



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 6-2022

SPESIALUNDERVISNING

GJERDRUM KOMMUNE

APRIL 2022

INNHold

SAMMENDRAG	1
Anbefalinger	2
Kommunedirektørens høringsuttalelse	2
1 Innledning	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Spesialundervisning	3
1.3 Formål og problemstillinger	4
1.4 Rapportens oppbygging	5
2 Gjennomføring og metode	6
2.1 Dokumentanalyse	6
2.2 Mappegjennomgang	6
2.3 Intervjuer	6
2.4 Dataenes pålitelighet og gyldighet	6
3 Revisjonskriterier	7
3.1 Utredning, tildeling og planlegging av spesialundervisning	7
3.2 Gjennomføring av spesialundervisning	11
4 Bruk av spesialundervisning	13
4.1 Spesialundervisning i Gjerdrum kommune i tall	13
4.2 Policy og prioriteringer	18
4.3 Revisjonens oppsummering	22
5 Saksbehandling	23
5.1 Rutiner og systemer	23
5.2 Utredning, tildeling og planlegging	25
5.3 Saksbehandlingstid	25
5.4 Revisjonens vurdering og konklusjon	28
6 Gjennomføring	30
6.1 Undervisning i samsvar med vedtak	30
6.2 Nedstenging under korona	32
6.3 Revisjonens vurdering og konklusjon	32
7 Litteratur- og kildeliste	33
8 Kommunedirektørens høringsuttalelse	35

Figur 1 Saksgang spesialundervisning.....	4
Diagram 1 Andel elever med spesialundervisning, alle trinn	14
Diagram 2 Andel elever med spesialundervisning, 1.-4. trinn.....	15
Diagram 3 Andel elever med spesialundervisning, 5.-7. trinn.....	16
Diagram 4 Andel elever med spesialundervisning, 8.-10. trinn.....	17
Diagram 5 Andel elever med spesialundervisning, alle trinn	18
Bilde 1 Registrering og arkivering av dokumenter	24
Tabell 1 Saksbehandlingstid fra henvisning	26

SAMMENDRAG

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere hvordan Gjerdrum kommune sørger for at elever får oppfylt sin rett til spesialundervisning.

Hovedfunn

1. Saksbehandlingstiden i PP-tjenesten (pedagogisk-psykologisk tjeneste) for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger er for lang.
2. Ikke all dokumentasjon er lagt inn i fagsystemet Acos og lærerne har ikke tilgang til systemet.
3. Skolene har ikke tilstrekkelig oversikt over om elevene får den spesialundervisningen det er gjort vedtak om.

Undersøkelsen viser at saksbehandlingstiden hos PP-tjenesten i Gjerdrum for å utarbeide sakkyndige vurderinger er svært lang. Saksbehandlingstiden er omkring seks måneder i gjennomsnitt for alle skolene, mens Utdanningsdirektoratet og kommunens egne retningslinjer sier at den bør være maksimalt tre måneder. Det kan ikke fattes enkeltvedtak om spesialundervisning før en sakkyndig vurdering foreligger. Lang saksbehandlingstid gjør at elevene ikke får avklart sine rettigheter innen rimelig tid. Det er etter revisjonens vurdering grunn til å se alvorlig på dette.

Revisjonen finner at kommunen har etablert flere tiltak for tidlig innsats og styrket tilpasset opplæring på skolene. Den viser også at PP-tjenesten på en rekke måter bistår skolene i dette arbeidet. Samtidig pekes det i intervjuer på at PP-tjenesten i for stor grad arbeider med sakkyndige vurderinger og har for få ressurser til å jobbe systemrettet inn mot skolene. Det vises til at en styrking av skolenes eget arbeid med å tilpasse undervisningen til den enkelte, vil føre til færre henvisninger til PP-tjenesten og kortere saksbehandlingstid for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger.

Undersøkelsen viser videre at utover lang saksbehandlingstid etterlever kommunen i all hovedsak saksbehandlingsreglene i opplæringsloven for utredning, tildeling og planlegging av spesialundervisningen. Etter revisjonens vurdering har kommunen på plass rutiner, maler og praksis som bidrar til å sikre en forsvarlig saksbehandling. Det utarbeides sakkyndige vurderinger, fattes enkeltvedtak og utformes individuelle opplæringsplaner (IOP) og årsrapporter, i samsvar med kravene i opplæringsloven og kommunens egne rutiner og maler.

Kommunen tok høsten 2020 i bruk fagsystemet Acos i saksbehandlingen. Undersøkelsen viser at ikke all dokumentasjon knyttet til den enkelte elev ennå er lagt inn i fagsystemet og at lærerne fortsatt ikke har tilgang. Revisjonen har fått opplyst at kommunen jobber med å få dette på plass.

Det er vanskelig for revisjonen å konkludere fullt ut på spørsmålet om i hvilken grad spesialundervisningen gjennomføres i samsvar med vedtak og (IOP). Revisjonen har ingen klare holdepunkter for at dette gjennomgående ikke skjer. Likevel har skolene, etter revisjonens vurdering, ikke tilstrekkelig oversikt over at elevene får den spesialundervisning det er gjort vedtak om.

Anbefalinger

På bakgrunn av undersøkelsen er revisjonens anbefalinger at kommunedirektøren:

- Setter inn tiltak som bidrar til å korte ned saksbehandlingstiden for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger.
- Følger opp at all dokumentasjon knyttet til elever med vedtak om spesialundervisning legges inn i fagsystemet Acos, og at lærerne gis nødvendige tilganger.
- Sørger for bedre rutiner ved skolene for å holde oversikt over at spesialundervisningen gjennomføres i samsvar med enkeltvedtak og individuell opplæringsplan.

Kommunedirektørens høringsuttalelse

Et utkast til rapport er forelagt kommunedirektøren til uttalelse. Hørings svar er mottatt 25. april 2022 og er i sin helhet vedlagt rapporten.

Det vises i svarbrevet til at kommunen har igangsatt en rekke tiltak som forventes å gi tydeligere og færre henvisninger til PP-tjenesten, samt kortere saksbehandlingstid for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger. Det opplyses om at saksbehandlingstiden per dato er innenfor fristen på inntil tre måneder.

Det vises videre til at rutinen for barnehager og skolene vil gjennomgås for å bedre oversikten over at spesialundervisningstimer gjennomføres i samsvar med enkeltvedtak og IOP.

Det er ifølge svarbrevet et mål at all dokumentasjon knyttet til elever også med vedtak om spesialundervisning, ligger i fagsystemet Acos fra 1. september 2022.

Jessheim, 26. april 2022

Øyvind Nordbrønd Grøndahl
avdelingsleder forvaltningsrevisjon

Dokumentet er elektronisk godkjent

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalget i Gjerdrum kommune behandlet i møte 15.03.2021 (sak 3/21) et notat fra revisjonen med en skisse til en mulig forvaltningsrevisjon av kommunenes håndtering av leirskredet. Utvalget vedtok ikke å gå videre med en undersøkelse, og vedtok i stedet å gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt innenfor temaet spesialundervisning i skolen. Utvalget ba revisjonen om å legge opp til en metode som belastet administrasjonen minst mulig. Revisjonens forslag til prosjektplan ble vedtatt på kontrollutvalgets møte 18.05.2021 (sak 12/21).

1.2 Spesialundervisning

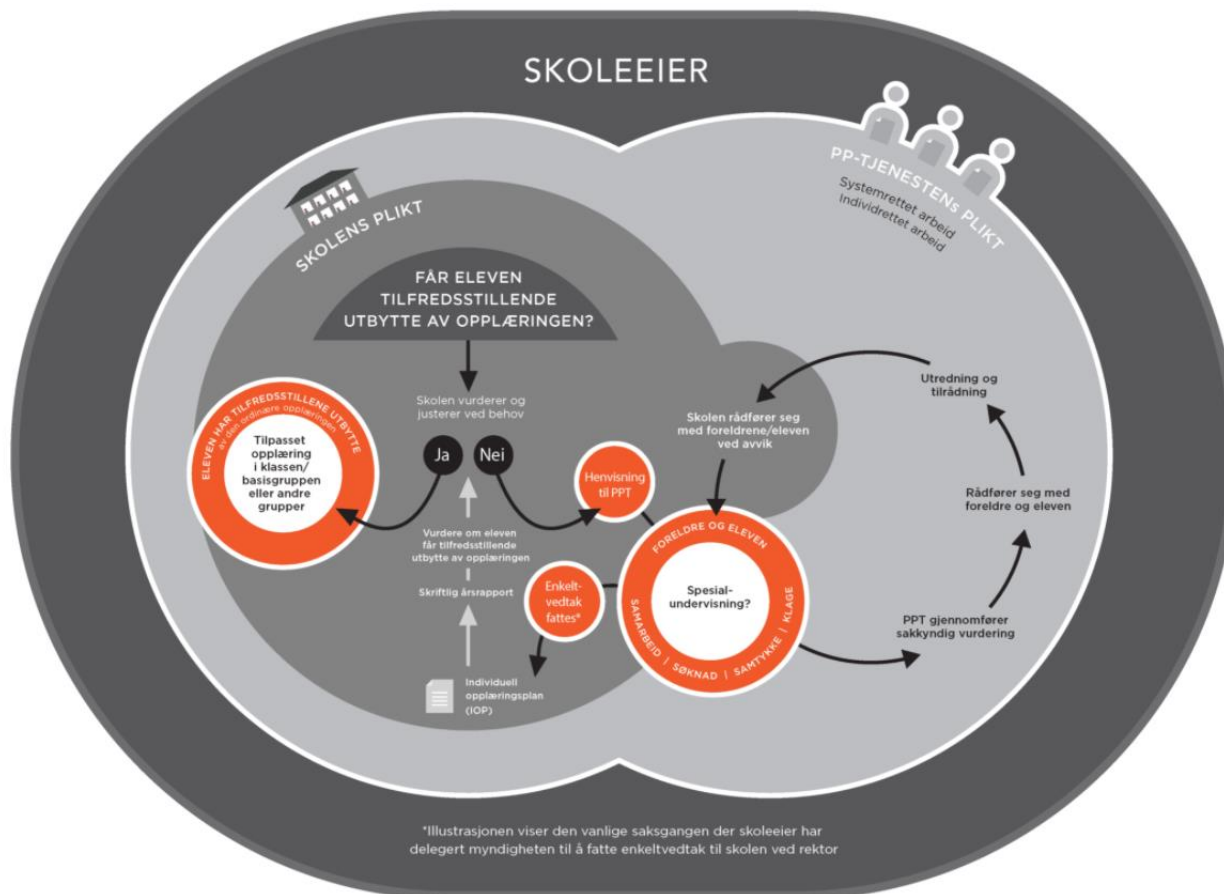
Alle elever har krav på tilpasset opplæring, det vil si en opplæring som er tilpasset den enkelte elevs evner og forutsetninger (opplæringsloven § 1-3). Elever som likevel ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning (opplæringsloven § 5-1).

Særskilte saksbehandlingsregler skal sikre at retten til spesialundervisning oppfylles. (opplæringsloven kapittel 5.1). Før det fattes vedtak om spesialundervisning, skal det foreligge en sakkyndig vurdering fra pedagogisk-psykologisk tjeneste (PP-tjenesten). Enkeltvedtaket skrives ofte (som er tilfelle i Gjerdrum) av rektor, og skal si hvor mange timer spesialundervisning en elev skal få i skoleåret og i hvilke fag. Skolen (gjerne spesialpedagog) utarbeider deretter en individuell opplæringsplan (IOP), som viser mål og innhold i opplæringen. Skolen skal én gang i året utarbeide en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått og gi en vurdering av elevens utvikling.

Utdanningsdirektoratet har vist til variasjoner mellom kommuner når det gjelder hvor mange elever som får spesialundervisning i skolen (Utdanningsdirektoratet 2018). Det vises også til ulikheter når det gjelder omfanget på den spesialundervisning som gis den enkelte elev. Variasjonene indikerer ifølge direktoratet at spesialundervisning blir brukt og tolket forskjellig. En generell utfordring har vært å sikre at spesialundervisningselevne får den undervisning det er gjort vedtak om.

Figuren under viser saksgangen knyttet til tildeling av spesialundervisning, fra eleven blir tilmeldt PP-tjenesten til vedtak og gjennomføring av undervisningen. Vi vil videre i kapitlet med revisjonskriteriene gå nærmere inn hvilke krav som stilles til de ulike leddene i saksgangen.

Figur 1 Saksgang spesialundervisning



Kilde: Utdanningsdirektoratet 2014.

1.3 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere hvordan Gjerdrum kommune sørger for at elever får oppfylt sin rett til spesialundervisning.

Følgende problemstillinger blir besvart i undersøkelsen:

1. Hvordan blir spesialundervisning brukt i kommunen?
2. I hvilken grad etterleves saksbehandlingsreglene for utredning, tildeling og planlegging av spesialundervisning?
3. I hvilken grad gjennomføres spesialundervisningen i samsvar med vedtak og IOP?

Problemstilling 1 er beskrivende, det vil si at det til denne problemstillingen ikke er utledet revisjonskriterier. Det vil bli beskrevet nærmere hvordan spesialundervisning har blitt brukt i kommunen og på den enkelte skole fra 2017 til 2021. Utviklingen i Gjerdrum kommune ses opp mot tilsvarende i landet, fylket og KOSTRA-gruppe 7.

Problemstilling 2 ser på om det er dokumentert at kommunen etterlever saksbehandlingsreglene knyttet til utredning, tildeling og planlegging av spesialundervisning, og har en god internkontroll for dette. Det er krav i opplæringsloven til innholdet i den sakkyndige vurderingen, enkeltvedtaket og den individuelle opplæringsplanen. Det er viktig at dokumentasjonen foreligger. Det er også viktig at saksbehandlingstiden ikke er for lang, slik at eleven får avklart sin rettighet innen rimelig tid.

Problemstilling 3 undersøker nærmere om elevene faktisk har fått den spesialundervisning det er gjort vedtak om, og som er beskrevet i enkeltvedtaket og individuell opplæringsplan.

1.4 Rapportens oppbygging

Kapittel 2 beskriver gjennomføring og bruk av metode. Kapittel 3 gir en samlet framstilling av revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen. I kapittel 4 til 6 gjennomgås funn fra undersøkelsen. Kapittel 4 avsluttes med revisjonens oppsummering. Kapittel 5 og 6 avsluttes med revisjonens vurdering og konklusjon, samt anbefalinger.

2 GJENNOMFØRING OG METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til *RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon*¹, som er fastsatt av styret i NKRF². Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

Undersøkelsen bygger på analyse av statistikk, dokumentanalyse, mappegjennomgang og intervjuer.

2.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalysen omfatter kommunens prosedyrer, retningslinjer og maler for saksbehandling og dokumentasjon av spesialundervisningen.

2.2 Mappegjennomgang

For å undersøke nærmere hvordan skolene arbeider med spesialundervisning, er det gjort en gjennomgang av elevmapper i saksbehandlingssystemet Acos, som kommunen tok i bruk i oktober 2020. Revisjonen fikk tilgang til systemet, og gjorde et utvalg basert på oversikter over saker som er registrert med spesialundervisning fra skoleåret 2020/21 og 2021/2022. Utvalget omfatter 13 av 26 elevmapper registrert med spesialundervisning ved Gjerdrum ungdomsskole, elleve av 22 mapper ved Gjerdrum barneskole og sju av 14 mapper ved Veståsen skole.

For å undersøke om skolene har tilstrekkelig oversikt over om det er gitt spesialundervisning i samsvar med enkeltvedtaket, ble det valgt ut tre enkeltvedtak fra hver av skolene for skoleåret 2020/2021. Deretter ba revisjonen skolene om å dokumentere undervisningen på disse vedtakene.

2.3 Intervjuer

Det er gjennomført intervjuer med rektorer ved de tre skolene i kommunen, kommunalsjef for oppvekst og daværende leder for PP-tjenesten. Intervjureferatene er verifisert av de som er intervjuet. Det er i tillegg innhentet informasjon fra rektorene på e-post.

2.4 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Revisjonen mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.

¹ Standarden bygger på internasjonalt anerkjente standarder og prinsipper vedtatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og The Institute of Internal Auditors (IIA).

² Tidligere Norges kommunerevisorforbund, faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er dermed den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot, og utgjør grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene kan bl.a. utledes fra lover og forskrifter, kommunens egne rutiner og hva som ansees som god forvaltningsskikk på området. I denne undersøkelsen er revisjonskriteriene utledet fra følgende kilder:

- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven)
- Lov om behandlingssmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)
- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Prosedyre for spesialundervisning og IOP i Gjerdrum kommune
- Veileder for spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet

Problemstilling 1 er en deskriptiv problemstilling om hvordan spesialundervisning blir brukt i kommunen. Til denne problemstillingen er det derfor ikke knyttet revisjonskriterier.

Alle elever har krav på tilpasset opplæring, dvs. en opplæring som er tilpasset den enkelte elevs evner og forutsetninger, jf. opplæringsloven § 1-3³. Elever som likevel ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har etter opplæringsloven § 5-1 rett til spesialundervisning. Særskilte saksbehandlingsregler i lovens kapittel 5 skal sikre at retten til spesialundervisning oppfylles, og at tildelingen, planleggingen og gjennomføringen av undervisningen er godt dokumentert.

3.1 Utredning, tildeling og planlegging av spesialundervisning

Sakkyndig vurdering

Opplæringsloven § 5-6 fastsetter at det er den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PP-tjenesten) som skal sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering der loven krever det. Når skolen mener at eleven, til tross for forsøk med ulike tiltak ikke vil kunne få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, skal rektor henvide til PP-tjenesten. I henhold til § 5-4 andre ledd skal det innhentes samtykke fra elev eller fra elevens foreldre før det blir gjort en sakkyndig vurdering, og før det blir gjort vedtak om å sette i gang med spesialundervisning.

³ I august 2021 ble det sendt ut forslag til ny opplæringslov, med høringsfrist i desember 2021. Her foreslår departementet flere endringer rundt spesialundervisning, blant annet å endre begrepet til «individuell tilpasset opplæring». Det er også foreslått å dele opp retten til spesialundervisning / individuelt tilpasset opplæring i tre separate rettigheter, rett til individuelt tilrettelagt opplæring, rett til personlig assistanse og rett til individuell fysisk tilrettelegging. Saksgangen er i stor grad foreslått videreført som i dag. Den nye opplæringsloven vil være klar tidligst 2023, og i denne rapporten vil nåværende lov legges til grunn.

I § 5-3 andre ledd står det at:

Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til

- eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet
- lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa
- realistiske opplæringsmål for eleven
- om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbodet
- kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod.

Departementet kan gi nærmare forskrifter om den sakkunnige vurderinga.

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 § 5-1.

I veilederen til Utdanningsdirektoratet er det bemerket at «[e]n angivelse av timer er en nødvendig del av kravet i § 5-3 annet ledd siste strekpunkt: 'kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod'» (51). Videre anbefales det å angi antall timer i årstimer framfor uketimer.

Det er ikke definert i opplæringsloven varigheten på den sakkyndige vurderingen, men i veilederen står det at det må komme tydelig fram hvor lang periode den varer. Den kan gjelde for mer enn ett år.

Det står i § 5-4 andre ledd at eleven eller elevens foreldre har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen, og til å uttale seg før det blir gjort vedtak. I § 5-4 tredje ledd står det at tilbud om spesialundervisning, så langt råd er, skal utformes i samarbeid med eleven og elevens foreldre, og at det skal legger stor vekt på deres syn.

Enkeltvedtak

Etter at PP-tjenesten har oversendt sin sakkyndige vurdering til skolen, skal det alltid fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. veilederen side 57. Dette gjelder også om det vurderes at eleven ikke har behov for spesialundervisning. Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal skoleeier, jf. opplæringsloven § 5-3 fjerde ledd, begrunne særskilt hvorfor de mener at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter § 5-1. Et enkeltvedtak skal også følge saksbehandlingsregler i forvaltningsloven kapittel 4 til 6. Dette innebærer blant annet krav til skriftlighet, utredningsplikt, begrunnelse, klageadgang og krav om underretning (at elev og/eller foreldre skal få informasjon).

Ifølge Utdanningsdirektoratets veileder er det skoleeier som har myndighet til å fatte enkeltvedtak, men kan delegere denne myndigheten til rektor eller annen leder ved skolen. I henhold til «Prosedyre for spesialundervisning og IOP i Gjerdrum kommune» er det rektor som fatter enkeltvedtak om spesialundervisning (Gjerdrum kommune 2018). Enkeltvedtakets varighet må, ifølge direktoratets

veileder, komme tydelig fram i vedtaket, og dette må vurderes konkret for hvert enkeltvedtak. Som hovedregel bør enkeltvedtaket gjelde for ett opplæringsår av gangen.

Det står i veilederen, side 58, at enkeltvedtaket blant annet skal si noe om:

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

Individuell opplæringsplan (IOP)

Alle elever som får spesialundervisning skal ha en IOP, jf. opplæringsloven § 5-5 første ledd. Denne skal vise mål, innholdet i opplæringen og hvordan den ellers skal drives (eksempelvis hvilke fag eller deler av fag undervisningen skal gis i). I veilederen er det understreket at IOP-en skal bygge på enkeltvedtaket og ikke inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn det som kommer fram av enkeltvedtaket. Det står videre at IOP-en er et arbeidsverktøy for skolen/læreren for å sikre at elevens opplæringstilbud blir i samsvar med det som eleven har rett til etter enkeltvedtaket. Det står også at

IOP skal bidra til å sikre at eleven får et likeverdig og tilpasset opplæringstilbud. Hensikten med en IOP er å utvikle kortfattede og praktiske planer til hjelp i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen for elever som har spesialundervisning (68-69).

Det står i Utdanningsdirektoratets veileder at det er rektor som har ansvaret for å legge til rette for et godt planarbeid, og sikre at de IOP-ene som utarbeides er innenfor lovens krav. Det anbefales også at de som arbeider med eleven lager IOP sammen. Det står i tillegg at IOP skal utarbeides så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er fattet. Det kan være aktuelt å begynne dette arbeidet noe før, men planen kan ikke ferdigstilles før et enkeltvedtak om spesialundervisning er fattet. Det er ikke tillatt å bruke IOP før vedtaket er gjort. Om utformingen av en IOP står det at en god IOP:

- har en enkel form
- er lett å forstå
- har en relativt lite arbeidskrevende utfylling
- har en logisk oppbygging
- viser helhet og sammenheng i elevens opplæringstilbud
- gir godt grunnlag for å evaluere opplæringen

Videre står det at den skal vise:

- mål for opplæringen

- innholdet i opplæringen
- hvordan opplæringen ellers skal drives

Det må også komme fram i hvilke fag eller deler av et fag det skal gis spesialundervisning.

Forsvarlig saksbehandlingstid

Utdanningsdirektoratets veileder peker på at det i opplæringsloven ikke står eksplisitt hvor lang tid det skal gå før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. I henhold til forvaltningsloven § 11a første ledd skal «forvaltningsorganet (...) forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold». I veilederen for spesialundervisning står det at tilbud skal gis innen rimelig tid, men at hva som er rimelig tid må vurderes konkret. Kravet om at saken skal behandles «innen rimelig tid», innebærer ifølge direktoratets veileder blant annet at PP-tjenesten eller skoleeier ikke kan innføre ventelister for utredning av en elevs behov for spesialundervisning.

I forvaltningsloven § 11a andre ledd står det at det skal gis et foreløpig svar, dersom det ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares. I tredje ledd står det at når det gjelder enkeltvedtak skal foreløpig svar gis dersom henvendelsen ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt. I veilederen for spesialundervisning er dette også understreket, og det står at det foreløpige svaret skal informere om hvorfor henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og så vidt mulig anslå når foreldrene/eleven kan forvente et svar. Det står også i veilederen at PP-tjenesten skal gi melding til skolen dersom deres saksbehandlingstid fører til at skolen ikke kan behandle saken innen én måned. Deretter sender skolen et foreløpig svar til foreldrene/eleven.

Det bemerkes også i veilederen at det ikke gjelder noen eksplisitte tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialundervisning. Det står at forvaltningslovens regler gjelder for hele prosessen, fra skolen starter vurderingen av om eleven har behov for spesialundervisning og til enkeltvedtaket er fattet. PP-tjenesten er et ledd i utredningen av saken. Videre står det at «[i] vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid» (Utdanningsdirektoratet 2014, 54).

Gjerdrum kommune har fastsatt at PP-tjenesten skal utarbeide sakkyndig vurdering av elevens behov for spesialundervisning, og deretter gi råd om hva slags opplæringstilbud som bør gis, innen 90 dager (Gjerdrum kommune, udatert f).

Internkontroll

Skoleeier skal ha internkontroll for å sikre at regelverket for spesialundervisning blir fulgt. Målet med internkontrollen er ifølge Utdanningsdirektoratets veileder å sikre at elevene får opplæring i henhold til regelverket, og at de får oppfylt sine rettigheter. Internkontrollkravet ble tidligere ivaretatt av en egen bestemmelse i opplæringsloven om «forsvarlig system». Kravet om internkontroll også på opplæringsområdet er nå fastsatt i en generell internkontrollbestemmelse i den nye kommuneloven.

I henhold til kommuneloven § 25-1, skal kommuner ha en internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Videre står det at internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. I paragrafens

tredje ledd, står det blant annet at kommunedirektøren skal ha nødvendige rutiner og prosedyrer, samt evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

Det legges i undersøkelsen til grunn at kommunen har rutiner og prosedyrer som bidrar til å sikre at saksbehandlingsrutinene for spesialundervisning følges.

Følgende revisjonskriterier legges til grunn for problemstilling 2 i undersøkelsen:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
<p>I hvilken grad etterleves saksbehandlingsreglene for utredning, tildeling og planlegging av spesialundervisning?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør ha rutiner og systemer som bidrar til å sikre regelverksetterlevelse og dokumentasjon. ➔ PP-tjenesten skal etter henvisning utarbeide en sakkyndig vurdering av hva slags opplæringstilbud eleven bør få. ➔ Det skal fattes et enkeltvedtak om spesialundervisning som sier noe om undervisningstilbudets innhold, omfang, organisering og kompetanse. Avvik fra den sakkyndige vurderingen skal begrunnes. ➔ Etter at enkeltvedtaket er fattet skal det utformes en IOP som viser mål og innhold for opplæringen og hvordan opplæringen ellers skal drives. ➔ Kommunen må sikre en saksbehandlingstid for vurdering og tildeling av spesialundervisning som gjør at eleven får avklart sine rettigheter innen rimelig tid.

3.2 Gjennomføring av spesialundervisning

I opplæringsloven § 5-5 står det at skolen en gang i året skal utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven. Utviklingen til eleven skal vurderes ut fra målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen. Skolen sender oversikten og vurderingen til eleven eller til foreldrene og til kommunen.

Det står i Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning at skolen skal planlegge og gjennomføre opplæringen til eleven slik at eleven får den spesialundervisningen han eller hun har krav på. Videre står det at det er viktig at skolens praksis samsvarer med enkeltvedtaket. Dersom eleven mister timer, skal dette tas igjen, så langt det er pedagogisk forsvarlig. Hvis ikke skolen tilbyr et minimum av det som står i enkeltvedtaket, innebærer dette at skolen ikke oppfyller sine forpliktelser etter opplæringsloven.

Følgende revisjonskriterier legges til grunn for problemstilling 3 i undersøkelsen:

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
I hvilken grad gjennomføres spesialundervisningen i samsvar med vedtak og IOP?	<ul style="list-style-type: none">→ Det skal utarbeides en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått én gang i året, der utviklingen til eleven vurderes ut fra målene i IOP.→ Skolene skal ha oversikt over, og kunne dokumentere, at elever med spesialundervisning får den undervisning den er gjort vedtak om.

4 BRUK AV SPESIALUNDERVISNING

I dette kapitlet beskriver vi hvordan spesialundervisning blir brukt i kommunen, først og fremst med hensyn til omfang. Vi viser først tall for spesialundervisningen for å sammenligne skoler og Gjerdrum opp mot resten av fylket, landet og KOSTRA-gruppen. Vi beskriver deretter kommunens og skolenes generelle arbeid med spesialundervisning, herunder grenseoppgangen mot den ordinære tilpassede undervisningen.

Vi ser også på kommunens og skolenes forståelse av hvordan spesialundervisning skal brukes, skolenes rutiner for å fange opp elever som kan ha krav på spesialundervisning, samt organisering og kompetanse. Mer om kommunens og skolenes enkelte rutiner blir presentert i neste kapittel, som omhandler saksbehandlingen knyttet til utredning, tildeling og planlegging av spesialundervisningen.

Til dette kapitlet er det ikke tilknyttet revisjonskriterier. Det vil derfor avsluttes med en oppsummering og ikke vurdering og konklusjon, slik som i de andre kapitlene.

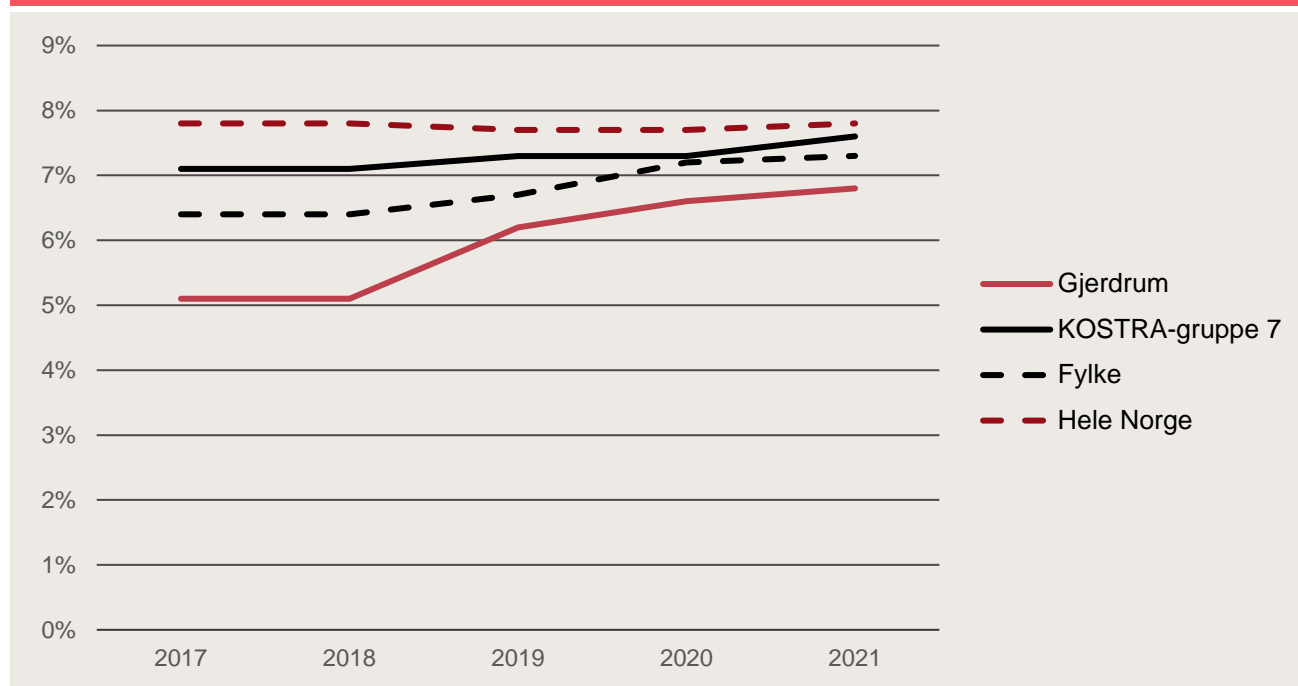
Problemstilling 1

Hvordan blir spesialundervisning brukt i kommunen?

4.1 Spesialundervisning i Gjerdrum kommune i tall

Vi starter med å presentere tall for å vise utviklingen i kommunen opp mot tilsvarende i landet, fylket og KOSTRA-gruppen, samt variasjon mellom skoler i kommunen. Det er viktig å merke seg at antall elever med spesialundervisning i Gjerdrum på hvert trinn er svært lavt og at andelen dermed vil kunne variere mye fra år til år.

Diagram 1 Andel elever med spesialundervisning, alle trinn



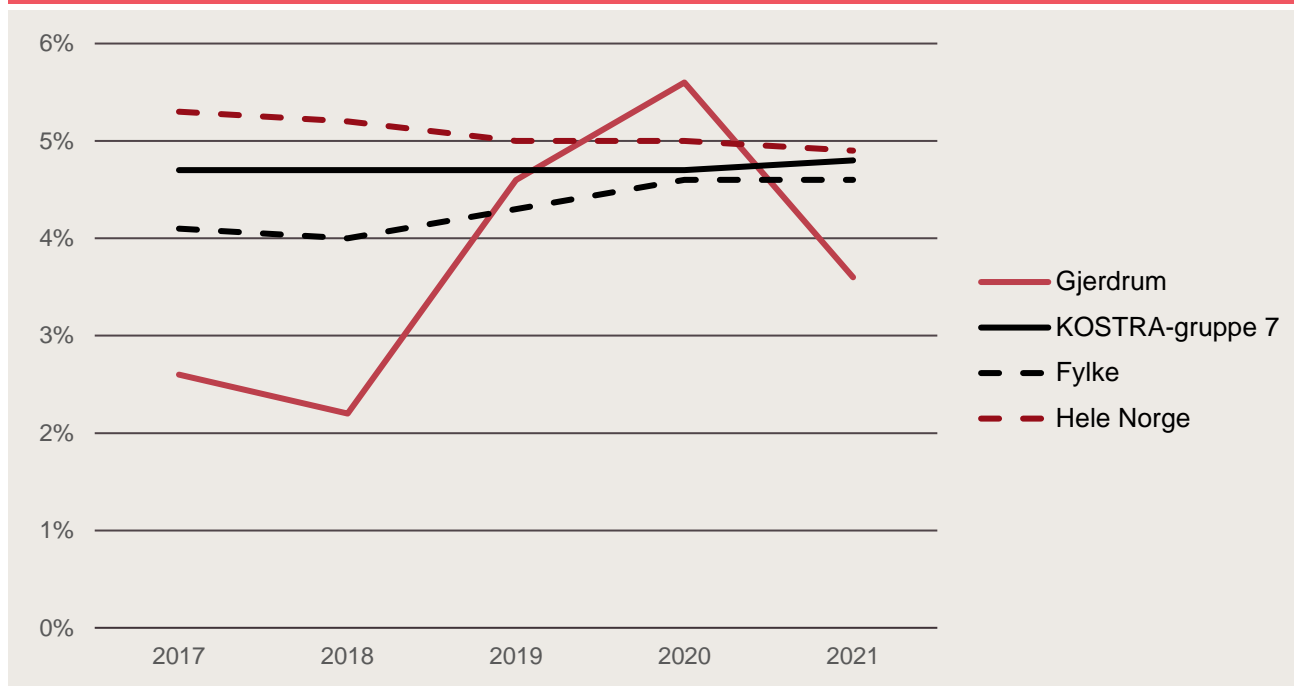
Kilde: KOSTRA⁴.

Vi ser i diagrammet over at Gjerdrum kommune over tid har hatt betydelig lavere andel elever totalt med spesialundervisning enn resten av landet, de andre kommunene i fylket⁵, samt i KOSTRA-gruppen. Vi ser samtidig at andelen i Gjerdrum de siste årene har økt mer enn den har i de andre gruppene, men at den fortsatt ligger under de andre gruppene.

⁴ Antall elever med spesialundervisning i Gjerdrum: 2017=46, 2018=47, 2019=56, 2020=60, 2021=61

⁵ 2017-2019 Akershus og 2020-2021 Viken

Diagram 2 Andel elever med spesialundervisning, 1.-4. trinn

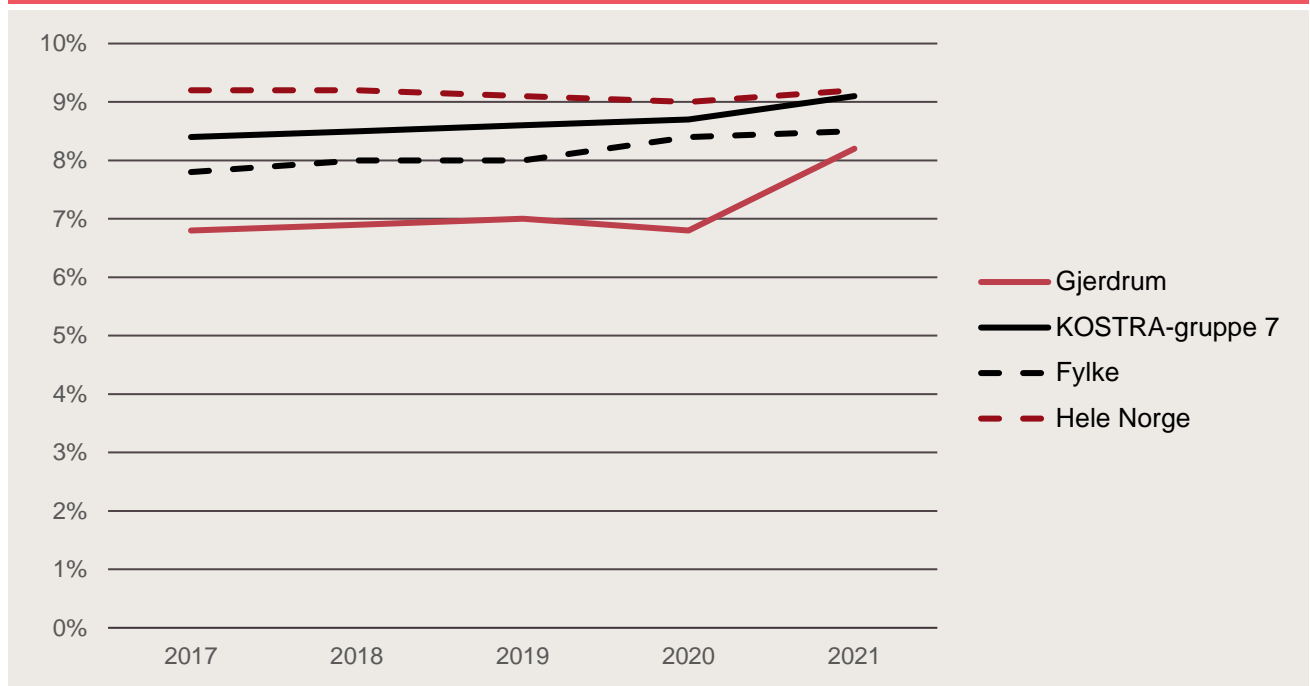


Kilde: KOSTRA⁶.

I diagrammet over ser vi på andelen elever med spesialundervisning i småskolen, 1. til 4. trinn. Gjerdrum har hatt en svært lav andel elever med spesialundervisning på disse trinnene, sammenlignet med de andre gruppene. I 2019 og 2020 økte imidlertid andelen kraftig, for så å gå ned igjen.

⁶ Antall elever med spesialundervisning i Gjerdrum 1.-4. trinn: 2017=9, 2018=8, 2019=15, 2020=19, 2021=12

Diagram 3 Andel elever med spesialundervisning, 5.-7. trinn

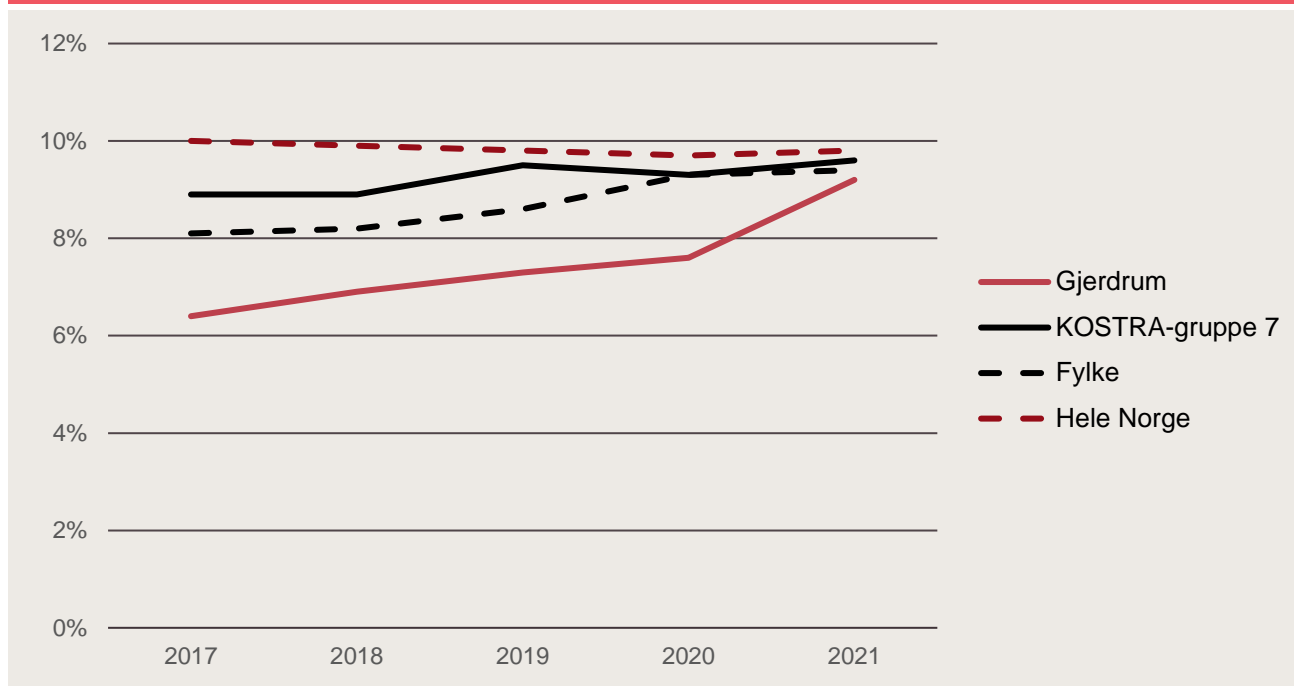


Kilde: KOSTRA⁷.

Også for elever på mellomtrinnet, så ser vi at Gjerdrum ligger under de andre gruppene, men kommunen har hatt en relativt sterk økning det siste året. Alle de andre gruppene som det er sammenlignet med, har en trend uten mye endring over de fem årene.

⁷ Antall elever med spesialundervisning i Gjerdrum 5.-7. trinn: 2017=19, 2018=19, 2019=20, 2020=19, 2021=23

Diagram 4 Andel elever med spesialundervisning, 8.-10. trinn



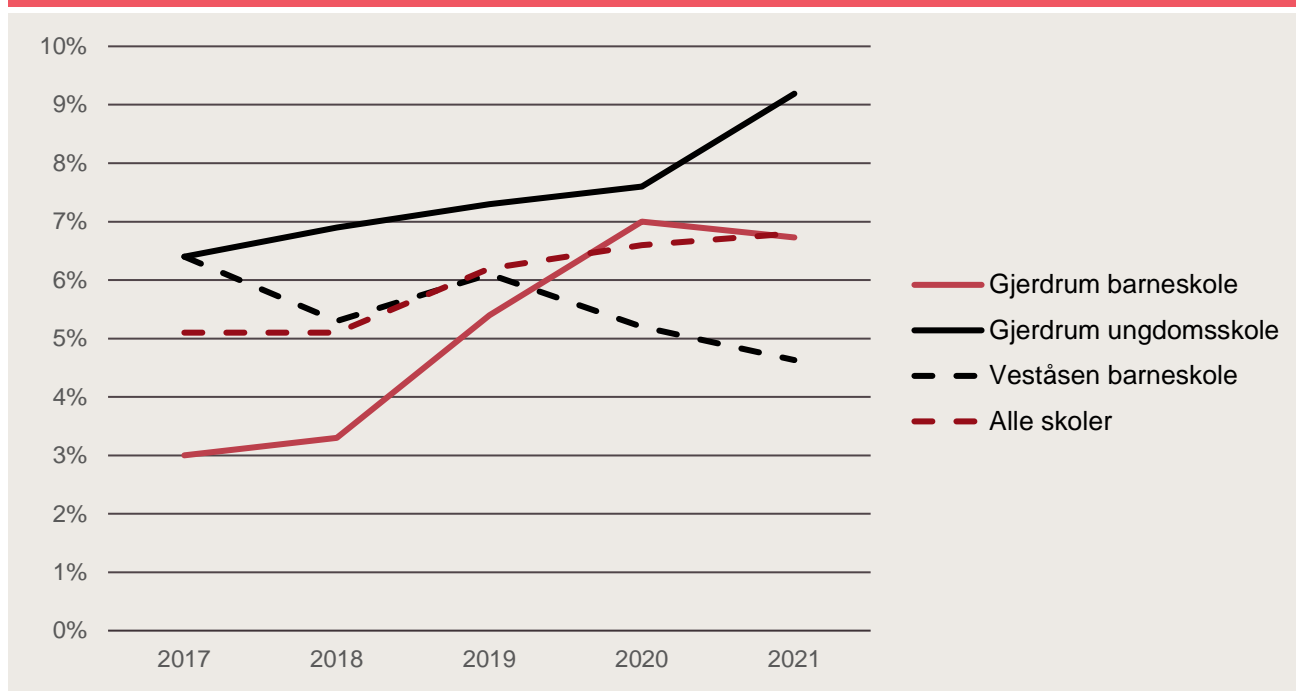
Kilde: KOSTRA⁸.

På ungdomstrinnet ser vi at Gjerdrum har hatt en stigende trend i å gi spesialundervisning. Her ser vi også at Gjerdrum ligger under de andre gruppene. Hele landet har hatt en svak synkende trend inntil 2020, mens fylket har en stigende trend. Også KOSTRA-gruppe 7 har hatt en svak stigende trend.

I diagrammet under ser vi på andelen med spesialundervisning fordelt på de tre skolene i Gjerdrum.

⁸ Antall elever med spesialundervisning i Gjerdrum 8.-10. trinn: 2017=18, 2018=20, 2019=21, 2020=20, 2021=26

Diagram 5 Andel elever med spesialundervisning, alle trinn



Kilde: Utdanningsdirektoratet, «Tall om elever, skoler, spesialundervisning og særskilt norsk»⁹.

Vi ser at det er nokså store forskjeller mellom skolene. Det er verdt å merke seg at det tatt i betraktning det lave antallet elever totalt med spesialundervisning, så kan noen flere elever med spesialundervisning ett år, gi ganske store utslag. Likevel ser vi noen trender. At Gjerdrum ungdomsskole ligger høyest er ikke overraskende, i og med at det generelt i landet er en høyere andel elever som får spesialundervisning i ungdomsskolen enn i barneskolen. Gjerdrum barneskole har hatt en stigende trend inntil 2021, mens Veståsen barneskole ligger høyere, men har en synkende trend.

4.2 Policy og prioriteringer

Overordnet policy for spesialundervisning

Kommunalsjef sier i intervju at kommunen har en felles overordnet plan, der inkludering, mestring, livskvalitet for alle, universell utforming og fellesskap er grunnleggende hensyn. Det er barnet som skal stå i sentrum, og det skal jobbes lavterskel og med tidlig innsats. Planen for 2022 er å jobbe med å forbedre flerfaglig og tverrfaglig bistand i kommunen, «på lag med barnet og foresatte». Dette er

⁹ Antall elever med spesialundervisning:

Gjerdrum barneskole: 2017=10, 2018=11, 2019=18, 2020=23, 2021=21

Veståsen skole: 2017=18, 2018=16, 2019=17, 2020=15, 2021=14

Gjerdrum ungdomsskole: 2017=18, 2018=20, 2019=21, 2020=22, 2021=26

ifølge kommunalsjef også i tråd med stortingsmeldingen «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO», oppvekstreformen gjeldende fra 1.1.2022 og tillitsreformen. Nøkkelord i kommunen for arbeid med barn er tillit, helhet og samhold. Tiltak igangsettes med bakgrunn i medvirkning, forskning og erfaring.

Kommunalsjef er opptatt av tallene med tanke på omfang av spesialundervisning, som er lavt i Gjerdrum. Hun understreker samtidig at dette ikke er det viktigste og at saksbehandlingen skal være for barnets beste. Alle instanser rundt barnet skal jobbe sammen. Det at tallet på spesialundervisningen i kommunen er lavt, kan ifølge kommunalsjef vise at hvordan kommunen jobber virker, men er ikke et mål i seg selv.

Kommunalsjef sier i intervju at kommunen starter opp et mestringsteam fra 1. februar. Dette er et lavterskelteam felles for hele kommunen som kan bistå skolene med analyse, særlig opp mot sosioemosjonelle vansker. Disse skal kobles på dersom det er behov. Teamet skal også se på det psykososiale og ikke bare læreversker. Et mål er tidlig innsats, økt fler- og tverrfaglig samarbeid, én dør inn, samt å styrke medvirkningen. Mestringsteamet skal evalueres i juni 2022. Er det et barn som trenger det, skal det for eksempel også være samtale med familien, for å se hele systemet rundt barnet.

Leder av PP-tjenesten mener at det ikke er noen grunn til å tro at demografi skulle ha noe å si for variasjonen i bruken av spesialundervisning mellom skolene. Lærertetthet, kompetanse og turnover kan muligens ha noe å si. I stortingsmelding nr. 6 «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO» vises det til en «ideell» andel med spesialundervisning på 1-3 prosent. Leder for PP-tjenesten viser til at både Gjerdrum og kommunene i resten av landet ligger langt over dette, men påpeker at dette innebærer som hovedprinsipp at spesialundervisning kun skal tildeles de elevene der behovet er stort og opplagt.

Hvordan skolene jobber

Rektor ved Veståsen skole opplyser i intervju at det er rektor som fatter enkeltvedtak om spesialundervisning, i nært samarbeid med den som er ansvarlig for sosialpedagogikk og spesialpedagogikk, og som sender ut brev via Acos. Skolen følger de prosedyrene som gjelder for tildeling av spesialundervisning i kommunen. Kommunens rutiner og saksbehandling oppfattes som god. utfordringene går mer på praksisen.

Rektor ved Gjerdrum barneskole sier i intervju at skolen følger kommunens rutiner, og hun opplever at det er gode rutiner. Før skolen henviser, prøver den ut tiltak. Skolen bruker kartleggingsverktøy aktivt, og dersom det er elever som scorer tydelig under kritisk grense, prøver skolen å gjøre tilpasninger. Ofte gjennomføres det intensive kurs, for å se om det kan bidra til å løfte eleven. Hvis man fortsatt er bekymret, så blir eleven henvist til ressursgruppen. Da kan lærerne bli veiledet til å forsøke mer, eller så avholdes et møte med PP-tjenesten for å vurdere om eleven skal henvises dit. Foresatte er også involvert, og skolen går ikke i gang med denne prosessen uten dialog med dem.

Rektor ved Gjerdrum ungdomsskole sier i intervju at når det kommer til omfang, så er det tilfeldigvis et 8. trinn med mye behov nå. Andelen elever med spesialundervisning har gått gradvis ned de siste årene. Det handler om at skolen jobber stadig bedre med tilpasset opplæring og er flinkere til å

tilrettelegge i klasserommet. Det er vanskelig å ha en ens terskel for hva som er spesialundervisning. Skolen vurderer behovet når de har en elev der man opplever at læringsutbyttet ikke er som forventet, og er bekymret for utbyttet av den ordinære undervisningen. Først diskuterer lærerne på trinnet i ukentlige trinnmøter. Deretter tar man det eventuelt opp i skolens interne ressursteam. Da ser man på kartleggingsresultater, og gjør eventuelt nye kartlegginger. Neste steg er så å løfte saken til et eksternt ressursteam med PP-tjenesten.

Leder for PP-tjenesten forklarer at den ordinære opplæringen er avgjørende for hvor mange elever som har behov for spesialundervisning, både på kommunalt nivå og på landsbasis. Det er derfor avgjørende at PP-tjenesten har god kunnskap, gode rutiner og nok tid til å hjelpe skolene med organisasjons- og kompetanseutvikling. Det er viktig at også skolene har felles rutiner og en enhetlig tilnærming til dette. Hun mener at dette ikke har vært på plass tidligere, men er på vei til å bli bedre. Det er etablert ressursteam ved alle skolene, og i september 2020 ble det vedtatt en felles rutine for teamene. Dette ser, ifølge leder av PP-tjenesten, ut til å fungere bra.

Videre forklarer leder av PP-tjenesten at grunnlaget for henvisning til PP-tjenesten er en mistanke om at eleven ikke har eller kan få tilstrekkelig utbytte av den ordinære undervisningen. Ifølge opplæringsloven skal undervisningspersonalet vurdere om en elev trenger spesialundervisning og melde fra til rektor om slikt behov. Skolen skal ha vurdert og prøvd ut tiltak innenfor ordinær opplæring, med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte, før det blir gjort en sakkyndig vurdering. Saken skal, ifølge lokal rutine, vurderes i ressursteam med PP-tjenesten til stede. Det er noen få elever der man ikke trenger en slik gjennomgang. Det er saker hvor elever har særlige alvorlige tilstander og diagnoser (autisme, utviklingshemming e.l.), og hvor det er opplagt at eleven ikke kan ha utbytte av ordinær opplæring. I alle andre tilfeller skal det prøves ut tiltak ved skolen før det henvises til PP-tjenesten.

Hvordan PP-tjenesten jobber

I intervju med daværende leder for PP-tjenesten (heretter kalt leder for PP-tjenesten), opplyses det om at tjenestens mandat er todelt: Sakkyndig vurdering der loven krever det og kompetanse- og organisasjonsutvikling i skole og barnehage (systemarbeid). Hun sier at det i dag er slik at PP-tjenesten i for stor grad arbeider med sakkyndige vurderinger. Hun understreker at det generelt er et stort behov for at tjenesten i større grad kan oppfylle sitt mandat om å jobbe systemrettet mot skolene og bidra med støtte og veiledning. Dette vil bidra til å styrke skolenes eget arbeid med å tilpasse undervisning til den enkelte, og minske behovet for henvisninger til PP-tjenesten. Det vil i igjen bidra til kortere saksbehandlingstid for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger i PP-tjenesten.

Kommunalsjef opplever at PP-tjenesten etterstreber å jobbe systemrettet, ved siden av å jobbe individrettet. Grunnet lang saksbehandlingstid har de ikke lykkes godt nok med dette i 2021. På grunn av leirskredet desember 2020 måtte kommunen omdisponere ressurser. Blant annet ble det igangsatt et tverrfaglig team i barnehage og skole. BUP fra Jessheim har vært til stede på skolene.

Leder for PP-tjenesten viser til at tjenesten sitter på spisskompetanse på lærevansker og klasseledelse. PP-tjenesten har egne skolekontakter på alle skoler og følger opp skolens arbeid. PP-tjenesten har jobbet med dette i mange år. Rutinen fungerer ulikt på skolene og tiltak som skal prøves

ut før henvisning blir ikke alltid gjennomført, av ulike årsaker. PP-tjenesten har faste avtaler om månedlige møter ved skolene. Skolene kan også gjøre avtaler med tjenesten utover dette.

Det siste året har ikke PP-tjenesten hatt samme muligheten som før til å være på skolene og veiledet. Pandemi og skred har også gjort at skolene har henvist uten at det har vært tilstrekkelig avklart med PP-tjenesten. Dette har samlet sett ført til en kraftig økning i henvisninger fra skolene. Leder for PP-tjenesten viser til at flere henvisninger fra skolene burde vært avklart med PP-tjenesten før henvisning og at flere av disse ikke har resultert i anbefaling om spesialundervisning. I dette bildet har PP-tjenesten for få ressurser til å arbeide systemrettet, og for å kunne hjelpe skolene med tilpasninger i den ordinære opplæringen. Lang ventetid i tjenesten for å få en avklaring av behov for spesialundervisning er ikke til barns beste (jf. Barnekonvensjonen art. 3). Utredningsarbeidet er svært omfattende, og tjenesten har den siste tiden jobbet med å effektivisere arbeidet. Leder for PP-tjenesten etterlyser også tydeligere føringer fra kommunen med hensyn til oppgave- og ansvarsfordeling. Hun viser til stortingsmelding nr. 6, der det heter at mandatet til PP-tjenesten må gjøres tydeligere. Det står også her at PP-tjenesten må tettere på elevene der de er, og jobbe mindre med sakkyndige vurderinger.

Organisering, kompetanse og bemanning

Kommunalsjef opplyser i intervju at det er satt i gang skoleledersamlinger, for å diskutere de grunnleggende verdiene skolene skal jobbe etter (den såkalte «skolens grunnlov», ny lærerplan - Kunnskapsløftet 2020). I denne sammenheng gis også kompetanseløft på den enkelte skole. Helse og pedagogikk skal jobbe sammen.

Kommunalsjef opplyser videre at kommunen har utfordringer med å få ansatt kvalifiserte lærere, noe som har blitt forverret grunnet pandemien. Dette gjelder spesielt på barneskolene. Kommunalsjef sier at det i utgangspunktet er de samme formelle kravene til lærerkompetanse for spesialundervisning som for den ordinære opplæringen. Kommunalsjef understreker at kontaktlæreren har et primæransvar for alle sine elever, og er dessuten kontaktleddet mellom skole og hjemmet.

Leder for PP-tjenesten sier i intervju at de siste fire til fem årene har tjenesten hatt en bemanning på åtte personer. Det er tre pedagogisk-psykologiske rådgivere som jobber med PP-tjenestens mandat som er hjemlet i opplæringsloven og barnehageloven, herunder arbeidet med sakkyndige vurderinger. De fleste ansatte i PP-tjenesten har master i spesialpedagogikk eller pedagogisk-psykologisk arbeid.

Rektor ved Veståsen skole sier i intervju at skolen kun har én spesialpedagog. Det er også noen av lærerne som har noe kompetanse i spesialpedagogikk. Spesialpedagogisk kompetanse er viktig for spesialundervisningen, men også for den tilpassede opplæringen. En grunn til at det er særlig krevende å rekruttere spesialpedagoger, er fordi de må ha to fag ved siden av spesialpedagogikk for å få maksimal lønn. Skolen sliter med rekruttering, både av spesialpedagoger og lærere ellers. Det er ifølge rektor en utfordring å klare å se hele Gjerdrum kommune under ett og samordne mellom skolene med tanke på spesialpedagogisk kompetanse.

Veståsen skole har to pedagoger i hver førsteklasse. Det er ellers tre pedagoger som jobber på trinnet, herunder spesialundervisning. Skolen har få ansatte å sette inn ved sykdom. Den ene spesialpedagogen brukes nå som kontaktlærer. Skolen sliter ifølge rektor med langtidsfravær og må

da sette inn ufaglærte i undervisningen. Da får skolen heller ikke gitt den spesialundervisningen det er gjort vedtak om. Når det mangler folk, går det ut over både lærernorm og spesialundervisning. Det er vanskelig å få tak i fagfolk får således klare følger for spesialundervisningen. Skolen har flinke folk i ledergruppa og lærere som bidrar i arbeidet med IOP. Spesialundervisningstilbudet er dermed godt pedagogisk forankret, men i selve utøvelsen er det for mye ufaglærte ressurser.

Rektor ved Gjerdrum barneskole sier i intervju at skolen har tre spesialpedagoger, som gjennomfører mye spesialundervisning. Det er også en del lærere som ikke har spesialpedagogisk bakgrunn, men som gjennomfører spesialundervisning for å få timeplanen til å gå opp. Spesialundervisning gis både i grupper og én til én, ut fra hva som står i vedtaket. Skolen har lagt til ekstra spesialundervisning i timeplanen, slik at elevene likevel får alt de har krav på, dersom det er sykdom eller omrokkering av personell.

Rektor ved Gjerdrum ungdomsskole sier i intervju at spesialundervisningen gjennomføres av pedagoger. Undervisningen gjennomføres ikke nødvendigvis av spesialpedagoger, men ikke av assistenter. Skolen har en hovedintensjon om at all spesialundervisning skal foregå i klasserommet. Det er få elever som får spesialundervisning utenfor klasserommet og alene.

4.3 Revisjonens oppsummering

Undersøkelsen viser at omfanget av spesialundervisning i Gjerdrum kommune jevnt over har ligget lavt sammenlignet med andre kommuner. Det antydes i intervjuene at en årsak til dette kan være at kommunen jobber godt med tidlig innsats og styrket tilpasset opplæring innenfor det ordinære undervisningstilbudet. Det vises i intervjuene til flere tiltak for å sikre dette.

Samtidig pekes det på et behov for at PP-tjenesten i enda større grad bør jobbe systemrettet inn mot skolene, og at mye tid til sakkyndige vurderinger kan gå på bekostning av dette. Intervjuene viser også at det er en utfordring ved skolene å skaffe tilstrekkelig spesialpedagogisk kompetanse.

5 SAKSBEHANDLING

I dette kapitlet vurderer revisjonen om det er dokumentert at kommunen etterlever saksbehandlingsreglene knyttet til utredning, tildeling og planlegging av spesialundervisning. Det er i opplæringsloven satt krav til innhold i sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og individuell opplæringsplan. Det er viktig at dokumentasjonen foreligger og at det er samsvar mellom nøkkeldokumenter. Det skal grunngis nærmere hvis enkeltvedtaket om spesialundervisning avviker fra PP-tjenestens vurdering. Det er også viktig at saksbehandlingstiden ikke er for lang. Særlig gjelder dette utarbeidelse av sakkyndig vurdering, men også tiden fra sakkyndig vurdering foreligger til enkeltvedtak blir fattet.

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for problemstilling 2:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
<p>I hvilken grad etterleves saksbehandlingsreglene for utredning, tildeling og planlegging av spesialundervisning?</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør ha rutiner og systemer som bidrar til å sikre regelverksetterlevelse og dokumentasjon. ➔ PP-tjenesten skal etter henvisning utarbeide en sakkyndig vurdering av hva slags opplæringstilbud eleven bør få. ➔ Det skal fattes et enkeltvedtak om spesialundervisning som sier noe om undervisningstilbudets innhold, omfang, organisering og kompetanse. Avvik fra den sakkyndige vurderingen skal begrunnes. ➔ Etter at enkeltvedtaket er fattet skal det utformes en IOP som viser mål og innhold for opplæringen og hvordan opplæringen ellers skal drives. ➔ Kommunen må sikre en saksbehandlingstid for vurdering og tildeling av spesialundervisning som gjør at eleven får avklart sine rettigheter innen rimelig tid.

5.1 Rutiner og systemer

Prosedyrer og maler

På kommunens hjemmeside er det en egen temaside om spesialundervisning (Gjerdrum kommune udatert f). Her er det informasjon om hvem som kan ha krav på spesialundervisning, hvordan det søkes om spesialundervisning, samt hva som skjer i ulike faser. Temasiden har også informasjon om kommunens PP-tjeneste og en lenke til Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning.

Revisjonen har mottatt kommunens «Prosedyre for spesialundervisning og IOP for Gjerdrum kommune» (Gjerdrum 2018). Prosedyren omfatter alle skolene i kommunen og er tilgjengelig i kommunens elektroniske kvalitetssystem. Den beskriver retten til spesialundervisning, innholdet i undervisningen, saksbehandlingsregler og krav til dokumentasjon. Prosedyren omfatter også oversikter over tidspunkter og ansvar for de ulike trinnene i saksgangen for vurdering og tildeling av spesialundervisning, samt en oversikt over maler, sjekklister og skjemaer til bruk i saksbehandlingen. Den beskriver også krav til hvordan eleven og foreldrene skal involveres i underveis i saksgangen.

Revisjonen har også mottatt malene som brukes i kommunens saksbehandling knyttet til spesialundervisning. Malene dekker de viktigste stegene og nøkkeldokumentene i saksbehandlingen. Også her er eleven og foreldres rett til samtykke og involvering beskrevet. I mal for enkeltvedtak er det opplyst om klageadgang. Malene revisjonen har mottatt omfatter:

- Mal for forhåndsvarsel om enkeltvedtak for spesialundervisning
- Mal for enkeltvedtak for spesialundervisning
- Mal for henvisning til PPT
- Mal for sakkyndig vurdering av spesialundervisning
- Mal for IOP
- MAL for årsrapport IOP
- Mal for pedagogisk rapport
- Henvisning PPT lese- og skrivevansker

Systemer for saksbehandling og dokumentasjon

I «Prosedyre for spesialundervisning og IOP i Gjerdrum kommune» er det en oversikt over hvor ulike dokumenter skal være registrert og arkivert.

Bilde 1 Registrering og arkivering av dokumenter

Dokumenter som produseres ved gjennomføring av prosedyren	Arkiv/lagres hvor	Arkiveringstid
Enkeltvedtak Årsrapporter Samtykke til spesialundervisning Vedtak om spesialundervisning IOP Kopi av sakkyndig vurdering	Acos Websak	10 år etter endt skolegang.

Kilde: Gjerdrum (2018).

I samme prosedyre er det beskrevet hvor originalversjonen til de ulike malene, sjekklister, skjemaene, o.l., skal lagres. Henvisningsskjema med samtykke, pedagogisk rapport, årsrapport, rehenvisning og IOP skal lagres i Teams, mens enkeltvedtak og internt tilsyn skal lagres i Acos.

Mappegjennomgangen viser at ikke all dokumentasjon ligger i Acos. Det kan se ut til å være variasjon mellom skolene med tanke på hva som legges inn. Dette bekreftes også av rektorene ved de tre

skolene. Alle rektorene sier at det er en utfordring at ikke lærerne har tilgang til Acos, kun skoleledelsen. Resultatet er at lærerne ikke har tilgang til elevmappene og at skolene har dokumentasjon lagret andre steder. Rektorene opplyser om at de er opptatt av at all dokumentasjon knyttet til elevene skal ligge i Acos. Det variere om rektorene mener at Teams brukes til å lagre IOP.

Kommunalsjef opplyser at all dokumentasjon knyttet til elever som mottar spesialundervisning skal ligge i elevmappene i Acos. Hun er klar over at tilgang til Acos fortsatt mangler for lærerne og hun vil undersøke dette og ta det opp med arkivleder. Hun mener at det også må jobbes aktivt med en felles forståelse for hvordan systemet skal brukes. Acos ble innført høsten 2020. Det er igangsatt opplæringsmoduler, ved siden av tidligere veiledere og videoer fra januar 2022. Hun sier at oppvekstområdet har en egen «lederskole», der også Acos er et tema.

5.2 Utredning, tildeling og planlegging

Særskilte saksbehandlingsregler skal sikre at retten til spesialundervisningen oppfylles. PP-tjenesten skal etter henvisning utarbeide en sakkyndig vurdering av hva slags opplæringstilbud eleven bør få. Det skal fattes enkeltvedtak som konkretiserer omfanget på undervisningstilbudet. En individuell opplæringsplan skal vise mål og innhold for opplæringen.

Som nevnt over ser det ut til å variere noe mellom skolene hva som per nå er lagt inn av dokumentasjon i Acos. Mappedgjennomgangen i fagsystemet viser likevel at dokumentasjonen knyttet til hver enkeltelev med vedtak om spesialundervisning i all hovedsak er på plass. Et hovedinntrykk er også at nøkkeldokumentene knyttet til saksbehandlingen oppfyller krav til form og innhold, noe som også sikres ved at malene beskrevet over benyttes.

Tiltak som har blitt forsøkt innenfor den ordinære undervisningen er beskrevet. Sakkyndige vurderinger beskriver aktuelt opplæringstilbud, noe som igjen er konkretisert i enkeltvedtakene og IOP. Gjennomgangen viser også at vedtakene gjennomgående er i samsvar med hva som anbefales i sakkyndige vurderinger. I ett tilfelle hvor det ikke var samsvar, var dette begrunnet.

5.3 Saksbehandlingstid

Det kan ikke fattes enkeltvedtak om spesialundervisning før sakkyndig vurdering foreligger. Gjennomgangen av elevmapper viser at det gjennomgående går lang tid fra henvisning til PP-tjenesten til sakkyndig vurdering foreligger, jf. tabell under.

Tabell 1 Saksbehandlingstid fra henvisning

	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra henvisning til sakkyndig vurdering	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid fra henvisning til enkeltvedtak (også midlertidige vedtak)
Gjerdrum ungdomsskole	29 uker	34 uker
Gjerdrum barneskole	25 uker	31 uker
Veståsen skole	25 uker	34 uker
Totalt alle skoler	26 uker	33 uker

Merknad: Der sakkyndig vurdering ikke er skrevet, er analysedato brukt, 19.11.21. Dette gjør at saksbehandlingstiden ser kortere ut enn den er.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 26 uker for utarbeidelse av sakkyndig vurdering vil si en saksbehandlingstid på nærmere omkring seks måneder. Revisjonen har ikke funnet en eneste sak der saksbehandlingstid fra henvisning til sakkyndig vurdering er under tre måneder, som er anbefalt som maksimal saksbehandlingstid.

Leder for PP-tjenesten bekrefter at en saksbehandlingstid på fem måneder fra henvisning til sakkyndig vurdering foreligger, er vanlig. Det har vært noe lenger saksbehandlingstid under korona og som følge av skredet, men den var ikke betydelig kortere før. PP-tjenesten har aldri vært nede på tre måneder saksbehandlingstid, slik Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn. Leder for PP-tjenesten sier at lang saksbehandlingstid ikke er til barns beste og at dette er rapportert videre til kommunalsjef for oppvekst. Som nevnt i det forrige kapitlet er det ifølge leder av PP-tjenesten i dag slik at tjenesten i for stor grad arbeider med sakkyndige vurderinger, og de har for få ressurser til å arbeide systemrettet, for å hjelpe skolene med tilpasninger i den ordinære opplæringen. Hvis de kunne jobbet mer og bedre med den tilpassede opplæringen, ville det bidratt til å styrke skolenes eget arbeid med å tilpasse undervisning til den enkelte. En konsekvens av dette ville være et forminskert behov for henvisninger til PP-tjenesten. Det ville igjen bidratt til kortere saksbehandlingstid for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger i PP-tjenesten.

PP-tjenesten har fått tilbud om utlån av ressurser fra Psykososialt ressurscenteret. Det er i tillegg lyst ut en stilling som psykolog i et engasjement i PP-tjenesten for to år, uten at dette førte til tilsetting. Leder for PP-tjenesten har foreslått en ny fast stilling i budsjettet for 2022.

Kommunalsjef er klar over at saksbehandlingstiden for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger er altfor lang i kommunen. En årsak til dette kan ifølge kommunalsjef blant annet være at henvisningene ikke er gode nok, det vil si at de ikke klart og konkret nok beskriver kartlegging og utredningsbehovet. Videre forklarer hun at kommunen har som mål at henvendelsen fra barnehage og skole til PP-tjenesten skal være så tydelig som mulig, slik at behovet er tydelig. Mangelfulle henvendelser gjør at barn og elevene ikke får tidlig og riktig hjelp. Noen foreldre er gode på å be om hjelp og noen lærere er «pågående», men dette skal ikke ha noe å si noe for om eleven får hjelp. Det er nå etablert som en klar målsetting at saksbehandlingstiden fra henvisning til vedtak skal være under tre måneder. Er det over dette er det ifølge kommunalsjef ikke godt nok. Dette er resultatkrav til leder for PP-tjenesten.

Alle rektorene opplyser i intervju at saksbehandlingstiden fra henvisning til sakkyndig vurdering foreligger er lang og at den alltid har vært lang. Rektorene opplever lang saksbehandlingstid som frustrerende, for skolen kan ikke fatte enkeltvedtak uten at det foreligger en sakkyndig vurdering. Det gjør det utfordrende for rektor å planlegge, fordi ressursbruk og midlene de forvalter er avhengig av den sakkyndige vurderingen. Den avgjør hvor mange timer skolen kan legge i timeplanen til lærere. Lærer har heller ikke lov å ta en elev ut av klassen i mindre gruppe jevnlig hvis det ikke er et vedtak på det (eller at foresatte har samtykket til at eleven er med i «styrkingsgruppe»).

Midlertidige vedtak

Mappegjennomgangen viser at det varsles fra PP-tjenesten til skolene om sen oppstart eller forsinkelse i arbeidet med den sakkyndige vurderingen. Foresatte står som kopimottakere av disse brevene. Konsekvensen av lang saksbehandlingstid hos PP-tjenesten gjør at skolene i flere tilfeller fatter nytt vedtak basert på «gammel» sakkyndig vurdering. Dette kan også være tilfelle selv om det er bestilt en ny sakkyndig vurdering. I flere tilfeller fattes også et midlertidig enkeltvedtak i påvente av sakkyndig vurdering.

Rektor ved Gjerdrum ungdomsskole opplyser at skolen fatter midlertidig vedtak når det er åpenbart at eleven trenger spesialundervisning. Skolen har gjennom de siste årene flere tilfeller med elever som starter på 8. trinn med et midlertidig vedtak, og ikke fått ordentlig vedtak før i 9. trinn. Hovedregelen er at ny skole skal bli kjent eleven før man vurderer spesialundervisning, men det hender at det er åpenbart at eleven trenger spesialundervisning. Skolen har fått det inn i rutinene at dersom det er åpenbart, så skal barneskolen sende henvisning, slik at sakkyndig vurdering er klar når eleven begynner på ungdomsskolen. Skolene har overgangsmøter der de bli enige om dette. Der det ikke foreligger sakkyndig vurdering, fatter rektor midlertidig vedtak, basert på det som foreligger av informasjon. Informasjonen fra elevene på barneskolen blir da viktig, blant annet IOP og årsrapport.

Leder for PP-tjenesten sier at hun er klar over at midlertidig vedtak om spesialundervisning blir fattet, særlig i overganger mellom barne- og ungdomsskolen. Det fattes også midlertidig vedtak i noen andre tilfeller. Hun opplyser om at det ikke fattes midlertidige vedtak uten at PP-tjenesten har vært involvert i saken.

Rektor ved Veståsen sier at skolen ikke fatter midlertidige vedtak. Rektorene ved Veståsen og ved Gjerdrum barneskole sier i intervju at det hender at skolen bruker en tidligere sakkyndig vurdering til et nytt enkeltvedtak, men det gjelder ofte elever med mye spesialundervisning én til én og med opplagte behov.

Tiltak før spesialundervisning blir vedtatt

Alle rektorene sier at ofte vet skolen hva som skal til for å hjelpe eleven, uten at det er henvist eller foreligger en sakkyndig vurdering. Dette krever tett samarbeid med hjemmet. De sier at lærerne gjør sitt beste med tilpasset opplæring, og at det jobbes bra selv om man venter på vurderingen fra PP-tjenesten. Ofte blir da undervisningen gitt i klasserommet med kontakt-/faglærer som gjør tilpasninger.

Alle rektorene sier at de mener at det har blitt et tettere samarbeid med PP-tjenesten og at de kommer tidligere på banen enn før. Det er rektorenes inntrykk at PP-tjenesten gjerne vil jobbe mer systemrettet og gi veiledning og bistand, men de ser at det per nå handler om at tjenesten ikke har tilstrekkelig

med tid og ressurser til dette. Det går mye tid til å utarbeide sakkyndige vurderinger. Alle rektorene sier at skolen og PP-tjenesten jobber sammen og drøfter om det er spesialundervisning som er aktuelt, eller om de må se på hele systemet i klassen eller rundt eleven.

Kommunalsjef sier at et tiltak kommunen har satt i gang er mestringsteamet, som ble beskrevet i forrige kapittel. Dette kommer snart i gang og tidlig innsats er målet. Kartlegging, observasjon og rådgivning/veiledning vil gis etter bestilling fra rektor. Kollegaveiledning framheves også som viktig. Først samarbeider kollegaer, og om dette ikke løser utfordringen, kobles avdelingsleder på og eventuelt videre rektor. Hvis det ikke løses i barnehage og på skolen, kommer mestringsteamet inn. Med etableringen av mestringsteamet er håpet at henvisningene til PP-tjenesten også blir bedre. Det å rette opp kursen vil ifølge kommunalsjef ta tid. Det pekes på at mestringsteam er et kjent tiltak og støttes som modell både av Høyskolen i Innlandet, Ombudet for barn og unge i Viken og Statsforvalteren.

Rektor ved Veståsen sier at skolen, i tillegg til mestringsteam, nå jobber etter modellen «Robuste klasserom». Dette er en modell der overskriftene er struktur, undervisning, kommunikasjon og relasjon, vennskap og et trygt sosialt miljø og samarbeid mellom hjem og skole. Rektor skulle gjerne sett at det ikke henvises så fort til PP-tjenesten. Det er mye å hente på å jobbe med å styrke den tilpassede opplæringen. Også PP-tjenesten har begynt å bruke «Robuste klasserom» i sin veiledning. Det er viktig å bruke de samme begrepene i samarbeidet mellom skole og PP-tjenesten. Skolen har også begynt å snakke med PP-tjenesten om sakkyndige vurderinger, om den kanskje skal endres opp mot LK20¹⁰ og særlig dette med bruk av assistenttimer. Rektor sier videre at det er et mål at PP-tjenesten er på ressursteam hver 14. dag. På denne måten kan tjenesten tidligere komme inn med tiltak, før skolen og lærerne opplever at de har prøvd alt.

Rektor ved Gjerdrum barneskole peker i intervju på at det er sjelden skolen sender fra seg en henvisning, uten at det også blir en anbefaling om spesialundervisning fra PP-tjenesten.

5.4 Revisjonens vurdering og konklusjon

Elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Særskilte saksbehandlingsregler i opplæringsloven skal sikre at retten oppfylles.

Det er revisjonens konklusjon at kommunen i all hovedsak etterlever saksbehandlingsreglene i opplæringsloven for utredning, tildeling og planlegging av spesialundervisningen. Etter revisjonens vurdering har kommunen på plass rutiner og maler som bidrar til å sikre en forsvarlig saksbehandling. Det utarbeides sakkyndige vurderinger, fattes enkeltvedtak og utformes individuelle opplæringsplaner, i samsvar med kravene i opplæringsloven og kommunens egne rutiner og maler.

¹⁰ Betegnelsen på den nye lærerplanen (Fagfornyelsen, FF20)

Kommunen har tatt i bruk fagsystemet Acos i saksbehandlingen. Undersøkelsen viser at all dokumentasjon knyttet til den enkelte elev ennå ikke er lagt inn i fagsystemet, og at lærerne fortsatt ikke har tilgang. Undersøkelsen viser at kommunen og skolene jobber med å få dette på plass.

Revisjonen ser positivt på tiltakene som er etablert for å styrke den ordinære tilpassede undervisningen ved skolene i kommunen. Samtidig viser undersøkelsen at saksbehandlingen i PP-tjenesten for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger er lang, omkring seks måneder i gjennomsnitt for alle skolene. Opplæringsloven har ingen krav til saksbehandlingstid, men Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn at en saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang. Også kommunen selv har forutsatt en saksbehandlingstid på 90 dager for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger.

Det kan ikke fattes enkeltvedtak før sakkyndig vurdering foreligger. Lang saksbehandlingstid gjør at eleven ikke får avklart sine rettigheter innen rimelig tid. Det er etter revisjonens vurdering grunn til å se alvorlig på dette.

Revisjonen anbefaler at kommunedirektøren:

- Følger opp at all dokumentasjon knyttet til elever med vedtak om spesialundervisning legges inn i fagsystemet Acos, og at lærerne gis nødvendige tilganger.
- Setter inn tiltak som bidrar til å korte ned saksbehandlingstiden for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger.

6 GJENNOMFØRING

I dette kapitlet undersøker vi nærmere om elevene faktisk har fått den spesialundervisning det er gjort vedtak om og som er beskrevet i individuell opplæringsplan.

Følgende revisjonskriterier er lagt til grunn for problemstilling 3:

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
I hvilken grad gjennomføres spesialundervisningen i samsvar med vedtak og IOP?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Det skal utarbeides en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått én gang i året, der utviklingen til eleven vurderes ut fra målene i IOP. ➔ Skolene skal ha oversikt over, og kunne dokumentere, at elever med spesialundervisning får den undervisning den er gjort vedtak om.

6.1 Undervisning i samsvar med vedtak

Årsrapporter

Mappegjennomgangen viser at det blir utarbeides årsrapporter for elever med spesialundervisning, slik opplæringsloven krever, og i samsvar med kommunens mal for dette. Rapportene gir omfattende beskrivelser og vurderinger av utviklingen til eleven, sett opp mot kompetansemål og delmål i IOP.

Årsrapportene er en kvalitativ beskrivelse av opplæringen eleven har fått og det er ikke mulig for revisjonen å vurdere utfra disse om elevene har fått det tilbudet, i henhold til timer og tilrettelegging, det er gjort vedtak om.

Skolenes oversikt

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at skolene skal planlegge og gjennomføre opplæringen til eleven slik at eleven får den spesialundervisningen vedkommende har krav på. For at skolen skal oppfylle sine plikter etter opplæringsloven, er det viktig at praksis samsvarer med enkeltvedtaket.

For å undersøke dette nærmere sendte revisjonen ut saksnummer til tre enkeltvedtak til hver av skolene for skoleåret 2020/2021, og ba om dokumentasjon på at det ble gitt den undervisning det var gjort vedtak om. Utsendelsen av vedtak skjedde via kommunens kontaktperson for undersøkelsen.

Revisjonen fikk opplyst på e-post fra kontaktperson at rektorene ikke har noe «regnskap» for skoleåret 2020/2021, som viser hvor mange timer elevene har gjennomført, eller eventuelt mistet i løpet av skoleåret. Det ble videre opplyst at det er veldig ulik praksis på de tre skolene og at det trengs nye og bedre rutiner for å løse dette. Ifølge kontaktperson jobbes det med dette nå.

Videre vises det til at Gjerdrum barneskole våren 2021 meldte avvik i kommunens kvalitetssystem (TQM), fordi man så at det ikke var mulig å gjennomføre vedtatt antall timer med spesialundervisning.

Skolen har kompensert for det dette skoleåret, med å legge til flere timer enn det elevene har krav på. De to andre skolene har ifølge kontaktperson ikke tilsvarende løsning.

Spørsmålet om i hvilken grad spesialundervisningen gjennomføres i samsvar med enkeltvedtak og IOP ble også berørt i intervjuer med rektorene, leder av PP-tjenesten og kommunalsjef.

Rektor ved Gjerdrum ungdomsskole opplyser i intervju at det gjennom skolens system for fag- og timefordeling framkommer hvor mange timer til spesialundervisning som blir gitt, og at dette da vil samsvare med enkeltvedtaket om spesialundervisning. Alle timer til spesialundervisning blir ifølge rektor dokumentert i skolens system for fag- og timefordeling, og i lærernes timeplaner. Der vil man ifølge rektor se samsvar mellom det som er beskrevet i vedtaket, og antall timer gjennom skoleåret. Rektor ved Veståsen skole opplyser i intervju at skolen dokumenterer spesialundervisningen gjennom IOP og hel- og halvårsrapporter. Ifølge rektor har skolen litt igjen på å ha full oversikt over spesialundervisningen som blir gitt, sett opp mot det som er fastsatt i enkeltvedtaket.

Rektor ved Gjerdrum barneskole peker på at skolens fraværshåndtering viser om spesialpedagog har vært syk. Lærerne har også god oversikt stort sett over hva som eventuelt mangler. Noen lærere er flinkere til dette enn andre. Skolen kunne kanskje hatt enda bedre rutiner for å holde oversikten, men vil kunne greie å finne ut av om eleven har fått det den skal i tilfelle tilsyn eller klager.

Rektor ved Gjerdrum barneskole opplever at eleven får det den har krav på. Skolen bruker lite assistenter i spesialundervisningstimer. Skolen har fagpersoner som er teamplanfestet på alle med spesialundervisning og det er ikke noen ufaglærte. Det er ikke alltid lærere med spesialpedagogisk utdanning, men det er kompetente lærere. Dersom det er sykdom, må skolen se hva den har tilgjengelig, og om den klarer å omrokere lærere. Noen ganger er skolen avhengige av å sette inn assistenter/vikarer, for det er dessverre sånn skolehverdagen er. Dette er ifølge rektor unntakene, så stort sett er det godt kvalifisert personell som gjennomfører spesialundervisningen på skolen.

Leder av PP-tjenesten viser i intervju til at tjenesten ikke har kontroll på selve gjennomføringen av spesialundervisning. Tjenesten har likevel noen erfaringer. Blant annet erfares det at ufaglærte kan bli brukt til gjennomføring av spesialundervisning, uten at leder for PP-tjenesten vet noe eksakt om omfanget. PP-tjenesten er også kjent med at spesialundervisning i noen tilfeller ikke blir gjennomført i samsvar med vedtaket. Det pekes i tillegg på at prinsippet om inkluderende opplæring, også for elever med spesialundervisning, ikke alltid følges i praksis.

Kommunalsjef sier i intervju at hun ikke har fått varsler fra skolene om at elever ikke får spesialundervisning i samsvar med vedtaket. Uansett så vet hun at dette likevel er utfordrende, spesielt under pandemien og etter leirskredet. Kommunalsjef har ikke selv mulighet å gå inn i alle elevmappene og sjekke om gjennomføringen er i samsvar med enkeltvedtaket, men har tillit til at rektorene følger de lovmessige kravene. Kommunalsjef er kjent med at det også i Gjerdrum tas elever ut av klasserommet og brukes ufaglærte i undervisningen. Hun viser samtidig til at det i enkeltvedtak om spesialundervisning kan fastsettes at læreren som skal gi spesialundervisning, ikke trenger å oppfylle kravet om relevant fagkompetanse i undervisningsfag.

6.2 Nedstenging under korona

Kommunalsjef peker i intervju på at da det ble stengt ned nasjonalt, ble mange ansatte sittende på hjemmekontor. Hun viser til at flere studier som omfattet mulige grupper av sårbare barn og unge, og hvordan pandemien har satt sine spor. Det pekes på at Gjerdrum skal ha et særlig fokus nettopp på sårbare barn. Rektorene mente ifølge kommunalsjef at de klarte å se alle barna. Noen barn med spesielle behov «blomstret» og opplevde i større grad å bli sett. Det er ifølge kommunalsjef også viktige å se på læringspunkter å ta med seg fra perioden med nedstengninger og overgang til digital undervisning. Kommunen valgte, i likhet med Nannestad, å ikke stenge ned skolene før jul 2021. Alle klassene på barneskolene, selv de med mye smitte, hadde skole helt fram til juleferien.

Rektor ved Gjerdrum ungdomsskole opplyser i intervju at før korona og leirskred har det ikke vært en stor utfordring at elever med spesialundervisning ikke har fått de timene de skal, men de siste to årene under pandemien har det vært vanskeligere å ta det igjen det tapte, på grunn av mye fravær i staben og mye vikarbruk. Det har i perioder også vært vanskelig å dekke opp med vikarer. Skolen har prøvd å ivareta disse elevene på en god måte, men alle timene er kanskje ikke dekket opp. Skolen har ikke hatt et vanntett system for å følge med på antall timer som eventuelt har gått tapt denne perioden.

Rektor ved Veståsen skolen peker på at under pandemien ble skolen åpnet for de sårbare elevene. Færre elever på skolen og overgangen til digital undervisning, gjorde at det ble frigjort spesialpedagogiske ressurser. Dette gjorde at spesialundervisningselever faktisk kunne få et bedre undervisningstilbud.

6.3 Revisjonens vurdering og konklusjon

Etter revisjonens vurdering oppfylder kommunen opplæringslovens krav om skriftlig rapportering. Undersøkelsen viser at det utarbeides årsrapporter som gir en oversikt over den opplæringen eleven har fått, og der utviklingen til eleven vurderes ut fra både kompetansemål og målene i IOP.

Det er likevel vanskelig å konkludere fullt ut på spørsmålet om i hvilken grad spesialundervisningen gjennomføres i samsvar med vedtak og IOP. Revisjonen har ingen klare holdepunkter for at dette gjennomgående ikke skjer, men skolene har etter revisjonens vurdering ikke tilstrekkelig oversikt over, eller dokumentasjon på, at elevene får den spesialundervisning det er gjort vedtak om.

Revisjonen anbefaler at kommunedirektøren:

- Sørger for bedre rutiner ved skolene for å holde oversikt over at spesialundervisningen gjennomføres i samsvar med enkeltvedtak og individuell opplæringsplan.

7 LITTERATUR- OG KILDELISTE

Lov og forskrift

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10.02.1967 (forvaltningsloven)

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa av 17.07.1998 nr. 61 (opplæringsloven)

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 22.06.2018 nr. 83 (kommuneloven)

Nasjonale veiledere, retningslinjer og annen litteratur/statistikk

KOSTRA, «12222: Elever i kommunale og private grunnskoler med spesialundervisning, etter årstrinn (K) 2015 – 2021»

Utdanningsdirektoratet, «Tall om elever, skoler, spesialundervisning og særskilt norsk»

Utdanningsdirektoratet (2018) «Hva vet vi om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning?», statistikknotat 6/2018

Utdanningsdirektoratet (2014) «Veilederen Spesialundervisning», sist endret 11.01.2021

Utdanningsnytt.no (2018) «Store forskjeller i spesialundervisning i barnehager og skoler», 10.10.2018. Hentet fra <https://www.utdanningsnytt.no/spesialundervisning/store-forskjeller-i-spesialundervisning-i-barnehager-og-skoler/146667> [24.3.22]

Kilder fra Gjerdrum kommune

Gjerdrum kommune (2019a) «Pedagogisk rapport»

Gjerdrum kommune (2019b) «Årsmelding 2019»

Gjerdrum kommune (2018) «Prosedyre for spesialundervisning og IOP i Gjerdrum kommune»

Gjerdrum kommune (udatert a) «Enkeltvedtak om spesialundervisning»

Gjerdrum kommune (udatert b) «Forhåndsvarsel om enkeltvedtak om spesialundervisning»

Gjerdrum kommune (udatert c) «Henvising pedagogisk- psykologisk tjeneste – gjelder kun utredning av lese- og skrivevansker»

Gjerdrum kommune (udatert d) «Individuell opplæringsplan»

Gjerdrum kommune (udatert e) «Sakkyndig vurdering av behov for spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1»

Gjerdrum kommune (udatert f) «Spesialundervisning». Hentet fra <https://www.gjerdrum.kommune.no/virksomheter/skolene-i-gjerdrum/spesialundervisning/> [29.3.22]

Gjerdrum kommune (udatert g) «Tilmelding til pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)»

Gjerdrum kommune (udatert h) «Årsrapport spesialundervisning»

Forside fotografi: Jessica Bailey fra Unsplash

8 KOMMUNEDIREKTØRENS HØRINGSUTTALELSE

TILBAKEMELDING PÅ ROMERIKE REVISJON IKS SITT HØRINGSUKAST SPESIALUNDERVISNING I GJERDRUM KOMMUNE

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere hvordan Gjerdrum kommune sørger for at elever får oppfylt sin rett til spesialundervisning.

Hovedfunn

1. Saksbehandlingstiden i PP-tjenesten (pedagogisk-psykologisk tjeneste) for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger er for lang.
2. Ikke all dokumentasjon er lagt inn i fagsystemet Acos og lærerne har ikke tilgang til systemet.
3. Skolene har ikke tilstrekkelig oversikt over om elevene får den spesialundervisningen det er gjort vedtak om.

1. PPT

Saksbehandlingstiden var omkring seks måneder i gjennomsnitt ved kontrollens gjennomføring. Nasjonale og kommunens egne føringer sier at den bør være maksimalt tre måneder. Det kan ikke fattes enkeltvedtak om spesialundervisning før en sakkyndig vurdering foreligger. Lang saksbehandlingstid gjør at eleven ikke får avklart sine rettigheter innen rimelig tid. Det er etter revisjonens vurdering grunn til å se alvorlig på dette.

Kommunalsjef støtter forvaltningsrevisjon sin bekymring, og dette har vært en av de igangsatte satsningsområdene på oppvekstområdet. Tydeligere føringer og forventninger med hensyn til satsning, oppgave- og ansvarsfordeling. Rutiner, maler og praksis har blitt gjennomgått noe som bidrar til å sikre en mer forsvarlig saksbehandling. Pr dags dato har ikke PPT venteliste. Ny leder av PPT har også igangsatt og fulgt opp dokumentgjennomgang etter melding 6 sine føringer (2019–2020) Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.

Det pekes på at PP-tjenesten i for stor grad arbeider med mandat 1 (individuell oppfølging- sakkyndige vurderinger), og har for få ressurser til å jobbe med mandat 2 (systemrettet arbeid) inn mot skolene.

Kommunalsjef støtter forvaltningsrevisjon sin bekymring, og dette har også vært en av de igangsatte satsningsområdene på oppvekstområdet. Forrige leder av PP-tjenesten viser til at tjenesten aldri har vært nede på tre måneder saksbehandlingstid, slik Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn. Det er søkt om prosjektmidler for å utvide PPT ressursene med 1 midlertidig stilling i 2 år som pilot der fokuset er systemarbeidet arbeid. Samtidig er det igangsatt en rekke tidlig innsats tiltak i barnehage og skole der gevinsten forventes å være både forbedret oversikt over utprøvde tiltak, tydeligere henvisninger og mulig færre henvisninger til PP-tjenesten.

HØRINGSUKAST SPESIALUNDERVISNING. Aud M Bredesen. 15.4.2022.

Noe som igjen vil opprettholde kortere saksbehandlingstid for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger

2. Fagsystemet Acos

Kommunen tok høsten 2020 i bruk fagsystemet Acos i saksbehandlingen. Undersøkelsen avdekker at ikke all dokumentasjon knyttet til den enkelte elev ved skolene i Gjerdrum er lagt inn i fagsystemet. Funn viser variasjon mellom skolene med tanke på hva som legges inn av dokumentasjon. Det vises også til at lærerne fortsatt ikke har tilgang til Acos. Revisjonen er kjent med at kommunen jobber med å få dette på plass.

3. Manglende tilstrekkelig oversikt over elever som får spesialundervisning

Undersøkelse er utført for å kontrollere om elevene faktisk har fått den spesialundervisning det er gjort vedtak om, og som er beskrevet i enkeltvedtaket og individuell opplæringsplan (IOP).

Revisjonen viser til manglende mulighet til å konkludere fullt ut på spørsmålet om i hvilken grad spesialundervisningen gjennomføres i samsvar med vedtak og individuell opplæringsplan (IOP). Det vises til at revisjonen ikke har noen klare holdepunkter for at dette gjennomgående ikke skjer. Likevel har skolene, etter revisjonens vurdering, ikke tilstrekkelig oversikt over at elevene får den spesialundervisning det er gjort vedtak om.

En hoved satsning på oppvekstområdet er å styrke det tverr- og flerfaglige samarbeidet. Som ledd av å se hele Gjerdrum kommune under ett på oppvekstområdet innbefatter det at skolene skal samordnes også når det gjelder den spesialpedagogiske kompetansen som besittes. Barnets beste skal være førende, individuelle tilpasninger ligeså som det enkelte vedtak anbefaler. Når det er sagt er hovedintensjon at all spesialundervisning skal foregå i klasserommet.

Det nevnes utfordring ved å skaffe tilstrekkelig spesialpedagogisk kompetanse. Etterutdanning er et virkemiddel ved siden av å prioritere aktuelle søkere på stillinger med spesialpedagogisk kompetanse.

Det er behov for å se hvordan barnehagene og skolene kan styrkes med flere yrkesgrupper. Dette er tatt tak i ved at prosjektmidler har gitt oss mulighet til å ansette en LOS for fire år, samt at arbeidet med fler- og tverrfaglig samarbeid er styrket også med økte ressurser dekket av prosjektmidler.

Rutinen for barnehagene og skolene vil gjennomgås for å bedre oversikten over spesialundervisningens timer som gjennomføres i samsvar med enkeltvedtak og individuell opplæringsplan vil bli utarbeidet.

ANBEFALINGER GITT I HØRINGSUKASTET SPESIALUNDERVISNING

På bakgrunn av undersøkelsen er revisjonens anbefalinger som følger;

- Sette inn tiltak som bidrar til å korte ned saksbehandlingstiden for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger.
 - Utført pr dags dato. Per dato er saksbehandlingstiden i PPT innenfor forvaltningslovens rammer på inntil 3 måneder.

- Følge opp at all dokumentasjon knyttet til elever med vedtak om spesialundervisning legges inn i fagsystemet Acos, samt at lærerne, ped ledere og de ansatte i PPT gis nødvendige tilganger.
 - Det er satt et mål for at alle lærere, ped ledere i barnehager og ansatte i PPT i Gjerdrum kommune vil gis nødvendige tilganger i Acos. GDPR hensyntas. Alle kommende brukere av Acos skal motta den nødvendige opplæring. Målet er at all dokumentasjon knyttet til elever, også med vedtak om spesialundervisning, ligger i fagsystemet Acos fra 1.september 2022.

- Sørge for bedre rutiner ved skolene for å holde oversikt over at spesialundervisningen gjennomføres i samsvar med enkeltvedtak og individuell opplæringsplan.
 - Det vil bli utarbeidet en forbedret rutine for gjennomgang av elever som mottar spesialundervisning 2 ganger i året der både skole og PPT er til stede.
 - Enkeltvedtak skal være fattet innen 1 måned etter at sakkyndig vurdering er mottatt. Det skal gis et foreløpig svar dersom det ikke kan treffes enkeltvedtak innen en måned (jmf. veilederen spesialundervisning).
 - Det er igangsatt en pilot ved en av kommunens skoler der det nye opprettede Mestringsteamet bistår i saksoppfølging av enkeltelevsaker der vedtak foreligger. Mestringsteamet skal jobbe med laget rundt barn og unge, men også på lag med hovedpersonene selv
 - Ny overgangsrutine bhg-skole er utarbeidet og implementert
 - Ny overgangsrutine barneskole-ungdomsskole er utarbeidet og implementert
 - Ny leder av PPT har igangsatt møter med alle skoler for planlegging av samarbeid PPT-skole til neste skoleår. Fokuset er rettet både på individ- og systemrettet arbeid.

HØRINGSUKAST SPESIALUNDERVISNING. Aud M Bredesen. 15.4.2022.