyndige vurderinger anbefaler spesialundervisning for elever fra kommende skoleår, altså noe frem i tid. Revisjonen mener det bør foreligge en spesifikk begrunnelse for dette dersom behovet for spesialundervisning ikke inntreffer før et halvt år etter at PPT gjennom en sakkyndig vurdering konkluderer med at eleven har behov for spesialundervisning.

Basert på undersøkelsen anbefaler revisjonen at Haugesund kommune iverksetter følgende tiltak:

1. Gjennomgår PPTs praksis når det gjelder å observere enkeltelever i forbindelse med sakkyndige vurderinger, for å sikre at det ikke er utilsiktede variasjoner i praksisen mellom ulike ansatte i PPT.
2. Sikrer at PPT har gode systemer for å overvåke og registrere eventuell manglende eller forsinket oppfølging av planlagte aktiviteter som skyldes manglende kapasitet, for å få et godt grunnlag for å vurdere om kapasiteten i PPT er tilstrekkelig.
3. Reduserer saksbehandlingstiden og ventetiden knyttet til utarbeidelse av sakkyndige vurderinger, slik at disse blir utarbeidet innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11a.
4. Sikrer at PPT har tilstrekkelig kapasitet til i økende grad å jobbe systemrettet overfor skolene, i samsvar med oppl. § 5-6 og nasjonale og lokale målsetninger.
5. Sikrer at alle skolene i kommunen har en innarbeidet fremgangsmåte for hvordan lærerne som en del av undervisvurderingen systematisk og løpende skal vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-11, samt tydeliggjør dette kravet i kommunens felles rutiner.
6. Sikrer at den enkelte skoles praksis knyttet til oppfølging av kartlegginger, og vurdering og utprøving av tiltak i ordinær opplæring, blir skriftlig nedfelt.
7. Tydeliggjør i kommunens felles rutiner at både arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø skal gjennomgås og vurderes med tanke på mulighet til å iverksette tiltak innenfor den ordinære opplæringen, og sikrer at både vurderinger, samt utprøving og evaluering av tiltak blir dokumentert.
8. Vurderer å skriftliggjøre krav om at saker skal drøftes med PPT før henvisning blir sendt.
9. Vurderer å endre ordlyden i mal for sakkyndig vurdering, slik at det er tydelig at PPT har en rådgivende funksjon, men ikke vedtaksmyndighet.
10. Utarbeider tydeligere retningslinjer for involvering av eleven selv eller elevens foreldre, og sikrer at praksis er i samsvar med de krav som går frem av oppl. § 5-4.
11. Sikrer at saksbehandlingen er i samsvar med krav i regelverket.
12. Sikrer at elevens behov for spesialundervisning blir ivare tatt snarest, når det gjennom sakkyndig vurdering konkluderes med at en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av samhandling mellom skoler og PPT, samt vurdering av behov for spesialundervisning i grunnskolene i Haugesund kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Haugesund kommune 27.1.2015 i sak 05/15.

2.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Haugesund kommune har etablert hensiktsmessige rutiner for samhandling mellom skoler og PPT, samt tilfredsstillende system og rutiner for å sikre at elevenes læringsutbytte blir vurdert i samsvar med krav i regelverket. Videre har det vært et formål å undersøke om kommunen sikrer at elever som ikke har et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen får oppfylt sin rett til spesialundervisning.

Med bakgrunn i formålet med prosjektet er det formulert følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad er det en god og hensiktsmessig samhandling mellom skoler og PPT?

- a. Er det etablert hensiktsmessige arenaer for samhandling mellom skolene og PPT?
- b. I hvilken grad hjelper PPT grunnskolene i Haugesund kommune i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov?
- c. I hvilken grad utarbeider PPT sakkyndige vurderinger om elevers behov for spesialundervisning innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold?

2. Har kommunen etablert tilfredsstillende system og rutiner for å sikre at elevenes utbytte av opplæringen blir vurdert, og at tiltak blir iverksatt ved behov?

- a. Er det etablert tilfredsstillende system og rutiner for å sikre at lærerne jevnlig vurderer om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen?
- b. Er det etablert hensiktsmessige system og rutiner for å sikre at resultater fra kartlegginger og vurderinger av læringsutbytte blir fulgt opp?
- c. I hvilken grad er det implementert rutiner for å vurdere og sette i verk tiltak for å gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, gjennom tilpasninger i den *ordinære* undervisningen?
- d. Er det etablert hensiktsmessige system og rutiner for å sikre at elever blir henvist til PPT for sakkyndig vurdering dersom skolen mener at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen?

3. I hvilken grad sikrer kommunen at saksbehandlingen knyttet til vurdering av behov for spesialundervisning er i samsvar med krav i regelverket?

- a. Er det etablert hensiktsmessige retningslinjer og rutiner for å sikre at krav i regelverket blir etterlevd?
- b. I hvilken grad er den faktiske saksbehandlingen i samsvar med sentrale krav i opplæringsloven og forvaltningsloven?

2.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Oppdraget er gjennomført i tidsrommet februar til august 2015.

2.3.1 Dokumentanalyse

Regelverk med forarbeider og relevante veiledere har blitt gjennomgått og benyttet som revisjonskriterier. Informasjon og dokumentasjon fra kommunen har blitt samlet inn, analysert, og vurdert opp mot revisjonskriteriene. Revisjonen har blant annet sett på strategiplaner for Haugesundsskolen, samt kommunale retningslinjer og rutiner som er relevante for de tema det er fokus på i forvaltningsrevisjonen.

2.3.2 Intervju

I forbindelse med forvaltningsrevisjonen har revisjonen gjennomført intervju med rektorer ved seks utvalgte skoler i Haugesund kommune¹. Dette utgjør omtrent halvparten av det totale antall skoler i kommunen. De seks utvalgte skolene representerer både små og store skoler, barneskoler, ungdomsskoler og kombinerte barne- og ungdomsskoler, samt skoler med ulik geografisk beliggenhet i kommunen. Revisjon har også benyttet GSI-tall² i forbindelse med utvalget av skoler, for å sikre at utvalget representerer skoler med ulik andel elever med spesialundervisning. Ved to av skolene har rektor, etter eget ønske, blitt intervjuet sammen med inspektør ved skolen.

Revisjonen har videre intervjuet leder for pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) i kommunen, samt to rådgivere i PPT. Revisjonen har også intervjuet avdelingsleder for Breidablik læringssenter avdeling mottaksskolen, samt seksjonsansvarlig og rådgiver i Seksjon skole og barnehage i kommunen.

Totalt har 14 personer blitt intervjuet i forbindelse med forvaltningsrevisjonen.

2.3.3 Stikkprøvekontroll

Revisjonen har gjennomført en stikkprøvekontroll av totalt 20 saker der det enten inneværende eller forrige skoleår er fattet førstegangs vedtak om spesialundervisning. De 20 utvalgte sakene er fordelt på de seks skolene der revisjonen også har gjennomført intervju med rektor.

I stikkprøvekontrollen har det blitt fokusert på saksbehandlingstid, om det foreligger sakkyndig vurdering før det blir fattet vedtak, om det foreligger dokumentasjon på at skolene har gjort en vurdering av muligheter for ytterligere tilpasning innenfor den ordinære undervisningen, om det foreligger dokumentasjon på samtykke fra og involvering av elev eller elevens foreldre i ulike faser av saksbehandlingen, samt utforming av enkeltvedtaket.

2.3.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er brukt i rapporten.

Rapportutkast er sendt til rådmannen i Haugesund kommune for verifisering og høring. Hensikten med verifiseringen av rapportens faktagrunnlag er å sikre at eventuelle feil og misforståelser blir rettet opp. Rådmannen har i tillegg blitt oppfordret til å komme med en høringsuttalelse knyttet til revisjonens vurderinger og forslag til tiltak. Høringsuttalelsen er vedlagt rapporten som vedlegg 1.

¹ Hauge skole, Håvåsen skole, Lillesund skole, Saltveit skole, Solvang skole, Skåredalen skole.

² Grunnskolen Informasjonssystem (GSI) er et system for registrering av opplysninger om grunnskolen i Norge. Utdanningsdirektoratet setter i samarbeid med Statistisk sentralbyrå (SSB) premissene for hvilke data som samles inn i GSI, er ansvarlig for innsamlingen og sørger for at data overføres til KOSTRA. <https://gsi.udir.no/>.

2.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal vurderes opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra opplæringsloven og forvaltningsloven. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i vedlegg 2 til rapporten.

3 Om tjenesteområdet

3.1 Organisering

Haugesund kommune er organisert etter en to-nivåmodell, og de totalt 43 resultatenheter er direkte underlagt rådmannen. Enhetslederne har vide fullmakter, og rapporterer til rådmannen ved sin kommunaldirektør.³

3.1.1 Seksjon skole og barnehage

Seksjon skole og barnehage i Haugesund kommune er en del av rådmannens stab, og skal blant annet ivareta kommunens ansvar som skoleeier. Seksjonen skal ivareta skolene på det skolefaglige området, utvikle strategiplaner for kvalitetsutvikling og årlige tiltaksplaner samt andre styringsdokumenter. Seksjonen har også ansvar for å følge opp lokale og sentrale politisk vedtak innen skole- og barnehageområdet.

Seksjon skole og barnehage rapporterer til rådmannen ved kommunaldirektør.

3.1.2 Skolene i Haugesund kommune

Haugesund kommune har totalt 12 ordinære grunnskoler⁴. Disse er organisert som resultatenheter og rapporterer til rådmannen ved kommunaldirektør. Skolene fordeler seg på syv skoler med elever fra 1.-7. trinn, to skoler med elever fra 8.-10. trinn og tre skoler med elever fra 1.-10. trinn. Skolene varierer i elevtall fra små skoler med under 100 elever totalt, til større skoler med rundt 500 elever.

I tillegg er det ved Breidablik læringssenter etablert et introduksjonstilbud for nyankomne minoritetsspråklige elever i grunnskolealder, som ikke kan norsk (avdeling Mottaksskolen). Mottaksskolen hadde høsten 2014 over 60 elever fra 1. - 10.klasse. Elevene går vanligvis ved mottaksskolen i rundt ett år før de blir overført til hjemmeskolen sin.

3.1.3 Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) i Haugesund kommune er organisert som en resultat enhet under Oppvekst, og rapporterer til rådmannen ved kommunaldirektør. Tjenesten er interkommunal i henhold til kommuneloven § 27 og har et eget styre. PPT er regulert gjennom samarbeidsavtale med kommunene Sveio og Utsira. PPT i Haugesund betjener cirka 65 enheter (barnehager og skoler), med alle barn og unge i grunnskolealder (0-16 år) som hovedmålgruppe for tjenesten.

PPT hadde per januar 2015 17 stillingshjemler, inkludert leder og merkantilfunksjoner. Av de totale personalressursene er ca. 8,5 stilling disponert som rådgivere med saksbehandling knyttet til sakkyndighetsarbeid.

Internt er PPT organisert med tre ulike team:

- Sped- og småbarnsteam (fem personer): arbeider med barn 0-6 år. Tverrfaglig sammensatt team bestående av psykolog, spesialister i førskolepedagogikk og klinisk pedagog.
- Skoleteam (åtte personer): arbeider med barn i grunnskolealder, samt voksne med behov for utredning/sakkyndig vurdering knyttet til grunnleggende ferdigheter. Teamet består av tre psykologer, klinisk sosionom, spesialist i pedagogikk, to spesialpedagoger og en audiopedagog.

³ <http://www.haugesund.kommune.no/organisasjon/radmannen>

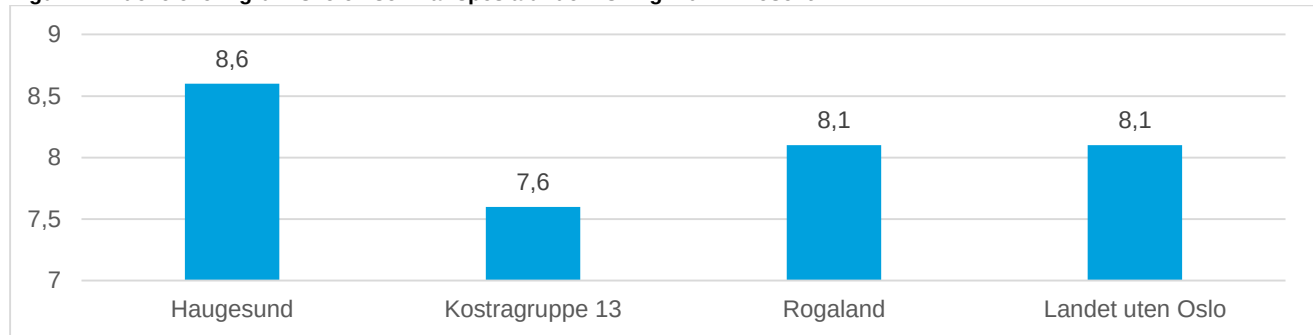
⁴ Austrheim, Brakahaug, Gard, Haraldsvang, Hauge, Håvåsen, Lillesund, Rossabø, Røvær, Saltveit, Skåredalen og Solvang.

- Veiledningsteam (2 personer): eget team som tilbyr lavterskel systemarbeid i form av veiledning og kompetanseheving på barnetrinnet i Haugesundsskolen. Teamet består av to pedagoger.

3.2 Omfang av spesialundervisning

Tall fra KOSTRA viser at til sammen 8,6 % av elevene i grunnskolene i Haugesund kommune har vedtak om spesialundervisning. Som det går frem av figuren under, er dette en noe større andel enn gjennomsnittet både i kostragruppe 13, Rogaland og landet uten Oslo.

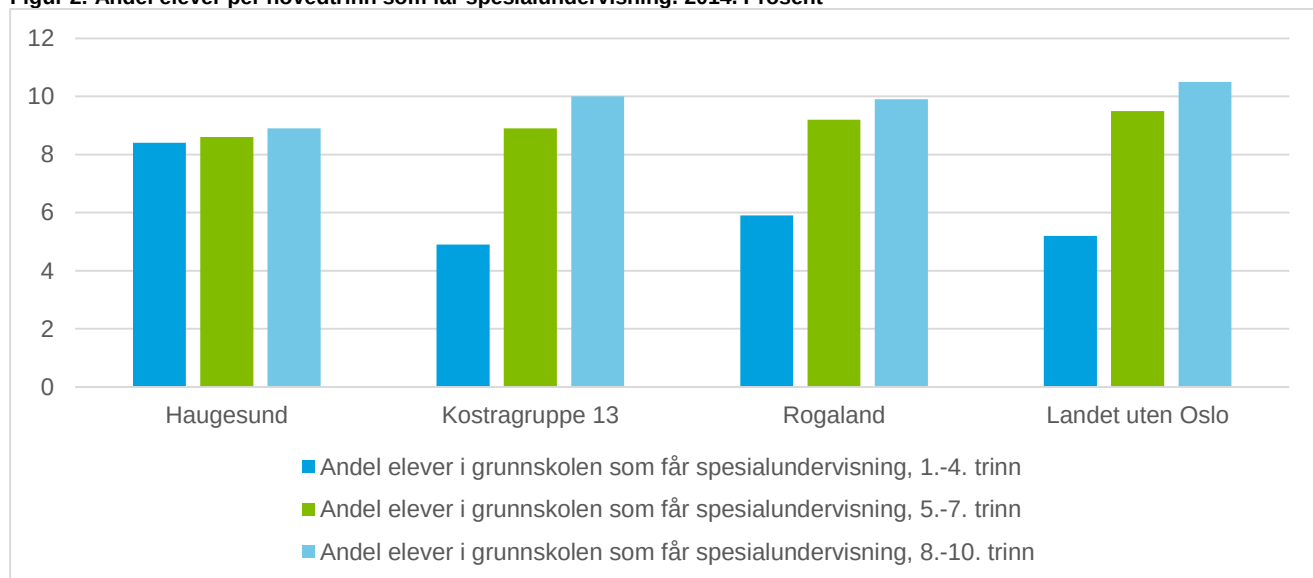
Figur 1: Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning. 2014. Prosent.



Kilde: KOSTRA.

Haugesund kommune har en noe økende andel elever med spesialundervisning fra småtrinnet i barneskolen til ungdomsskoletrinnet. Som det går frem av figuren under, viser imidlertid KOSTRA-tall for 2014 at denne tendensen er svakere i Haugesund kommune enn for både kostragruppe 13, Rogaland og landet uten Oslo. Andelen elever på 1. - 4. trinn som får spesialundervisning, er betydelig større i Haugesund kommune enn i sammenligningsgruppene, samtidig som andelen på ungdomstrinnet er noe mindre.

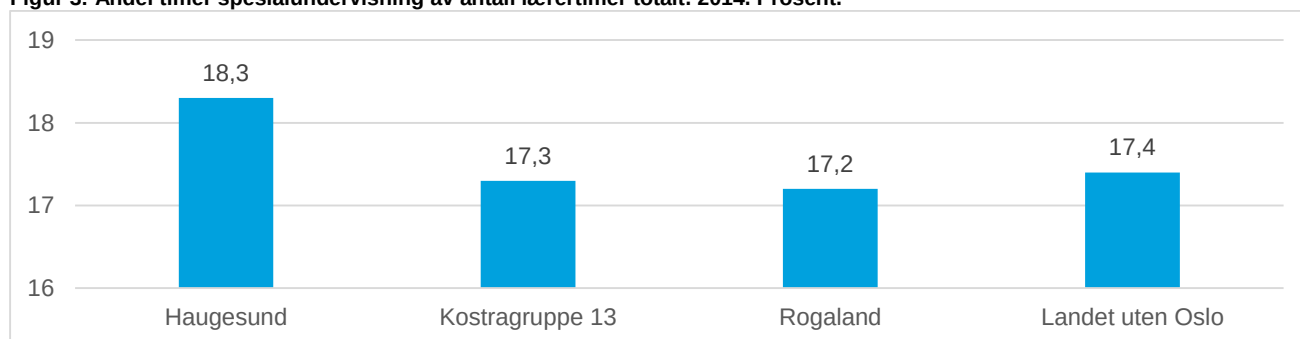
Figur 2: Andel elever per hovedtrinn som får spesialundervisning. 2014. Prosent



Kilde: KOSTRA

KOSTRA-tall viser videre at andelen timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt er høyere i Haugesund kommune enn gjennomsnittet i kostragruppe 13, Rogaland og landet uten Oslo.

Figur 3: Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt. 2014. Prosent.



Kilde: KOSTRA

En gjennomgang av GSI-tall for skoleåret 2014-15 for grunnskolene i Haugesund kommune viser at andelen elever ved den enkelte skole som får spesialundervisning, varierer fra 0 % til 11,9 %. Ved tre av skolene får mer enn 10 % av elevene spesialundervisning, og ved fire av skolene får mindre enn 7 % av elevene spesialundervisning. Ved de øvrige fem skolene er andelen mellom 7 % og 10 %.

4 Samhandling mellom skoler og PPT

I hvilken grad er det en god og hensiktsmessig samhandling mellom skoler og PPT?

4.1 Revisjonskriterier

Av opplæringsloven § 5-6 første ledd går det frem at alle kommuner skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT).

Videre går oppgavene til PPT frem av § 5-6 andre ledd:

«Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørge for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det.² Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgåvene til tenesta.»

I opplæringsloven § 5-3 blir det stilt krav om en sakkyndig vurdering før det kan fattes vedtak om spesialundervisning:

«Før kommunen (...) gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 (...) skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast. (...)»

Når det gjelder PPTs saksbehandlingstid i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndig vurdering, går det frem av forvaltningsloven § 11a at «*Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.*» I veileder om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet⁵ blir det vist til at opplæringsloven ikke eksplisitt sier noe om hvor lang tid det kan gå før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, men at «*Utgangspunktet er at tilbud skal gis innen rimelig tid. Hva som er rimelig tid, må vurderes konkret. Det må vurderes i forhold til hva som vil være en forsvarlig saksbehandlingstid.*»⁶ Videre blir det vist til at opplæringsloven må suppleres med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven når det gjelder begrepet «rimelig tid». I veilederen om spesialundervisning presiseres følgende når det gjelder forvaltningslovens krav til saksbehandlingen:

«Disse gjelder for hele prosessen; fra skolen starter vurderingen om eleven har behov for spesialundervisning og til enkeltvedtaket er fattet. PP-tjenesten er et ledd i utredningen av saken. I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid.»⁷

Det blir presisert at kravet om at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold også gjelder for PPT, som er et saksforberedende organ. Det går videre frem av veilederen at det ikke er lov å innføre venteliste for utredning av behov for spesialundervisning, og at elevens rett til spesialundervisning ikke skal treneres på grunn av lang saksbehandlingstid hos PPT. Økonomiske og kapasitetsmessige forhold er ikke legitime grunner til at det tar lang tid til å utarbeide en sakkyndig vurdering.

⁵ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/>

⁶ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/Fase-4-Vedtaksfasen/Forvaltningsrettslige-krav-til-begrunnelsen/>

⁷ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/>. Pkt. 6.5 Forsvarlig saksbehandlingstid

Som det går frem over, skal PPT i tillegg til det individrettede arbeidet tilknyttet sakkyndige vurderinger, bistå skolene på systemnivå. I St meld.nr 18 (2010-2011) blir det pekt på viktigheten av PPTs systemrettede arbeid, dvs. å bistå skolene når det gjelder forebyggende arbeid og kompetanse- og organisasjonsutvikling.

I Stortingsmeldingen vises det til viktigheten av at PP-tjenesten arbeider tettere på barnehager og skoler, arbeider mer systemrettet og bruker kortere tid på sakkyndige vurderinger. Det blir skissert fire forventninger til PP-tjenesten:

- Forventning 1: PP-tjenesten er tilgjengelig og bidrar til helhet og sammenheng
- Forventning 2: PP-tjenesten arbeider forebyggende
- Forventning 3: PP-tjenesten bidrar til tidlig innsats i barnehage og skole
- Forventning 4: PP-tjenesten er en faglig kompetent tjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner

Utfyllende revisjonskriterier går frem av vedlegg 2 til rapporten.

4.2 Er det etablert hensiktsmessige arenaer for samhandling mellom skolene og PPT?

4.2.1 Datagrunnlag

Hver skole i Haugesund kommune har uavhengig av skolens størrelse to faste kontaktpersoner i PPT. Slike team i PPT er alltid tverrfaglige og består av en pedagog og en psykolog. Hver kontaktperson i PPT har i snitt seks skoler som vedkommende følger opp i samarbeid med en kollega⁸.

Det blir opplyst om følgende arenaer for samhandling mellom skolene i kommunen og PPT:

- **Kontaktmøter:** Når det gjelder samhandling knyttet til enkeltsaker, gjennomføres det ved alle de større skolene i kommunen månedlige kontaktmøter mellom skolen og skolens kontaktpersoner i PPT. Ved mindre skoler avholdes slike møter noe sjeldnere og gjerne etter behov. Også mottaksskolen ved Breidablik læringssenter har ca. de siste fire årene hatt slike jevnlige møter med PPT. I tillegg til de faste møtene kan det også avholdes møter etter behov, initiert av enten skolen eller PPT. I kontaktmøtene håndteres konkrete saker knyttet til spesialundervisning og tilpasset opplæring ved den enkelte skole. Det blir opplyst at det er vanlig å drøfte og få råd om aktuelle tiltak, samt drøfte med PPT om det er aktuelt med henvisning for å få en sakkyndig vurdering. Det blir vist til at alle saker skal drøftes med PPT i kontaktmøte før henvisning for sakkyndig vurdering. Det er ikke utarbeidet noen skriftlig retningslinje eller rutine for kontaktmøtene mellom skole og PPT.
- **Ressursteam:** Kommunen har en egen rutine for ressursteam, der det blant annet går frem at alle skolene i Haugesund kommune skal etablere ressursteam.⁹ Ressursteamet skal i samarbeid med kontaktlærere blant annet fange opp og følge opp elever for å ivareta tilpasset opplæring, sette i gang og gjennomføre tiltak, koordinere planer, samt bidra med opplæring i forbindelse med tilpasset opplæring, spesialundervisning og sosialpedagogisk arbeid. Av retningslinjene for ressursteam går det fram at teamet bør bestå av representant(er) fra ledelsen, ressurslærer(e) og eventuelt sosiallærer. PPT skal minimum to ganger per år delta på møter i skolenes ressursteam, der systemrettet arbeid og faglig veiledning er tema for møtene. Ressursteam skal være skolenes egne team for å arbeide med både generelle spørsmål og enkeltsaker før disse eventuelt tas videre til PPT i kontaktmøter. Det er stor variasjon i hvordan teamene er organisert, og hvem som er med i ressursteamet ved den enkelte skole. Ved én skole opplyses det om at rektor alene har utgjort skolens ressursteam skoleåret 2014/15. Det blir også opplyst at det er stor variasjon når det gjelder om og eventuelt hvor ofte representanter fra PPT deltar i møter i skolenes ressursteam, og det blir kommentert fra Seksjon skole og barnehage sin side at praksis ikke alltid samsvarer med kommunens retningslinjer på dette området.
- **Psykososiale team:** Alle skolene i kommunen skal ha et psykososialt team. Dette skal bestå av representanter fra skole, PPT, barneverntjenesten, og helsestasjon. Hvem som inngår i psykososialt team fra skolen varierer noe fra skole til skole. Psykososiale team ved skolene er ment å arbeide både på overordnet nivå med generelle tema, og med saker knyttet til enkelte elever. Sistnevnte gjøres ifølge rutine for psykososiale team¹⁰ enten anonymt eller etter samtykke fra foresatte. Formålet er å forebygge psykososiale vansker hos skolebarn.

⁸ Antallet skoler den enkelte følger opp, er samlet for kommunene Haugesund, Sveio og Utsira.

⁹ Haugesund kommune: Ressursteam og ressurslærerfunksjon på skolene i Haugesund kommune. Retningslinjer. Uten dato.

¹⁰ Haugesund kommune: Rutine 5 Skole – Psykososiale team – å forebygge psykososiale vansker hos skolebarn. Godkjent dato 1.12.2010.

Samtidig vises det til at hovedfokus i praksis gjerne blir på individsaker, da disse gjerne haster og kan være svært ressurskrevende.

- **Rektormøter:** PPT-leder deltar i månedlige skoleledermøter/rektormøter, som blir arrangert av Seksjon skole og barnehage. Dette blir beskrevet som en viktig arena for at PPT skal kunne fange opp ting som skjer i skolene.
- **Dialogmøter:** PPT-leder deltar i årlige dialogmøter som Seksjon skole og barnehage har med ledelsen ved skolene. Tema for møtene er skolens arbeid med spesialundervisning og tilpasset opplæring, men spesifikk agenda varierer noe fra år til år. Dialogmøter er gjennomført i 2013, 2014 og 2015.
- **Veiledningsteam:** PPT har et veiledningsteam bestående av to personer. Det blir opplyst at disse personene jobber med alternative opplæringstilbud for elever på barnetrinnet. I tillegg tilbyr de veiledning rettet mot barneskolene. De observerer i klasser, og gir veiledning til lærere og miljøarbeidere i etterkant av observasjoner. Fokus er blant annet på ulike undervisningsmetoder, læringsstrategier, samhandling mv. Flere rektorer viser i intervju til at de har hatt svært positive erfaringer med veiledningsteamet, og det blir kommentert at denne måten å jobbe på oppleves som hensiktsmessig. Det blir vist til at enkelte skoler har benyttet seg relativt mye av dette tilbudet, mens andre skoler ikke har benyttet det eller i liten grad har benyttet det.
- **Fast møte med seksjon skole og barnehage:** Leder for seksjonen og leder for PPT har hver annen uke fast dialogmøte rundt ulike tema knyttet til spesialundervisning. Seksjonen kan på deler av møtet i tillegg til leder være representert med en av rådgiverne.

Det foreligger ingen formelle rutiner for samhandlingen mellom skoler og PPT ut over retningslinjer for ressursteam og retningslinjer for psykososiale team. Det foreligger heller ikke skriftlige samarbeidsrutiner/-avtaler mellom PPT og den enkelte skole.

I intervju blir det både fra skolene, PPT og Seksjon skole og barnehage i all hovedsak gitt uttrykk for at det er etablert tilstrekkelige samhandlingsarenaer for skolene og PPT, og at samarbeidet fungerer bra. En skole har likevel gitt uttrykk for at man ikke er fornøyd med samhandlingen med PPT, og enkelte skoler har gitt uttrykk for at de ønsker en større tilstedeværelse fra PPT på skolene, slik at PPT for eksempel i større grad kan observere elever i klassemiljøet. I intervju blir det også kommentert at holdningene til samhandling ved skolene kan variere noe, og at det varierer i hvilken grad skolene benytter seg av tilbud PPT har (f.eks. veiledningsteamet).

Det blir gjennomgående vist til at PPTs kapasitet er den største utfordringen når det gjelder samhandlingen mellom PPT og skolene i kommunen. Dette gjelder både ordinære skoler og mottaksskolen. Fra flere skoler blir det vist til at manglende kapasitet hos PPT kan være en utfordring og setter grenser for hvor mye bistand skolene kan få fra PPT både i enkeltsaker og på systemnivå. Også ansatte i PPT viser til at det er behov for ytterligere ressurser og personell for å kunne håndtere alle oppgaver og saker på en så god måte som de ansatte selv ønsker. Det blir kommentert at kapasiteten medfører at lovpålagte oppgaver i form av utarbeidelse av sakkyndige vurderinger må prioriteres, og at dette medfører at PPT ikke alltid får jobbet så mye systemrettet som det som hadde vært ønskelig. Fra PPT blir det også vist til at det hadde vært ønskelig å kunne bruke mer tid i hver sak, men at dette begrenses av bemanningssituasjonen. Fra rektorenes side er det enkelte som kommenterer at det varierer fra kontaktperson til kontaktperson i PPT hvor mye elevkontakt det er i utredningsfasen, og i hvilken grad f.eks. observasjon i klasserommet benyttes. En rektor trekker fram at vedkommende opplever at PPT i en del tilfeller skriver sakkyndige vurderinger uten å ha observert elevene i skolesituasjonen i det hele tatt. I disse sakene savner rektor den kvaliteten og legitimiteten faktisk observasjon av eleven gir. En annen rektor opplever at avstanden mellom saksbehandlere i PPT og elevene i enkeltsaker er for stor, og at mye av arbeidet som gjøres i forbindelse med sakkyndig vurdering er teoretisk arbeid utført fra kontorplass. Vedkommende etterlyser saksbehandlere fra PPT som er tettere knyttet til skolen, og som i større grad kjenner elevene og utfordringene i den enkelte sak i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndige vurderinger.

4.2.2 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering har Haugesund kommune i utgangspunktet lagt til rette for hensiktsmessige arenaer for samhandling mellom skole og PPT, både når det gjelder individsaker og systemrettet arbeid.

Undersøkelsen viser samtidig at det innenfor de etablerte samhandlingsarenaene i liten grad er etablert rutiner som definerer og regulerer hvordan samhandlingen mellom PPT og skolene skal arte seg eller hva den skal inneholde. Retningslinjer for ressursteam blir heller ikke alltid blir fulgt. Revisjonen mener kommunen bør vurdere hvorvidt det er behov for å etablere større grad av felles retningslinjer på dette området, for å sikre økt forutsigbarhet og mindre grad av lokale variasjoner i samhandlingen mellom skoler og PPT.

I den grad skolene ikke er tilfredse med samarbeidet med PPT, dreier dette seg i all hovedsak om i hvilken grad PPT observerer enkeltelever i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndige vurderinger. Revisjonen mener kommunen bør gjennomgå PPTs praksis på dette området, og sikre både at det er en god dialog med skolene rundt PPTs praksis, samt sikre at det ikke er utilsiktede variasjoner i praksisen mellom ulike ansatte i PPT.

Ut over dette blir det gjennomgående vist til at kapasiteten i PPT er utfordrende med hensyn til både individ- og systemarbeid. Revisjonen mener det er viktig at kommunen sikrer at PPT har tilstrekkelig kapasitet til å gjennomføre nødvendige utredninger i individualsaker, og at dette blir gjort innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold (se også kapittel 4.4). Videre vil revisjonen presisere viktigheten av at PPT også har tilstrekkelig kapasitet til å jobbe systemrettet overfor skolene, jf. kapittel 4.3 under. Revisjonen mener det er viktig at PPT har gode systemer for å overvåke og registrere eventuell manglende eller forsinket oppfølging av planlagte aktiviteter som skyldes manglende kapasitet, for å få et godt grunnlag for å vurdere om kapasiteten i PPT i Haugesund kommune er tilstrekkelig.

4.3 I hvilken grad hjelper PPT grunnskolene i Haugesund kommune i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov?

4.3.1 Datagrunnlag

I en gjennomgang som er gjort av PPTs organisering i forbindelse med en sak i oppvekststyret i Haugesund kommune i 2015¹¹, blir det vist til at systemarbeid skal inngå som en del av tjenestetilbudet til PP-tjenesten i kommunen. Samtidig blir det presisert at hovedtyngden av PPT sitt arbeid per i dag er knyttet til individualsaker og sakkyndighetsarbeid. Videre går det frem at former for systemarbeid som prioriteres i PPT, er områder med gjennomgående fokus på forebyggende faktorer og konkrete tiltak. Videre blir det vist til at PPT deltar i flere prosjekter som en del av sitt systemrettede arbeid. PPT deltar blant annet i prosjektene «Haugalandsløftet», Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI) med Stafettloggen, og i Modellkommuneprosjektet. Det blir videre vist til at en konkret og viktig del av det systemrettede arbeidet PPT gjør, skjer gjennom kontaktmøter med skolene og deltakelse i psykososiale team. Kontaktmøtene har blant annet som hensikt å ta opp, drøfte og gi veiledning på overordnede tema og utfordringer skolene har. I møter i psykososialt team drøftes saker anonymt, og teamet bistår skolene med tverretatlige innspill til tiltak. Som det går frem av kapittel 4.2, er det samtidig en del variasjon mellom skolene, når det gjelder i hvilken grad disse foraene blir benyttet til drøfting av overordnede, systemrettede forhold.

I intervju blir det også trukket frem at PPT er i oppstartsfasen på et prosjekt som dreier seg om relasjonell klasseledelse. Fire skoler i kommunen er valgt ut til å delta i dette prosjektet, som starter opp høsten 2015 i samarbeid med Høyskolen i Hedmark. Skolene forplikter seg til å følge et fastsatt opplegg gjennom prosjektet. Opplegget inneholder blant annet felles mål, teoretisk ramme og arbeidsprosess for alle de fire skolene, og tilbud om temabaserte veiledninger fra veiledningsteamet og rådgivere i PPT.

PPT var våren 2015 også involvert i et prosjekt som har som hensikt å prøve ut pedagogisk analyse fokusert på hele klasser/trinn. PPT har jobbet med å utvikle denne analyseformen på to skoler, og forsøker å sette fokus på systemrettet tenkning rundt utfordringer i klassen, istedenfor kun å se på elevvansker i enkeltsaker. Leder for PPT opplever at systemarbeidet i prosjektet fungerer godt som et forebyggende tiltak og som et utviklingstiltak for skolene, og opplyser om at prosjektet skal utvides til å omfatte flere skoler fra skolestart 2015.

Samtidig som det blir vist til at det fra PPTs side er stort fokus på systemarbeid, blir det også kommentert at PPTs ressurssituasjon tidvis gjør det vanskelig å få arbeidet godt nok med systemrettet arbeid. Med presset økonomi og

¹¹ «Organisering PPT – Oppvekststyrets vedtak av 22.5.2014.» Behandlet i Oppvekststyret i saksnr. 15/2, 5. februar 2015.

bemanning får de lovpålagte oppgavene knyttet til individualsaker førsteprioritet, herunder utarbeidelse av sakkyndige vurderinger. Samtidig trekkes det frem at det også i arbeidet med enkeltsaker ligger en del systemrettet arbeid, knyttet til for eksempel generell kompetanseheving i skolene.

Fra PPT blir det opplyst at det varierer mellom ulike skoler hvordan de involverer PPT i systemrettet arbeid, og at etterspørselen fra alle skoler ikke er like stor. Intervjuene med rektorer ved seks skoler i kommunen viser også at det er noe variasjon i hvordan og i hvilken grad skolene mottar bistand fra PPT til systemrettet arbeid. Noen av de intervjuede rektorene opplyser at skolen i liten grad får støtte fra PPT knyttet til systemrettet arbeid, og at samarbeidet med PPT i hovedsak dreier seg om enkeltsaker. En rektor kommenterer at lite systemrettet bistand har sammenheng med begrenset kapasitet hos PPT, men også at skolen ikke alltid er flink til å benytte seg av de tilbud som gis. Andre rektorer trekker fram at skolen får bistand fra PPT til systemrettet arbeid i form av opplæring for lærerne i å skrive IOP-er, bistand til klasse- og trinnledelse, gjennom veiledningsteamet og i de månedlige kontaktmøtene mellom skolen og PPT. Når det gjelder Breidablik læringssenter avdeling mottaksskolen, blir det opplyst at samhandlingen med PPT i all hovedsak dreier seg om enkeltelever, og at behov for eventuell systemrettet bistand ikke har vært spesifikt drøftet. Samtidig blir det påpekt at både skolen og PPT gjerne kunne vært mer aktive når det gjelder å ta opp behov for mer generelle kompetansehevende tiltak.

4.3.2 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser etter revisjonens vurdering at PPT i Haugesund kommune arbeider målrettet og systematisk med systemrettet arbeid blant annet gjennom flere prosjekter med fokus på kompetanse- og organisasjonsutvikling.

Samtidig viser undersøkelsen at ressurssituasjonen i PPT i kommunen tidvis gjør det utfordrende for PPT å arbeide i tilstrekkelig grad med systemrettet arbeid i skolene, og at individualsaker blir prioritert fremfor systemrettet arbeid dersom det ikke er tilstrekkelige personalressurser til å gjennomføre alle planlagte oppgaver og tiltak. Revisjonen vil peke på at det i oppl. § 5-6 andre ledd fremgår at PP-tjenesten også skal arbeide systemrettet. Videre er viktigheten av en dreining mot systemrettet arbeid og forebygging vektlagt blant annet gjennom St.meld 18 (2010-2011), samt i den nasjonale satsingen på videreutdanning innen PPT i regi av Utdanningsdirektoratet. Det er viktig at PPT i Haugesund kommune har tilstrekkelig kapasitet til å være en del av en slik dreining mot systemrettet arbeid, og på denne måten bidra til at en større andel av elevene kan ivaretas innenfor ordinær tilpasset opplæring, slik målsetningen er både nasjonalt og lokalt i Haugesund kommune. Samtidig må det individrettede arbeidet ivaretas på en god måte (se kapittel 4.4). Revisjonen vil derfor vise til kapittel 4.2, der vi påpeker viktigheten av å følge tett opp PPTs arbeid og hvilke planlagte oppgaver man eventuelt må utsette eller avlyse grunnet kapasitetsmangel. Dette er viktig for å få et godt grunnlag for å vurdere om PPTs kapasitet er tilstrekkelig til både å utføre det individrettede arbeidet på en tilfredsstillende måte, og jobbe mer systemrettet.

Undersøkelsen viser også at det er noe ulikt i hvilken grad skoler etterspør og benytter seg av systemrettet bistand fra PPT. I den forbindelse mener revisjonen det er viktig at kommunen vurderer om det er behov for ytterligere bevisstgjøring overfor skolene når det gjelder hvordan PPT kan bistå systemrettet, slik at alle skolene i størst mulig grad nyter godt av de kompetanse- og organisasjonsutviklingstiltak som PPT kan bidra med.

4.4 I hvilken grad utarbeider PPT sakkyndige vurderinger om elevers behov for spesialundervisning innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold?

4.4.1 Datagrunnlag

I kvalitetshåndboken til PPT i Haugesund kommune går det frem at PPTs utredningstid i forbindelse med en sakkyndig vurdering kan «(...) ta fra 0 – maksimalt tre måneder fra oppstart. Unntak fra dette, må begrunnes og opplyses om.»¹² Samtidig peker leder for PPT på at saksbehandlingstiden i PPT de siste årene har vært lang. Leder opplever at dette blant annet skyldes at antallet henvisninger de to siste årene har økt med omtrent 30 prosent, og at PPT i Haugesund har begrenset kapasitet. I gjennomsnitt får PPT inn én ny sak om dagen. Det blir vist til at kravene til dokumentasjon og utredning i hver sak er strenge, og arbeidet tidkrevende. I tillegg påvirkes saksbehandlingstiden av at det i en del saker er behov for å hente inn mer informasjon fra skolene.

¹² Pedagogisk Psykologisk Tjeneste for Haugesund, Sveio og Utsira. Uten dato. Side 54.

Leder i PPT opplyser at alle saker som kommer inn til PPT blir tatt opp i inntaksteamet ved kontoret. Etter å ha vurdert om det er behov for å innhente ytterligere informasjon i forbindelse med henvisningen, lager inntaksteamet en prioriteringsliste der sakene vurderes etter ulike kriterier (som hvilke tiltak som er igangsatt, og hvor godt tiltakene er utprøvd og evaluert) og graderes på skalaen 1-3 ut fra hvor raskt saken må behandles. Når sakene er tatt inn og prioritert, sender saksbehandler ut brev om mottatt sak og informerer om når saksbehandler vil ta kontakt for oppstartssamtale og videre oppfølging. Revisjonen får opplyst at slikt brev alltid blir sendt innen 14 dager etter mottatt tilvisning.

Fra PPT-leder blir det kommentert at PPT ikke har gode nok elektroniske oversikter over egen saksbehandling, og det foreligger ikke nøyaktig oversikt over gjennomsnittlig saksbehandlingstid i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndige vurderinger. Leder mener imidlertid at saksbehandlingstiden fra henvisning og frem til sakkyndig vurdering foreligger, er for lang i nye saker som kommer inn til PPT.

De intervjuede rektorene er i hovedsak *ikke* fornøyd med saksbehandlingstiden i PPT. Rektorene opplyser om både ventetid og lang saksbehandlingstid knyttet til sakkyndig vurdering.

Stikkprøvegjennomgangen viser til dels store variasjoner når det gjelder hvor lang tid det tar fra henvisning til PPT og frem til sakkyndig vurdering foreligger. I to av 17 kontrollerte saker¹³, har det gått ett år eller mer fra henvisning til PPT til sakkyndig vurdering foreligger. I tillegg er det to saker der det har gått noe over ett år fra henvisning, men uten at det på kontrolltidspunktet foreligger en sakkyndig vurdering. I fem saker er sakkyndig vurdering utarbeidet innen tre måneder fra henvisning. Saksbehandlingstid for de kontrollerte sakene går frem av tabellen under.

Tabell 1: Saksbehandlingstid hos PPT, regnet fra henvisningsdato. Stikkprøvekontroll, til sammen 17 saker.

	Inntil 2 måneder	2-3 måneder	3-6 måneder	6 mnd. – 1 år	1 – 1 1/2 år
Antall saker	2	3	3	5	4*

* I to av disse sakene forelå det ikke sakkyndig vurdering på kontrolltidspunktet.

Stikkprøvegjennomgangen viser også at det i ni av 17 kontrollerte saker har blitt opplyst om ventetid hos PPT før oppstartssamtale med foreldrene. I tillegg er det syv saker der innkalling til oppstartssamtale, eller annen kommunikasjon med PPT, ikke fremgår, og det derfor ikke har vært mulig å kontrollere eventuell ventetid. I de ni sakene der det er opplyst om ventetid, har det vært mellom 2 og 7 måneder ventetid før oppstartssamtale.¹⁴ I tre av disse tilfellene har opplyst ventetid vært over fem måneder.

I en sak har PPT mottatt henvisningen fra skolen i midten av januar 2014. I brev fra PPT til foreldrene blir det vist til mottatt henvisning, og opplyst om at foreldrene vil bli kontakten ved utgangen av april. Deretter er det et nytt brev fra PPT datert 28.5.2014, der PPT informerer om at saksbehandler ved den aktuelle skolen er sykemeldt og at PPT ikke har kapasitet til å starte opp arbeidet med saken før i august. Det blir henvist til at foresatte kan ta kontakt med fastlege for henvisning til spesialisthelsetjenesten. Etter dette foreligger det ingen dokumentasjon i saken på kommunikasjon med PPT, og det foreligger ikke sakkyndig vurdering. På tidspunkt for stikkprøvekontrollen var det gått ca. 1 år og 4 måneder fra henvisning ble sendt til PPT fra skolen.

4.4.2 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser etter revisjonens vurdering eksempler på at PPT ikke utarbeider sakkyndig vurdering av elevenes behov for spesialundervisning uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11a, eller innen rimelig tid. I sakene revisjonen har gjennomgått forekommer både ventetid og lang saksbehandlingstid hos PPT. I enkelte saker har det også gått lang tid uten at det på tidspunktet for stikkprøvekontrollen foreligger noen sakkyndig vurdering i saken.

¹³ Stikkprøvegjennomgangen omfattet til sammen 20 saker. Av disse sakene var det tre saker der det ikke ble vurdert som aktuelt å kontrollere saksbehandlingstiden, på grunn av at henvisning har blitt sendt fra barnehage eller helsestasjon før skolestart, eller at eleven hadde flyttet til utlandet etter at henvisningen var sendt. Når det gjelder kontroll av saksbehandlingstid, er det derfor henvist til totalt 17 saker.

¹⁴ I fem av disse sakene foreligger det ikke dokumentasjon på innkalling til slik samtale, og tidsperioden refererer da til perioden fra henvisning og til det tidspunkt PPT har opplyst at de ville ta kontakt med foreldrene for innkalling til samtale.

Det bekreftes fra både skoler og fra PPT at det tar for lang tid fra en elev blir henvist til PPT til sakkyndig vurdering foreligger.

Revisjonen vil presisere at kapasitetsmessige forhold ikke er legitime grunner til at det tar lang tid til å utarbeide en sakkyndig vurdering, og at det ikke er lov å innføre venteliste for utredning av behov for spesialundervisning, jf. veileder om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet. Varsel om ventetid hos PPT i Haugesund kommune begrunnes med manglende kapasitet, og som det går frem av datagrunnlaget er det også eksempel på at det spesifikt blir vist til sykefravær blant ansatte i PPT som begrunnelse for ventetid. Dette er etter revisjonens vurdering ikke en legitim begrunnelse for lang saksbehandlingstid, og revisjonen mener at kommunen må sette inn tiltak for å redusere saksbehandlingstiden, herunder sikre at det ikke er ventetid før arbeidet med saken starter opp.

5 Vurdering av læringsutbytte og iverksetting av tiltak

Har kommunen etablert tilfredsstillende system og rutiner for å sikre at elevenes utbytte av opplæringen blir vurdert, og at tiltak blir iverksatt ved behov?

5.1 Revisjonskriterier

Alle elever har ifølge opplæringsloven § 1-3 rett på en opplæring som er tilpasset elevenes evner og forutsetninger. De elever som ikke får et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har etter opplæringsloven § 5-1 rett på spesialundervisning. For å sikre at både behov for tilpasninger innenfor den ordinære opplæringen og eventuelle behov for spesialundervisning blir jevnlig vurdert, er det gjennom lov og forskrift blant annet stilt krav til vurdering av elevenes læringsutbytte.

Som en del av underveisvurderingen skal læreren ifølge forskrift til opplæringsloven § 3-11 fjerde ledd vurdere om den enkelte eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Av Utdanningsdirektoratets veiledningsmateriell for nasjonale tilsyn, som omhandler skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, blir det presisert at dette innebærer et krav om at skolen må ha en innarbeidet og skriftlig fremgangsmåte for å vurdere systematisk og løpende om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.¹⁵

Videre går det frem av opplæringsloven § 5-4 at «Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innadfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.» Dette betyr ifølge Utdanningsdirektoratets veiledningsmateriell at skolen må ha en implementert rutine for å sikre at det for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, gjennomføres vurdering av a) arbeidsmåter, b) vurderingspraksis og c) læringsmiljø. Videre innebærer lovkravet at skolen basert på disse vurderingene eventuelt må gjennomføre tiltak innenfor tilpasset opplæring. Fremgangsmåten for disse prosessene må ifølge veiledningsmaterialet være skriftliggjort og innarbeidet.

Utfyllende revisjonskriterier går frem av vedlegg 2 til rapporten.

5.2 Er det etablert tilfredsstillende system og rutiner for å sikre at lærerne jevnlig vurderer om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen?

5.2.1 Datagrunnlag

Haugesund kommune viser blant annet til felles årshjul for kartlegging i Haugesundskolen som system for å sikre at det blir vurdert om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Haugesund kommune har utarbeidet felles årshjul for kartlegging på 1. - 7. trinn og på 8. - 10. trinn. Kartleggingsårshjulet inneholder blant annet en oversikt over hvilke typer kartlegginger som skal gjennomføres i hvilke fag, når de skal gjennomføres, hvordan og hvor resultatene skal registreres, og hvem som er ansvarlig for gjennomføring av kartleggingen. Årshjulet inneholder en del kartlegginger i tillegg til de obligatoriske nasjonale kravene, som Haugesund kommune har valgt å gjøre obligatoriske for skolene i kommunen. For hver type kartlegging er det angitt krav til oppfølging. Det er vist til kommunens *Rutine 1 Skole*¹⁶, til at det skal lages tiltaksplan for elever som skårer under kritisk grense, muligheter

¹⁵ Utdanningsdirektoratet: Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Veiledningsmateriell.

¹⁶ Haugesund kommune: Rutine 1 skole – Når eleven ikke har læringsutbytte som forventet.

for eventuell videre testing mv. Alle testresultater skal registreres i Vokal¹⁷, og det blir opplyst at Seksjon skole og barnehage jevnlig sjekker resultater for trinn/skoler i Vokal.

Fra de ulike skolene blir det i intervju vist til at kommunens kartleggingsårshjul med tilhørende oppfølgingsrutiner i hovedsak fungerer godt, og blir fulgt ved skolene. I intervju blir det beskrevet ulike etablerte praksiser for analyse og drøfting av resultater fra kartlegginger ved skolene. Den enkelte skole har i liten grad utarbeidet egne skriftlige rutiner som beskriver disse prosessene, og det blir i hovedsak opplyst at skolene forholder seg til de felles kommunale rutinene. I kartleggingsårshjulet med tilhørende oppfølgingsrutiner er det ikke vist til kravet om at læreren i undervisvurderingen skal vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Begrepet «tilfredsstillende utbytte» er ikke benyttet i rutinene.

I intervju blir det vist til at enkelte skoler har tatt i bruk ytterligere kartleggingsverktøy i tillegg til de obligatoriske verktøyene som inngår i kommunens årshjul. Videre blir det trukket frem at kommunen over tid har hatt fokus på *Vurdering for læring*, der lærerne som hjelp i den kontinuerlige kartleggingen og vurderingen benytter ukeplaner som har fastsatte kriterier for måloppnåelse. Det blir vist til at dette er et av flere viktige hjelpemidler i vurderingen av om elevene får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Kommunen har også en veileder for lovpålagte samtaler i skolen.¹⁸ I denne vises det til krav om undervisvurdering i forskrift til opplæringsloven, samt til krav om samtaler med eleven selv og foreldrene. Veilederen inneholder forslag til mal for samtalskjema, og det fremgår blant annet at man skal snakke om elevens faglige utvikling, under dette utvikling i forhold til kompetansemål. Veilederen inneholder ikke henvisninger til kravet om at læreren skal vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

I flere intervju blir det kommentert at «tilfredsstillende utbytte» er et utfordrende begrep. Det blir blant annet vist til at det gjennom Kunnskapsløftet bare er fastsatt kompetansemål for noen av trinnene, og dette innebærer at skolene – for å kunne vurdere elevenes læringsutbytte opp mot kompetansemålene – selv må fastsette delmål slik at det spesifiseres kompetansemål også for de øvrige trinnene. Det blir kommentert i intervju at skolene i Haugesund ikke gjør dette i tilstrekkelig grad, og at det dermed kan være vanskelig å vite hva man skal vurdere opp mot når man skal vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Seksjon skole og barnehage arbeider sammen med PPT og skolene med dette temaet, blant annet med mål om å øke bevisstheten rundt kompetansemål og vurdering av læringsutbytte. Det blir også vist til at vurderingen av hvorvidt en elev får tilfredsstillende utbytte vil kunne variere fra skole til skole, blant annet avhengig av skolens organisering og kompetanse, samt variasjoner i holdninger og kultur. Det blir påpekt at det eksisterer ulike oppfatninger om hvorvidt enkelte utfordringer er del av en normalvariasjon, eller om de samme utfordringene tilsier at det er behov for spesialundervisning. Det blir samtidig vist til at bruken av en rekke kartleggingsverktøy de siste årene har bidratt til økt bevissthet om vurdering av læringsutbytte, og at skolene ved hjelp av de ulike kartleggingene skal være godt i stand til å fange opp de elevene som har behov for spesialundervisning.

I intervju blir det i forbindelse med vurdering av om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen også vist til kommunens rutine *Rutine 1 skole – Når eleven ikke har læringsutbytte som forventet*. Rutinen skisserer hva kontaktlærer og andre på skolen skal gjøre når man har avdekket at en elev har vansker av ulike slag. Rutinen har som hensikt å sikre oppfølging av oppl. § 5-4 første ledd. Rutinen inneholder ikke noen beskrivelse av den forutgående prosessen, der læreren/skolen gjennom undervisvurderingen kommer frem til at en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

5.2.2 Revisjonens vurdering

Revisjon mener Haugesund kommune blant annet gjennom felles kartleggingsårshjul og oppfølgingsrutiner knyttet til kartlegginger legger til rette for at skolene skal ha et godt grunnlag for å kunne vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Rutinene synes også å være godt implementert ved skolene. Samtidig registrerer revisjonen at det ikke foreligger rutiner som spesifikt omtaler lærernes plikt til systematisk og løpende å vurdere om alle elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, som en del av undervisvurderingen. I veiledningsmaterieill knyttet til nasjonalt tilsyn 2014-17 fra Utdanningsdirektoratet er det presisert at dette ansvaret må være nedfelt i en skriftlig rutine som er godt implementert ved skolene.

¹⁷ Vokal er et nettbasert system som samler og sammenstiller vurdering og kartlegging. www.vokal.no.

¹⁸ Haugesund kommune: Veileder for lovpålagte samtaler og tilbagemeldinger i grunnskolen. 2011.

Revisjonen mener derfor at Haugesund kommune gjennom sine rutiner bør vurdere å tydeliggjøre plikten til å vurdere om den enkelte eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, som en del av undervisvurderingen (jf. forskrift til opplæringsloven § 3-11 fjerde ledd). Kommunen bør også sikre at alle skolene har en innarbeidet fremgangsmåte for hvordan man som del av undervisvurderingen systematisk og løpende skal vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Revisjonen mener også det er viktig at kommunen sikrer at det fins tilstrekkelig med arenaer for å drøfte forståelsen av begrepet «tilfredsstillende utbytte», samt ulike kartleggings- og vurderingspraksiser som er etablert ved skolene. Dette er etter revisjonens vurdering viktig for å sikre en mest mulig lik praksis, og at beste praksis i størst mulig grad kan bli en felles praksis ved skolene i kommunen.

Når det gjelder kommunens veileder for lovpålagte samtaler mv, vil revisjonen påpeke at det den senere tid er gjort endringer i kapittel 3 i forskrift til opplæringsloven om individuell vurdering, og at kommunen bør gjennomgå endringene for å sikre at veilederen er oppdatert.

5.3 Er det etablert hensiktsmessige system og rutiner for å følge opp resultater fra kartlegginger og vurderinger av læringsutbytte, samt iverksette tiltak for å gi eleven et tilfredsstillende utbytte gjennom tilpasninger i den ordinære undervisningen? ¹⁹

5.3.1 Datagrunnlag

I tilknytning til kommunens årshjul for kartlegging, er det spesifisert oppfølgingsrutiner for de ulike typene kartlegginger. Hovedtrekkene i disse rutinene innebærer diskusjon av resultater fra kartleggingsprøver/andre kartlegginger i aktuelt team/seksjon/trinn, orientering til foreldre, utarbeidelse av tiltaksplan i samarbeid med ressurslærer, iverksetting av tiltak og evaluering av tiltak. Oppfølgingsrutinene spesifiserer frister for de ulike momentene som inngår i oppfølgingsrutinene, og hvem som er ansvarlig for oppfølging av hvert av de ulike momentene.

Kommunen benytter Vokal for å sammenstille og analysere resultater fra kartleggingsprøver. Vokal har vært i bruk i Haugesundsskolen de siste fire årene, og kan brukes som verktøy for å se elevenes resultater over tid, samt på tvers av ulike fag. Bruken av Vokal gjør det blant annet lettere for nye lærere å sette seg inn i den enkelte elevs historikk når det gjelder resultater på kartleggingsprøver. I intervju opplyses det at bruken av Vokal er relativt godt innarbeidet, og bidrar til at lærerne enkelt kan se elevens resultater på ulike kartleggingsprøver i sammenheng.

I oppfølgingsrutinene knyttet til kommunens årshjul for kartlegging, henvises det også til Haugesund kommunes *Rutine 1 Skole – Når eleven ikke har læringsutbytte som forventet* (heretter omtalt som *Rutine 1*). Rutine 1 spesifiserer aktiviteter som skal gjennomføres før skolen eventuelt henviser en elev til PPT, under dette utprøving og vurdering av tiltak innenfor ordinær opplæring. I rutinedokumentet er det stegvis gått gjennom hva som skal gjennomføres når det avdekkes at en elev ikke har tilstrekkelig utbytte av opplæringen, hvem som er ansvarlig utfører ved skolen, hvem som skal involveres (foreldre, ressurser ved skolen, PPT etc.). Det fremgår at Rutine 1 har som hensikt å sikre oppfølging av oppl. § 5-4 første ledd, og lovteksten er referert. Det går blant annet frem at «Før en elev henvises PP-tjenesten, skal skolen dokumentere ulike tiltak som er vurdert og prøvd ut innenfor den ordinære opplæringen.» Det står også innledningsvis i rutinen at «Skolen skal gjøre en helhetsvurdering som inkluderer en analyse av system og organisering ved skolen.» Kontaktlærer er oppført som ansvarlig for alle ulike aktiviteter i rutinen, men i forbindelse med enkelte punkter fremgår det også hvem andre som skal involveres. For eksempel inngår det i første aktivitet i rutinen at rektor skal orienteres om elevens vansker, og at det skal være samtale med foreldre og elev. Videre er det i forbindelse med utarbeidelse av forslag til tiltaksplan vist til samtaler med faglærere, spes.ped.koordinator/ ressursteam og ledelsen. Tilknyttet aktivitet nummer to i rutinen fremgår det at det skal gjøres en vurdering av undervisningssituasjonen, organisering og tilrettelegging. Som siste punkt i rutinen fremgår det at dersom eleven fremdeles ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, må

¹⁹ I dette kapitlet blir følgende to problemstillinger besvart: 1) «Er det etablert hensiktsmessige system og rutiner for å sikre at resultater fra kartlegginger og vurderinger av læringsutbytte blir fulgt opp?» og 2) «I hvilken grad er det implementert rutiner for å vurdere og sette i verk tiltak for å gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, gjennom tilpasninger i den ordinære undervisningen?». Revisjonen finner det mest hensiktsmessig å besvare disse under ett, da de i praksis er nært knyttet sammen.

behov for spesialundervisning og henvisning til PPT vurderes. Det er deretter vist til neste rutinebeskrivelse som er *Rutine 2 Skole – Henvisning til PP-tjenesten* (heretter omtalt som *Rutine 2*).

Det blir gjennomgående vist til at *Rutine 1* er godt kjent og følges på skolene. Rutinen ble gjennomgått med alle rektorene etter at den ble utarbeidet, og det var en ny gjennomgang etter lovendringen der skolenes ansvar for å prøve ut tiltak ble presisert.²⁰ I dialogmøter med ledelsen ved de ulike skolene har også Seksjon skole og barnehage etterspurt hvordan *Rutine 1* blir benyttet ved skolene. Basert på tilbakemeldingene er det seksjonens inntrykk at *Rutine 1* er godt implementert i Haugesundsskolen. Dette bekreftes i intervju med rektorene, der det blir vist til ulike faste praksiser for å sikre at alle ansatte er godt kjent med rutinen. Blant annet blir det vist til årlig gjennomgang av rutinen i planleggingsmøter. Ved én skole er det også innført et system der lærerne aktivt må bekrefte kjennskap til ulike rutiner gjennom It's Learning.

De intervjuede rektorene viser i intervju til en rekke ulike praksiser for å følge opp resultater fra kartlegginger, tilpasset lokale forhold ved den enkelte skole. Slike praksiser, herunder ansvars- og rollefordeling internt på skolene, samt spesifikke vurderinger som skal gjøres, er i varierende grad skriftliggjort. Blant oppfølgingsmetodene som blir nevnt er trinnmøter der lærere og skoleledelse diskuterer resultater av kartlegginger og tiltak for elever, gjennomgang av kartleggingsresultater i ressursteam med tilhørende identifisering, implementering og evaluering av tiltak sammen med kontaktlærere, eller å ha en dedikert person ved skolen som er ansvarlig for å holde i prosessen med kartlegging og oppfølging av elever med svake resultater fra start til slutt.

Alle rektorene som er intervjuet viser til at skolen har stort fokus på å finne og prøve ut relevante tiltak, med bakgrunn i kartleggings- og elevvurderingsresultater. De intervjuede rektorene opplyser at prosessen knyttet til å sette i verk tiltak innenfor ordinær undervisning i hovedsak fungerer godt. Noen av rektorene påpeker samtidig at ressursknapphet i enkelte tilfeller legger bånd på hvilke og hvor omfattende tiltak skolen er i stand til å iverksette. I flere intervju blir det også vist til at det er en del ulike praksis både på og mellom skolene når det gjelder tiltak for at elever skal kunne oppnå tilfredsstillende læringsutbytte innen den ordinære opplæringen. Det blir kommentert at dette kan skyldes variasjon i kompetanse og evne til å takle ulike typer utfordringer knyttet til tilpasningsbehov, samt at enkelte skoler mener at de ikke har nok ressurser til å jobbe med tiltak overfor enkelte elever, mens andre skoler oppleves som mer løsningsorienterte. For å bidra til å utjevne praksisen både mellom skolene og innen skolene har Seksjon skole og barnehage blant annet etablert nettverk der skolene kan dele erfaringer med hverandre. Sist skoleår ble det etablert nettverk for alle 1. klasselærere. Ideer og erfaringer ble delt gjennom nettverket, og lærerne som deltok har gitt positive tilbakemeldinger. Sist skoleår tok kommunen også i bruk en forpliktende leseplan for 1. trinn, som alle måtte følge. Bruken av denne typen felles planer utvides fra inneværende skoleår til å gjelde 1. – 4. trinn. Det vil komme slike felles planer også for mellomtrinnet og ungdomstrinnet.

Også ved Breidablik læringssenter avdeling mottaksskolen blir det vist til at skolen følger kommunens felles rutiner for å vurdere og prøve ut tiltak innenfor ordinær opplæring. Det blir i tillegg opplyst at det er en etablert praksis at lærerne kontakter avdelingsleder dersom de er usikre på en elevs læringsutbytte. Mottaksskolen har også en spesialpedagog som ofte bidrar i drøftinger av tilpasningsbehov og eventuell gjennomføring av tiltak innenfor den ordinære undervisningen ved mottaksskolen. Samtidig blir det kommentert at det er en utfordring at PPT får en del henvisninger i forbindelse med overgang til nærskolen for elever som har gått i introduksjonsklasse ved Breidablik. Fra PPT blir det opplyst at det er tatt initiativ til møter for å se om man kan endre rutiner og/eller etablere bedre rutiner for å følge opp overgangene. Det blir også vist til at det er satt i gang en hospiteringsmodell som oppfattes som en positiv og god ordning.

Fra PPT blir det vist til at det de siste årene har vært en positiv utvikling ved skolene i kommunen når det gjelder utprøving av tiltak innen den ordinære opplæringen. Det blir kommentert at skolene stort sett er flinke til å prøve ut tiltak, men at det forekommer tilfeller der PPT mener at tiltakene burde vært utprøvd over lengre tid. Samtidig blir det vist til at det er en del ulikheter mellom skolene, og enkelte skoler og lærere oppfattes å ha mye fokus på behov for ekstra ressurser. Det blir også påpekt at skolene ikke alltid er gode til å dokumentere arbeidet som er gjort med utprøving og evaluering av tiltak, og at dette gjør det vanskelig for PPT å ha god oversikt over hva som faktisk blir gjort. Det blir påpekt at det er viktig at kvaliteten på den dokumentasjonen som oversendes PPT blir bedre, og at dette har blitt tatt opp både i rektormøte og i møter med skolene.

²⁰ Følgende presisering ble tatt inn i opplæringsloven § 5-4 første ledd med virkning fra 1. august 2013: «Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringsstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.»

I intervju blir det videre vist til at PPT forsøker å utvikle system og verktøy som skolene kan ha nytte av i det daglige arbeidet, som for eksempel oversikter over mulige tiltak skolene kan benytte, tips til måter å jobbe med ulike tema på, samt sjekklister for ulike tema og saker. Det blir også påpekt at ressursteamene er tiltenkt en sentral rolle ved skolene når det gjelder vurdering og eventuell utprøving av tiltak i ordinær undervisning, men at det varierer hvordan ressursteamene fungerer fra skole til skole.

Det blir opplyst at Stafettloggen kan ha betydning for de tiltak som settes i gang før henvisning, jf. *Rutine 1*. Stafettloggen er en del av pilotprosjektet Bedre tverrfaglig innsats i regi av Helsedirektoratet, der Haugesund kommune sammen med sju andre kommuner har vært med å utarbeide en handlingsrekke fra bekymring til tiltak. Handlingsrekken dokumenteres i en webbasert logg, som representant for den kommunale tjeneste som til enhver tid er tettest på barnet står ansvarlig for å holde tak i. For stafettloggen er det utarbeidet en gjennomgående handlingsplan, som spesifiserer handlinger, aktiviteter og ansvar i alle involverte ledd, fra en bekymring oppstår ved skolen og til eventuell sak hos PPT. Stafettloggen skal implementeres fullt ut ved alle skolene høsten 2015, og det blir kommentert at stafettloggen muliggjør en større grad av målbevissthet knyttet til tiltak, vurdering av tiltak og korrigering av tiltak. Videre blir det vist til at det, gjennom muligheten til å se andre instansers involvering, blir lettere å sikre overganger mellom barnehage og barneskole, mellom barne- og ungdomsskole og ungdomsskole og videregående skole.

Stikkprøvegjennomgangen som er gjennomført viser at det i de fleste sakene revisjonen har gjennomgått, er vist til tiltak innenfor den ordinære undervisningen gjennom pedagogisk rapport og/eller møtereferat. Det forekommer imidlertid også eksempler på saker der det er vist til behov for tilpasninger, men uten at det er opplyst om tiltak som er vurdert og eventuelt prøvd ut. I enkelte tilfeller er det også vist til at det er benyttet ekstra assistent i klassen, men uten å definere spesifikke tiltak som er gjennomført ved hjelp av assistent. Det foreligger i liten grad systematisk dokumentasjon på at både arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø er gjennomgått og vurdert med tanke på mulighet til å iverksette tiltak innenfor den ordinære undervisningen.

I én sak er det gjennom pedagogisk rapport vist til tiltak som er iverksatt ved skolen, men det blir også opplyst at tiltak er vanskelige å gjennomføre i praksis på grunn av ressursituasjonen.

5.3.2 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering har Haugesund kommune etablert tydelige og hensiktsmessige system og rutiner for å sikre at kartlegginger av læringsutbytte blir fulgt opp, og at tiltak blir vurdert og eventuelt prøvd ut innenfor den ordinære undervisningen, jf. oppl. § 5-4. Gjennom kommunens kartleggingsårshjul med oppfølgingsrutiner er det etablert tydelig ansvar for oppfølging av kartleggingsresultater, samt hvilke aktiviteter som skal inngå i oppfølgingen av resultatene. Videre sikrer kommunen gjennom *Rutine 1* at skolens ansvar for å vurdere og prøve ut tiltak er tydeliggjort. Det går også klart frem at rektor skal informeres når det blir vurdert at en elev har vansker som må følges opp i henhold til rutinen. Rutinene synes å være godt implementert ved skolene i kommunen.

Samtidig viser undersøkelsen at selv om alle skolene er bevisst sitt ansvar for å vurdere og iverksette tiltak, er det variasjoner når det gjelder den praktiske gjennomføringen. Det blir også rapportert om mangelfull dokumentasjon når det gjelder vurdering, iverksetting og evaluering av tiltak, noe som også fremgår av enkelte av sakene revisjonen har gjennomgått i forbindelse med stikkprøvekontrollen. Siden organiseringen ved skolene varierer, og det dermed er noe ulikt hvordan *Rutine 1* benyttes i praksis, særlig med tanke på ansvarsforhold, mener revisjonen at den enkelte skoles praksis bør nedfelles skriftlig for å sikre at det ved hver skole går tydelig frem hvem som skal involveres i de ulike prosessene. Kommunen bør etter revisjonens vurdering også tydeliggjøre i sine rutiner at både arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø skal gjennomgås og vurderes med tanke på mulighet til å iverksette tiltak innenfor den ordinære undervisningen, jf. veiledningsmateriell knyttet til nasjonalt tilsyn 2014-17 fra Utdanningsdirektoratet. Videre mener revisjonen at kommunen bør gjennomgå skolenes praksis for dokumentering av de vurderinger som blir gjort, samt utprøving og evaluering av tiltak, for å sikre at disse prosessene blir dokumentert i en slik grad at de er etterprøvbare og gir et godt bilde både av de vurderinger som er gjort, og av de tiltak som eventuelt er prøvd ut.

Revisjonen mener det er positivt at kommunen har fokus på å utjevne forskjeller både innen og mellom skoler, og at man arbeider systematiske med dette. Revisjonen mener det er viktig å opprettholde dette fokuset, herunder å sikre at det er etablert tilstrekkelige arenaer for samhandling og erfaringsdeling mellom skolene.

5.4 Er det etablert hensiktsmessige system og rutiner for å sikre at elever blir henvist til PPT for sakkyndig vurdering dersom skolen mener at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen?

5.4.1 Datagrunnlag

Haugesund kommune har utarbeidet en felles rutine for henvisning til PPT for sakkyndig vurdering, som skal benyttes av samtlige skoler i kommunen: *Rutine 2 Skole – Henvisning til PP-tjenesten*. Denne skal benyttes i forlengelsen av *Rutine 1* (se kapittel 5.3), der det inngår i siste punkt at skolen ved kontaktlærer må vurdere henvisning til PPT dersom eleven etter utprøving av tiltak ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Det er i den forbindelse vist til neste rutinebeskrivelse.

Av *Rutine 2* går følgende frem:

«For å gi PPT best mulig grunnlag for å kunne foreta en sakkyndig vurdering, og for å sikre kortest mulig saksbehandling, må skolene følge felles rutine, og felles oppsett for pedagogisk rapport. Den utprøving av tiltak og vurderingen som skolen har gjort, skal gi et solid grunnlag for å vurdere om eleven skal henvises til PP-tjenesten, eller om ytterligere tilpasning skal prøves ut.»

Den felles rutinen for henvisning til PPT inneholder en punktvis gjennomgang av aktiviteter som skal gjennomføres, og oversikt over hvem ved skolen som er ansvarlig for gjennomføring av de ulike aktivitetene. Rutinene inneholder også henvisningsskjema til PPT og mal for pedagogisk rapport som vedlegg.

Det framgår av rutinen at kontaktlærer er ansvarlig for å informere skoleledelsen om at henvisning til PPT er ønskelig, innhente samtykke fra foreldre og å fordele arbeidsoppgaver og ansvar for å oppdatere dokumentasjon til pedagogisk rapport. Rektor står i rutinene ansvarlig for å beskrive skolens forutsetninger for tilpasset opplæring, innhente godkjenning fra foreldre av henvisning og oversendelse av henvisning med pedagogisk rapport til PPT.

I intervju blir det samtidig vist at det forekommer for ofte at PPT mottar mangelfulle henvisningsskjema og pedagogiske rapporter. I enkelte tilfeller har PPT måttet returnere pedagogiske rapporter til skolene på grunn av utilstrekkelig innhold, men i de fleste tilfeller tar PPT kontakt med skolene for å få utfyllende opplysninger. Fra PPT blir det vist til at dette kan ta en del tid, og i en del saker kan medføre at det tar ekstra tid før PPT kan begynne arbeidet med saken. Det blir samtidig presisert at pedagogiske rapporter generelt har blitt mye bedre den siste tiden og at PPT registrerer en positiv utvikling. Fra PPT blir det vist til at det er behov for en bedre mal for pedagogisk rapport, og det blir opplyst at det vil bli tatt tak i dette. Særlig vil det være viktig å spisse kravet til nøyaktighet og presisjon i henvisningsskjema og pedagogisk rapport, blir det kommentert.

I intervju blir det vist til at det den senere tid har blitt stilt krav fra kommunen om at skolene skal drøfte alle saker i kontaktmøte med PPT, før formell henvisning til PPT blir sendt fra skolen. Et slikt krav fremgår ikke av verken *Rutine 1* eller *Rutine 2*. På henvisningsskjemaet til PPT er det et punkt der skolen skal fylle ut dato for når saken ble drøftet med PPT i kontaktmøte.

5.4.2 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering utgjør rutinedokumentene *Rutine 1* og *Rutine 2* i utgangspunktet hensiktsmessige rutiner for å sikre at elever blir henvist til PPT for sakkyndig vurdering dersom skolen vurderer at de ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Rutinene sikrer en tydelig plassering av ansvar for henvisning til PPT, og inneholder maler for henvisning og pedagogisk rapport med klare redegjørelser for framgangsmåte og innhold. Faser i prosessen der rektor skal involveres er blant annet tydeliggjort gjennom rutinene. Undersøkelsen gir ingen indikasjoner på at elever ikke blir henvist til PPT når en lærer opplever usikkerhet knyttet til elevens læringsutbytte.

Samtidig viser undersøkelsen et behov for å sette ytterligere fokus på innholdet i henvisninger til PPT og pedagogiske rapporter, da disse til tider ikke gir et tilstrekkelig bilde av det arbeidet som er gjort ved skolen. Revisjonen mener i denne forbindelse det er positivt at det blir gitt uttrykk for at man vil arbeide for å forbedre malene, for bedre å legge til rette for at disse dokumentene inneholder nødvendig og tilstrekkelig informasjon. I denne forbindelse mener revisjonen det er viktig å sikre at det i rutiner og maler går tilstrekkelig tydelig frem hvilke forhold som skal vurderes med tanke på mulige tiltak innen den ordinære opplæringen. Viktigheten av å dokumentere de vurderinger som blir gjort, i tillegg til selve tiltakene og evalueringer av disse, bør også gå frem av rutinene.

I undersøkelsen går det frem at det er fast praksis å drøfte saker i kontaktmøte med PPT før henvisning blir sendt, og det blir også referert til dette som et krav. Dersom slik drøfting i forkant av henvisning er en ønskelig og/eller pålagt praksis fra kommunens side, mener revisjonen at kommunen bør vurdere å inkludere dette som et punkt i rutinen som omhandler henvisning til PP-tjenesten.

6 Saksbehandling knyttet til vurdering av behov for spesialundervisning

I hvilken grad sikrer kommunen at saksbehandlingen knyttet til vurdering av behov for spesialundervisning er i samsvar med krav i regelverket?

6.1 Revisjonskriterier

Kapittel 5 i opplæringsloven omhandler spesialundervisning. Der går det frem at «*elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.*» (§ 5-1, 1. ledd).

I opplæringsloven § 5-3 første ledd blir det stilt krav om en sakkyndig vurdering fra PPT før det kan bli fattet vedtak om spesialundervisning etter § 5-1. Videre kommer det frem av opplæringsloven § 5-4 at det før det blir gjort sakkyndig vurdering og før det blir gjort vedtak om å sette i gang spesialundervisning, skal innhentes samtykke fra eleven eller fra elevens foreldre. Ifølge oppl. § 5-4 har eleven eller elevens foreldre også har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurdering og til å uttale seg før det blir gjort vedtak. Videre skal tilbudet om spesialundervisning så langt det er mulig utformes i samarbeid med eleven og elevens foreldre.

Vedtak om spesialundervisning er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og forvaltningslovens krav til saksbehandlingen i forbindelse med enkeltvedtak gjelder derfor. Av forvaltningsloven § 11a går følgende frem om saksbehandlingstid og foreløpig svar:

«Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.»

Følgende er presisert i veilederen om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet:

«Dersom et enkeltvedtak ikke kan vedtas innen én måned etter at PP-tjenesten har mottatt henvendelsen, skal det gis et foreløpig svar. (...) Dette betyr at PP-tjenesten skal gi melding til skolen dersom deres saksbehandlingstid fører til at skolen ikke kan behandle saken innen én måned. Skolen sender et foreløpig svar til foreldrene/eleven.»²¹

Krav til begrunnelse av enkeltvedtak går frem av forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27. Av veiledningsmaterieell knyttet til nasjonale tilsyn i perioden 2014-2017 viser Utdanningsdirektoratet til at det i begrunnelsen må vises til bestemmelsen som vedtaket bygger på, hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket, og hvilke hensyn som er vektlagt. Når det gjelder forholdene rundt elevens skolesituasjon, kan det ifølge Utdanningsdirektoratet være tilstrekkelig å vise til den sakkyndige vurderingen. I tillegg bør de hovedhensynene som har vært avgjørende i skolens vurdering nevnes.

²¹ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/>. Pkt. 6.5 Forsvarlig saksbehandlingstid

Videre må det gå tydelig frem av enkeltvedtaket hva det er gjort vedtak om. Av forarbeidene til opplæringsloven går følgende frem:

«Eit vedtak i kommunen og fylkeskommunen om spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva for opplæringstilbod eleven skal få. Eit vedtak som berre tildeler eleven ein viss timeressurs utan å fastsetje nærmare krava til innhaldet i eller til den organisatoriske gjennomføringa av opplæringa, er ikkje nok.»²²

I veiledningsmateriellet fra Utdanningsdirektoratet går det frem at enkeltvedtaket må inneholde opplysninger om antall timer spesialundervisning, fag/områder og eventuelle avvik fra læreplanverket for kunnskapsløftet (innhold), organisering av spesialundervisningen og kompetansekrav for de som skal gjennomføre spesialundervisningen. Når det gjelder opplysninger om antall timer, bør dette gis i klokketimer ifølge Utdanningsdirektoratet.

Videre fremgår det av opplæringsloven § 5-3 fjerde ledd at dersom vedtaket fra kommunen avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal begrunnelsen for vedtaket blant annet vise hvorfor kommunen eller fylkeskommunen mener at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter § 5-1.

Det blir presisert i veiledningsmaterieell fra Utdanningsdirektoratet at en avgjørelse om spesialundervisning er et enkeltvedtak både dersom eleven får og dersom eleven ikke får innvilget spesialundervisning. Dette innebærer at det «alltid [skal] fattes enkeltvedtak etter at sakkyndig vurdering er gjennomført, også ved avslag om spesialundervisning.»²³

Ifølge forvaltningsloven § 27 tredje ledd skal det i underretningen om vedtak også «gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se sakens dokumenter.»

Utfyllende revisjonskriterier går frem av vedlegg 2 til rapporten.

6.2 Er det etablert hensiktsmessige retningslinjer og rutiner for å sikre at krav i regelverket blir etterlevd?

6.2.1 Datagrunnlag

Haugesund kommune har etablert rutiner for utarbeidelse av både sakkyndig vurdering i henhold til oppl. § 5-3 (*Rutine 3 Skole – Sakkyndig vurdering*) og enkeltvedtak om spesialundervisning i henhold til oppl. § 5-1 (*Rutine 4 Skole – Enkeltvedtak – spesialundervisning opplæringsloven §5-1*). Det er også utarbeidet maler for henholdsvis sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning i tilknytning til de to rutinene.

Sakkyndig vurdering

«Rutine 3 Skole – Sakkyndig vurdering» (heretter omtalt som *Rutine 3*) har til hensikt å «sikre en forsvarlig sakkyndig utredning i henhold til opplæringslova § 5-3 Sakkyndig vurdering». Rutinen tar stegvis for seg hvilke aktiviteter som skal gjennomføres i forbindelse med prosessen med utarbeidelse av sakkyndig vurdering, og hvem som har utføreransvar for den enkelte aktiviteten. Som punkt 2 i rutinen skal PPT leder/PPT sekretær blant annet sende tilbakemelding til henviser og foreldre om forventet oppstartdato. Eventuelt tilbud om spesialundervisning skal ifølge rutinen utformes i samarbeid med elev og foreldre, og deres syn skal vektlegges spesielt. Som punkt 8 i rutinen, mellom utarbeidelse av sakkyndig vurdering og oversendelse av denne til skolen og foreldre, står det at PPT saksansvarlig skal avtale møter og gi tilbakemelding til foreldre og skole. Leder og saksansvarlig i PPT står i rutinen ansvarlig for å sende over sakkyndig vurdering til skolen med kopi til elevens foreldre.

Når det gjelder selve utformingen av den sakkyndige vurderingen er leder og saksansvarlig i PPT sammen ansvarlig for dette. Av rutinen framgår det at den sakkyndige vurderingen skal utrede og ta stilling til: eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, læreversker hos eleven og andre særlig forhold som er viktige for opplæringen, realistiske opplæringsmål, om en kan hjelpe på de vanskene eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet, og hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. Det går videre fram at vurderingen bør peke på områder

²² Ot.prp.nr.46 (1997-1998) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Merknader til § 5-3.

²³ Utdanningsdirektoratet: Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Veiledningsmaterieell.

hvor eleven trenger hjelp, hvilken type opplæring som bør iverksettes, og i hvilket omfang. Dersom det vurderes som aktuelt med gruppeundervisning, kan sakkyndig vurdering uttale seg om gruppens størrelse og sammensetning. Om nødvendig bør også behov for særlig kompetanse og personaressurser påpekes.

Malen for sakkyndig vurdering inneholder en rekke tema med underpunkter som stikkordsmessig angir hva som skal omtales i den sakkyndige vurderingen. I malen står det under temaet *Pedagogisk-psykologisk tjenestens (PP-tjenestens) tilråding* blant annet følgende punkt: «Har rett – har ikke rett til spesialundervisning».

I intervju blir det vist til at en ny mal for sakkyndig vurdering er i ferd med å ferdigstilles og implementeres, og det blir vist til at det er behov for bedre sammenheng mellom de ulike dokumentene i prosessen: pedagogisk rapport, sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og IOP. Dette jobbes det med, og det blir vist til at man ønsker å spisse kravene til informasjon og presisjon i dokumentene. Enkelte rektorer viser i intervju til at de sakkyndige vurderingene de har mottatt i noen tilfeller ikke har vært tilstrekkelig tydelige. En rektor kommenterer for eksempel at det i noen tilfeller kan være vanskelig å lese ut av sakkyndig vurdering hvorvidt PPT tilrår spesialundervisning eller ikke, og en annen rektor opplyser at det forekommer at sakkyndige vurderinger mangler en klar tilråding, og at innholdet i eventuell spesialundervisning enkelte ganger ikke er tilstrekkelig operasjonalisert.

PPT har også en kvalitetshåndbok²⁴ som det har blitt arbeidet med over noen år, men denne er ikke ferdigstilt. Det blir opplyst at intensjonen er å utarbeide en versjon i elektronisk format. Utkastet som foreligger per i dag omtaler blant annet prosessen knyttet til mottak av henvisninger og utarbeidelse av sakkyndig vurdering. Av kvalitetshåndboken går det frem at de sakkyndige gjennom opplæringsloven ikke er gitt myndighet til å fatte enkeltvedtak, og at den sakkyndige vurderingen dermed er rådgivende. Det blir videre vist til hva PPT skal vurdere, og hvilken informasjon den sakkyndige vurderingen må inneholde. Saksgangen er beskrevet, og det er presisert at «(...) *første kontakt må alltid inkludere foresatte.*» Etter endt utredning skal test/observasjon og forslag til tiltak ifølge kvalitetshåndboken kvalitetssikres gjennom drøfting og dialog med foresatte og andre samarbeidspartnere.

Enkeltvedtak om spesialundervisning

Av «Rutine 4 Skole – Enkeltvedtak – spesialundervisning opplæringsloven § 5-1» (heretter omtalt som *Rutine 4*) går det frem at myndighet til å fatte enkeltvedtak er delegert til rektor, og at enkeltvedtaket og de tiltakene vedtaket utløser, skal sikre at elever får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Rutinene går så stegvis gjennom de aktivitetene som er relatert til utarbeidelse av enkeltvedtak om spesialundervisning. Rektor ved den enkelte skole er, med delegert myndighet, ansvarlig utfører for samtlige aktiviteter som er inkludert i *Rutine 4*.

Det går frem av den stegvise gjennomgangen av aktivitetene at rektor skal sørge for å gi foreldrene til eleven mulighet til å uttale seg etter at sakkyndig vurdering foreligger og før vedtak fattes. Det blir understreket at denne retten er særlig gjeldende dersom vedtak innebærer avvik fra sakkyndig vurdering. Videre skal rektor fatte enkeltvedtak, og sende vedtaket til foreldrene med kopi til PPT. Det framgår at enkeltvedtak også skal fattes der sakkyndig vurdering konkluderer med at spesialundervisning *ikke* tilrådes.

Når det gjelder innholdet i selve enkeltvedtaket, blir det i rutinen spesifisert at enkeltvedtaket skal begrunnes, og at det må tas stilling til hva som er et forsvarlig tilbud etter oppl. § 5-1 annet ledd. Vedtaket må angi omfanget av spesialundervisningen, og dette skal angis i årstimer à 60 minutter. Det går videre frem at enkeltvedtaket må si noe om elevens behov og om den organisatoriske gjennomføringen av tilbudt spesialundervisning, herunder innhold og fag, organisering i enetimer/grupper/klasse, omfang i årstimer og kompetanse (pedagog, fagarbeider, miljøarbeider, assistent). Ved avvik fra den sakkyndige vurderingen skal det gå klart frem hva avviket består i, og begrunnelsen skal vise hvorfor skolen mener eleven får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter opplæringsloven § 5-1.

Enkeltvedtaket skal ifølge rutinen inneholde informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans og nærmere framgangsmåte ved klage. I tillegg skal det blant annet opplyses om retten til dokumentinnsyn i saken. Kommunen har to alternative maler knyttet til spesialundervisning – én for avslag og én for innvilgelse. Malene inneholder henvisning til rettslig grunnlag, og ellers noe standardtekst der spesifikk informasjon skal fylles inn. I malen for innvilgelse av spesialundervisning legges det opp til at det skal fattes vedtak for ett skoleår om gangen, og timeressurser skal oppgis i årstimer à 60 minutter. Videre er det punktvis angitt hva som bør inngå i begrunnelsen, og at innholdet i spesialundervisningen skal beskrives. Under tittelen *Omfanget av spesialundervisningen* står det at

²⁴ Pedagogisk Psykologisk Tjeneste for Haugesund, Sveio og Utsira. Dato, ansvarlig eller dokumenttype fremgår ikke av dokumentet.

«IOP'en vil gi en nærmere konkretisering av spesialundervisningens mål, innhold, arbeidsmåter og organisering». Malen for avslag på spesialundervisning viser også til det rettslige grunnlaget, og inneholder en standardtekst for beskrivelse av vedtaket der spesifikk informasjon skal fylles inn. Videre er det en standardtekst som innledning til begrunnelsen, i tillegg til at det er angitt hva begrunnelsen ellers må inneholde. Begge malene inneholder standardtekst om retten til å se sakens dokumenter, og informasjon om klagerett, klagefrist, klageorgan og fremgangsmåte ved klage.

Fra kommunen blir det opplyst at det i forbindelse med dialogmøtene med skolene i januar 2015 kom frem at kommunens rutiner for enkeltvedtak ikke alltid ble fulgt ved skolene. Dialogmøtene viste at enkelte skoler hadde utarbeidet egne vedtaksmaler, og saksbehandlingssystemet ePhorte ble ikke benyttet ved alle skolene i forbindelse med utarbeidelse av enkeltvedtak. Avdekket praksis som avvek fra retningslinjer og rutiner har blitt tatt opp med ledelsen ved den enkelte skole. Det blir videre vist til at *«skoleeier vil sørge for at skolene har den nødvendige kompetansen, og vil følge dette opp med felles skolering og dialog med den enkelte skole.»*²⁵ Videre kommer det fram at kommunens felles vedtaksmal i løpet av vinteren 2015 har blitt revidert og sendt ut til alle skolene i kommunen. Ved utsendelse av revidert mal ble det presisert at skolen er pliktig til å benytte seg av malen, og at ePhorte-systemet skal benyttes i forbindelse med saksbehandling.

Samhandling med foreldrene og/eller eleven selv

Fra Seksjon skole og barnehage blir det vist til at *Rutine 4* gir føringer for involvering av foreldre. Samtidig blir det kommentert at rutinene kunne vært tydeligere med tanke på hvordan skolene skal sikre at foreldre får mulighet til å gjøre seg kjent med innholdet i sakkyndig vurdering og til å uttale seg, samt hvordan skolene skal innhente samtykke til at det blir fattet vedtak om å sette i gang spesialundervisning. Per i dag fremgår det ikke av kommunens rutiner at det skal innhentes samtykke fra foreldrene eller eleven selv før det fattes vedtak om å sette i gang spesialundervisning. Av *Rutine 2* går det frem at det skal innhentes samtykke fra foreldre før henvisning til PPT, men det fremgår ikke *hvordan* dette skal gjøres. I intervju blir det opplyst at dette skal gjøres ved at foreldre signerer henvisning til PPT. I henvisningsskjemaet til PPT er det ett felt der foreldre skal signere, og ett felt der barnet selv skal signere etter fylte 15 år.

Retningslinjer for utsendelse av foreløpig svar jf. forvaltningsloven § 11a fremgår ikke av kommunens retningslinjer eller rutiner knyttet til spesialundervisning, utover punktet i *Rutine 3* om at PPT skal opplyse om forventet oppstartdato.

6.2.2 Revisjonens vurdering

Etter revisjonens vurdering har kommunen i all hovedsak tydelige rutiner for saksbehandlingsprosessen, som legger godt til rette for etterlevelse av regelverket. Det kommer imidlertid frem at kommunen selv har avdekket at praksis til dels avviker fra retningslinjer og rutiner når det gjelder enkeltvedtak om spesialundervisning. Det er etter revisjonens vurdering positivt at kommunen har et internkontrollsystem som har avdekket denne typen avvik, og at det er satt i verk korrigerende tiltak. Revisjonen vil samtidig presisere viktigheten av å følge praksisen tett opp i tiden fremover, for å sikre at korrigerende tiltak har hatt tilsiktet effekt.

Det kommer også frem at det har forekommet at sakkyndige vurderinger ikke har vært tydelige nok, og det er etter revisjonens vurdering positivt at dette har blitt fulgt opp blant annet gjennom utarbeidelse av ny mal for sakkyndige vurderinger. Revisjonen vil samtidig presisere viktigheten av at det følges tett opp at endring av maler også bidrar til endring av praksis når det gjelder utarbeidelse av sakkyndige vurderinger. For at rektorene skal ha et tilstrekkelig grunnlag for å fatte vedtak, er det viktig at den sakkyndige vurderingen er tydelig med hensyn til hva som anbefales. Revisjonen stiller videre spørsmål ved at det i malen for sakkyndige vurderinger står at PPT skal ta stilling til om eleven har *rett til* spesialundervisning eller ikke. Revisjonen vil i den forbindelse presisere at PPT kun er en rådgivende instans, og dermed skal vurdere elevens behov, ikke ta stilling til en rettighet. Sistnevnte er det rektor ved den enkelte skole som skal gjøre, jf. delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Revisjonen mener kommunen bør vurdere å justeres ordlyden i malen for å sikre at det ikke er tvil om rollene til ulike involverte instanser.

Det er positivt at krav til samhandling med foreldre fremgår av flere av rutinene. Revisjonen mener imidlertid at kommunen bør utarbeide tydeligere retningslinjer for involvering av foreldrene og/eller eleven selv i samsvar med krav i opplæringsloven § 5-4. For å redusere risikoen for ulik praksis på dette området, bør det etter revisjonens

²⁵ Haugesund kommune: Oppfølging av overordnet rutine §13-10 og kvalitetsårshjulet for skoleåret 2014-15. Notat, 19.3.2015.

vurdering fremgå tydelig av rutinene *hvordan* eleven eller elevens foreldre skal få mulighet til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før vedtak fattes. Videre bør det gjennom rutinene tydeliggjøres at det skal hentes inn samtykke fra eleven eller elevens foreldre før det blir fattet vedtak om å sette i gang spesialundervisning, jf. oppl. § 5-4 andre ledd. Også på dette punktet mener revisjonen det kan være hensiktsmessig å si noe om hvordan dette skal gjøres, for å redusere risikoen for ulik og/eller mangelfull praksis.

Revisjonen mener at kommunens rutiner per i dag ikke i tilstrekkelig grad ivaretar elevenes rett til selv å samtykke og uttale seg når de har fylt 15 år. I *Rutine 2* er det vist til at det må innhentes samtykke fra foreldre, og i *Rutine 4* går det frem at foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i sakkyndig vurdering og til å uttale seg. Elevens rett fra fylte 15 år er ikke omtalt, og dette sikrer etter revisjonens vurdering ikke i tilstrekkelig grad etterlevelse av krav i oppl. § 5-4 og barneloven § 32. I veiledningsmateriell i forbindelse med nasjonalt tilsyn 2014-17 fra Utdanningsdirektoratet går følgende frem:

«Elever som er fylt 15 år, gir selv samtykke i saker om spesialundervisning, jf. barneloven § 32. Det er da ikke behov for samtykke fra foreldrene, og foreldrene kan ikke bestemme at en 15 åring skal ha spesialundervisning mot sitt ønske. Dersom foreldrene ikke er orientert, bør det innhentes samtykke fra eleven slik at foreldrene kan orienteres. Vil ikke eleven at foreldrene skal få slik informasjon, har skolen taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 nr 1.»²⁶

Selv om de fleste elever i grunnskolen i Haugesund kommune ikke har fylt 15 år, vil det kunne forekomme tilfeller der 15 åringer blir henvist til PPT for vurdering av behov for spesialundervisning. For å sikre at deres rett til selv å samtykke og å uttale seg blir ivarettatt, bør denne retten etter revisjonens mening fremgå tydelig av kommunens rutiner.

Når det gjelder innholdet i mal for vedtak om spesialundervisning, vil revisjonen presisere at det er enkeltvedtaket som slår fast elevens rettigheter. Når det i vedtaket er lagt inn en standardtekst om at blant annet innholdet i og organiseringen av spesialundervisningen vil konkretiseres gjennom en IOP, er det viktig at kommunen sikrer at en beskrivelse av innholdet også i tilstrekkelig grad fremgår av selve vedtaket. I veileder om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet presiseres det blant annet at tiltak som ikke kan utledes av enkeltvedtaket, ikke kan skisseres i en IOP, og at en IOP ikke skal inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn de som kommer frem av enkeltvedtaket. Dette er viktig blant annet fordi foreldrenes og elevens klagerett gjelder de forhold som er beskrevet i enkeltvedtaket.

Revisjonen mener kommunen bør sikre at det etableres rutiner for oversendelse av foreløpig svar til eleven selv eller elevens foreldre i de tilfeller det er krav om dette jf. forvaltningsloven § 11a. I veileder om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet er det presisert at det er skolen som skal sende foreløpig svar til eleven/foreldrene.

6.3 I hvilken grad er den faktiske saksbehandlingen i samsvar med sentrale krav i opplæringsloven og forvaltningsloven?

6.3.1 Datagrunnlag

Saksbehandlingstid og foreløpig svar

Når det gjelder saksbehandlingstid, viser stikkprøvegjennomgangen at det er stor variasjon i hvor lang tid det går fra henvisning til PPT og til vedtak blir fattet. PPTs saksbehandlingstid i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndig vurdering er omtalt i kapittel 4.4, der det fremgår at det i de kontrollerte sakene har gått fra under to måneder til over ett år fra henvisning til PPT til sakkyndig vurdering er utarbeidet. Stikkprøvegjennomgangen viser også en del variasjon når det gjelder tidsperioden fra sakkyndig vurdering foreligger til enkeltvedtak fattes. I én sak gikk det rett under tre uker, mens det i fire saker gikk 3-4 uker fra sakkyndig vurdering forelå til enkeltvedtak ble fattet. I syv saker tok det mellom fire uker og to måneder før vedtak ble fattet, mens det i fire saker gikk mellom to og fire måneder. I ett tilfelle har det tatt ca. fire måneder fra ferdig sakkyndig vurdering til enkeltvedtak ble fattet. Skolenes saksbehandlingstid fremgår av tabellen under.

²⁶ Utdanningsdirektoratet: Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Veiledningsmateriell. Side 22.

Tabell 2: Saksbehandlingstid fra sakkyndig vurdering foreligger til vedtak er fattet. Stikkprøvekontroll, til sammen 16 saker²⁷.

	Inntil 3 uker	3-4 uker	4 uker til 2 måneder	2 – 4 måneder
Antall saker	1	4	7	4

Den totale saksbehandlingstiden, fra henvisning til PPT til enkeltvedtak foreligger, er i de gjennomgåtte sakene fra ca. 2 måneder til nesten 2 år. I de fleste sakene som er gjennomgått, overstiger den samlede saksbehandlingstiden 6 måneder, og flere av sakene har en samlet saksbehandlingstid på over ett år.

Stikkprøvegjennomgangen viser at det ikke i noen av de kontrollerte sakene er dokumentert at det er sendt ut foreløpig svar fra skolen til eleven selv eller elevens foresatte i saker der det går mer enn en måned fra henvisning til PPT frem til vedtak kan fattes. PPT har i en del tilfeller sendt brev om ventetid der det blir informert om forventet oppstartdato (se også kapittel 4.4). Det er ikke i noen saker informert om når man kan forvente at avgjørelse i saken kan tas.

Involvering av eleven selv eller elevens foreldre

Stikkprøvegjennomgangen viser at det i elleve av de kontrollerte sakene foreligger dokumentasjon på at foreldrene har samtykket i at det blir gjort en sakkyndig vurdering, gjennom at foreldre har signert henvisningsskjema til PPT. I en av disse sakene er det foreldre som har sendt henvisningen til PPT. I tre av de kontrollerte sakene foreligger ikke henvisningen til PPT, og det kan derfor ikke etterprøves om foreldre har signert. I to av disse sakene foreligger det imidlertid møtereferat fra møter der foreldre har deltatt. I ytterligere to saker fremgår det at henvisning ble sendt fra barnehage/helsestasjon flere år tilbake i tid, og fra skolen foreligger det kun ny pedagogisk rapport, ikke henvisningsskjema. I en av disse sakene har foreldre imidlertid signert søknad om plass ved alternativ opplæringsarena, som en del av spesialundervisningstilbudet. I den andre saken foreligger ingen dokumentasjon på samtykke fra foreldre. I ytterligere fire saker foreligger det henvisningsskjema til PPT, men uten at dette er signert av foreldre. I tre av disse sakene foreligger det referat fra møter der foreldre har deltatt, men uten at henvisning til PPT er spesifikt omtalt i møtereferatene. I den fjerde saken blir det opplyst til revisjonen at foreldre ikke returnerte henvisningsskjema med signatur til skolen, og at henvisning derfor ble sendt uten signatur. Skriftlig samtykke fra foreldre ble så innhentet av PPT, men uten at dette er dokumentert i mappen som foreligger ved skolen.

I de kontrollerte sakene foreligger det ikke spesifikk dokumentasjon på at eleven selv eller foreldrene har gitt samtykke til at det blir gjort vedtak om å sette i gang spesialundervisning.²⁸ I en av sakene har imidlertid foreldre signert søknad om plass ved alternativ opplæringsarena. I ytterligere fire saker foreligger det dokumentasjon på at det har vært arrangert tilbakemeldingsmøte der PPT, skole og foreldre har deltatt. Av sakkyndige vurderinger fremgår det at disse er sendt som kopi til foreldre. Utover dette, og tilbakemeldingsmøter som er dokumentert i fire saker, foreligger heller ikke dokumentasjon på at foreldrene eller eleven selv har blitt gitt mulighet til å uttale seg før det blir fattet vedtak.

Innhold i enkeltvedtak

Alle vedtak som er gjennomgått inneholder henvisning til hjemmel for vedtak, samt informasjon om klageadgang, klagefrist, riktig klageinstans og nærmere framgangsmåte ved klage. I tre saker fordelt på to skoler er det i tillegg til henvisning til fylkesmannen som klageinstans, opplyst at kommunens klageutvalg vil behandle eventuelle klager som en form for «mellominstans». Gjennomgangen av sakene viser at det i alle kontrollerte enkeltvedtak utenom ett er informert om retten til å se dokumentene i saken.

Som begrunnelse for vedtak er det i alle de kontrollerte sakene vist til sakkyndig vurdering. I tillegg er det i en rekke av vedtakene vist til at «vedtak er fattet ut fra elevens vansker og behov for ekstra oppfølging og hjelp». I enkelte av disse vedtakene står det også at tilbudet vil gi et forsvarlig utbytte av opplæringen, men ut over dette er det i de fleste vedtakene ikke gitt ytterligere begrunnelser, vist til hvilke hensyn som er vektlagt eller vist til forhold rundt elevens situasjon som ligger til grunn for vedtaket om spesialundervisning. Ved én av skolene er det gjennomgående for alle de kontrollerte sakene opplyst om spesifikke forhold rundt elevens skolesituasjon som er lagt til grunn for vedtaket, samt hvilke hensyn som er vektlagt i vedtaket om spesialundervisning.

²⁷ Stikkprøvekontrollen omfattet til sammen 20 saker. I fire av disse forelå det på kontrolltidspunktet ikke vedtak om spesialundervisning.

²⁸ I fire av de kontrollerte sakene var det på tidspunktet for stikkprøvekontrollen ikke fattet vedtak i saken.

Ved den samme skolen er det også i alle kontrollerte saker vist til hvilke fag og områder den vedtatte spesialundervisningen omfatter. I vedtakene fra de andre skolene blir det i all hovedsak vist til at innholdet i spesialundervisningen må følge sakkyndig vurdering fra PPT, og/eller at individuell opplæringsplan skal konkretisere mål, innhold, arbeidsmåter og organisering for spesialundervisningen. Det er flere eksempler på at det ikke fremgår av vedtaket hvilke(t) fag eleven skal ha spesialundervisning i. I hovedsak fremgår det av vedtakene hvordan spesialundervisningen skal være organisert (gruppe-/stasjonsundervisning, individuell oppfølging i/utenfor klassen mv.). I to av de kontrollerte sakene går det imidlertid ikke frem av vedtaket hvordan spesialundervisning skal organiseres.

I samtlige vedtak som er gjennomgått fremgår timetall til spesialundervisning. I ett tilfelle er dette angitt i årstimer a 45 minutter, i de øvrige vedtakene er timetallet angitt i årstimer a 60 minutter. Kompetanse er angitt i alle de kontrollerte vedtakene, gjennom henvisning til at det dreier seg om timer med henholdsvis pedagog/lærer og/eller assistent/miljøarbeider. Begrepsbruken varierer noe mellom skolene.

Stikkprøvekontrollen viser ett eksempler på at det i 2013 ble vurdert gjennom sakkyndige vurdering at eleven ikke hadde behov for spesialundervisning etter oppl. § 5-1, uten at det ble fattet enkeltvedtak om avslag. To rektorer bekrefter i intervju at det har forekommet at det ikke har blitt fattet enkeltvedtak om avslag på spesialundervisning i tilfeller der PPT gjennom sakkyndig vurdering har konkludert med at eleven ikke har behov for spesialundervisning. Det blir vist til at praksisen nå er korrigert.

Avvik fra sakkyndig vurdering

I alle sakene som er gjennomgått i stikkprøvekontrollen, foreligger det sakkyndig vurdering før enkeltvedtak ble fattet.

Stikkprøvegjennomgangen viser enkelte eksempler på at det er avvik mellom enkeltvedtak om spesialundervisning og den anbefalingen som er gitt i sakkyndig vurdering. I ett tilfelle er timetallet det samme i sakkyndig vurdering og vedtak, men i sakkyndig vurdering er det oppgitt timer a 60 minutter, mens det i vedtaket fremgår det at det dreier seg om timer a 45 minutter, noe som i praksis innebærer en reduksjon. Det går ikke eksplisitt frem av vedtaket at det avviker fra den sakkyndige vurderingen, og reduksjonen i timetall er ikke begrunnet. Vedtaket ble påklaget av elevens foreldre, og klagen ble tatt til følge. I nytt vedtak etter klagen er det ikke vist til klagen og at nytt vedtak er svar på denne. Med unntak av en endring i timetallet, er vedtaket identisk med opprinnelig vedtak.

I en sak fra en annen skole er det gjort reduksjoner i timetallet i vedtaket sammenlignet med sakkyndig vurdering. Reduksjonen er tydelig omtalt i vedtaket, og det er begrunnet hvorfor skolen mener dette tilbudet vil gi eleven et tilfredsstillende utbytte. I en annen sak ved samme skole er timetallet endret i forhold til sakkyndig vurdering ved at timer med lærer er økt og timer med miljøarbeider er redusert. Også her inneholder vedtaket en begrunnelse for avvik fra sakkyndig vurdering.

Det forekommer også eksempler på at vedtak ikke samsvarer med sakkyndig vurdering når det gjelder kompetanse. I to saker er det i sakkyndig vurdering anbefalt spesialundervisningstimer med spesialpedagog, mens skolen i sine vedtak har tildelt spesialundervisning med pedagog. Begge sakene er fra samme skole. Videre er det fire saker fra to andre skoler der det ved skolen er gjort vedtak om spesialundervisningstimer med lærer, mens det i sakkyndig vurdering er anbefalt timer med spesialpedagog. Det fremgår ikke eksplisitt av noen av de seks sakene at det er fattet vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering, og det er heller ikke gitt særskilt begrunnelse for slikt avvik i noen av de seks tilfellene.

Annet

Stikkprøvekontrollen viser ett tilfelle der sakkyndig vurdering var oversendt skolen i januar 2015, med tilråding om spesialundervisning som gjelder vår 2015 samt skoleåret 2015-16. På tidspunkt for stikkprøvekontrollen (andre halvdel av mai 2015) var det ikke fattet vedtak i saken.²⁹ I to saker fra en annen skole forelå sakkyndig vurdering i henholdsvis begynnelsen av februar 2013 og begynnelsen av februar 2014. I begge tilfellene går det frem av sakkyndig vurdering at den gjelder fra neste skoleår, uten at det er begrunnet hvorfor elevens behov er vurdert å

²⁹ Saken gjaldt en elev som ikke hadde vedtak om spesialundervisning fra før.

inntreffe først et halvt år etter ferdigstillingen av den sakkyndige vurderingen. I begge tilfeller fattes det vedtak fra påfølgende skoleår, i samsvar med sakkyndig vurdering.³⁰

I en av de kontrollerte sakene ble det utarbeidet ny sakkyndig vurdering for en elev som allerede hadde vedtak om spesialundervisning. Ny sakkyndig vurdering forelå i slutten av oktober 2014, og det fremgår at den gjelder for våren 2015. Nytt vedtak er imidlertid ikke fattet før 8.5.15, selv om det fremgår at vedtaket gjelder for «skoleåret våren 2015».

6.3.2 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at den faktiske saksbehandlingen på flere punkter ikke er i samsvar med krav i forvaltningsloven og/eller opplæringsloven. Revisjonen vil i den forbindelse presisere viktigheten av det arbeidet som allerede er satt i gang i kommunen, med det formål å sikre økt kvalitet og en mer ensartet praksis i saksbehandlingen. Som det går frem av punktene under, som gjengir revisjonens vurderinger knyttet til saksbehandlingen, er det til dels store forskjeller mellom skolene. Revisjonen mener derfor det er viktig at kommunen gjennomgår sine saksbehandlingsrutiner, og vurderer i hvilken grad disse bør justeres ytterligere (se også kapittel 6.2.2). Videre mener revisjonen det er viktig at skolenes praksis blir fulgt tett opp, og at man etterstreber at beste praksis blir en felles praksis når det gjelder saksbehandlingen i forbindelse med vedtak om spesialundervisning.

Revisjonen vil basert på stikkprøvekontrollen som er gjennomført kommentere følgende forhold:

- Det foreligger en rekke eksempler på at vurdering av elevenes behov for spesialundervisning verken blir gjort uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11a, eller innen rimelig tid (se også kapittel 4.4 for omtale av PPTs saksbehandlingstid i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndige vurderinger.) Det er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende at det forekommer både ventetid, lang saksbehandlingstid hos PPT, og at det ved skolene kan gå flere måneder fra sakkyndig vurdering foreligger til det blir fattet enkeltvedtak om spesialundervisning. Også ved ny sakkyndig vurdering i løpet av et skoleår forekommer det at det går rundt et halvt år før nytt vedtak blir fattet. Dette er etter revisjonens vurdering ikke i samsvar med krav om at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11a.
- Det er ikke i noen av de sakene revisjonen har gjennomgått sendt foreløpig svar fra skolen jf. fvl. § 11a. Dette til tross for at det ikke i noen av de kontrollerte sakene har blitt fattet enkeltvedtak innen én måned etter at PP-tjenesten har mottatt henvisningen. Kommunens praksis på dette området er ikke i samsvar med forvaltningsloven § 11a om foreløpig svar, og det må etter revisjonens vurdering iverksettes tiltak for å sikre at lovkrav blir etterlevd.
- Det forekommer tilfeller der det ikke er hentet inn skriftlig samtykke fra elevens foreldre eller eleven selv før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering. I regelverket er det ikke krav til samtykkets form, eller at det skal skriftliggjøres. Revisjonen vil likevel påpeke at manglende skriftliggjøring medfører at det ikke alltid kan dokumenteres at samtykke er gitt. Dette fører til manglende etterprøvbarehet, og at skolen/skoleeier i etterkant ikke har mulighet til å dokumentere at samtykke foreligger.
- Det blir ikke dokumentert at det hentes inn samtykke fra eleven selv eller elevens foreldre før det blir gjort vedtak om å sette i gang spesialundervisning. Manglende dokumentasjon medfører også i dette tilfellet at det ikke er mulig å etterprøve hvorvidt slikt samtykke er gitt. Revisjonen mener kommunen bør sikre at det alltid hentes inn samtykke i samsvar med opplæringsloven § 5-4. Revisjonen mener også at kommunen bør vurdere å stille mer spesifikke krav til i hvilken grad og eventuelt hvordan samtykke skal dokumenteres. Av hensyn til etterprøvbareheten i sakene, mener revisjonen at det bør sikres at samtykker fra foreldre eller eleven selv dokumenteres og arkiveres i elevens mappe.
- I et flertall av de kontrollerte sakene foreligger det ikke dokumentasjon på at det er arrangert tilbakemeldingsmøter eller på annen måte er lagt aktivt til rette for at foreldrene og/eller eleven selv får

³⁰ Begge sakene gjaldt elever som ikke hadde vedtak om spesialundervisning fra før.

mulighet til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen, og til å uttale seg før det fattes vedtak. Foreldrene får kopi av den sakkyndige vurderingen og blir slik gjort kjent med innholdet i denne. Med tanke på at foreldrenes og elevens medvirkning er vektlagt i opplæringsloven, mener likevel revisjonen at Haugesund kommune bør vurdere å utarbeide tydeligere retningslinjer for hvordan man skal sikre samhandling og involvering i denne fasen, og hvem som har ansvar for disse prosessene. Dette kan bidra til å sikre en lik praksis på tvers av skoler, samt skape økt forutsigbarhet i prosessene. For å sikre etterprøvbarehet mener revisjonen at møtereferat mv. bør arkiveres i elevens saksmappe.

- Når det gjelder innholdet i vedtak om spesialundervisning, viser stikkprøvekontrollen at informasjon om klagerett og retten til å se sakens dokumenter i all hovedsak er korrekt og i samsvar med kommunens mal. Imidlertid er det enkelte unntak der det er vist til en kommunal klagenemnd som en mellominstans i klagesaker, samt en sak der det ikke er informert om retten til å se sakens dokumenter. Dette viser etter revisjonens mening viktigheten av at kommunen sikrer at felles maler blir benyttet, slik at denne type informasjon blir likt presentert i alle vedtak om spesialundervisning, uavhengig av skole.
- Det er til dels svært ulik praksis mellom skolene når det gjelder begrunnelse av vedtak. Ved én skole er det gjennomgående gitt tydelige og individuelle begrunnelser i samsvar med krav i forvaltningsloven. Ved andre skoler er det i hovedsak benyttet standardformuleringer, og vist til sakkyndig vurdering. Flere av de kontrollerte enkeltvedtakene er etter revisjonens vurdering mangelfulle når det gjelder begrunnelsen for vedtaket, til tross for at det i kommunens felles vedtaksmal er gitt føringer for hva som bør inngå i en begrunnelse. Manglende begrunnelse er ikke i samsvar med forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27, og kommunen må sikre at enkeltvedtak om spesialundervisning som et minimum oppfyller minstekravene til begrunnelse slik de skisseres i veiledningsmaterieell fra Utdanningsdirektoratet.
- Det er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende at det foreligger flere eksempler på enkeltvedtak som avviker fra den sakkyndige vurderingen, uten at det går frem av begrunnelsen i vedtaket hvorfor skolen mener eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter opplæringsloven § 5-1. Dette er ikke i samsvar med krav til saksbehandlingen i forbindelse med vedtak om spesialundervisning, slik disse er presentert i opplæringsloven § 5-3. Kommunen må sikre at avvik fra sakkyndige vurderinger begrunnes i enkeltvedtaket, enten avvikene dreier seg om timetall, organisering, kompetanse eller andre forhold knyttet til tilbudet om spesialundervisning.
- Det er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende at det i flere av de kontrollerte vedtakene ikke går tydelig frem hva det er fattet vedtak om. I enkelte vedtak mangler både informasjon om fag og om organisering av spesialundervisningen. Revisjonen vil presisere at det ikke er tilstrekkelig at det i vedtaket henvises til IOP for en nærmere beskrivelse av innholdet i spesialundervisningen. Som det blir presisert under avsnitt 6.2.2 over, er det enkeltvedtaket som slår fast elevens rettigheter, og enkeltvedtaket skal dermed ligge til grunn for IOPen, ikke motsatt. Kommunen bør etter revisjonens vurdering gjennomgå skolens praksis for beskrivelse av innholdet i spesialundervisningen i enkeltvedtaket, og sikre at det alltid går tydelig frem hva det er fattet vedtak om. Kommunen bør også sikre at alle skoler angir timer i klokketimer a 60 minutter, jf. kommunens egne rutiner og de føringer som er gitt fra Utdanningsdirektoratet i veileder om spesialundervisning. Stikkprøvekontrollen viser store forskjeller mellom skolene når det gjelder beskrivelse av innholdet i spesialundervisningen gjennom vedtak. Revisjonen mener kommunen bør etterstrebe at beste praksis på dette området blir etablert som en felles praksis.
- Undersøkelsen viser eksempler på sakkyndige vurderinger (for elever som ikke har spesialundervisning fra før) som blir ferdigstilt i februar men ikke anbefaler spesialundervisning før fra neste skoleår, uten at dette er begrunnet. Revisjonen stiller spørsmål ved denne praksisen, og mener det bør foreligge en spesifikk begrunnelse for dette dersom behovet for spesialundervisning ikke inntreffer før et halvt år etter at PPT gjennom en sakkyndig vurdering konkluderer med at eleven har behov for spesialundervisning. Dersom det blir vurdert at en elev ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har eleven etter oppl. § 5-1 rett på spesialundervisning. Denne retten gjelder umiddelbart fra det tidspunkt det er konkludert med at slikt behov foreligger. Revisjonen mener derfor at kommunen bør gjennomgå PPTs praksis på dette området, og sikre at elevenes behov for spesialundervisning blir ivaretatt snarest, med mindre det er spesifikke grunner til at behovene ikke inntreffer før fra neste skoleår.

7 Konklusjon og anbefalinger

Undersøkelsen viser etter revisjonens vurdering at det er etablert hensiktsmessige samhandlingsarenaer mellom skolene og PPT i Haugesund kommune, både når det gjelder systemarbeid og individrettet arbeid. Samtidig blir det vist til at PPTs kapasitet er en utfordring. Manglende kapasitet påvirker muligheten til å arbeide systemrettet overfor skolene, i tillegg til at det medfører både ventetid og til dels lang saksbehandlingstid hos PPT i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndige vurderinger. Undersøkelsen viser etter revisjonens vurdering eksempler på at PPT ikke alltid utarbeider sakkyndig vurdering av elevenes behov for spesialundervisning uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11a, eller innen rimelig tid.

De felles rutinene som foreligger i kommunen, synes i all hovedsak å være hensiktsmessige for å sikre at elevens læringsutbytte blir kartlagt og vurdert, og for å sikre at tiltak blir vurdert og prøvd ut innenfor den ordinære opplæringen. Revisjonen mener imidlertid det er behov for å tydeliggjøre lærernes plikt etter forskrift til opplæringsloven § 3-11 til å vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, som en del av undervisningsvurderingen. Videre mener revisjonen at den enkelte skoles praksis bør skriftliggjøres når det gjelder blant annet ansvarsforhold i prosesser knyttet til utprøving av tiltak innen den ordinære opplæringen. Kommunen bør også sikre at skolene i økt grad dokumenterer de vurderinger som er gjort, samt de tiltak som blir iverksatt.

Revisjonen mener etablerte rutiner for saksbehandlingen i utgangspunktet legger godt til rette for etterlevelse av krav i regelverket. Det er positivt at kommunen selv har avdekket manglende etterlevelse av rutiner, og har iverksatt korrigerende tiltak. Revisjonen mener det er viktig at praksisen blir fulgt tett opp i tiden fremover. Revisjonen mener også det er behov for tydeligere retningslinjer for involvering av eleven selv eller elevens foreldre i prosessen. Blant annet mener revisjonen at kommunens rutiner per i dag ikke i tilstrekkelig grad ivaretar elevens rett til selv å samtykke og uttale seg etter fylte 15 år, jf. oppl. § 5-4 og barneloven § 32. Revisjonens stikkprøvekontroll viser også at den faktiske saksbehandlingen på flere punkter ikke er i samsvar med krav i forvaltningsloven og/eller opplæringsloven. Dette dreier seg blant annet om lang saksbehandlingstid og manglende utsendelse av foreløpig svar jf. fvl. § 11a, manglende dokumentasjon på samtykker og involvering i henhold til oppl. § 5-4, manglende begrunnelse av enkeltvedtak i henhold til fvl. §§ 24, 25 og 27, tilfeller der det ikke går tydelig frem av enkeltvedtaket hva det er fattet vedtak om, samt manglende begrunnelse i henhold til oppl. § 5-3 i tilfeller der vedtak avviker fra sakkyndig vurdering.

Basert på undersøkelsen anbefaler revisjonen at Haugesund kommune iverksetter følgende tiltak:

1. Gjennomgår PPTs praksis når det gjelder å observere enkeltelever i forbindelse med sakkyndige vurderinger, for å sikre at det ikke er utilsiktede variasjoner i praksisen mellom ulike ansatte i PPT.
2. Sikrer at PPT har gode systemer for å overvåke og registrere eventuell manglende eller forsinket oppfølging av planlagte aktiviteter som skyldes manglende kapasitet, for å få et godt grunnlag for å vurdere om kapasiteten i PPT er tilstrekkelig.
3. Reduserer saksbehandlingstiden og ventetiden knyttet til utarbeidelse av sakkyndige vurderinger, slik at disse blir utarbeidet innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11a.
4. Sikrer at PPT har tilstrekkelig kapasitet til i økende grad å jobbe systemrettet overfor skolene, i samsvar med oppl. § 5-6 og nasjonale og lokale målsetninger.
5. Sikrer at alle skolene i kommunen har en innarbeidet fremgangsmåte for hvordan lærerne som en del av undervisningsvurderingen systematisk og løpende skal vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-11, samt tydeliggjør dette kravet i kommunens felles rutiner.
6. Sikrer at den enkelte skoles praksis knyttet til oppfølging av kartlegginger, og vurdering og utprøving av tiltak i ordinær opplæring, blir skriftlig nedfelt.

7. Tydeliggjør i kommunens felles rutiner at både arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø skal gjennomgås og vurderes med tanke på mulighet til å iverksette tiltak innenfor den ordinære opplæringen, og sikrer at både vurderinger, samt utprøving og evaluering av tiltak blir dokumentert.
8. Vurderer å skriftliggjøre krav om at saker skal drøftes med PPT før henvisning blir sendt.
9. Vurderer å endre ordlyden i mal for sakkyndig vurdering, slik at det er tydelig at PPT har en rådgivende funksjon, men ikke vedtaksmyndighet.
10. Utarbeider tydeligere retningslinjer for involvering av eleven selv eller elevens foreldre, og sikrer at praksis er i samsvar med de krav som går frem av oppl. § 5-4. Herunder:
 - a) Sikrer at det fremgår av rutinene at det må innhentes samtykke fra eleven selv eller elevens foreldre før det blir gjort vedtak om å sette i gang spesialundervisning.
 - b) Sikrer at samtykker fra eleven selv eller elevens foreldre blir innhentet i samsvar med krav i oppl. § 5-4, og vurderer å stille krav til i hvilken grad og eventuelt hvordan samtykker skal dokumenteres.
 - c) Sikrer at det blir lagt til rette for at eleven selv eller elevens foreldre får mulighet til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen, og til å uttale seg før det fattes vedtak, jf. oppl. § 5-4, samt vurderer å utarbeide tydeligere retningslinjer for hvordan dette skal gjøres.
 - d) Sikrer at elevens rett til selv å samtykke og uttale seg etter fylte 15 år går tydelig frem av rutinene.
11. Sikrer at saksbehandlingen er i samsvar med krav i regelverket, herunder:
 - a) Sikrer at vedtak om spesialundervisning blir fattet innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11a.
 - b) Sikrer at skolen sender foreløpig svar til eleven eller elevens foreldre i de tilfeller dette er påkrevd etter fvl. § 11a.
 - c) Sikrer at enkeltvedtak om spesialundervisning blir begrunnet i samsvar med forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27.
 - d) Sikrer at enkeltvedtak om spesialundervisning som avviker fra den sakkyndige vurderingen blir særskilt begrunnet jf. oppl. § 5-3.
 - e) Sikrer at det alltid går tydelig frem av vedtaket hva det er fattet vedtak om, herunder blant annet informasjon om fag, kompetansebehov, avvik fra læreplanen og organisering av spesialundervisningen.
12. Sikrer at elevens behov for spesialundervisning blir ivaretatt snarest, når det gjennom sakkyndig vurdering konkluderes med at en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse



Haugesund kommune
Rådmannens stab

Deloitte AS v/ Line M Johansen
Postboks 6013 Postterminalen
5160 LAKSEVÅG

Deres ref.

Vår ref.
Saksnr. 2015/1118
Løpenr. 39683/2015
Arkivkode B00

Saksbehandler
Lisbeth Bakkevig
Tlf. 52 74 30 37

Vår dato
17.09.2015

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT TIL HØRING

SAMHANDLING MELLOM SKOLER OG PPT OG VURDERING AV BEHOV FOR SPESIALUNDERVISNING I HAUGESUND KOMMUNE

Viser til e-post datert 27.08.2015 vedrørende oversendelse av utkast til foreløpig forvaltningsrapport. Det bes her om en høringsuttalelse fra Haugesund kommune til de vurderinger og anbefalinger som går frem av rapporten. Viser også til e-post datert 15.09.2015 og oversendelse av utkast til revidert forvaltningsrapport.

På bakgrunn av ovennevnte gir rådmannen her sine kommentarer til de vurderinger og anbefalinger som går frem av rapporten.

Rådmannen ser at det er foretatt et omfattende revisjonsarbeid på det spesialpedagogiske området. I tillegg til intervjuer er det gjennomført stikkprøver og en grundig gjennomgang av totalt 20 saker fordelt på seks skoler. Rådmannen mener det er avgjørende at kommunen har tilfredsstillende system og rutiner i samsvar med krav i regelverket for å sikre at elever som ikke har et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen får oppfylt sin rett til spesialundervisning.

Til grunn for revisjonen er det skissert tre hovedområder/ problemstillinger og revisjonen har kommet med konklusjoner og anbefalinger i forhold til disse. Rådmannen vil svare opp under hvert av hovedområdene.

1. I hvilken grad er det en god og hensiktsmessig samhandling mellom skoler og PPT?

Revisjonen vurderer at det er etablert hensiktsmessige samhandlingsarenaer mellom skolene og PPT både når det gjelder systemarbeid og individrettet arbeid. Samtidig vises det til at det ligger en utfordring i PPTs kapasitet, og at manglende kapasitet kan påvirke muligheten til å arbeide systemrettet. Det påpekes også at det gjennom funn fremkommer lang ventetid og til dels lang saksbehandlingstid slik at PPT ikke alltid utarbeider sakkyndig vurdering uten ugrunnet opphold eller innen rimelig tid.

Revisjonen anbefaler at Haugesund kommune iverksetter følgende tiltak:

Postadresse
Postboks 2160, 5504 Haugesund
Besøksadresse
Rådhusgt. 66

Sentralbord
52 74 30 00
Telefaks
52 74 30 31

Bankgiro
3240.07.22020
Organisasjonsnr
944 073 787

E-postadresse
postmottak@haugesund.kommune.no

- Gjennomgår PPTs praksis når det gjelder å observere enkeltelever i forbindelse med sakkyndige vurderinger, og sikre at det ikke er utilsiktede variasjoner i praksisen mellom ulike ansatte i PPT.
- Sikrer at PPT har gode systemer for å overvåke og registrere manglende eller forsinket oppfølging av planlagte aktiviteter som skyldes manglende kapasitet, for å få et godt grunnlag for å vurdere om kapasiteten i PPT er tilstrekkelig.
- Reduserer saksbehandlingstiden og ventetiden knyttet til utarbeidelse av sakkyndige vurderinger, slik at disse blir utarbeidet innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold, jf. fvl §11a.
- Sikrer at PPT har tilstrekkelig kapasitet til i økende grad å jobbe systemrettet overfor skolene, i samsvar med oppl. §5-6 og nasjonale og lokale målsettinger.

Rådmannens vurdering

Rådmannen vil følge opp anbefalingene ved å gjennomgå rutiner som skal sikre at PPTs saksbehandling er i samsvar med regelverket. Det vil være et spesielt fokus på saksbehandlingstiden i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndige vurderinger og registrering av avvik når det gjelder saksbehandlingstid. Rådmannen vil gjennomgå PPTs praksis vedrørende observasjon av enkeltelever i forbindelse med sakkyndige vurderinger og sikre lik praksis blant saksbehandlere i PPT. I den forbindelse vil det også bli foretatt en vurdering av PPT sin kapasitet.

Rådmannen deler revisjonens vurdering og mener at det er etablert hensiktsmessige samhandlingsarenaer mellom skolene og PPT. Rådmannen vil foreta en gjennomgang av kontaktmøter, ressursteam og psykososiale team og se på hvordan disse arenaene kan videreutvikles slik at de ivaretar kravet om å jobbe systemrettet. I den forbindelse er det høsten 2015 satt i gang et arbeid gjennom Haugalandsløftet der kommunen vil utvikle en strategi for samarbeidet mellom PPT og skolene. Målsettingen med strategien er å jobbe mer systemisk og bidra til at flere elever har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.

Veiledningsteamet, som er tilknyttet PPT, jobber systemrettet. Teamet kommer inn på et tidlig tidspunkt, observerer i klasser og gir veiledning til lærere og miljøarbeidere i forhold til tiltak som blant annet organisering, læringsstrategier, samhandling og relasjonsbygging. Veiledningsteamet har hittil i hovedsak jobbet mot barnetrinnet, og teamet skal utredes og prøves ut i løpet av skoleåret 2015-16 med sikte på opprettelse av veiledningsteam for hele grunnskolen.

2. Har kommunen etablert tilfredsstillende system og rutiner for å sikre at elevenes utbytte av opplæringen blir vurdert, og at tiltak blir iverksatt ved behov?

Revisjonen vurderer at de felles rutineene som foreligger i kommunen, i all hovedsak synes å være hensiktsmessige for å sikre at elevens læringsutbytte blir kartlagt og vurdert, og for å sikre at tiltak blir vurdert og prøvd ut innenfor den ordinære opplæringen. Imidlertid mener revisjonen at det er behov for at kommunen gjennom felles rutine ytterligere tydeliggjør lærernes plikt til å vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, som en del av undervisvurderingen.

Revisjonen anbefaler at Haugesund kommune iverksetter følgende tiltak:

- Sikrer at alle skolene i kommunen har en innarbeidet fremgangsmåte for hvordan lærerne som en del av undervisvurderingen systematisk og løpende vurderer om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. forskrift til oppl. §3-11, samt tydeliggjøre dette kravet i kommunens felles rutine.
- Sikrer at den enkelte skoles praksis knyttet til oppfølging av kartlegginger, vurderinger og utprøving av tiltak i ordinær opplæring, blir skriftlig nedfelt.

- *Tydeliggjør i kommunens felles rutiner at både arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø skal gjennomgås og vurderes med tanke på mulighet til å iverksette tiltak innenfor den ordinære opplæringen, og sikrer at både vurderinger, samt utprøving og evaluering av tiltak blir dokumentert.*
- *Vurderer å skriftliggjøre krav om at saker skal drøftes med PPT før henvisning blir sendt.*

Rådmannens vurdering

Kommunen har utarbeidet felles rutiner for å sikre at kartlegginger av læringsutbytte blir fulgt opp, og at tiltak blir vurdert og eventuelt prøvd ut innenfor den ordinære undervisningen. Det er utviklet et kartleggingsårshjul med rutiner for oppfølging av kartleggingsresultater og tiltak. Alle skolene har tatt i bruk og følger kartleggingsårshjulet. Felles rutine 1 – *når eleven ikke har læringsutbytte som forventet* – er godt implementert ved skolene.

Revisjonen peker i sine anbefalinger på punkter som ikke tydelig nok kommer frem i kommunens rutiner. Det gjelder særlig hvordan lærerne som en del av undervisvurderingen systematisk og løpende vurderer om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Både arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø skal gjennomgås og være en del av vurderingen med tanke på å prøve ut tiltak innenfor den ordinære undervisningen.

Rådmannen vil gjennomgå og revidere rutine 1 slik at kommunens felles rutiner er i samsvar med regelverket på dette området. Skolenes praksis i forhold til å dokumentere utprøving og vurderinger av tiltak må sikres gjennom oppfølging av rutinen.

Stafettloggen, som blir satt i gang ved alle skolene inneværende skoleår, vil ha betydning for de tiltak som settes i gang før en eventuell henvisning til PPT. Stafettloggen vil sikre en målrettet igangsetting, vurdering og korrigerende av tiltak.

Kommunen har gjennom flere år benyttet Vokal som verktøy til registrering av kartleggingsresultater for oppfølging av klasse – og den enkelte elev. Kommunen vil nå utvikle bruken av verktøyet for systematisk undervisvurdering og fremovermeldinger.

Haugesundskolens Strategiplan 2014-18 er det nedfelt resultatmål knyttet til analyse og oppfølging av kartlegginger og resultater. I den forbindelse er det utarbeidet kvalitetskjenner med beskrivelse av måloppnåelse på 4 nivå. Skolene bruker Puls som kvalitetsutviklingsverktøy.

3. I hvilken grad sikrer kommunen at saksbehandlingen knyttet til vurdering av behov for spesialundervisning er i samsvar med krav i regelverket?

Revisjonen mener at etablerte rutiner for saksbehandlingen i utgangspunktet legger godt til rette for etterlevelse av regelverket. Revisjonen peker imidlertid på at det er behov for tydeligere retningslinjer for involvering av eleven selv og elevens foreldre i prosessen. Revisjonen har gjennom sine stikkprøver avdekket at saksbehandlingen på flere punkter ikke er i samsvar med regelverket.

Revisjonen anbefaler at Haugesund kommune iverksetter følgende tiltak:

- *Vurderer å endre ordlyden i mal for sakkyndig vurdering, slik at det er tydelig at PPT har en rådgivende funksjon, men ikke vedtaksmyndighet.*
- *Utarbeider tydeligere retningslinjer for involvering av eleven selv eller elevens foreldre, og sikrer at praksis er i samsvar med de krav som går frem av oppl.5-4*

(gjelder innhenting av samtykke, dokumentering av samtykke, sikre mulighet til å gjøre seg kjent med innholdet i sakkyndig vurdering og få uttale seg, elevens rett til å samtykke og uttale seg etter fylte 15 år).

- *Sikrer at saksbehandlingen er i samsvar med krav i regelverket.*
(gjelder vedtak innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold, foreløpig svar der det er påkrevd, begrunnelse av vedtaket, særskilt begrunnelse ved avvik fra sakkyndig vurdering, innhold i vedtaket som fag, avvik fra læreplanen, kompetansebehov og organisering av spesialundervisningen).
- *Sikrer at elevens behov for spesialundervisning blir ivare tatt snarest, når det gjennom sakkyndig vurdering konkluderes med at en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.*

Rådmannens vurdering

Rådmannen vil foreta en gjennomgang av kommunens rutiner i forhold til å bli enda tydeligere på involvering av eleven og elevens foreldre. Det må sikres at rutinene er i samsvar med regelverket. Rådmannen vil i sin oppfølging av skolene påse at praksis er i samsvar med regelverket og kommunens rutiner. I forbindelse med implementering av Stafettloggen er det stort fokus på involvering og brukermedvirkning av elever og foreldre. Kommunen har blant annet utviklet en veileder for samtykke.

Revisjonen fremhever som positivt at kommunen selv har avdekket manglende etterlevelse av regelverket og har satt inn korrigerende tiltak. Kommunen har utarbeidet en overordnet rutine for å sikre at kommunen har et forsvarlig system (internkontroll) for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt. Som en del av Strategiplanen 2014 – 2018 er det vedtatt et kvalitetsårshjul for internkontroll og kvalitetsutvikling i Haugesundskolen. I den forbindelse får skolene tilsendt en årlig sjekkliste for innhenting av data i tilknytning til krav i opplæringsloven. Sjekklisten blir fulgt opp i fastsatte møter med skolene i henhold til kvalitetsårshjulet.

De tre siste årene er det gjennomført dialogmøter med skolene med tema tilpasset opplæring og spesialundervisning. I 2015 var det et særskilt fokus på sammenhengen mellom sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, IOP og årsrapport med et spesielt søkelys på de formelle kravene som er knyttet til enkeltvedtaket. Som revisjonen peker på ble det avdekket manglende etterlevelse av regelverket når det gjelder enkeltvedtaket. Som en hjelp til skolene har det vært en gjennomgang av rutinen, ny mal for vedtak er utarbeidet, ny veileder og IOP mal er utarbeidet og PPT har utarbeidet ny mal for sakkyndig vurdering. Disse tiltakene vil bidra til en bedre sammenheng i det spesialpedagogiske arbeidet og bedre sikre at regelverket blir fulgt. Dette arbeidet vil bli fulgt tett opp og være tema på dialogmøte innværende skoleår.

På bakgrunn av de konklusjoner og anbefalinger som kommer frem i rapporten, tar rådmannen disse til etterretning. Som beskrevet i denne høringsrapporten vil rådmannen sørge for at rutiner og praksis er i samsvar med regelverket.

Med hilsen


Ole Bernt Thorbjørnsen
rådmann


Lisbeth Bakkevig
seksjonsansvarlig skole og barnehage

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Tilpasset opplæring

Prinsippet om at opplæringen skal være tilpasset den enkelte eleven sine evner og forutsetninger, er et av grunnprinsippene for undervisningen i det norske skolesystemet. Dette prinsippet går frem av opplæringsloven § 1-3 første ledd, som slår fast følgende:

«Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidaten.»

Intensjonen i loven er at den tilpassede opplæringen skal gjennomføres innenfor den ordinære undervisningssituasjonen for flertallet av elevene. Den delen av elevmassen som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett på spesialundervisning.

I NOU 2003:16 blir det fremhevet at alle elever har rett på tilpasset opplæring. I den sammenheng blir det vist til problemstillinger tilknyttet å tilpasse opplæringen til alle innenfor en elevgruppe med stor variasjonsbredde, samtidig som det gjerne ikke er like problematisk å tilpasse opplæringen til en såkalt «normalelev» (NOU 2003:16, s. 84). I St.meld.nr 16 (2006-2007) blir tilpasset opplæring beskrevet på følgende måte³¹:

«(...) Tilpasset opplæring er ikke et mål, men et virkemiddel for læring. Alle elever skal i arbeidet med fagene møte realistiske utfordringer og krav de kan strekke seg mot, og som de kan mestre på egen hånd eller sammen med andre. Elevene har ulike utgangspunkt og ulike behov i arbeidet med de nasjonalt fastsatte kompetansemålene.

Tilpasset opplæring kjennetegnes ved variasjon i bruk av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen. Tilpasset opplæring innebærer høy bevissthet i valg av virkemidler med sikte på å fremme den enkeltes og fellesskapets læring. (...). Spesialundervisning kan være nødvendig for å oppfylle plikten til å gi tilpasset opplæring.»

I veileder fra Utdanningsdirektoratet³² blir det pekt på at det er viktig å finne en rimelig balanse mellom en generell pedagogisk tilnærming og særskilte tiltak, slik at man får en fleksibel bruk av ressursene.

I St.meld.nr 18 (2010-2011) blir det pekt på viktigheten av PPTs systemrettede arbeid, dvs. å bistå skolene når det gjelder forebyggende arbeid og kompetanse- og organisasjonsutvikling.

I Stortingsmeldingen vises det til viktigheten av at PP-tjenesten arbeider tettere på barnehager og skoler, arbeider mer systemrettet og bruker kortere tid på sakkyndige vurderinger. Det blir skissert fire forventninger til PP-tjenesten:

- Forventning 1: PP-tjenesten er tilgjengelig og bidrar til helhet og sammenheng
- Forventning 2: PP-tjenesten arbeider forebyggende
- Forventning 3: PP-tjenesten bidrar til tidlig innsats i barnehage og skole
- Forventning 4: PP-tjenesten er en faglig kompetent tjeneste i alle kommuner og fylkeskommuner

³¹ Side 76 (sitatet viser til § 1-2 i opplæringslova, som er endra til § 1-3 i 2009).

³² <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/>.

Vurdering av læringsutbytte og utprøving av tiltak

For å sikre at både behov for tilpasninger innenfor den ordinære opplæringen og eventuelle behov for spesialundervisning blir jevnlig vurdert, er det gjennom lov og forskrift blant annet stilt krav til vurdering av elevenes læringsutbytte.

Av § 3-11 i forskrift til opplæringsloven går det frem krav til underveisvurdering, og her går det blant annet frem at «Læreren skal vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringa, jf. opplæringslova § 5-1 og § 5-4.»

Av Utdanningsdirektoratets veiledningsmateriell for nasjonale tilsyn, som omhandler skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, blir det presisert at dette innebærer et krav om at skolen må ha en innarbeidet og skriftlig fremgangsmåte for å vurdere systematisk og løpende om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.³³

Videre går det frem av opplæringsloven § 5-4 at «Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort sakkyndig vurdering.» Dette betyr ifølge Utdanningsdirektoratets veiledningsmateriell at skolen må ha en implementert rutine for å sikre at det for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, gjennomføres vurdering av a) arbeidsmåter, b) vurderingspraksis og c) læringsmiljø. Videre innebærer lovkravet at skolen basert på disse vurderingene eventuelt må gjennomføre tiltak innenfor tilpasset opplæring. Fremgangsmåten for disse prosessene må ifølge veiledningsmaterialet være skriftliggjort og innarbeidet.

Kravet om å vurdere og prøve ut tiltak ble innført ved en lovendring i 2013, og trådte i kraft 1. august 2013. Det fremgår av rundskriv fra departementet at lovendringen medfører en presisering av gjeldende rett. Dette innebærer at undervisningspersonalet nå etter § 5-4 har en lovfestet plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak for å gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen før PPT kontaktes for å gjøre en sakkyndig vurdering. Det blir presisert i rundskrivet at lovendringen ikke skal innebære forlenget saksbehandlingstid for elevene som har behov for spesialundervisning. Departementet understreker også at plikten til å prøve ut tiltak før henvisning til PPT ikke gjelder dersom det etter skolens vurdering er åpenbart at tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet ikke vil føre til at eleven vil få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Det fremgår av Utdanningsdirektoratet sin veileder for spesialundervisning at det er en skjønnsmessig vurdering om en elev har et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. I veilederen blir det vist til at skolen etter § 5-1 første ledd skal undersøke følgende:

1. Skolen må kartlegge hva den ordinære opplæringen består i.
2. Skolen må vurdere hva som vil være et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og om denne eleven får et tilfredsstillende utbytte.

I veilederen blir det vist til følgende punkt i en slik kartlegging:

- **Målene** for opplæringen og hvordan disse ivaretas i den ordinære opplæringen.
- **Innholdet** i opplæringen.
- **Rammene** for opplæringen: gruppens størrelse, bruk av mindre grupper i opplæringen, antall lærere, hjelpemidler som brukes.
- **Elevenes forutsetninger og behov**; tilpasset opplæring, særlige behov i elevgruppen? Hvor mye individuell hjelp eller veiledning og tilpasning gis innenfor gruppen?
- **Differensieringstiltak**; hvilke organisatoriske og pedagogiske differensieringstiltak brukes? Hvor mye oppfølging gis til den enkelte eleven?

Utdanningsdirektoratet viser til at iverksetting av organisatoriske eller pedagogiske differensieringstiltak kan gjøre den ordinære opplæringen så godt tilpasset at eleven ikke har behov for spesialundervisning. Det blir imidlertid vist til at opplæringsloven § 8-2 setter grenser for hvilke differensieringstiltak som kan gjøres i den ordinære opplæringen.

³³ Utdanningsdirektoratet: Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Veiledningsmateriell.

Spesialundervisning

Kapittel 5 i opplæringsloven omhandler spesialundervisning. Der går det frem at «*elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.*» (§ 5-1, 1. ledd).

Av opplæringsloven § 5-4 første ledd går det frem at «*Eleven eller foreldra til eleven kan krevje at skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng.*»

Videre går det frem av opplæringsloven § 5-4 at «*Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades.*» I Utdanningsdirektoratets veiledningsmateriell presiseres det at dette kravet forutsetter at skolen har en implementert rutine for å vurdere om elevene har behov for spesialundervisning, og for å sikre at lærerne melder behov for spesialundervisning til rektor.

Elevers rett til spesialundervisning etter § 5-1 i opplæringsloven er en individuell rett. Dette innebærer at skoleeier ikke kan avvise denne retten, når det er vurdert at en elev ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. I veileder om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet går det frem at skoleeier ikke kan begrense den særskilte tilretteleggingen med bakgrunn i manglende økonomiske ressurser. Dette henger sammen med saklighetsprinsippet, som er et ulovfestet prinsipp i forvaltningsretten. Saklighetsprinsippet krever at kommunen eller skolen i sin vurdering ikke har lagt vekt på hensyn som er utenforliggende eller usaklige. I forbindelse med saker der det blir vurdert om eleven har rett til spesialundervisning, vil økonomiske hensyn, som kommunens eller skolens økonomi, kunne være et utenforliggende hensyn, og skal derfor ikke trekkes inn i vurderingen av hva som vil være et forsvarlig tilbud for eleven. Dersom dette blir gjort, vil det ifølge veilederen være en saksbehandlingsfeil.

Krav til saksbehandlingen

Et vedtak om spesialundervisning er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, noe som innebærer at forvaltningslovens krav til utarbeidelse av og innhold i enkeltvedtak gjelder. Utdanningsdirektoratet presiserer i veilederen om spesialundervisning og i veiledningsmateriell for nasjonale tilsyn at det skal fattes enkeltvedtak i alle tilfeller der skoleeier eller skolen har tilmeldt eleven til PPT, også i tilfeller der PPT konkluderer med at eleven *ikke* har behov for spesialundervisning. I disse tilfellene skal det fattes vedtak om avslag, og det skal gå frem av enkeltvedtaket at det er vurdert at eleven *ikke* har rett på spesialundervisning. I veiledningsmateriell fra Utdanningsdirektoratet står det at det «*alltid [skal] fattes enkeltvedtak etter at sakkyndig vurdering er gjennomført, også ved avslag om spesialundervisning.*»³⁴

Når det blir fattet enkeltvedtak, utløses elevens/foreldrenes klagerett, og det er derfor viktig for elevens rettssikkerhet at det blir fattet enkeltvedtak også i tilfeller der det konkluderes med at det ikke er behov for spesialundervisning.

Spesifikke krav til saksbehandlingen og utformingen av enkeltvedtak går frem av avsnittene under.

Sakkyndig vurdering

Ifølge opplæringsloven § 5-6 skal alle kommuner ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste. Tjenestens oppgaver er ifølge opplæringsloven § 5-6 todelt:

«Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørge for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det.»

³⁴ Utdanningsdirektoratet: Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Veiledningsmateriell.

I opplæringsloven § 5-3 første ledd blir det stilt krav om en sakkyndig vurdering fra PPT før det kan bli fattet vedtak om spesialundervisning etter § 5-1:

«Før kommunen (...) gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 (...) skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast. (...)»

Saksbehandlingstid og foreløpig svar

I forvaltningsloven § 11a står det følgende om saksbehandlingstid og foreløpig svar:

«Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt.»

I veileder om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet³⁵ blir det vist til at opplæringsloven ikke eksplisit sier noe om hvor lang tid det kan gå før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, men at *«Utgangspunktet er at tilbud skal gis innen rimelig tid. Hva som er rimelig tid, må vurderes konkret. Det må vurderes i forhold til hva som vil være en forsvarlig saksbehandlingstid.»*³⁶

Videre blir det vist til at opplæringsloven må suppleres med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven når det gjelder begrepet "rimelig tid". I veilederen om spesialundervisning presiseres følgende når det gjelder forvaltningslovens krav til saksbehandlingen:

«Disse gjelder for hele prosessen; fra skolen starter vurderingen om eleven har behov for spesialundervisning og til enkeltvedtaket er fattet. PP-tjenesten er et ledd i utredningen av saken. I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid.»³⁷

Det blir presisert at kravet om at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold også gjelder for PPT, som er et saksforberedende organ. Det går videre frem av veilederen at det ikke er lov å innføre venteliste for utredning av behov for spesialundervisning, og at elevens rett til spesialundervisning ikke skal trenes på grunn av lang saksbehandlingstid hos PPT. Økonomiske og kapasitetsmessige forhold er ikke legitime grunner til at det tar lang tid å utarbeide en sakkyndig vurdering.

Når det gjelder forvaltningslovens krav om foreløpig svar, er følgende presisert i veilederen om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet:

«Dersom et enkeltvedtak ikke kan vedtas innen én måned etter at PP-tjenesten har mottatt henvendelsen, skal det gis et foreløpig svar. Dette følger av § 11a tredje ledd i forvaltningsloven. I det foreløpige svaret skal det informeres om hvorfor henvendelsen ikke kan behandles tidligere og hvis det er mulig anslå når svar kan ventes.

Dette betyr at PP-tjenesten skal gi melding til skolen dersom deres saksbehandlingstid fører til at skolen ikke kan behandle saken innen én måned. Skolen sender et foreløpig svar til foreldrene/eleven.»³⁸

³⁵ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/>

³⁶ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/Fase-4-Vedtaksfasen/Forvaltningsrettslige-krav-til-begrunnelsen/>

³⁷ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/>. Pkt. 6.5 Forsvarlig saksbehandlingstid

³⁸ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/>. Pkt. 6.5 Forsvarlig saksbehandlingstid

Utforming av enkeltvedtak

Noen krav til saksbehandlingen går frem av opplæringsloven. Blant annet går følgende frem av opplæringsloven § 5-3 tredje ledd:

«Dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-(...).»

Om dette kravet til særskilt begrunnelse presiserer Utdanningsdirektoratet følgende i veilederen om spesialundervisning:

«Skolen må begrunne hvorfor den ikke følger tilrådingen i den sakkyndige vurderingen, slik at eleven/foreldrene kan forstå hvilke vurderinger som ligger til grunn for dette. Begrunnelsen er også viktig for en eventuell klageinstans.»³⁹

Øvrige krav til begrunnelse av enkeltvedtak går frem av forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27. I veiledningsmateriell knyttet til nasjonale tilsyn viser Utdanningsdirektoratet til at det i begrunnelsen må vises til bestemmelsen som vedtaket bygger på, hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket, og hvilke hensyn som er vektlagt. Når det gjelder forholdene rundt elevens skolesituasjon, kan det ifølge Utdanningsdirektoratet være tilstrekkelig å vise til den sakkyndige vurderingen. I tillegg bør de hovedhensynene som har vært avgjørende i skolens vurdering nevnes.

Utdanningsdirektoratet påpeker at begrunnelsesplikten skal bidra til å sikre at saksbehandlingen blir forsvarlig, og at foreldrene og eleven får god informasjon. I Utdanningsdirektoratets oppsummering av fylkesmennenes tilsyn på opplærings- og barnehageområdet i 2014, blir det presisert at «*elevenes rettssikkerhet er avhengig av at skolen følger saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak.*»⁴⁰

Videre må det gå tydelig frem av enkeltvedtaket hva det er gjort vedtak om. Av forarbeidene til opplæringsloven går følgende frem:

«Eit vedtak i kommunen og fylkeskommunen om spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva for opplæringstilbod eleven skal få. Eit vedtak som berre tildeler eleven ein viss timeressurs utan å fastsetje nærmare krava til innhaldet i eller til den organisatoriske gjennomføringa av opplæringa, er ikkje nok.»⁴¹

Av veiledningsmateriell fra Utdanningsdirektoratet går det frem at enkeltvedtaket må inneholde opplysninger om antall timer spesialundervisning, fag/områder og eventuelle avvik fra læreplanverket for kunnskapsløftet (innhold), organisering av spesialundervisningen og kompetansekrav for de som skal gjennomføre spesialundervisningen. Når det gjelder opplysninger om antall timer, bør dette gis i klokketimer ifølge Utdanningsdirektoratet. Videre fremgår følgende om beskrivelsen av innholdet i spesialundervisningen:

«Dersom det skal gis spesialundervisning i enkelte fag, skal det angis hvilke fag og hva slags opplæringstilbud eleven skal ha i de enkelte fagene. Dersom det skal gjøres større eller mindre avvik fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet, må avvikene gå klart frem av enkeltvedtaket og det må angis hvilke fag dette skal gjelde for.»⁴²

Beskrivelse i tid skal ifølge veileder om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet som hovedregel være i klokketimer, ikke 45 minutter. Når det gjelder informasjon om hvordan spesialundervisningen skal organiseres, presiserer Utdanningsdirektoratet at det må stå om eleven skal ha opplæring i klassen/basisgruppen, i liten gruppe

³⁹ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Specialundervisning/Fase-4-Vedtaksfasen/Sarskilte-krav-til-begrunnelsen---avvik-mellom-enkeltvedtaket-og-den-sakkyndige-vurderingen/>

⁴⁰ Utdanningsdirektoratet: *Et trygt og likeverdig tilbud av høy kvalitet. Oppsummering av fylkesmennenes tilsyn på opplærings- og barnehageområdet i 2014.* Side 15.

⁴¹ Ot.prp.nr.46 (1997-1998) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Merknader til § 5-3.

⁴² Utdanningsdirektoratet: Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Veiledningsmateriell. Side 25.

eller eneundervisning. Det må også stå om eleven skal motta opplæringen på en alternativ opplæringsarena. Når det gjelder kompetanse, skal det fremgå hvorvidt hele eller deler av spesialundervisningen skal gis av lærer eller assistent, eller av personer med annen særskilt kompetanse som for eksempel spesialpedagog eller logoped.

Ifølge forvaltningsloven § 27 tredje ledd skal det i underretningen om vedtak «*gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se sakens dokumenter.*»

Involvering av eleven og/eller elevens foreldre

Opplæringsloven § 5-4 andre og tredje ledd stiller krav til involvering av eleven og/eller elevens foreldre i flere faser av saksbehandlingen:

«(...) **Før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak** om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentast samtykke frå eleven eller frå foreldra til eleven. Med dei avgrensingane som følgjer av reglane om teieplikt og § 19 i forvaltningslova, har eleven eller foreldra til eleven rett til å **gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg** før det blir gjort vedtak.

Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, **formast ut i samarbeid med eleven og foreldra** til eleven, og det skal **leggjast stor vekt på deira syn.**» (vår utheving)

I veiledningsmateriell i forbindelse med nasjonalt tilsyn 2014-17 fra Utdanningsdirektoratet går følgende frem:

«Elever som er fylt 15 år, gir selv samtykke i saker om spesialundervisning, jf. barneloven § 32. Det er da ikke behov for samtykke fra foreldrene, og foreldrene kan ikke bestemme at en 15 åring skal ha spesialundervisning mot sitt ønske. Dersom foreldrene ikke er orientert, bør det innhentes samtykke fra eleven slik at foreldrene kan orienteres. Vil ikke eleven at foreldrene skal få slik informasjon, har skolen taushetsplikt, jf. forvaltningsloven § 13 nr 1.»⁴³

Kravene til involvering av eleven selv eller elevens foreldre, betyr at skolen og PP-tjenesten har ansvar for å samarbeide med eleven og foreldrene gjennom de ulike fasene i prosessen. På denne måten sørger man for at det vil bli et egnet opplæringstilbud for eleven.⁴⁴

Forvaltningsorganets veiledningsplikt

Forvaltningsloven § 11 omhandler forvaltningsorganenes veiledningsplikt. Her går blant annet følgende frem:

«Forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om:

a) gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende sakområde, og

b) regler for saksbehandlingen, særlig om parterets rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.»

⁴³ Utdanningsdirektoratet: Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Veiledningsmateriell. Side 22.

⁴⁴ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/Faser-i-saksgangen-for-spesialundervisning-/Fase-1-Tilpasset-opplaring---bekymringsfasen/>

Individuell opplæringsplan (IOP)

Av opplæringsloven § 5-5 fremgår krav om utarbeidelse av IOP:

«For elev som får spesialundervisning, skal det utarbeidast individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast.»

Av veileder om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet presiseres følgende om utarbeiding av IOP:

«Det skal utarbeides en IOP for elever som får spesialundervisning på bakgrunn av enkeltvedtaket. Det er skolen som utarbeider IOP på grunnlag av sakkyndige vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning. Det er ikke mulig å sette andre hjelpetiltak i en IOP enn det som er fastsatt i enkeltvedtaket.»⁴⁵

Det går videre frem at «*IOP **skal** bygge på enkeltvedtaket om spesialundervisning. Den kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn de som kommer frem av enkeltvedtaket.*»

⁴⁵ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/Fase-4-Vedtaksfasen/Krav-til-innholdet-i-enkeltvedtaket/>

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Regelverk

- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Lov om barn og foreldre (barnelova). LOV-1981-04-08-7.
- Kunnskapsdepartementet: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). LOV-1998-07-17-61.
- Kunnskapsdepartementet: Forskrift til opplæringslova. FOR-2006-06-23-724
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10

Dokumenter fra Haugesund kommune

- Haugesund kommune: Delegeringsreglement for Haugesund kommune. Vedtatt i bystyret 08.02.12.
- Haugesund kommune: Strategiplan for Haugesund kommune 2009-2012. Vedtatt i bystyret mai 2009.
- Haugesund kommune: Strategiplan for Haugesund kommune 2014-2018. Vedtatt i bystyret april 2014.
- Haugesund kommune: Årshjul. Kartlegging i Haugesundsskolen: Felles plan for Haugesund kommune. Revidert 04.02.2014.
- Haugesund kommune: Rutine 1 Skole – Når eleven ikke har læringsutbytte som forventet. Godkjent 01.12.2010.
- Haugesund kommune: Rutine 2 Skole – Henvvisning til PP-tjenesten. Godkjent 01.12.2010.
- Haugesund kommune: Rutine 3 Skole – Sakkyndig vurdering. Godkjent 01.12.2010.
- Haugesund kommune: Rutine 4 Skole – Enkeltvedtak- spesialundervisning opplæringsloven § 5-1. Godkjent 01.12.2010.
- Haugesund kommune: Rutine 5 Skole – Psykososiale team – å forebygge psykososiale vansker hos skolebarn. Godkjent 1.12.2010.
- Haugesund kommune: Retningslinjer for ressursteam og ressurslærerfunksjon på skolene i Haugesund kommune. Uten dato.
- Haugesund kommune: Organisering PPT – Oppvekststyrets vedtak av 22.05.2014. Behandlet i Oppvekststyret i saksnr. 15/2, 5. februar 2015.
- Haugesund kommune: Pedagogisk Psykologisk Tjeneste for Haugesund, Sveio og Utsira. Uten dato.
- Haugesund kommune: Veileder for lovpålagte samtaler og tilbakemeldinger i grunnskolen. 2011.
- Haugesund kommune: Oppfølging av overordnet rutine § 13-10 og kvalitetsårshjulet for skoleåret 2014-15. Notat, 19.3.2015.

Andre dokumenter og litteratur

- Kunnskapsdepartementet: «I første rekke — Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle». NOU 2003:16.
- Meld. St. 18 (2010–2011): «Læring og fellesskap». Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 8. april 2011, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II).
- Norges kommunerevisorforbund (NKRF): *RSK 001, Standard for forvaltningsrevisjon*. Fastsatt av NKRFs styre 1. februar 2011.
- Ot.prp.nr.46 (1997-1998): *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Tilråding fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet av 3. april 1998, godkjent i statsråd samme dag.

- St.meld. nr. 16 (2006-2007): ... og ingen sto igjen — Tidlig innsats for livslang læring. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 15. desember 2006, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II).
- Utdanningsdirektoratet: *Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen*. Veiledningsmateriell. 22.12.2014
- Utdanningsdirektoratet: *Veilederen spesialundervisning*. Juni 2014. <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/>
- Utdanningsdirektoratet: *Et trygt og likeverdig tilbud av høy kvalitet. Oppsummering av fylkesmennenes tilsyn på opplærings- og barnehageområdet i 2014*.

Nettsider

- <http://www.haugesund.kommune.no>
- <https://gsi.udir.no>
- <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra>

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.