

Spesialundersøvisning

Kongsberg kommune

Sammendrag

Bestilling

Kontrollutvalget

sak 14/2021 – 2. mars 2021

Problemstillinger

1. I hvilken grad kartlegges, utredes og vurderes saker om tildeling av spesialundervisning i samsvar med lovkrav og sentrale anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet?
2. I hvilken grad gjennomføres og evalueres spesialundervisning i samsvar med vedtak og individuell opplæringsplan (IOP?)

Kontrollutvalget har valgt ut Raumyr skole, Vestsiden ungdomsskole og Hvittingfoss barne- og ungdomsskole til undersøkelsen, i tillegg til PPT.

Metode og praktisk gjennomføring

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt i *"RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon"*.

Vi har gjennomført oppstartsmøte med den kommunale ledelsen for å orientere om forvaltningsrevisjonen, avklare spørsmål og planlegge gjennomføringen. Fra Kongsberg kommune deltok rektorene ved Raumyr skole og Hvittingfoss barne- og ungdomsskole, assisterende rektor ved Vestsiden ungdomsskole, leder for PPT, oppvekstsjefen, rådgiver ved oppvekstkontoret (revisjonens kontaktperson) og personvernombudet. I oppstartsmøtet gav skolelederne og leder for PPT orienteringer om sine virksomheter. Etter oppstartsmøtet innhentet vi sakkyndige vurderinger fra PPT, enkeltvedtak om spesialundervisning (skoleårene 2019/ 2020 og 2020/ 2021), individuelle opplæringsplaner (skoleårene 2019/ 2020 og 2020/ 2021) og årsrapport for skoleåret 2019/ 2020. Vi ba om dokumenter for et utvalg elever ved hver av de tre skolene. Senere har vi snakket med ledelse og ansatte. Vi har gjort stikkprøver gjennom telefonintervju til et utvalg av foresatte fordelt på de tre skolene. Metodevalg og personvern er nærmere omtalt i kapittel 2.

Revisjonskriterier

Som kilder for revisjonskriteriene i dette prosjektet har vi i hovedsak benyttet opplæringsloven kapittel 5 og Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning. I kapittel 3 fremgår de utledede revisjonskriteriene til problemstillingene, og i vedlegg 4 fremgår selve utledningen av disse.

Oppsummering og konklusjoner: Utredning og tildeling av spesialundervisning

Revisjonens konklusjon er at skolene og PPT i stor grad kartlegger, utreder og vurderer saker om tildeling av spesialundervisning i samsvar med lovkrav og sentrale anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet. I denne samlede vurderingen har vi lagt mest vekt på ressursgruppemøtene, henvisningsarbeidet, PPTs utredningsarbeid og sakkyndige vurdering, samt det reelle arbeidet med og innholdet i individuelle opplæringsplaner. Men samtidig er det klare forbedringspunkter på direkte elevinvolvering og arbeidet med enkeltvedtakene.

Det blir holdt ressursgruppemøter om eleven før henvisningen blir skrevet. Her deltar PPT, som gjør at PPT har en viss kjennskap til eleven også før henvisningen kommer. Kommunens mal for henvisning til PPT er god, og brukt riktig vil den være med å sikre at kravene til henvisningsarbeidet overholdes. Henvisninger viser at med saken følger undersøkelse med egnet kartleggingsmaterieell, ressursgruppemøter, samtaler med foresatte og kartlegging og dokumentasjon. Foresatte har samtykket. Dokumentgjennomgangen viser at barnets egen stemme i henvisningen først og fremst kommer fram gjennom de foresatte. Det betyr at skolene bør gjøre det tydeligere hvordan barnets egen stemme blir hørt og kommer fram i henvisningen til PPT.

PPT snakker systematisk med barn og foresatte. Revisjonens konklusjon er at PPT opplyser sakene forsvarlig, at sakkyndige vurderinger i hovedsak belyser det de skal, og at tilrådingene gjennomgående er tilstrekkelig konkrete. For noen elever er det mer generelt formulerte opplæringsmål, men vi legger til grunn at det må forstås på bakgrunn av elevens konkrete situasjon og behov. Det kan likevel styrkes hvordan de sakkyndige vurderingene gjør det tydelig hvordan barnets mening er vektlagt.

Elevene har enkeltvedtak om spesialundervisning, som tildeler spesialundervisning i samsvar med det PPT har anbefalt. Men vedtakene er gjennomgående ikke tilstrekkelig klare og tydelige på hva slags kompetansemål og opplæringstilbud eleven skal ha. Og vedtakene tar ikke stilling til hva som er til barnets beste. Når det gjelder organisering av opplæringstilbudet, er den klare tendensen ved alle tre skolene at dette beskrives ganske generelt i enkeltvedtaket. Det er ganske vanlig at enkeltvedtakene sier at undervisningen organiseres som 1:1-undervisning, gruppe- eller klasseundervisning, alt etter hva som vurderes som hensiktsmessig ut fra elevens dagsform m.m. Skolelederne har opplyst at det her er en balansegang mellom elevens rettssikkerhet og behovet for fleksibilitet i organiseringen av spesialundervisningen, av hensyn til eleven selv. Revisjonen mener at et ønske om fleksibilitet er legitimt, men vedtaket må gjøre det klart hva fleksibiliteten består i. Med for vide beskrivelser av organiseringen, har fleksibiliteten få grenser, og da er det ikke klart hvor grensene for den går.

Revisjonens vurdering er at elevene har individuelle opplæringsplaner som isolert sett er av god kvalitet. Blant de foresatte vi har spurt, svarer nesten alle ja på om skolen etterspør synspunkter ved skolestart, om enn på noe ulike måter. Nesten alle opplever at deres synspunkter blir lyttet til av skolen. Ledelse og ansatte ved flere av skolene forteller at det er sjelden foresatte har sterke synspunkter på utformingen av IOP. Det gjøres mye god elev- og hjeminvolvering som ikke kommer direkte til uttrykk i dokumentasjonen, men samtidig ser vi at den direkte elevinvolveringen kan

styrkes og dokumenteres bedre. Kravet er at tilbud om spesialundervisning skal så langt råd er, utformes i samarbeid med eleven og elevens foreldre, og det er et strengt krav.

Revisjonens konklusjon er at saksbehandlingen hos PPT i hovedsak skjer uten ugrunnet opphold, men at det er eksempler på for lang saksbehandlingstid. For skolenes del blir enkeltvedtakene om tildeling av spesialundervisning gjennomgående gjort for sent. Noen variasjoner er det, men for skoleåret 2020/2021 var tendensen lik for alle tre skolene (vedtak fra midten av september og utover), og Vest siden hadde flere vedtak som ikke kom på plass før over årsskiftet. Skolene kan ikke ta i bruk en individuell opplæringsplan før vedtak er gjort, heller ikke med foresattes samtykke. Og det er klart at eneundervisning krever enkeltvedtak om spesialundervisning. Dessuten har tidspunktet for vedtaket stor praktisk betydning for foresattes klagerett til statsforvalteren. Jo lenger tid det går, jo mindre er det igjen av skoleåret før statsforvalterens vedtak i klagesak foreligger. Det reelle arbeidet med å ta stilling til neste års spesialundervisningstilbud starter egentlig tidlig nok, vanligvis. IOP foreligger ofte klar til bruk fra skoleårets start, selv om formell datering skjer noe senere, og selv om enkeltvedtaket kommer for sent. Det bør bety at praksis kan korrigeres relativt enkelt i mange tilfeller, selv om vi er klar over at pedagoger lager individuelle opplæringsplaner, mens det er ledelsen som skriver vedtakene.

Oppsummering og konklusjoner: Gjennomføring og evaluering av spesialundervisning

Revisjonens konklusjon er at spesialundervisningen ikke fullt ut gjennomføres som forutsatt i enkeltvedtak og individuelle opplæringsplaner. Undervisningen tar utgangspunkt i dags- eller ukeplaner som noen ganger bygger på klassens, men andre ganger utarbeides helt spesifikt for den enkelte elev. Noen ganger blir spesialundervisning ikke gjennomført som planlagt, typisk på grunn av sykdom hos skolens ansatte. Både ledelse og ansatte ved alle tre skolene har opplyst skolene ikke har et system som sikrer oversikt over avvik mellom spesialundervisningen som er planlagt, og spesialundervisningen som faktisk blir gjennomført. Det er heller ikke systemer for å ta igjen tapt spesialundervisning. Vi har likevel merket oss det som har blitt opplyst fra enkelte, om at man forsøker å kompensere for det, dersom noen elever har mistet spesielt mye spesialundervisning i en periode. Utgangspunktet er at tapt spesialundervisning skal tas igjen dersom det er pedagogisk forsvarlig, noe som krever konkrete vurderinger i det enkelte tilfelle.

Tap av spesialundervisning som følge av fravær blant ansatte, oppstår i forskjellige situasjoner, som er svært ulike hverandre. Den ene ytterkanten er at en assistent som eleven kjenner fra før, overtar en time pedagogen skulle hatt, med et opplegg forberedt av pedagogen. Vi har unisont fra pedagoger og assistenter fått opplyst at dette faglig sett er en bedre løsning enn å sette inn en ukjent pedagog som vikar. I prinsippet er det likevel tale om tapt spesialundervisning. I den andre ytterkanten er situasjonen der skolen står helt uten tilbud til eleven, og må ringe foresatte.

Disse situasjonene oppstår med ulik hyppighet. Det eksisterer ikke sikre data på omfanget, men de undersøkelsene vi har gjort ved en av de store skolene, gir et bilde av det generelle fenomenet over tid. At skolen må ringe foresatte skjer sjelden, 3-4 ganger i løpet av et skoleår, skolen sett under ett.

Ledelsen har opplyst at det skjer relativt ofte, dvs. om lag ukentlig skolen sett under ett, både at assistent overtar for pedagog, og at en elev blir ivaretatt av kontaktlærer i klassen, i stedet for å ha en egen ressurs. Dette er med andre ord ikke noe som skjer en sjelden gang.

Tap av spesialundervisning rammer elevene skjevt. Mange elever kan ganske enkelt ikke være alene, og de er i praksis ikke alene. Disse elevene klarer skolene nær alltid å organisere et tilbud til. Andre elever kan fint fungere i klassesituasjonen sosialt, men har spesialundervisning av rent faglige grunner. Men for å dekke opp for fravær andre steder, blir ansatte flyttet bort fra denne eleven. At dette kan gjenta seg, er på det rene. Fra ansatte ved en av skolene har vi fått anslått at det ikke skjer hele tiden, men periodevis, og at eleven da kan miste «mange» timer. Vi har også fått anslått at (over år) har en konkret elev trolig blitt ivaretatt i klassen (framfor med egen ressurs) i snitt en gang i uken. Dette innebærer i praksis at den stille jenta, eller gutten, i klassen oftere enn andre mister spesialundervisning. Vi tviler ikke på at skolene hver eneste morgen forsøker å håndtere situasjonen den står i på best mulig måte, altså at skolene setter sammen personalkabalen på beste måte, med de ressursene de faktisk har tilgjengelig der og da. Men det hjelper ikke eleven som systematisk mister mer spesialundervisning enn andre.

Revisjonens konklusjon om evaluering av spesialundervisningen er at årsrapportene gjennomgående ikke inneholder noe eget som kan regnes som en skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått. Revisjonen mener ikke at det kan forventes detaljert omtale om hvordan undervisningen har blitt gjennomført uke for uke, men det må gjøres en sammenfatning og større avvik mellom planlagt og gjennomført spesialundervisning bør gå fram av årsrapporten. Derimot inneholder årsrapportene vurdering av elevens utvikling, og bruken av malen sikrer at målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen evalueres hver for seg. Det er en klar tendens til at malens kommentarfelt brukes aktivt og godt, selv om det også er eksempler der årsrapporten ikke er god nok, f.eks. ved at det svares «nei» på måloppnåelse, uten at kommentarfeltet brukes til forklaring. Ingen av årsrapportene sier noe om, når og hvordan elev eller foresatte er involvert i evalueringen som gjøres mot slutten av skoleåret.

Anbefalinger

Viken kommunerevisjon IKS anbefaler Kongsberg kommune å sette inn tiltak for å:

- Sikre at enkeltvedtak om tildeling av spesialundervisning blir gjort tidlig nok, med tilstrekkelig presis beskrivelse av spesialundervisningens innhold, og med vurdering av hva som er til barnets beste.
- Etablere system for å holde oversikt over spesialundervisning som går tapt, og system for å vurdere om og hvordan tapt spesialundervisning skal tas igjen.
- Styrke elevmedvirkningen i planlegging og evaluering av spesialundervisning.

Anbefalingene gjelder Raumyr skole, Hvitvingfoss barne- og ungdomsskole og Vestsiden ungdomsskole. Den siste anbefalingen gjelder også PPT, i det vi viser til at det kan styrkes hvordan

barnets stemme blir *vektlagt* i PPT sine sakkyndige vurderinger. Ettersom observasjonene på tvers av skolene er relativt like, mener vi rådmannen bør vurdere å selv undersøke om anbefalingene er relevante også for Kongsberg kommunes andre barne- og ungdomsskoler.

Andre forhold

Avslutningsvis i rapporten nevner vi noen forhold vi mener kontrollutvalget og kommunestyret bør kjenne til. Dette er forhold vi ikke har funnet grunnlag for å knytte anbefalinger til. Dels fordi det ikke nødvendigvis er tale om avvik fra gjeldende krav, dels fordi de rører ved spørsmål om prioritering av ressurser, og dels fordi de handler om rent pedagogisk-faglige spørsmål:

- Ansatte ved alle de tre skolene etterlyser mer samarbeids- og veiledningstid mellom pedagoger og assistenter. Pedagoger opplyser at samarbeidstid direkte virker inn på kvaliteten på spesialundervisningen, og dermed på muligheten til å nå elevens opplæringsmål. Noen steder blir dette i dag løst ved at assistenter har sagt seg villige til å gjennomføre slike samarbeidsmøter i matpausen. Vi har også fått opplyst at det hender at kommunikasjon om enkeltelever i stor grad løses ved kommunikasjon på nettbrett, eller korte samtaler dersom man møter hverandre i gangen.
- Det ligger ikke til revisjonen å formulere anbefalinger om en generell ressursmessig styrking av spesialundervisning. Men vi tillater oss å stille spørsmål ved om skolene har ressurser til å *ta igjen* tapt spesialundervisning senere på året, når situasjonen pr. i dag er slik at knappe ressurser er medvirkende til at det *løpende* velges å sette inn assistenter for pedagoger.
- De siste årene har utviklingen gått i retning av mindre spesialundervisning og at flere elever skal ivaretas innenfor rammene av tilpasset opplæring. Revisjonen mener å spore at ledelse og ansatte ser ulikt på utviklingen. Uten å tillegge verken alle lederne eller alle ansatte de samme synspunktene, ser hovedtendensen ut til å være at ledelsen mener at utviklingen er velbegrunnet. Pedagoger og assistenter er ikke like entusiastiske, slik vi oppfatter dem. Jevnt over så oppfatter vi det slik at målsetningen med dreining mot mer tilpasset opplæring anerkjennes som fornuftig og god, men de ansatte peker også på utfordringer.

Et utkast til rapport har blitt oversendt rådmannen til uttalelse. Rådmannens uttalelse i e-brev av 11. oktober 2021 er vedlagt rapporten. Det har ikke blitt gjort endringer fra utkast til rapport til endelig rapport.

Innhold

1.	Innledning.....	10
1.1.	Bakgrunn for prosjektet	10
1.2.	Problemstillinger	10
1.3.	Leseveiledning	10
2.	Metode	12
2.1.	Generelt	12
2.2.	Personvern	14
3.	Revisjonskriterier.....	15
3.1.	Sentrale kilder til revisjonskriterier	15
3.2.	Utledelede revisjonskriterier problemstilling 1	16
3.3.	Utledelede revisjonskriterier problemstilling 2	17
3.4.	Fullstendig utledning av revisjonskriterier	17
4.	Bakgrunnskunnskap.....	18
4.1.	Innledning	18
4.2.	Barneombudets fagrapport «Uten mål og mening?», 2017	19
4.3.	Nordahl-gruppen: «Inkluderende fellesskap for barn og unge», 2018	20
4.4.	Meld. St. 6 (2019-2020).....	21
4.5.	Fylkesmennes tilsyn i 2019	21
4.6.	Forslag til ny opplæringslov	22
5.	Om spesialundervisning i Kongsberg kommune.....	24
5.1.	Organiseringen av sektoren	24
5.2.	Utviklingstrekk i spesialundervisning	24
5.3.	Kort om de tre skolene	26
	Raumyr skole	26
	Vestsiden ungdomsskole	26
	Hvitvingfoss barne- og ungdomsskole.....	27
6.	Utredning og tildeling av spesialundervisning.....	28
6.1.	Skolenes henvisning til PPT	28
	Mal for henvisning til PPT	28
	Ressursgruppemøter	29
	Gjennomgatte henvisningsskjemaer	29
	Revisjonens vurdering	30
6.2.	PPT sitt arbeid med sakkyndige vurderinger	30
	De sakkyndige vurderingene.....	31
	Nærmere om konkretiseringsnivået.....	32
	PPT opplyser.....	34
	Revisjonens vurdering – involvering av elev og foresatte	35
	Revisjonens vurdering – sakens opplysning.....	36
	Revisjonens vurdering – årstimer og organisering.....	37
6.3.	Skolenes vedtak og IOP	38
	Mal for enkeltvedtak om spesialundervisning.....	38

	Mal for individuell opplæringsplan	39
	Raumyr skole	40
	Vestsiden ungdomsskole	42
	Hvittingfoss barne- og ungdomsskole.....	44
	Foresatte	47
	Revisjonens vurdering – enkeltvedtak.....	47
	Revisjonens vurdering – IOP	50
	Revisjonens vurdering – involvering av elev og foresatte	50
	Kommentar til utviklingen de senere år	51
6.4.	Saksbehandlingstid	52
	Saksbehandlingstid hos PPT.....	52
	Saksbehandlingstid i skolene.....	53
	Revisjonens vurdering	54
7.	Gjennomføring og evaluering av spesialundervisning	58
7.1.	Gjennomføring av spesialundervisning	58
	Raumyr skole	58
	Vestsiden ungdomsskole	61
	Hvittingfoss barne- og ungdomsskole.....	62
	Foresatte	64
	Revisjonens vurdering – gjennomføring	64
	Revisjonens vurdering – tapt spesialundervisning.....	66
	Nærmere om omfanget av tapt spesialundervisning.....	68
7.2.	Evaluering av spesialundervisning.....	71
	Mal for årsrapport	71
	Raumyr skole	71
	Vestsiden ungdomsskole	72
	Hvittingfoss barne- og ungdomsskole.....	73
	Foresatte	73
	Revisjonens vurdering – årsrapport.....	74
	Revisjonens vurdering – involvering av eleven	75
	Revisjonens vurdering – kopi av årsrapporten	75
8.	Oppsummering, konklusjon og anbefalinger	76
8.1.	Oppsummering og konklusjon – problemstilling 1.....	76
8.2.	Oppsummering og konklusjon – problemstilling 2	78
8.3.	Anbefalinger.....	81
8.4.	Andre forhold.....	81
	Referanser	84
	Vedlegg 1 – Uttalelse fra rådmann, datert 11. oktober 2021	85
	Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon.....	87
	Vedlegg 3 – Metode.....	90
	Vedlegg 4 – Utledning av revisjonskriterier.....	92

1. Innledning

1.1. Bakgrunn for prosjektet

Kontrollutvalget i Kongsberg kommune vedtok i sitt møte 2. mars 2021 at Viken kommunerevisjon IKS skulle gjennomføre en forvaltningsrevisjon av spesialundervisning i kommunen.

Forvaltningsrevisjonen har sin bakgrunn i kommunestyrevedtak i forbindelse med budsjettbehandlingen for 2021, og ble drøftet i kontrollutvalgets møter 26. januar og 2. mars.

1.2. Problemstillinger

Følgende problemstillinger er vedtatt for forvaltningsrevisjonen:

1. I hvilken grad kartlegges, utredes og vurderes saker om tildeling av spesialundervisning i samsvar med lovkrav og sentrale anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet?
2. I hvilken grad gjennomføres og evalueres spesialundervisning i samsvar med vedtak og individuell opplæringsplan (IOP?)

Kontrollutvalget har valgt ut Raumyr skole, Vestsiden ungdomsskole og Hvitvingfoss barne- og ungdomsskole til undersøkelsen, i tillegg til PPT.

Undersøkellesperioden er skoleåret 2019-2020 og første semester av skoleåret 2020-2021.

Det går fram av den vedtatte prosjektplanen at forvaltningsrevisjonen ikke skal innebære en vurdering av den rent faglige (pedagogiske) utøvelsen av spesialundervisningen til den enkelte elev.

I kontrollutvalgets møte 15. juni 2021 orienterte revisjonen om status for arbeidet, og om observasjonen av at skolene ikke har systemer for registrering av tapt spesialundervisning, eller for å vurdere om og hvordan tapt spesialundervisning skal tas igjen. Skolene var gjort kjent med at revisjonen ville orientere om dette. Kontrollutvalget ga uttrykk for at det ønsket at revisjonen skulle gjøre undersøkelser som kunne gi et bilde av omfanget av tapt spesialundervisning. Dette er omtalt i eget avsnitt avslutningsvis i kapittel 7.1.

1.3. Leseveiledning

Kapittel 2 omhandler revisjonens metodevalg og kapittel 3 viser kilder til revisjonskriterier og de utledede revisjonskriteriene. Fullstendig utledning av revisjonskriterier finnes i vedlegg 3.

Kapittel 4 gir leseren bakgrunnskunnskap om blant annet offentlige utredninger om spesialundervisning de senere år. Her omtaler vi også fylkesmennes tilsyn med spesialundervisning i 2019, samt Regjeringens forslag til ny opplæringslov (august 2021).

Kapittel 5 omtaler kort organiseringen av skolene i Kongsberg kommune og sentral statistikk om spesialundervisning. Kapittel 6 omhandler problemstilling 1, dvs. utredning og tildeling av spesialundervisning. Kapittel 7 omhandler problemstilling 2, dvs. gjennomføring og evaluering av spesialundervisning. Kapittel 8 inneholder revisjonens oppsummering, konklusjoner og anbefalinger.

De tre skolene har ulik ledelsesstruktur, både mht. antall ledere og hvilke roller og ansvar de enkelte har. For enkelhets skyld bruker rapporten i hovedsak begrepet «ledelsen ved skolen» når det opplyses om hva som har blitt opplyst fra den enkelte skole.

Rapporten bruker uttrykket «assistent» om gruppen av ansatte som ikke er pedagoger, dvs. f.eks. barne- og ungdomsarbeidere. Uttrykket er godt etablert i dagligtale, og brukes også av skolene i enkeltvedtak om tildeling av spesialundervisning.

2. Metode

2.1. Generelt

Prosjektet er gjennomført av revisjonens egne ansatte på bakgrunn av kravene som stilles til gjennomføring av forvaltningsrevisjon som prosjekt. Det vil si at gjennomgangen er basert på *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*¹ som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF).

Under følger en beskrivelse av valgte metoder i denne revisjonen.

Vi gjennomførte oppstartsmøte med den kommunale ledelsen for å orientere om forvaltningsrevisjonen, avklare spørsmål og planlegge gjennomføringen. Fra Kongsberg kommune deltok rektorene ved Raumyr skole og Hvittingfoss barne- og ungdomsskole, assisterende rektor ved Vestsiden ungdomsskole, leder for PPT, oppvekstsjefen, rådgiver ved oppvekstkontoret (revisjonens kontaktperson) og personvernombudet. I oppstartsmøtet gav skolelederne og leder for PPT orienteringer om sine virksomheter.

Etter oppstartsmøtet utarbeidet hver av de tre skolene to anonymiserte lister med oversikt over elever som hadde spesialundervisning skoleåret 2020/ 2021. Den ene listen viste elever som hadde hatt spesialundervisning også tidligere skoleår, den andre listen viste elever som ikke hadde hatt det. Begge de anonymiserte listene inneholdt opplysninger om klassetrinn, kjønn, årstimer spesialundervisning i vedtaket, samt hvordan spesialundervisning i hovedsak var organisert (1:1, gruppe eller i klasse). Listene var anonymiserte av personvernansyn. Hensikten var å bruke de anonymiserte listene til å gjøre et utvalg av elever der vi ba om ytterligere opplysninger. Da ønsket vi ikke personopplysninger (navn) om de elevene som ikke var del av dette utvalget.

Basert på disse listene, ba revisjonen skolene om å sende nærmere opplysninger om et utvalg elever med spesialundervisning. Ved Raumyr skole ba vi om opplysninger om 12 av 28 elever. Ved Hvittingfoss barne- og ungdomsskole ba vi om opplysninger om 8 av 14 elever. Ved Vestsiden ungdomsskole skole ba vi om opplysninger om 12 av 28 elever.

For disse elevene fikk vi tilgang til: Sakkyndig vurdering fra PPT, enkeltvedtak om spesialundervisning (skoleårene 2019/ 2020 og 2020/ 2021), individuelle opplæringsplaner (skoleårene 2019/ 2020 og 2020/ 2021) og årsrapport for skoleåret 2019/ 2020. Personopplysningene ble overlevert på separate, krypterte minnepinner. Når det gjelder skolenes henvisninger til PPT, har vi senere innhentet direkte fra PPT de fem nyeste henvisningene (regnet fra 31. desember 2020 og bakover) fra hver av de tre skolene. Bakgrunnen for dette, var at en del sakkyndige vurderinger i utvalget var noen

¹ Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

år gamle, og henvisningene forut for disse var derfor så gamle at de ikke ville gi et dekkende bilde av nyere praksis.

Vi har også fått tilsendt kommunens sentrale maler for de nevnte typene dokumenter, og sammenlignet de faktiske enkeltvedtakene m.m. med malen.

Analyse av de nevnte dokumentene har vært et sentralt metodegrep når det gjelder spørsmål om PPTs sakkyndigarbeid og skolenes enkeltvedtak, individuelle opplæringsplaner og årsrapporter tilfredsstillende gjeldende krav. Regelverket stiller klare krav til hva disse dokumentene skal inneholde. Sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak, individuelle opplæringsplaner og årsrapporter er samtidsnær dokumentasjon, som er utarbeidet med sikte på det løpende arbeidet med spesialundervisning (ikke med tanke på revisjonen).

Samtidig har det hele tiden vært klart for revisjonen at dokumentanalyse alene ikke ville gi tilstrekkelig sikre svar på alle spørsmål i prosjektet. Særlig når det gjelder spørsmål som gjelder den konkrete gjennomføringen av spesialundervisning, har det vært viktig å innhente informasjon gjennom intervju/ samtaler.

Vi gjennomførte i juni 2021 separate møter/ intervjuer (digitalt) med lederne ved de tre skolene og PPT, der vi – blant annet – gikk gjennom revisjonens foreløpige vurderinger. Videre har vi gjennomført gruppeintervjuer med pedagoger og ansatte ved hver av de tre skolene. Dette innebærer at vi ved Raumyr skole har snakket med rektor, to undervisningsinspektører, avdelingsleder forsterket enhet, fem pedagoger og fire assistenter. Ved Hvitvingfoss barne- og ungdomsskole har vi snakket med rektor, tre pedagoger og tre assistenter. Ved Vestsiden ungdomsskole har vi snakket med rektor, assisterende rektor og to pedagoger.

De ansatte har fått spørsmål om arbeidet med enkeltvedtak og IOP, hvordan IOP overføres til det daglige arbeidet, fleksibilitet ved organiseringen av spesialundervisningen, hva som skjer ved sykdom/ fravær hos ansatte, dreiningen de siste årene med mindre spesialundervisning m.m. Pedagoger og assistenter fikk i forkant oversendt informasjon om forvaltningsrevisjonen og hvilke tema vi ønsket å snakke med dem om. Vi skrev referat fra hvert av intervjuene, som de ansatte har fått tilsendt og deretter verifisert innholdet i. For PPT har det vært tilstrekkelig med dokumentanalyse og dialog med leder alene. PPT-leder har også supplert med interne rutinebeskrivelser m.m.

Både når det gjelder gjennomgåtte dokumenter og gjennomførte intervjuer/ samtaler, er det tale om et utvalg. Med andre ord har vi ikke undersøkt alle elever med spesialundervisning ved de tre skolene, eller snakket med alle ansatte med oppgaver innenfor området. Vi har løpende vurdert behovet for å utvide utvalget, dvs. innhente skriftlige opplysninger om flere elever og/ eller intervju flere av kommunens ansatte. Vår vurdering har vært at det ikke har vært behov for det. Begrunnelsen er at det er så stor grad av sammenfall av opplysninger fra de ulike kildene, at de innhentede opplysningene gir grunnlag for konklusjoner med tilstrekkelig grad av sikkerhet. Dette gjelder både 1) at observasjonene innad i de tilsendte dokumentene følger den samme tendensen, 2) at gruppeintervjuene med ansatte ikke viser store variasjoner i synspunkter innad i gruppene eller

mellom gruppene, og 3) at det i stor grad er samsvar mellom det som blir opplyst fra pedagoger, assistenter og ledelse.

Når det gjelder informasjon fra foresatte, har vi funnet det tilstrekkelig å gjøre stikkprøver gjennom telefonintervju til et mindre utvalg av foresatte til åtte barn, fordelt på de tre skolene. Begrunnelsen for både utvalgets størrelse og hva de har fått spørsmål om, er at mange spørsmål har latt seg avklare gjennom direkte dialog med ansatte og ledelse ved skolene og i PPT. De foresatte har fått spørsmål om hvordan de oppfatter at barnets syn blir vektlagt ved planlegging av spesialundervisningen ved skoleårets start, om de får melding om det dersom spesialundervisning faller bort pga. fravær av pedagog eller assistent, og om de vet hvordan elevens syn blir vektlagt ved evalueringen ved skoleårets slutt.

Med gyldige data (validitet) menes at det skal være samsvar mellom problemstillingene og revisjonskriteriene for undersøkelsen, og de data som er samlet inn. Vi mener at data i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene ved at vi har relevant og tilstrekkelig informasjon. Gyldighet er sikret gjennom kombinasjon av fakta og funn fra dokumentanalyse, gjennomgang av saksdokumenter, samt muntlig informasjon fra kommunen.

Med pålitelige data (reliabilitet) mener vi at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. For å sikre at data er pålitelige, er det nødvendig å vurdere eventuelle feilkilder. Dette er ivarettatt ved kvalitetssikring av faktaopplysningene som fremkommer i dokumenter, og verifisering av faktaopplysninger fra intervju/ møter og mottatt informasjon/dokumentasjon.

Vi vurderer at informasjonen vi har innhentet i forbindelse med revisjonen av spesialundervisningen i Kongsberg kommune er relevant, pålitelig og gyldig, og finner at dette er tilfredsstillende. VKRs vurdering er at metodebruk og kildetilfang i denne forvaltningsrevisjonen har gitt tilstrekkelig grunnlag til å gi svar på problemstillingene som kontrollutvalget har vedtatt.

Utkast til rapport har blitt sendt rådmannen for uttalelse. Rådmannens uttalelse følger rapporten som vedlegg.

2.2. Personvern

Personopplysninger som blir innhentet i forbindelse med en forvaltningsrevisjon vil være minimale, de vil være tilstrekkelig sikret og kun være tilgjengelige for dem det er nødvendig for. VKR tilstreber å kun etterspørre data som inneholder personopplysninger der det er nødvendig. Som nevnt ovenfor har vi i startfasen av arbeidet bedt skolene om anonymiserte lister over elever med spesialundervisning, fordi vi ikke ønsket å samle inn personopplysninger (navn) på elever som ikke ville bli en del av vårt utvalg. For elevene som faktisk har inngått i utvalget, har personopplysninger blitt overlevert revisjonen på separate, krypterte minnepinner. Kommunens personvernombud deltok i oppstartsmøtet. Det er lagt vekt på å utarbeide rapporten på en måte som ikke gir risiko for å røpe personopplysninger om elever med spesialundervisning.

3. Revisjonskriterier

3.1. Sentrale kilder til revisjonskriterier

Sentrale kilder til revisjonskriterier² er:

- Barnekonvensjonen av 20. november 1989, gjort til del av norsk rett ved menneskerettsloven (L21.05.1999 nr. 30)
- Kapittel 5 i opplæringslova (L17.07.1998 nr. 61).
- Utdanningsdirektoratets Veileder for spesialundervisning (2014/ 2021)

Barnekonvensjonen skal garantere at alle barn nyter godt av grunnleggende menneskerettigheter. Opplæring er en slik menneskerett. Retten er regulert i barnekonvensjonen artikkel 28 og 29. Opplæringen skal utvikle barnets personlighet, talenter og evner så langt det er mulig. Retten til opplæring må ses i sammenheng med prinsippet om «barnets beste» i barnekonvensjonen artikkel 3. Det er ikke nok å legge vekt på barnets beste. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som berører barn. For å vite hva som er elevens beste i opplæringen, må man høre eleven. Etter barnekonvensjonen artikkel 12 skal barn garanteres retten til fritt å gi uttrykk for sitt syn i alle forhold som berører dem. En vurdering av om eleven skal ha spesialundervisning, hva innholdet i spesialundervisningen skal være og hvordan den skal organiseres, er forhold som i stor grad berører eleven. Barnekonvensjonen artikkel 23 gir barn med funksjonsnedsettelse rett til en opplæring og undervisning som fremmer barnets sosiale integrering og personlige utvikling.

Opplæringslova kapittel 5 regulerer spesialundervisning i skolen. Paragraf § 5-1 fastslår at elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Kapitlets øvrige bestemmelser regulerer blant annet krav til sakkyndig vurdering, hvilken rolle PPT har, saksbehandlingskrav til vedtak og individuell opplæringsplan m.m.

Utdanningsdirektoratet har utgitt Veileder i spesialundervisning³, publisert 2014, sist endret i januar 2021. Dokumentet gir blant annet veiledning for tilpasning innenfor ordinær opplæring, henvisning til PPT, sakkyndig vurdering, vedtak og planlegging, samt gjennomføring og evaluering.

² Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere kommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse, regeletterlevelse osv. Sammenholdt med faktabeskrivelsen danner revisjonskriteriene basis for de analyser og vurderinger som foretas, de konklusjoner som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

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

3.2. Utledelede revisjonskriterier problemstilling 1

For forvaltningsrevisjonens første problemstilling (utredning, kartlegging og tildeling) har vi utledet revisjonskriteriene nedenfor:

Tema: Henvisning til PPT

1. Skolens henvisning til PPT bør være skriftlig og inneholde skolens kartlegging, iverksatte tiltak for å tilpasse opplæringen, og evaluering av disse tiltakene.
2. Foresatte eller eleven skal samtykke til henvisning til PPT.
3. Skolen skal legge til rette for at barnet får si sin mening før henvisning til PPT.

Tema: PPTs sakkyndige arbeid

1. PPT skal høre barnet og foresatte under arbeidet med sakkyndig vurdering, og det skal legges vekt på barnets mening.
2. Saken skal opplyses forsvarlig.
Sakkyndig vurdering skal belyse:
 - eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
 - lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringa
 - realistiske opplæringsmål for eleven
 - om man kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet
 - hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud.
 Tilrådingen i sakkyndig vurdering bør være klar, tydelig og individualisert.
3. Elevens anbefalte behov for spesialundervisning skal angis i timer, og bør angis i årstimer. Tilrådingen bør omtale eventuell bruk av gruppe- og eneundervisning.

Tema: Enkeltvedtak og IOP

1. Elever som får spesialundervisning, skal ha enkeltvedtak om det. Enkeltvedtaket skal klart og tydelig si hva slags kompetansemål og opplæringstilbud eleven skal ha. Vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering, skal vise hvorfor opplæringstilbudet likevel oppfyller retten til nødvendig spesialundervisning. Vedtaket skal ta stilling til hva som er til barnets beste.
2. Elever som får spesialundervisning, skal ha individuell opplæringsplan (IOP). IOP skal vise mål for og innholdet i opplæringen, og hvordan opplæringen skal drives. IOP skal bygge på enkeltvedtaket, og tiltak i planen skal ha forankring i enkeltvedtaket.
3. Tilbud om spesialundervisning skal så langt råd er, utformes i samarbeid med eleven og elevens foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn.

Tema: Saksbehandlingstid

1. Saker om spesialundervisning skal avgjøres innen rimelig tid.

3.3. Utledelede revisjonskriterier problemstilling 2

For forvaltningsrevisjonens andre problemstilling (gjennomføring og evaluering) har vi utledet revisjonskriteriene nedenfor:

Tema: Gjennomføring av spesialundervisning

1. Spesialundervisningen skal gjennomføres som forutsatt i vedtaket og IOP.
2. Skolen må ha oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning. Tapt spesialundervisning skal tas igjen, dersom det er pedagogisk forsvarlig.

Tema: Evaluering av spesialundervisning

1. Skolen skal en gang i året utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling. Elevens utvikling skal vurderes ut fra målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen.
2. Eleven bør involveres i evalueringen.
3. Skolen skal sende oversikten og vurderingen til eleven eller til elevens foreldre, og til kommunen.

3.4. Fullstendig utledning av revisjonskriterier

Fullstendig utledning av revisjonskriteriene finnes i vedlegg til rapporten.

4. Bakgrunnskunnskap

4.1. Innledning

I kapittel 4 presenterer vi noen sentrale, offentlige dokumenter fra de siste årene som belyser utfordringer kommunene møter når de skal gi elever tilbud om spesialundervisning.

I kapittel 4.2 omtaler vi Barneombudets fagrapport fra 2017, i kapittel 4.3 omtaler vi Nordahl-gruppens ekspertrapport fra 2018. I kapittel 4.4 ser vi på Regjeringens oppfølging av blant annet Nordahl-rapporten. Kapittel 4.5 omhandler resultatet fra fylkesmennenes tilsyn med kommunene i 2019. Kapittel 4.6 omhandler Regjeringens forslag til ny opplæringslov, som kom i slutten av august 2021.

Hver for seg peker flere av disse dokumentene på ulike utfordringer innenfor spesialundervisning.

En av disse utfordringene, mener flere, er det *systemet* som er bygd opp for å utrede, tildele, gjennomføre og evaluere spesialundervisning. Med dette sikter vi til PPT sin rolle med sakkyndige utredninger, retten til enkeltvedtak m.m. Dette går fram av opplæringslova, og er også reflektert i revisjonskriteriene omtalt i kapittel 3.

Men det er viktig å understreke at kommunene på sin side, ikke har noe annet valg enn å yte spesialundervisning innenfor disse rammene, som (særlig) Nordahl-gruppen og (delvis) Barneombudet kritiserer. Endring av disse rammene er et politisk spørsmål på nasjonalt nivå. Også fylkesmannens tilsyn forholder seg til lovens rammer.

Samtidig må det understrekes at både Barneombudet og fylkesmennene (nå: statsforvalterne) klart peker på at praksis ikke alltid er i samsvar med de krav og forventninger som allerede gjelder, og som følger av loven.

Det er viktig å ha klart for seg de ulike dokumentenes ståsted og formål i den videre lesningen.

Leseren bør også være oppmerksom på at Regjeringens forslag til ny opplæringslov, som ble sendt på høring i slutfasen av revisjonens arbeid med denne rapporten, *ikke* legger opp til å fjerne den individuelle retten til spesialundervisning. Regjeringen legger også opp til å videreføre sentrale elementer i dagens ordning (sakkyndige vurderinger, individuelle opplæringsplaner, årlig evaluering m.m.).

4.2. Barneombudets fagrapport «Uten mål og mening?», 2017

Barneombudet gav i 2017 ut fagrapporten «*Uten mål og mening?*» om kommunenes spesialundervisning. Rapporten bygde på møte med 25 barn og unge i alderen 9 til 17 år med erfaring med spesialundervisning, 80 klagesaker fra fem fylkesmannsembeter, møter med foresatte og interesseorganisasjoner, samt gjennomgang av forskning og møter med forskere.

Rapporten er offentlig tilgjengelig på Barneombudets nettsider.⁴ Vi gjengir her noen av hovedfunnene i rapporten:

- Verken elevenes eller spesialundervisningens potensiale blir utnyttet fullt ut. Dette skyldes ikke at spesialundervisning i seg selv ikke nytter – men at spesialundervisningen som gis ikke er god nok. Både forskning og praksis har vist at mulighetene for å gi elevene et godt læringsutbytte er større i spesialundervisningen enn i den ordinære undervisningen. Dette forutsetter imidlertid at undervisningen gis av lærere med riktig kompetanse, at man har høye forventninger til eleven og at innhold og organisering er tilrettelagt elevens behov.
- Gjennomgang av saksdokumenter viser at det er store ulikheter i spesialundervisnings-tilbudet. I mange saker er det vanskelig å se at opplæringen til de elevene som har spesialundervisning, er likeverdig med den ordinære opplæringen.
- Det er stor variasjon på kvaliteten i pedagogisk-psykologisk tjenestes (PPT) sakkyndige vurderinger. Mange mangler en tydelig beskrivelse av elevenes utviklingspotensial og realistiske opplæringsmål, og tilrådingene til skolene er lite konkrete både når det gjelder innhold, omfang og organisering av opplæringen. Manglene forplanter seg til elevenes enkeltvedtak og individuelle opplæringsplaner.
- De fleste elevene Barneombudet snakket med, opplever ikke at de får medvirke i sin egen skolehverdag. De får heller ikke nødvendig hjelp eller informasjon for å ta del i avgjørelser som gjelder dem. At elevene ikke blir hørt, utløser frustrasjon, avmakt og likegyldighet. Møtene med PPT er også en uklar opplevelse for mange av elevene. Noen har erfaringer fra møter, men ingen av elevene har noen erfaring med å bli involvert.
- I flere av sakene er det ikke mulig å se om elevene har blitt hørt, da dette ikke kommer frem av saksdokumentene. Barneombudet finner ikke at eleven er hørt før PPT gir sin tilråding, eller før kommunen fatter vedtak. Kommunene ser ut til å likestille elevens rett til å medvirke med at de informerer foreldrene og tar dem med på råd.
- De fleste av elevene Barneombudet møtte, forteller om en slitsom kamp for å få hjelpen de trenger, selv når denne står beskrevet både i sakkyndige vurderinger og individuelle opplæringsplaner. Elevene og foreldrene forteller om lærere som ikke har nødvendig kompetanse, om mange vikarer og om undervisning utført av voksne uten godkjent utdanning.
- Et annet gjennomgangstema i elevenes fortellinger er manglende forventninger fra lærere.

⁴ <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/publikasjoner/uten-mal-og-mening-om-spesialundervisning-i-norsk-skole>

- Både organisasjoner og enkeltforeldre Barneombudet møtte, forteller om erfaringer med at kommunene etter hvert har orden på papirarbeidet, men at skolehverdagen til elevene er preget av manglende innhold, manglende informasjon og lave forventninger.

4.3. Nordahl-gruppen: «Inkluderende fellesskap for barn og unge», 2018

Kunnskapsdepartementet utnevnte i 2017 Nordahl-gruppen, en ekspertgruppe ledet av professor Thomas Nordahl. Målsetningen med ekspertgruppens var å bidra til at barn og unge som har behov for tilrettelagte tiltak, herunder spesialundervisning, får et pedagogisk og spesialpedagogisk tilbud av høy kvalitet og opplever økt inkludering i barnehage og skole.

Ekspertgruppen avga sin rapport «*Inkluderende fellesskap for barn og unge*» i 2018. Nedenfor presenterer vi utdrag av utvalgets hovedkonklusjoner:

- Dagens spesialpedagogiske system er ekskluderende fordi organiseringen og innholdet fører til en manglende tilhørighet i fellesskapet av andre barn og unge.
- En stor andel av barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging møter i hverdagen ansatte i skole og barnehage uten pedagogisk kompetanse. Om lag 50 prosent av de som mottar spesialundervisning i grunnskolen, har en assistent, og mange barn i barnehagen møter voksne med lite formell spesialpedagogisk kompetanse. Samtidig vet vi at kompetanse hos lærere er helt avgjørende for barn og unges læring og utvikling.
- Det ventes for lenge før tiltakene iverksettes. Andelen barn og unge som mottar spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, er størst på ungdomstrinnet. Dette er ikke i samsvar med prinsippet om tidlig innsats. For mange barn og unge vil dette innebære at kunnskapshullene og nederlagene er så massive at denne spesialundervisningen ikke vil kunne bidra til noe bedre læringsutbytte.
- Den individbaserte rettighetsorienteringen innebærer at det brukes mye tid og ressurser på sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak. Dette medfører at det tar lang tid fra et behov hos barn og unge oppstår til at tiltak iverksettes. Rettighetsorienteringen har også som konsekvens at særlig ansatte i PP-tjenesten med høy fagkompetanse, bruker mye av tiden sin på arbeid som ikke nødvendigvis bidrar til å øke kvaliteten på den praksis barn og unge møter. Det er et paradoks at ansatte med spesialpedagogisk kompetanse skriver sakkyndige vurderinger mens barn og unge ofte møter assistenter.
- Det er langt flere barn og unge i barnehage og skole med behov for særskilt tilrettelegging enn de som mottar hjelp i form av spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp. Det finnes ca. 15–25 prosent av barn og unge som har så store utfordringer at de trenger en form for tilrettelegging i barnehage og skole. Dagens system gir kun hjelp til et mindretall av disse, og systemet med sterke krav til sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak vil aldri kunne gi hjelp til 15–25 prosent av barn og unge.

For å bøte på disse manglene, foreslo Nordahl-utvalget tiltak som utvalget selv karakteriserte som en omfattende og nødvendig endring av dagens system. Blant annet ble det foreslått endring/ omorganisering av det som i dag er PP-tjenesten, etablering av pedagogisk støttesystem ved alle barnehager og skoler, midler til kompetanseheving, bedre overgang fra barnehage til skole m.m.

I ekspertgruppens forslag lå også at den enkeltes individuelle rettighet til spesialundervisning skulle fjernes.

4.4. Meld. St. 6 (2019-2020)

Nordahl-gruppens rapport har vært på høring, og Regjeringen har fulgt opp – blant annet – denne rapporten i stortingsmeldingen «*Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*» (Meld. St. 6 (2019-2020)).

Stortingsmeldingen gjorde rede for Regjeringens tiltak og forventninger innenfor:

- Tidlig innsats og kvalitet i hele barnehage- og skoleløpet
- Mer inkluderende praksis
- Pedagogisk-psykologisk tjeneste
- Kompetanse i barnehager og skoler og i støttesystemene
- Laget rundt barna og elevene
- Et bedre statlig støttesystem
- En skolefritidsordning for alle

Når det gjelder Regjeringens senere oppfølging av det Nordahl-utvalget foreslo om fjerning av retten til spesialundervisning som individuell rettighet m.m., viser vi til kapittel 4.8 nedenfor.

4.5. Fylkesmennes tilsyn i 2019

Funn fra fylkesmennes tilsyn i opplæringssektoren i 2019 er oppsummert på Utdanningsdirektoratets nettsider, sist oppdatert juni 2020.⁵ Når det gjelder tilsyn med kommunenes spesialundervisning, trekker Utdanningsdirektoratet fram følgende tendenser:

- Tilsynene viser at de sakkyndige vurderingene i mange tilfeller ikke gjør rede for, og anbefaler hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. Tilsynene viser også at de sakkyndige vurderingene i mange tilfeller ikke gjør rede for hvilket utbytte elevene har av den ordinære opplæringen, elevenes lærevansker og andre forhold av betydning for opplæringen.

⁵ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/funn-fra-fylkesmennes-tilsyn-2019/>

De sakkyndige vurderingene mangler ofte opplysninger om hvilke muligheter elevene har innenfor ordinær opplæring, og gir ikke anbefalinger om elevenes muligheter i ordinær opplæring.

- Vurderingene gir ikke alltid uttrykk for elevenes mening når PPT utreder og vurderer behovet for spesialundervisning.
- Det er avdekket relativt få brudd på regelverket knyttet til arbeid med å planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisning. Imidlertid ser man at elever med spesialundervisning i noen tilfeller ikke får det samme årstimetall som andre elever i alle fag. I noen tilfeller går det ikke frem av IOP-ene hvordan skolene skal organisere opplæringen, og hvor mye tid elevene skal ha i klassen, grupper, som eneundervisning eller på en alternativ arena.
- I mange tilsyn ser man at skolene ikke tar stilling til hva som er barnets beste når de fatter vedtak om spesialundervisning. I mange tilsyn sørger ikke skolene for at sakene er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om spesialundervisning. Enkeltvedtakene mangler ofte informasjon om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha. Skolene begrunner ikke vedtak som avviker fra den sakkyndige vurderingen, og skolene fatter ikke enkeltvedtak i alle sakene der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering.

4.6. Forslag til ny opplæringslov

Kunnskapsdepartementet sendte 26. august 2021 forslag til ny opplæringslov på høring.⁶ Dette var departementets oppfølging av NOU 2019:23 Ny opplæringslov. Det er tale om en helt ny opplæringslov, på alle felter, ikke bare spesialundervisning.

Når det gjelder spesialundervisninger, foreslår departementet i høringsnotatets kapittel 2 («*Individuell tilrettelegging av opplæringen*») blant annet:

- Å innføre «individuell tilrettelagt opplæring» som ny betegnelse på spesialundervisning
- At personlig assistanse og fysisk tilrettelegging skilles ut som separate rettigheter
- Å videreføre at loven skal regulere minimumskrav til innholdet i den sakkyndige vurderingen, og å presisere at vurderingen skal ta stilling til hvilken kompetanse den som skal gi opplæringen, skal ha
- Å videreføre reglene om individuell opplæringsplan og årlig evaluering
- Å presisere i loven at det som hovedregel bare er personer som er ansatt i lærerstilling, som kan gi individuelt tilrettelagt opplæring
- Å innføre en bestemmelse om at personer med universitets- eller høyskoleutdanning som gjør dem særlig egnet til å ivareta behovet til eleven, skal kunne gi individuelt tilrettelagt opplæring.

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-opplaringslov/id2868810/>

Departementet foreslår altså *ikke* å fjerne den individuelle retten til spesialundervisning, slik Nordahl-utvalget tok til orde for.

Høringsfristen er 20. desember 2021.

5. Om spesialundervisning i Kongsberg kommune

5.1. Organiseringen av sektoren

Kongsberg kommunes PP-tjeneste er organisert i *Pedagogisk-psykologisk tjeneste og oppfølgingstjenesten for Numedal og Kongsberg*, dvs. at tjenesten er felles både for Kongsberg kommune og Numedal-kommunene, og felles for PP-tjenesten i grunnskolen og oppfølgingstjenesten i videregående skole. I denne rapporten omtales tjenesten for enkelhets skyld bare som «PPT».

I den kommunale grunnskolen i Kongsberg er det følgende skoler:

Skole		Elevtall
Berg skole	1.-4 klasse	36 elever
Efteløt skole	Barneskole	80 elever
Gamlegrendåsen skole	Barneskole	478 elever
Jondalen skole	Barneskole, fådelt	39 elever
Kongsgårdmoen skole	Barneskole	304 elever
Skavanger skole	Barneskole	186 elever
Madsebakken skole	Barneskole	371 elever
Raumyr skole	Barneskole, med forsterket avdeling	391 elever
Wenersborg skole	Barneskole	246 elever
Hvittingfoss skole	1.-10.-klasse	164 elever
Skrim ungdomsskole	Ungdomsskole	227 elever
Tislegård ungdomsskole	Ungdomsskole	363 elever
Vestsiden ungdomsskole	Ungdomsskole	353 elever

Som det går fram av kapittel 1.1, har kontrollutvalget valgt ut Raumyr skole, Vestsiden ungdomsskole og Hvittingfoss barne- og ungdomsskole til undersøkelsen, i tillegg til PPT.

5.2. Utviklingstrekk i spesialundervisning

Årsrapport for PPT for kalenderåret 2020 opplyser blant annet følgende (side 9) om utredningssaker og re-utredningssaker siste to år:

	Gutter 2019	Jenter 2019	Sum 2019	Gutter 2020	Jenter 2020	Sum 2019
Nye utrednings-saker	49	36	85	41	25	66
Nye re-utrednings-saker	17	27	44	7	14	21

Tallene gjelder Kongsberg kommune. Årsrapporten opplyser (side 9):

«PPT har gjennom 2019 og 2020 hatt et sterkt fokus på tilpasninger av opplæringen innenfor det ordinære opplæringstilbudet i alle kommunene. Skolenes ressurser er uendret, og flere elever kan med organisering gjennom f.eks. to-lærerordninger, få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Tendens med færre elever som må utredes/ følges av PPT.»

Utviklingen de siste årene kan framstilles slik (kilden er årsrapporten side 10):

	Elever i kommunen (okt. 20)	Elever med spes.und.	Andel med spes.und. 18/19	Andel med spes.und. 2019	Andel med spes.und. 2020	Endring siste år	Endring siste to år
	3223	174	9,1 %	7,1 %	5,3 %	-1,8 %	-3,8 %

Tallene gjelder Kongsberg kommune. Årsrapporten viser at tendensen er den samme i Numedals-kommunene.

Snittet nasjonalt (utenom Oslo) var i 2018-2019 at 7,9 prosent av elevene i grunnskolen mottok spesialundervisning. I 2020 var tallet 7,7 prosent. Det innebærer at Kongsberg kommune har gått fra å ligge over landsgjennomsnittet i 2018, til å ligge under landsgjennomsnittet i 2020. Av årsrapporten går det fram:

«Kongsbergregionens 8 kommuner har siste to år jobbet samlet om mål knyttet til utviklingsarbeidet 'Alle Med'. Våre 4 samarbeidskommuner støttes i arbeidet på de områder som PPT-OT naturlig støtter i tråd med vårt mandat, og etter felles målsettinger i Alle Med. Det har særlig vært arbeidet med fokus på tilpasset opplæring, tilrettelegging innenfor tilbudene i skolene, og identifisere de reelle avvikene fra ordinære opplæringsmål, samt fokusere på flere tiltak som kan gjennomføres innenfor de ordinære opplæringstilbudene.

Effekt ved disse tiltakene blir da reduksjon i spesialundervisningen. Flere elever følger ordinære opplæringsmål.

Fra å ligge over landsgjennomsnittet for to år siden (et tall som har vært stabilt høyt over siste 10 år), kan nå Kongsberg, Flesberg, Rollag og Nore og Uvdal vise til tall der spesialundervisningen har sunket betydelig. Det finnes ikke måltall på hvor mange elever «som bør ha» spesialundervisning. En tommelfingerregel sier ca 5% av elevene i grunnskolen (før LK-06 var denne 3-5%). Ettersom målsettinger i skolene omhandler mestring for den enkelte elev, samt at ressurstilgangen er uendret, har skolene mer fleksibilitet i organisering av støtte til den enkelte elev. PPT-OT mener dette er positivt i en tid der tall på spesialundervisning er høye i ulike regioner av Norge.»

5.3. Kort om de tre skolene

Raumyr skole

Raumyr skole er en forholdsvis ny skole (2015), som har både en forsterket avdeling og en mottaksklasse. Tre-parallell-skole, pr. i dag tre paralleller på tre trinn. Skolen har 393 elever og 85 ansatte, om lag 50/50 med pedagoger og andre ansatte.

I ordinære klasser er det 16 elever med vedtak om spesialundervisning (skoleåret 2020/ 2021). Ti har kombinasjon klasse/ gruppe, fire støtte i klasse og 2 får spesialundervisning utenfor klasse/ gruppe. Forsterket enhet har 18 plasser. Pr. i dag 13 elever i det forsterkede tilbudet, fire av dem på ungdomsskolen. Alle på 1.-7. trinn har klassetilhørighet, men avstanden til de jevnaldrende øker med alderen. Rektor opplyser at den forsterkede enheten virker positivt inn på hele skolemiljøet. De øvrige elevene blir mer inkluderende overfor elever med andre utfordringer enn dem selv.

Vestsiden ungdomsskole

Skolen hadde tidligere en fast avdeling, Villa Ro, for de som hadde behov for annen organisering av skolehverdagen, med 12 plasser. Dette er endret: Klasse 10E er en ordinær klasse med ordinære opplæringsmål. Klassen har tilgang på alle spesialrom på Vestsiden. Klassen har 12 plasser. Elever kan søke seg dit, det er da tale om et ordinært skolebytte. Det er tale om elever som noen ganger har hatt behov for å være del av et mindre miljø, komme seg bort fra andre skoler eller klasser m.m. Skoleåret 2020/ 2021 var det fire av disse 12 som hadde sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning. Målsetningen er fullverdig vitnemål.

Totalt hadde skolen 28 elever med spesialundervisning skoleåret 2020/2021.

Hvittingfoss barne- og ungdomsskole

Skolen har 160 elever fordelt på 1.-10.-trinn, med mellom 8 og 21 elever pr. klasse.

Fjorten elever hadde vedtak om spesialundervisning skoleåret 2020/ 2021. Tre av dem fikk spesialundervisning mye alene, én av dem fikk spesialundervisning helt alene, resten i grupper og noe i klasse.

6. Utredning og tildeling av spesialundervisning

Dette kapittelet omhandler følgende problemstilling:

1. I hvilken grad kartlegges, utredes og vurderes saker om tildeling av spesialundervisning i samsvar med lovkrav og sentrale anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet?

Vi har utledet ti revisjonskriterier, fordelt på fire temaer: skolens henvisninger til PPT, PPT sitt sakkyndigarbeid, skolens vedtak og individuelle opplæringsplaner, samt saksbehandlingstiden. Den videre oppbygningen av rapporten er strukturert etter disse temaene.

6.1. Skolens henvisning til PPT

Revisjonskriterier:

1. Skolens henvisning til PPT bør være skriftlig og inneholde skolens kartlegging, iverksatte tiltak for å tilpasse opplæringen, og evaluering av disse tiltakene.
2. Foresatte eller eleven skal samtykke til henvisning til PPT.
3. Skolen skal legge til rette for at barnet får si sin mening før henvisning til PPT.

Mal for henvisning til PPT

PPT har utarbeidet mal for skolens henvisning til sakkyndig vurdering, sist revidert i oktober 2020.

Malen viser at følgende skal være gjennomført før henvisning til PPT:

- Undersøkelse med egnet kartleggingsmateriell, ressursgruppemøter
- Samtale med foreldre/ foresatte
- Kartlegging og dokumentasjon, pedagogisk rapport
- Pedagogisk rapport ved re-henvisning.

Deretter har malen felter for personopplysninger om eleven, samt omsorgssituasjonen (bor hos begge foreldre, pendler mellom mor og far osv.).

Malen gir elevene avkrysningsmuligheter for henvisningsgrunn (bruk av alternative opplæringsarenaer), fagvansker, kommunikasjonsvansker, konsentrasjon og oppmerksomhet osv.), samt to avkrysningsmuligheter for «systemtiltak» og «annen grunn».

Malen har felt for opplysninger fra foreldre/ foresatte/ elev, der skolen skal beskrive sterke og svake sider. Malen har felt for opplysning fra henvisende instans, opplysninger om andre hjelpeinstanser som er kontaktet, samt helseopplysninger om barnet.

Mot slutten har malen felter for beskrivelse av hvilken hjelp som ønskes fra PPT, øvrige opplysninger, samtykke fra elev/ foresatte, samt underskrift fra henvisende instans.

Ressursgruppemøter

Leder for PPT har opplyst at elevene som skolene henviser, kjenner PPT til fra før gjennom ressursgruppemøter. Det samme har skolelederne opplyst.

Gjennomgåtte henvisningsskjemaer

Revisjonens dokumentgjennomgang viser:

- Gjennomgående brukes kommunens mal for henvisning til PPT. Henvisningsskjemaet (med vedlegg) viser at med saken følger undersøkelse med egnet kartleggingsmateriell, ressursgruppemøter, samtaler med foresatte og kartlegging og dokumentasjon.
- Noen ganger oppgis én henvisningsgrunn, andre ganger flere.
- I selve henvisningen kommer elevens stemme i første rekke til uttrykk gjennom foresatte.
- I 14 av 15 saker har foresatte samtykket til henvisningen, i den siste mangler signaturen, men det går fram av dokumentet at henvisningen er gjort i samråd med foresatte.

Observasjonene er like for de tre skolene.

Revisjonens vurdering

Revisjonskriterier:

1. Skolens henvisning til PPT bør være skriftlig og inneholde skolens kartlegging, iverksatte tiltak for å tilpasse opplæringen, og evaluering av disse tiltakene.
2. Foresatte eller eleven skal samtykke til henvisning til PPT.
3. Skolen skal legge til rette for at barnet får si sin mening før henvisning til PPT.

Kommunens mal for henvisning til PPT er god, og brukt riktig vil den være med å sikre at kravene til henvisningsarbeidet overholdes.

Gjennomgangen av de siste henvisningene fra hver av skolene til PPT (regnet fra 31. desember 2020 og bakover) viser at malen brukes. Henvisningsskjemaet (med vedlegg) viser at med saken følger undersøkelse med egnet kartleggingsmateriell, ressursgruppemøter, samtaler med foresatte og kartlegging og dokumentasjon. I alle unntatt en sak foreligger signatur med samtykke til henvisning, i den siste mangler signaturen, men det går fram at foresatte var involvert og at henvisningen skjedde i samråd med dem.

Henvisningene må også forstås på bakgrunn av at det har vært ressursgruppemøter om eleven allerede før henvisningen blir skrevet. Her deltar PPT, som gjør at PPT har en viss kjennskap til eleven også før henvisningen kommer.

Dokumentgjennomgangen viser at barnets egen stemme i henvisningen først og fremst kommer fram gjennom de foresatte.

Revisjonens konklusjon er at skolene bør gjøre det tydeligere hvordan barnets egen stemme blir hørt og kommer fram i henvisningen til PPT. Ellers vurderer vi revisjonskriteriene som oppfylt.

6.2. PPT sitt arbeid med sakkyndige vurderinger

Revisjonskriterier:

1. PPT skal høre barnet og foresatte under arbeidet med sakkyndig vurdering, og det skal legges vekt på barnets mening.
2. Saken skal opplyses forsvarlig.
Sakkyndig vurdering skal belyse:

- eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
 - lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringa
 - realistiske opplæringsmål for eleven
 - om man kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet
 - hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud.
- Tilrådingen i sakkyndig vurdering bør være klar, tydelig og individualisert.
3. Elevens anbefalte behov for spesialundervisning skal angis i timer, og bør angis i årstimer. Tilrådingen bør omtale eventuell bruk av gruppe- og eneundervisning.

De sakkyndige vurderingene

Revisjonen har gått gjennom 31 sakkyndige vurderinger utarbeidet av PPT, fordelt på elever som får spesialundervisning ved Raumyr skole, Hvittingfoss barne- og ungdomsskole og Vestsiden ungdomsskole.

PPT har flere ulike maler for sakkyndige vurderinger, avhengig av om det er tale om spesialpedagogisk hjelp i barnehage, behov for logoped osv. Malen for ordinære sakkyndige vurderinger inneholder følgende felter:

- Henvisningsgrunn
- Grunnlag for vurderingen (dvs. hvilke opplysninger som er innhentet, herunder hvilken kartlegging som er gjort av skole og PPT).
- Bakgrunnsopplysninger
- Læreforutsetninger hos eleven
- Eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
- Realistiske opplæringsmål for eleven (faglige, sosiale og personlige)
- Tiltak som gir eleven et forsvarlig opplæringstilbud
- Konklusjon, inkludert tilråding, der malen legger opp til at PPT skal tilrå spesialundervisning i årstimer.

Revisjonens dokumentgjennomgang viser:

- PPT bruker malen for sakkyndige vurderinger. Aktiv bruk av malen sikrer at vurderingen har med det den skal.
- De sakkyndige vurderingene opplyser innledningsvis om hva de bygger på. Dvs. samtaler (når, og med hvem), dokumenter (henvisning, pedagogisk rapport, IOP, årsrapport osv.), PPTs bruk av tester og PPTs egne observasjoner av eleven.
- I samtlige vurderinger går det fram at PPT har snakket med foresatte. I de fleste vurderingene går det fram at PPT også har snakket med eleven. I fem av sakene har ikke PPT gjennomført

tradisjonelle samtaler med eleven, men gjennomført observasjon. Ut fra sammenhengen går det fram at bakgrunnen er elevens funksjonsnivå.

- I noen sakkyndige vurderinger er det klart referert hva elev/ foresatt har opplyst til PPT, i andre går dette ikke like klart fram. Det går ikke klart fram hvordan PPT har *vektlagt* det eleven har opplyst.
- De sakkyndige vurderingene drøfter elevens læreforutsetninger, elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, realistiske opplæringsmål for eleven og tiltak som gir eleven et forsvarlig opplæringstilbud. Det er noen variasjoner på konkretisering av opplæringsmål og tiltak (se neste avsnitt om dette).
- Vurderingene inneholder dokumentert bruk av tester/ kartlegginger. Eksempler på dette er Wechsler Intelligence Scale for Children (WISC IV) og LOGOS (databasert test og lese- og skriveferdigheter). Vurderingen forklarer hva testen er, og hvordan eleven skåret på den. Bruken av testbatterier tilpasses eleven.
- I konklusjonen tilrår de sakkyndige vurderingene omfanget av nødvendig spesialundervisning i årstimer.
- I om lag 1/3 av vurderingene, tilrås organiseringen som *eneundervisning, gruppeundervisning eller i klasse, alt etter dagsform og opplæringsformål*. I tre eldre sakkyndige vurderinger (2016-2018) omtales ikke organisering direkte. I de øvrige sakkyndige vurderingene er tilrådd organisering beskrevet slik at (eksempelvis) undervisningen bør skje i enten liten gruppe eller individuelt, altså slik at noen alternativer er utelukket. Omtale av anbefalt størrelse på grupper forekommer, men sjeldent.
- De fleste sakkyndige vurderingene er utarbeidet slik at de er ment å være gyldige for tre skoleår, men opplyser at nye opplysninger kan tilsi behov for ny vurdering i løpet av perioden.

Nærmere om konkretiseringsnivået

Tilrådingen i sakkyndig vurdering bør være klar, tydelig og individualisert. Revisjonens dokumentgjennomgang viser noen variasjoner i hvor konkret PPT formulerer seg. Dette gjelder både når det gjelder opplæringsmål for eleven, og hvilke tiltak som blir anbefalt.

Nedenfor gir vi tre anonymiserte eksempler fra de sakkyndige vurderingene. Det vi har kalt konkretiseringsnivå 1 representerer det minst konkrete, og nivå 3 det mest konkrete.

Vår gjennomgang viser at noen få (4 av 31) ligger på konkretiseringsnivå 1. De resterende 27 fordeler seg på nivå 2 og 3 med om lag en halvpart hver. Vi understreker at det ligger betydelig skjønnsutøvelse fra revisjonens side både i utvelgelsen av eksempler, og vurderingen av hvor mange hvert av eksemplene er representative for. Eksemplene er ment å gi leseren et inntrykk av hvilket konkretiseringsnivå de sakkyndige vurderingene opererer på.

Eksemplene er hentet fra de sakkyndige vurderingenes omtale av opplæringsmål for eleven. Den samme tendensen gjør seg gjeldende for omtalen av anbefalte, faglige tiltak.

Eksempelene er drøftet med leder for PPT, og vi viser også til det han har opplyst i avsnittet «*PPT opplyser*» nedenfor.

Konkretiseringsnivå 1 – eksempel

Opplæringsmål:

- *Samspillsferdigheter og felles oppmerksomhet*
- *Imitasjon verbalt og non-verbalt*
- *Språk og kommunikasjon – reseptivt og ekspressivt*
- *Mestre bruk av kommunikasjonshjelpemiddel*
- *Lekeferdigheter*
- *Selvstendighet*
- *Spise variert*
- *Glede og utfoldelse knyttet til sang og musikk og fysisk aktivitet*
- *Utvikle grunnleggende lese og skriveferdigheter*
- *Utvikle tall og mengdebegrep*

Konkretiseringsnivå 2 – eksempel

Faglig mål,

- *X vil ha behov for tilpasninger faglig og organisatorisk*
- *Det er viktig å sjekke ut at hun forstår og mestrer det hun holder på med*
- *Utvikle et godt språk med gode begreper, som verktøy for lek og læring*
- *X skal utvikle grunnleggende ferdigheter innenfor alle fagområder*
- *X skal mestre ferdigheter både i mindre og større grupper*

Sosiale mål

- *Tilegne seg en positiv elevrolle*
- *X skal fungere godt i gruppa og bygge relasjoner til de andre elevene i klassen*
- *Hun skal delta på felles aktiviteter der hun har forutsetninger for det*
- *Det bør jobbes for at hun er i grupper med de andre elevene i aktiviteter når hun har utbytte av det.*

Personlige mål

- *X skal oppleve mestring i hverdagen*
- *Hun skal bli selvstendig i av og påkledning, i å lage og smøre mat. Hun skal mestre andre selvhjelpsferdigheter som er nødvendig for at hun skal leve et mest mulig selvstendig på sikt.*

Konkretiseringsnivå 3 – eksempel*Faglige mål*

- *Utvide sitt begrepsapparat og ordforråd*
- *Videreutvikle tall- og mengdeforståelse*
- *Videreutvikle sin forståelse av matematiske begrep som former, måleenheter, lengde, størrelsesforhold etc*
- *Forme alle bokstavene*
- *Koble lyd med bokstav*
- *Lokalisere bokstavene på tastatur*
- *Jobbe etter lopediske prinsipper, og jobbe for å forbedre uttale og artikulasjon*
- *Forstå og bruke enkle engelske ord og uttrykk*
- *Lese korte setninger og enkel tekst, og forstå innholdet*
- *Skrive ord og enkle setninger*
- *Bli sikker på navn og rekkefølge på ukedager og årstider/ årets måneder*
- *Øve seg på klokka*

Sosiale og personlige mål:

- *Opplive mestring, trivsel, trygghet og forutsigbarhet på skolen*
- *Opplive en større tilhørighet til klassen og ønske å være mer i klasserommet*
- *Tilegne seg ferdigheter i hvordan man er en venn, og han skal oppleve at han gode venner rundt seg*
- *Tilegne seg gode strategier til sosial samhandling med andre*
- *Øke sin utholdenhet i ikke selvvalgte oppgaver, eksempelvis i samling*
- *Utvikle et mer positivt selvbilde. ...*
- *Utvikle større selvstendighet på toalett*
- *Videreutvikle selvhjelpsferdigheter ved på- og avkleddning, tilberede mat, håndvask, dusj, holde orden på tingene sine, og øve på å kle seg etter været etc*
- *Øve seg på å respektere andres grenser, og ivareta sine egne grenser.*

PPT opplyser

Leder for PPT har opplyst til revisjonen:

- Elevene som skolene henviser, kjenner PPT til fra før gjennom ressursgruppemøter. Det er sjelden at foreldre selv henviser barna til utredning hos PPT. Gjennom ressursgruppemøter møter PPT foreldrene og skolen på et tidlig stadium før henvisning, og deltar i avklaringer, samt bidrar med veiledning i tråd med elevens utfordringer på et tidlig stadium. Det kan være ett eller flere ressursgruppemøter før henvisning.
- Sakkyndige vurderinger har ofte en gyldighet på inntil tre år. Likevel er det mange vurderinger med 1-1,5 års gyldighet, særlig ved overganger/ endringer for eleven.
- På åttende trinn er det ofte ønske om å utrede elevene høsten de begynner på ungdomsskolen fordi endringene ofte er store i denne overgangen. PPT deltar i

overføringsmøter med ungdomstrinnet slik at relevant informasjon om eleven på en sikker måte overføres. Ungdomsskolen får dermed informasjon for organisering av sitt 8. trinn hvert år. Overføring av informasjon bidrar til en tryggere overgang for elever med ulike utfordringer som skolen må vite om. PPT følger opp med administrasjonsmøter hvor elevlister gjennomgås med sikte på re-henvisning/ny vurdering. Skolens ressurser er de samme hele skoleåret, dvs. at skolen har ressurser til å ivareta elevene innenfor rammene av tilpasset opplæring, før sakkyndig vurdering og vedtak foreligger.

- Når det gjelder bruk av testbatteri under utredning, vurderes det kritisk hvilke tester som gjennomføres i det enkelte tilfelle.
- PPT har hatt de siste to årene hatt fokus på at barnets og foresattes stemmer skal komme tydeligere fram i de sakkyndige vurderinger.
- PPT har også arbeidet med å tydeligere konkretisere anbefalte opplæringsmål og tiltak for den enkelte elev. Hos en elev med store funksjonsnedsettelse vil det ofte være riktig å formulere opplæringsmål og tiltak relativt overordnet.
- Når det gjelder fleksibilitet i organiseringen av spesialundervisningen, er det viktig å framheve at PPT ikke skal være ekspertene i selve organiseringen – det er det skolene som er. PPT svarer ut det de skal, men det er krevende å utarbeide svært detaljerte tilrådinger om organiseringen. Mulighet for noe fleksibilitet i organisering av spesialundervisning, medfører tilpasninger til elevens behov, som vil kunne skifte noe når vurderingene er gyldige inntil tre år. PPT deltar i møter med foresatte og skolen etter behov, og organisering av tiltak kan være gjenstand for evaluering

Revisjonens vurdering – involvering av elev og foresatte

Revisjonskriterium: PPT skal høre barnet og foresatte under arbeidet med sakkyndig vurdering, og det skal legges vekt på barnets mening.

De sakkyndige vurderingene viser at PPT systematisk snakker med barn og foresatte. Vi har sett at i alle revisjonens stikkprøver har PPT snakket med foresatte. Også de fleste elevene har blitt snakket med. I et mindretall (fem) viser den sakkyndige vurderingen at det ikke har blitt gjennomført en tradisjonell samtale, men observasjon har blitt gjennomført, og ut fra sammenhengen ligger forklaringen i barnets funksjonsnivå.

Revisjonens dokumentgjennomgang viser at det er noen variasjoner i hvor klart det går fram hva elev og foresatte har opplyst til PPT. Noen ganger er dette klart skilt ut som eget avsnitt, andre ganger går det fram at PPT har snakket med dem, mens det ikke er like klart *hva* de har sagt, og sjelden eller aldri tydelig klart hvordan PPT har *lagt vekt på* det eleven har opplyst. PPT-leder har opplyst til revisjonen at PPT de siste årene har jobba målretta med å få barnets stemme enda bedre fram. Revisjonens inntrykk etter dokumentgjennomgangen er at på flere punkter er de nyere sakkyndige vurderingene mer konkrete enn de eldre.

Det kan nok fortsatt styrkes hvordan de sakkyndige vurderingene gjør det tydelig hvordan barnets mening er *vektlagt*, men samlet sett er det revisjonens vurdering at revisjonskriteriet er tilfredsstillt.

Revisjonens vurdering – sakens opplysning

Revisjonskriterium:

Saken skal opplyses forsvarlig.

Sakkyndig vurdering skal belyse:

- eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
 - lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringa
 - realistiske opplæringsmål for eleven
 - om man kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet
 - hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud.
- Tilrådingen i sakkyndig vurdering bør være klar, tydelig og individualisert.

Revisjonens dokumentgjennomgang gir grunnlag for en konklusjon om at sakene gjennomgående opplyses tilfredsstillende.

Som vi har sett ovenfor, er den klare hovedtendensen at opplysninger innhentes fra foresatte og elever, samt samarbeidsmøter med skole og andre instanser der det er aktuelt.

Ulike tester brukes, det samme gjelder PPTs egne observasjoner. I de sakkyndige vurderingene opplyses det hva den aktuelle testen er ment å belyse, og hvordan barnet skåret på testen. PPT-leder har opplyst at hvilke tester som brukes, vurderes kritisk i hvert tilfelle.

PPT har utarbeidet flere maler til bruk i sitt arbeid. Malen for sakkyndige vurdering inneholder det den skal, og den brukes i praksis, slik at den er med på å sikre at den endelige vurderingen gir uttrykk for PPT sitt syn på eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, lærevansker hos eleven, realistiske opplæringsmål for eleven, om man kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet og hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud.

Samlet sett er PPTs tilrådinge tilstrekkelig klare, tydelige og individualiserte. Vi har i avsnittet *Nærmere om konkretiseringsnivået* sett på ulike grader av konkrete tilrådinge. Et mindretall (fire) av de sakkyndige vurderingene revisjonen har gått gjennom, gir tilrådinge som er relativt overordnede. Som ett eksempel, nevner vi opplæringsmålet «*Samspillsferdigheter og felles oppmerksomhet*». Dette sier isolert sett sier lite konkret om hva man ser for seg som mulig å oppnå. Til dette har PPT-leder opplyst at i noen tilfeller er det riktig med generelt formulerte tilrådinge, særlig for barn med

store og sammensatte vansker. Disse sakene er i et mindretall. Flertallet av tilrådingene er mer konkrete, se eksemplene 2 og 3 i *Nærmere om konkretiseringsnivået*, i og hovedsak tilstrekkelig konkrete.

Revisjonens konklusjon er at sakene opplyses forsvarlig, at sakkyndig vurderinger i hovedsak belyser det de skal, og at tilrådingene gjennomgående er tilstrekkelig konkrete. Som alt nevnt er det i noen saker mer generelt formulerte opplæringsmål, men vi legger til grunn at det må forstås på bakgrunn av elevens konkrete situasjon og behov.

Revisjonens vurdering – årstimer og organisering

Revisjonskriterium: Elevens anbefalte behov for spesialundervisning skal angis i timer, og bør angis i årstimer. Tilrådingen bør omtale eventuell bruk av gruppe- og eneundervisning.

Revisjonen konstaterer at de sakkyndige vurderingene tilrår omfanget av spesialundervisning i årstimer, slik det er anbefalt.

Det er noen variasjoner i hvor konkret de sakkyndige vurderingene tilrår organiseringen av spesialundervisningen, herunder bruk av gruppe- og eneundervisning. I om lag 1/3 av tilrådingene er det holdt åpent for både eneundervisning, gruppeundervisning eller klasseundervisning, avhengig av opplæringsmål og elevens dagsform. Med andre ord er fleksibiliteten stor, og så stor at skolene får liten konkret veiledning. Men at fleksibilitet av og til nødvendig, er klart. Tre av de eldre sakkyndige vurderingene sier lite om organisering i det hele tatt. De resterende sakkyndige erklæringene er mer konkrete på hvilken organisering mange tilfeller opererer med (f.eks.) en kombinasjon av gruppeundervisning og støtte i klasse. Omtale av anbefalt *størrelse* på grupper forekommer, men sjelden.

Revisjonens konklusjon er det er rom for konkretisering av tilrådingen av organiseringen, og vurderer revisjonskriteriet som delvis oppfylt.

Spørsmålet om fleksibilitet i organiseringen av spesialundervisning, og skoleledernes syn på dette, kommer vi tilbake til i kapittel 6.3, avsnittet *Revisjonens vurdering – enkeltvedtak*.

6.3. Skolenes vedtak og IOP

Revisjonskriterier:

1. Elever som får spesialundervisning, skal ha enkeltvedtak om det. Enkeltvedtaket skal klart og tydelig si hva slags kompetansemål og opplæringstilbud eleven skal ha. Vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering, skal vise hvorfor opplæringstilbudet likevel oppfyller retten til nødvendig spesialundervisning. Vedtaket skal ta stilling til hva som er til barnets beste.
2. Elever som får spesialundervisning, skal ha individuell opplæringsplan (IOP). IOP skal vise mål for og innholdet i opplæringen, og hvordan opplæringen skal drives. IOP skal bygge på enkeltvedtaket, og tiltak i planen skal ha forankring i enkeltvedtaket.
3. Tilbud om spesialundervisning skal så langt råd er, utformes i samarbeid med eleven og elevens foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn.

Mal for enkeltvedtak om spesialundervisning

Kongsberg kommune har en mal for enkeltvedtak om spesialundervisning. Malen inneholder:

- Standardtekster om innholdet i lovverket, klageadgang m.m.
- Vedtaksfelt som heter «Rektors vedtak» og «Bakgrunn for vedtaket», i sistnevnte ligger ledetekst om at det skal opplyses om hvorvidt vedtaket er i samsvar med sakkyndig tilråding eller ikke. Det går fram at avvik fra sakkyndig vurdering skal begrunnes.

Malen har overskrifter, der meningen er skolen skal fylle ut det som er relevant for den enkelte eleven. Under overskriften «Enkeltvedtaket omfatter følgende» står følgende overskrifter:

- «Fag»
- «Avvikende kompetansemål i faget NN»
- «Kompetansemål for trinn NN»
- «Hovedområder», med ledeteksten «*klipp inn realistiske mål fra sakkyndig vurdering*»
- «Sosiale mål for opplæringa», med ledetekst om ADL-trening m.m.
- «Spesiell kompetanse», med ledeteksten «*som f.eks. logoped, barne- og ungdomsarbeider, vernepleier m.m.*»

Under overskriften «Organisering og omfang av spesialundervisningen angis i årstimer» står de følgende punktene som ledetekster:

- «*Logopeden vil vurdere organiseringen i samråd med elev, foresatte og skole, samt når det spesialpedagogiske tilbudet skal avsluttes.*»

- «Antall timer individuell tilrettelegging med pedagog på trinn / i klassen»
- «Antall timer med oppfølging av assistent på trinn / i klassen»
- «Antall timer på annen gruppe enn trinn / klasse»
- «Antall timer med oppfølging av assistent på annen gruppe enn trinn / klassen»
- «Antall timer med oppfølging av ansatte med spesiell kompetanse (vernepleier, alternative opplæringsarenaer m.m.) - ta bort det som ikke gjelder for eleven»

Videre går det fram at skolen skal stryke det som ikke passer i det enkelte tilfelle.

Malen har ikke egen overskrift, felt eller ledetekst for konkret vurdering av barnets beste.

Mal for individuell opplæringsplan

Kongsberg kommune har også mal for individuell opplæringsplan. Førstesiden skal gi opplysninger om navn på eleven, foresatte, kontaktlærer, spesialpedagog, fagarbeider/ assistent, sakkyndig i PPT og tidsrommet planen gjelder for. Deretter kommer en tabell for utfylling av om og når IOP'en er drøftet med eleven og foresatte. Så følger overskriftene «*Orientering om eleven*» og «*Organisering av spesialundervisning*».

Hovedmålene for eleven og hvordan man skal arbeide, skal legges inn i en tabell, som ser slik ut:

Arbeidsplan				ÅRSRAPPORT	
Hovedmål (hentet fra sakkyndig vurdering)	Delmål	Arbeidsmåter/Verktøy Hvordan skal det arbeides for å oppnå målene? (se tiltak i sakkyndig vurdering)	Vurderingsformer Hvordan skal det vurderes om eleven har nådd målene?	Måloppnåelse Ja/nei/delvis	Kommentarfelt

De fire kolonnene til venstre utgjør selve IOP'en.

De to kolonnene til høyre utgjør malen for årsrapporten ved skoleårets slutt, og er blanke når IOP utarbeides ved årets start.

Raumyr skole

Revisjonens gjennomgang av enkeltvedtak viser:

- Enkeltvedtak blir gjort. Kommunens vedtaksmal forenkles, ved at ikke alle avsnittene/ overskriftene brukes. (Eventuelle) avvik fra kompetansemål omtales ikke i vedtaket.
- Årstimer benyttes, med fordeling på pedagog og assistent. Årstimetall for det enkelte fag benyttes ikke.
- Overskriften «hovedområder» brukes mye. Det er noen variasjoner i hvor konkret dette blir gjort i vedtakene. Ett eksempel; «*strukturert og forutsigbar skoledag/ tilrettelegge for utvikling av kommunikasjon/ tilrettelegge for sosial tilhørighet/ opprettholde og styrke motorisk funksjon*». Et annet eksempel: «*tilrettelegging av det fysiske miljøet, bruk av tekniske hjelpemidler/ visuell støtte til beskjeder, oppgaver og rutiner/ systematisk lyttetrening, 2 økter med pedagog hver dag, 3 dager pr uke, en lengre økt en morgen pr uke*».
- Når det gjelder fleksibilitet i organisering er en vanlig formulering «*XX årstimer. Timene organiseres i ordinær klasse, i små grupper og i enetimer på grupperom ettersom det passer for opplæringsmål*» (eventuelt også elevens dagsform).
- Alle vedtak opplyser at vedtaket er i samsvar med sakkyndig vurdering fra PPT.
- Vedtakene tar ikke stilling til hva som er til barnets beste.
- Vedtakene sier ikke noe om elevens eller foresattes syn på spesialundervisningen.
- Nær alle vedtakene bygger på sakkyndige vurderinger som er gyldige for perioder på tre år, dersom ikke nye opplysninger tilsier behov for ny vurdering i løpet av perioden. I tre tilfeller er den sakkyndige vurderingen gyldig for to år, i ett tilfelle i fire år.
- Med ett unntak er de sakkyndige vurderingene gyldige for skoleåret enkeltvedtaket gjelder: Ett vedtak om spesialundervisning for 2020/2021 bygger på, og viser til, en sakkyndig vurdering fra 2016. Denne sakkyndige vurderingen opplyser at den gjelder skoleåret 2016/ 2017, og ved behov kan forlenges med to år, dvs. til og med skoleåret 2018/ 2019.

Revisjonens gjennomgang av IOP'er viser:

- Kommunens mal brukes.
- Forsterket enhet har egen tilnærming, med deltagelsesfokuserede IOP'er.
- IOP'er systematiserer tilstrekkelig konkrete mål og hjelpemidler/ metoder. Organisering beskrives også i tabellen, noen ganger klart som f.eks. «1:1», andre ganger «1:1, gruppe eller klasse».
- Planen har et felt for utfylling av at den er gjennomgått med foresatte, som brukes.

Ledelsen ved skolen har opplyst:

- Dreiningen senere år har vært i retning av mer tilpassa opplæring. Særlig på småtrinnet blir det lagt vekt på tidlig innsats, framfor spesialundervisning.
- Noen tendenser er at dysleksi ikke lenger (alltid) møtes med spesialundervisning. Generelle lærevansker gir ofte spesialundervisning på om lag 5 timer i uka.
- Skolen har hatt noen saker med mange ressursgruppemøter (PPT deltar), der lærerne over noe tid gjennomfører en del testing og kartlegging for å avklare om behovet lar seg dekke innenfor tilpassa opplæring. I en del saker ender det likevel, etter litt tid, med henvisning til PPT og sakkyndig utredning.
- PPT utarbeider normalt sakkyndige vurderinger som er ment å være dekkende for inntil tre skoleår. Vanligvis opplever skolen den sakkyndige vurderingen som dekkende for hele perioden. Elevene ved den forsterkede enheten har varige tilstander som i liten grad endrer seg. For elevene i klasser, særlig på småtrinnet, er utviklingen noen få ganger så rask at den sakkyndige vurderingen på tampen av treårsperioden ikke passer så godt lenger. I slike situasjoner oppfordrer PPT spesialpedagogen til å utøve skjønn, eventuelt henvise til PPT på nytt.
- Arbeidet med IOP for neste skoleår starter i forbindelse med årsrapporten for det forrige. IOP er klar til bruk ved skoleårets start, og blir brukt fra skolestart. For noen elever er det viktig at alt er på plass 14 dager før skolestart, når SFO åpner.
- I forbindelse med IOP-arbeidet gjennomfører spesialpedagogen møter, der både fagarbeidere/ elevassistenter og foresatte involveres i arbeidet med planen for neste år. Skolen har i mai/ juni oversikt over hvordan spesialundervisningen neste år blir organisert. Foresatte informeres om dette i samarbeidsmøte, og får med seg referat. Skolen opplever at foresatte nokså sjelden har sterke synspunkter på utformingen av IOP, men er mer opptatt av at eleven får de nødvendige timene (både tildelt og gjennomført).
- Selve enkeltvedtaket blir ofte gjort noe senere, ofte i september, når det er litt mer tid. Dette må ses i sammenheng med at alle vedtak tildeler spesialundervisning i samsvar med tilrådingen fra PPT. Hadde skolen i mai/ juni, ved forberedelsene til neste skoleår, tenkt å tildele mindre enn tilrådingen fra PPT, ville nok også vedtaket blitt gjort tidligere.
- Omtale av fleksibilitet i organiseringen er et vanskelig spørsmål. Ofte sier vedtakene at timene kan organiseres som 1:1, i gruppe eller i klasse, avhengig av både opplæringsmål og elevens dagsform. Elevene på forsterket enhet har ekstreme svingninger i dagsform, eksempelvis lar det seg ikke planlegge for epilepsianfall med påfølgende behov for hvile, så disse elevene er helt avhengige av stor fleksibilitet i organiseringen. For elevene i klasse kan det nok være enklere å beskrive planlagt organisering i vedtaket, men også for disse er fleksibilitet viktig, for eksempel fordi en del elever etter hvert opplever det negativt å bli tatt ut av klassen, og da er det viktig å lytte til det. En streng beskrivelse av organisering kan motvirke denne fleksibiliteten.

Pedagoger har opplyst:

- Ledelsen ber lærerne lage forslag til IOP på våren, i god tid før neste skoleår. Uansett så gjør lærerne seg noen tanker om neste skoleår i forbindelse med årsrapporten for det inneværende året. Assistentene har kanskje det beste blikket på elevene i sosiale situasjoner, og ting avklares med dem, selv om de kanskje ikke involveres direkte i arbeidet med IOP. Sakkyndige vurderinger fra PPT er varierende; noen er veldig konkrete, mens andre ganger må man bygge mer på eget skjønn og kjennskap til eleven.
- Når det gjelder involvering av elevene i opplegget, så kommer det litt an på elevens alder, funksjonsnivå og modenhet. Noen blir veldig involvert, mens andre er det vanskeligere å spørre direkte. Men det jobbes tett med barna hele veien.

Pedagoger ved forsterket enhet har opplyst:

- Elevene med de største og mest sammensatte behovene har ikke selv forutsetninger for å delta direkte i planlegging og evaluering av spesialundervisningen. Da handler elevens stemme og elevens medvirkning om å la han eller henne delta aktivt i konkrete valg gjennom skoledagen, for eksempel ved velge mellom å lese bok eller leke med ball.

Assistentene har opplyst til revisjonen:

- Assistentene deltar lite i arbeidet med å lage IOP. Men den går gjennom ved oppstart av nytt skoleår, og de siste to årene har de blitt godt involvert i dette. Det er likevel litt ulik praksis fra år til år og trinn til trinn (team til team).

Vestsiden ungdomsskole**Revisjonens gjennomgang av enkeltvedtak viser:**

- Enkeltvedtak blir gjort. Kommunens vedtaksmal brukes bare delvis. Men avvik fra kompetansemål omtales konkret i en god del tilfeller.
- Alle vedtak opplyser at vedtaket er i samsvar med sakkyndig vurdering fra PPT.
- Vedtakene tar ikke stilling til hva som er til barnets beste.
- Vedtakene sier ikke noe om elevens eller foresattes syn på spesialundervisningen.
- Nær alle vedtakene bygger på sakkyndige vurderinger som er gyldige for perioder på tre år, dersom ikke nye opplysninger tilsier behov for ny vurdering i løpet av perioden. I fire tilfeller

er den sakkyndige vurderingen gyldig for to år, i to tilfeller i fire år. De sakkyndige vurderingene er gyldige for skoleåret enkeltvedtaket gjelder.

Revisjonens gjennomgang av IOP'er viser:

- IOP konkretiserer opplæringsmål og organisering/ verktøy. Noen variasjoner i konkretiseringsgrad er det, men samlet sett er kvaliteten tilstrekkelig.
- Om fleksibilitet i organiseringen er følgende en vanlig formulering: «*Timene organiseres som korte økter alene med lærer, timer i gruppe eller som støtte i klassen, ut fra hva lærer finner formålstjenlig.*»

Ledelsen ved skolen har opplyst:

- Skoleåret 2020/ 2021 har en del enkeltvedtak om spesialundervisning og IOP'er kommet for sent på plass. Men vedtak for 9. og 10.trinns elever var i all hovedsak fattet tidlig høst. Unntak for disse trinnene var nye vedtak om spesialundervisning. Det er oppfølgingsansvar ledelsen har. Ledelsen ønsker å være tettere på/tydeligere i forventningene til lærerne ift. hva som skal på plass når. Her har skolen forbedringspotensial, og for neste skoleår er det besluttet at vedtak skal gjøres i juni, dvs. før ferien. Individuelle opplæringsplaner skal være plass innen 1. september 2021.
- På åttende trinn er noe av grunnen til sene vedtak og IOP'er at PPT har vært inne på systemnivå. Det har likevel ikke vært stor forskjell på faktiske tiltak før og etter at vedtak kom på plass.
- Når det gjelder vedtakenes omtale av organiseringen av spesialundervisningen, er det en avveining mellom pedagogisk behov for fleksibilitet i hverdagen, og elevenes rettssikkerhet. Lærerne må ha et handlingsrom. Og ofte understreker PPT i sakkyndige vurderinger viktigheten av fleksibilitet og samhandling med eleven.
- I timeplanleggingen for skoleåret 2021/2022 legges det nå opp til to lærere i klassen i alle basisfag (matte, norsk, engelsk). Begge skal være aktive. Dette gir større fleksibilitet til for eksempel å dele klassen og legge til rette for sterkere elevinvolvering.
- Skolen ser at elevinvolvering i både utarbeidelse av IOP og evaluering/ årsrapport kan styrkes.
- Dreiningen mot mindre spesialundervisning og mer tilpasset opplæring er riktig av flere grunner. Forskning viser at lærere har lavere forventninger til elevene med spesialundervisning enn til andre elever – og forskning viser dessuten at elever med spesialundervisning *selv* har lavere forventninger til seg selv.
- Reduksjonen av spesialundervisning har kommet primært gjennom lavere tilvekst av elever med spesialundervisning, men i noen tilfeller også ved at reduksjon i timetallet til elever som har hatt spesialundervisning fra før.

- Det har vært et mål med reduksjon av «små» vedtak om spesialundervisning (5 timer i uka/ 190 årstimer). Skolen opplever da at foresatte spør om deres barn får den nødvendige opplæringen. Dette løses gjennom tettere dialog mellom lærere og foresatte. Barneperspektivet og elevmedvirkningen styrkes også.
- Samarbeidet med PPT har blitt tettere enn det var før, og de deltar i ressursgruppemøter. PPT deltar også i tilbakemeldingsmøte i saker der det vurderes å ikke være behov for spesialundervisning. Det er faste ressursgruppemøter, der skoleledelsen og lærere deltar, sammen med PPT, elev, foresatte og ev. andre eksterne samarbeidspartnere, alt etter hva som er hensiktsmessig. Møtene kan også foregå som anonyme drøftingsmøter (sjelden).
- Skolen har ikke hatt praksis for å fatte enkeltvedtak om avslag, i tilfeller der PPT ikke har anbefalt spesialundervisning. Dette endres nå.

Pedagoger har opplyst:

- Skoleåret 2020/2021 kom en del enkeltvedtak og IOP'er sent. Undervisningen ble likevel i hovedsak gjennomført slik den til slutt ble beskrevet i vedtak og IOP.
- Når det gjelder elevmedvirkning i planlegging og evaluering av spesialundervisning, blir målene i IOP gått gjennom med eleven, og det samme skjer ved evaluering mot slutten av året. For andre elevers del er det nok fortsatt rom for å styrke den direkte elevmedvirkningen i planleggingen og evalueringen.

Hvitvingfoss barne- og ungdomsskole

Revisjonens gjennomgang av enkeltvedtak viser:

- Enkeltvedtak blir gjort. Kommunens vedtaksmal forenkles, ved at ikke alle avsnittene/ overskriftene brukes. (Eventuelle) avvik fra kompetansemål omtales ikke i vedtaket. Årstimer benyttes, med fordeling på pedagog og assistent. Årstimetall for det enkelte fag benyttes ikke.
- Overskriften «Enkeltvedtaket omfatter følgende» brukes mye, med en del relativt overordnede beskrivelser («*lese- og skrivetrening/ tilrettelegging av språkstøtte i alle fag/ hjelp til å øve opp sosial kompetanse, konsentrasjon og oppmerksomhet*»), der konkretiseringen skjer i IOP. Det vises til IOP i vedtaket.
- Når det gjelder fleksibilitet i gjennomføring av spesialundervisningen, er eksempel på formulering: «*Undervisningen skal organiseres og ressursene brukes slik som den sakkyndige vurderingen og den individuelle opplæringsplanen legger opp til med mål, innhold og*

organisering. Der det er mer hensiktsmessig med uttak i gruppe eller alene vil dette bli benyttet.»

- Alle vedtak sier at vedtaket er i samsvar med sakkyndig vurdering fra PPT.
- Vedtakene tar ikke stilling til hva som er til barnets beste.
- Vedtakene sier ikke noe om elevens eller foresattes syn på spesialundervisningen.
- Nær alle vedtakene bygger på sakkyndige vurderinger som er gyldige for perioder på tre år, dersom ikke nye opplysninger tilsier behov for ny vurdering i løpet av perioden. I to tilfeller er den sakkyndige vurderingen gyldig for to år. De sakkyndige vurderingene er gyldige for skoleåret enkeltvedtaket gjelder.

Revisjonens gjennomgang av IOP'er viser:

- Kommunens mal brukes.
- IOP'er systematiserer tilstrekkelig konkrete mål og hjelpemidler/ metoder. Organisering beskrives også i tabellen, noen ganger klart som f.eks. «1:1», andre ganger «1:1, gruppe eller klasse».
- Planen har et felt for utfylling av at den er gjennomgått med foresatte. Feltet er stort sett ikke fylt ut. Men det er noen eksempler på at det er notert at foresatte/ elev har kommet med justeringsforslag, og dette er lagt inn i IOP'en.

Ledelsen ved skolen har opplyst:

- Utviklingen har vært i retning av større bruk av tilpasninger innenfor ordinær opplæring, dvs. å finne måter å gi riktig og forsvarlig opplæring uten at det blir nødvendig å henvise til PPT.
- Selve vedtaket om tildeling av spesialundervisning gjøres ofte i august/ september. Vedtakene beskriver ofte at spesialundervisningen kan gis som 1:1, i gruppe eller i klasse, avhengig av opplæringsmål og/ eller elevens dagsform, Altså med stor grad av fleksibilitet. Rektor mener at en slik måte å beskrive organiseringen på er en ærlig beskrivelse av hva som er den mest hensiktsmessige måten å organisere spesialundervisning på, framfor å legge opp til rigide beskrivelser av hvor mange timer eleven skal være i gruppe, i hvilket fag etc.
- Arbeidet med IOP for neste skoleår starter i forbindelse med evalueringen/ årsrapporten for det foregående skoleåret. Datoer som går fram av IOP'er er dato for rektors godkjenning og publisering. Ofte har elevene sakkyndig vurdering fra PPT som er gyldig i 3 år, og da har skolen god tid til å ta hensyn til denne. Rektor har ikke opplevd det problematisk at de sakkyndige vurderingene er gyldige for en periode på 3 år.
- I arbeidet med IOP brukes det tid på elev- og foresattinvolvering. Det må gjøres konkrete vurderinger av barnets modenhet. Noen elever er fast med på egne møter. Det har vært praksis for noen lærere å sende IOP med hjem i sekken.

- Til neste skoleår (2021/ 2022) er det mange nye vedtak om spesialundervisning, og det er for tiden stort press på PPT. Dersom det tar tid før sakkyndig vurdering er ferdig, har eleven uansett de nødvendige ressursene helt fra skoleårets start. Dette skjer gjerne ved gjennom to-lærer-styrking i klassen som eleven går i. Det kan også skje at dette skjer gjennom 1:1-oppfølging.
- Det skjer svært sjelden at sakkyndig vurdering ikke tilrår spesialundervisning, fordi samarbeidet med foresatte og PPT i forkant av henvisning, er grundig. Dersom PPT ikke tilrår spesialundervisning, kan ledelsen ikke huske at skolen har gjort enkeltvedtak om avslag.

Pedagoger har opplyst:

- Første gang IOP utarbeides, lager spesialpedagogen et forslag. Det sendes til foresatte, og så drøftes det i et møte. Ved senere års IOP'er får foreldrene tilbud om møte, men som regel vil foreldre ha hjemsendt utkast til ny IOP der de kan komme med forslag til endringer. Arbeidet med IOP for neste skoleår starter i forbindelse med årsrapport/ evaluering av det forrige skoleåret. IOP godkjennes formelt oftest i september, men tas i bruk fra skolestart. Det er sjelden foresatte har sterke synspunkter på innholdet i IOP.
- De siste årene har utviklingen gått i retning av mindre spesialundervisning og mer tilpasninger innenfor ordinær opplæring. Dette er ikke alltid gunstig da elevenes mottagelighet for læring, ikke alltid passer til den tilmålte tiden man har. Selv om intensjonen med å skape tilhørighet i klassen er god, slår det ikke alltid til, og da kan elevens følelse av utenforskap bli enda sterkere.
- Elever med lese- og skrivevansker får nå ikke spesialundervisning, men det skal løses gjennom tilpasset opplæring i klassen eller på liten gruppe. Tidligere hadde skolen mer ressurser til blant annet å drive lesekurs for disse elevene flere timer pr. uke. Ansatte savner en større tidlig innsats for å ivareta flere elevers behov.

Assistentene har opplyst:

- Assistentene er ikke med på å utarbeide IOP, men ved årets slutt er de med på å vurdere måloppnåelsen, når arbeidet med årsrapporten gjøres.

Foresatte

Revisjonen har spurt et utvalg foresatte ved de tre skolene om skolen ved skoleårets start etterspør foresattes synspunkter på hvordan spesialundervisningen bør legges opp. Svarene kan oppsummeres slik:

- Nesten alle svarer ja på at det blir etterspurt synspunkter ved skolestart. Det er variasjoner i måten dette blir gjort på: I noen tilfeller har barnet IP-møter, og IOP springer ut av denne. I andre tilfeller blir foresatte oppringt av lærer ved skolestart. I andre tilfeller igjen sender skolen med IOP hjem, med oppfordring om å gi innspill. Ved ett tilfelle er det ikke opplevelse av å bli spurt, og her har foresatte etterspurt møte i lang tid, og IOP ble sendt på mail.
- Nesten alle opplever at deres synspunkter blir lyttet til av skolen.
- Mange oppgir at de har en jevn og god kontakt med skolen, fra rektor til assistenter, gjennom hele skoleåret.
- Noen foresatte opplyser at de blir hørt, men de er også veldig aktive. Det skaper bekymring for elever med foreldre som ikke «krever» å bli hørt i samme grad.

Tilbakemeldingene fra de foresatte er i det vesentlig like for de tre skolene.

Revisjonens vurdering – enkeltvedtak

Revisjonskriterium: Elever som får spesialundervisning, skal ha enkeltvedtak om det. Enkeltvedtaket skal klart og tydelig si hva slags kompetansemål og opplæringstilbud eleven skal ha. Vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering, skal vise hvorfor opplæringstilbudet likevel oppfyller retten til nødvendig spesialundervisning. Vedtaket skal ta stilling til hva som er til barnets beste.

Elever med spesialundervisning, har vedtak om det.

Kongsberg kommune har utarbeidet mal for vedtak om tildeling av spesialundervisning. Malen har flere overskrifter som hjelp i skolenes arbeid med å fatte vedtakene, som «avvikende kompetansemål», «hovedområder» m.m. (Se under overskriften *Mal for enkeltvedtak ... ovenfor.*)

Revisjonens vurdering er at malen, brukt riktig og godt, vil sikre at vedtakene tilfredsstillende de fleste krav. Men kommunens mal mangler at det legges opp til en eksplisitt vurdering av barnets beste i enkeltvedtakene, og skolenes enkeltvedtak mangler derfor dette.

Videre er det slik at ingen av de tre skolene fullt ut bruker kommunens mal for vedtak. I praksis forenkles vedtakene, sammenlignet med det malen legger opp til. Det er noen variasjoner mellom de tre skolenes vedtak, men de er ikke vesentlige. Jevnt over sier vedtakene lite om avvik fra kompetansemål, unntaket her er Vestsidens vedtak for skoleåret 2020/ 2021.

Den klare tendensen er at vedtakene bygger på sakkyndige vurderinger som er ment å være gyldige for inntil tre skoleår, med mindre forholdene endrer seg i mellomtiden. Alle vedtakene, med unntak av ett vedtak ved Raumyr, bygger på sakkyndige vurderinger som er gyldige for det aktuelle skoleåret.

Når det gjelder organisering av opplæringstilbudet, er den klare tendensen ved alle tre skolene at dette beskrives ganske generelt i enkeltvedtaket. Vedtakene opplyser om hvor mange årstimer spesialundervisning eleven skal ha, fordelt på henholdsvis pedagog- og assistenttimer. Det opplyses ikke om hvordan dette fordeler seg på ulike fag. Vi har ovenfor sett at det er ganske vanlig at enkeltvedtakene sier at undervisningen organiseres som 1:1-undervisning, gruppe- eller klasseundervisning, alt etter hva som vurderes som hensiktsmessig ut fra elevens dagsform m.m.

Når det gjelder vedtakenes omtale av organiseringen, oppfatter vi skoleledernes syn på dette som ganske sammenfallende, og de mener spørsmålene er vanskelige:

Fra Vestsiden har vi fått opplyst at det er en avveining mellom pedagogisk behov for fleksibilitet i hverdagen, og elevenes rettssikkerhet. Lærerne må ha et handlingsrom. Fra Hvitvingfoss har vi fått opplyst at vedtakene gir en ærlig beskrivelse av hva som er den mest hensiktsmessige måten å organisere spesialundervisning på, framfor å legge opp til rigide beskrivelser av hvor mange timer eleven skal være i gruppe, i hvilket fag etc. Fra Raumyr har vi fått opplyst at elevene på forsterket enhet har ekstreme svingninger i dagsform, eksempelvis lar det seg ikke planlegge for epilepsianfall med påfølgende behov for hvile, så disse elevene er helt avhengige av stor fleksibilitet i organiseringen. For elevene i klasse kan det nok være enklere å beskrive planlagt organisering i vedtaket, men også for disse er fleksibilitet viktig, for eksempel fordi en del elever etter hvert opplever det negativt å bli tatt ut av klassen, og da er det viktig å lytte til det. En streng beskrivelse av organisering kan motvirke denne fleksibiliteten.

Det skolelederne her peker på, er et spenningsforhold mellom 1) at tildelt spesialundervisning en rettighet for den enkelte elev, og eleven og foresatte har rett til å vite relativt konkret hva som faktisk er tildelt, og 2) den praktiske hverdagen i skolen, der det fra et pedagogisk ståsted ikke er hensiktsmessig å ha låst organisering og gjennomføring av spesialundervisningen i vedtaks form, fordi dette løpende må tilpasses elevens dagsform m.m.

Om dette skriver Utdanningsdirektoratet i veilederen om spesialundervisning (side 60), se særlig nest siste avsnitt:

«Enkeltvedtaket må si noe om hvordan elevens opplæring skal organiseres for at opplæringstilbudet skal gi eleven et forsvarlig utbytte. Enkeltvedtaket skal omhandle skoletilhørighet og basisgruppe-/klassetilhørighet. Enkeltvedtaket kan også omhandle

maksimal størrelse av gruppe og ene-undervisning for eleven, dersom opplæringen skjer utenfor de ordinære gruppene i deler av tiden.

En del elever kan ha behov for tettere voksenkontakt enn andre. Dersom enkeltvedtaket inneholder mye eneundervisning kan det føre til at eleven i liten grad tar del i det sosiale, faglige og kulturelle fellesskapet med andre elever. Ut fra en totalvurdering av som hva som er best for eleven kan ene-undervisning være det beste. Dersom det er behov for ene-undervisning må begrunnelsen for dette komme frem tydelig i enkeltvedtaket. Se nærmere om dette i punktet om særskilt organisering av opplæringen.

Dersom skolen mener det er nødvendig og forsvarlig med en viss fleksibilitet ved opplæringen, må det gå klart frem av enkeltvedtaket hva fleksibiliteten består i.

Det konkrete innholdet i spesialundervisningen kommer frem av den enkelte individuelle opplæringsplanen (IOP). IOP kan gjøres til en del av enkeltvedtaket. Utdanningsdirektoratet anbefaler ikke denne løsningen.»

Revisjonen mener at de dilemmaer skoleledelsen har pekt på om enkeltvedtakenes omtale av organisering av spesialundervisningen, må anerkjennes som helt reelle. Som det går fram av nest siste avsnitt i sitatet ovenfor, anerkjenner også Utdanningsdirektoratet at det kan være behov for fleksibilitet i opplæringen. Men i slike tilfeller forventer direktoratet at det må *«gå klart frem av enkeltvedtaket hva fleksibiliteten består i»*. Vi ser også at direktoratet forventer en tydelig begrunnelse for eventuell eneundervisning.

Det er altså ikke et problem å ønske fleksibilitet inn i organiseringen av spesialundervisningen. Problemet oppstår når de fleste enkeltvedtakene holder både 1:1-, gruppe- og klasseundervisning åpent som alternativer ut fra opplæringens formål og elevens dagsform. Uten at det sies mye konkret om den aktuelle elevens situasjon og hva som er tenkt som et utgangspunkt for organiseringen. Da blir fleksibiliteten – om man leser vedtaket isolert – nær absolutt. Og da er det etter revisjonens vurdering ikke *«klart ... hva fleksibiliteten består i»*, fordi fleksibiliteten har få grenser.

Vår vurdering er derfor at skolene bør se nærmere på om vedtakene bør konkretisere omtalen av organiseringen av spesialundervisningen. Samtidig må det erkjennes at det ikke er mulig å gi ett, riktig svar på hvor konkret dette må omtales. Som et eksempel trekker vi fram det vi har fått opplyst om elevene på forsterket enhet ved Raumyr skole, som kan ha så uforutsigbar dagsform at det ikke er mulig å lage et enkeltvedtak ved årets start som klart regulerer organiseringen av spesialundervisningen. Det må gjøres konkrete vurderinger.

Revisjonen oppsummerer med:

- Elevene har enkeltvedtak om spesialundervisning.
- Vedtakene tildeler spesialundervisning i samsvar med det PPT har anbefalt.
- Vedtakene er gjennomgående ikke tilstrekkelig klare og tydelige på hva slags kompetansemål og opplæringstilbud eleven skal ha.

- Vedtakene tar ikke stilling til hva som er til barnets beste.

Dette innebærer at vedtakene bare delvis er i samsvar med de krav som følger av revisjonskriteriet.

Vi kommer nedenfor tilbake til spørsmålene om IOP og saksbehandlingstid, som etter vår vurdering forklarer noen av observasjonene vi har gjort.

Revisjonens vurdering – IOP

Revisjonskriterium: Elever som får spesialundervisning, skal ha individuell opplæringsplan (IOP). IOP skal vise mål for og innholdet i opplæringen, og hvordan opplæringen skal drives. IOP skal bygge på enkeltvedtaket, og tiltak i planen skal ha forankring i enkeltvedtaket.

Elevene har individuelle opplæringsplaner.

Skolene bruker kommunens mal, og tar utgangspunkt i anbefalingene fra PPT når de skal sette opp mål og innhold i opplæringen. Revisjonens vurdering er at elevene har IOP'er som isolert sett er av god kvalitet.

Samtidig er det bare delvis riktig at de bygger på enkeltvedtaket og at tiltak i IOP'en har forankring i enkeltvedtaket. Det har sammenheng med det vi har sett på ovenfor om enkeltvedtakene, og det vi skal på nedenfor under i kapittel 6.4, om at i noen tilfeller blir i realiteten IOP'en laget først (på basis av sakkyndig vurdering), og så blir vedtaket gjort senere.

Revisjonens vurdering – involvering av elev og foresatte

Revisjonskriterium: Tilbud om spesialundervisning skal så langt råd er, utformes i samarbeid med eleven og elevens foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn.

Ser vi på selve IOP'ene isolert sett, sier de sjelden mye om hvor aktivt eleven og foresatte har medvirket i utformingen av tilbudet om spesialundervisning. Kommunens mal har et felt for utfylling av når planen er gjennomgått med elev/ foresatte, som noen ganger brukes, andre ganger, ikke, men sjelden med utdypende informasjon. Ser vi på vedtakene, sier ikke de noe om foresattes eller elevens syn.

Fra alle tre skolene har vi hørt om hvordan elev og hjem involveres. Ved Raumyr har vi hørt at i forbindelse med IOP-arbeidet gjennomfører spesialpedagogen møter, der både fagarbeidere/

elevassistenter og foresatte involveres i arbeidet med planen for neste år. Foresatte informeres om dette i samarbeidsmøte, og får med seg referat. Ved Hvitvingfoss har vi hørt at første gang IOP utarbeides, lager spesialpedagogen et forslag. Det sendes til foresatte, og så drøftes det i et møte. Ved senere års IOP'er får foreldrene tilbud om møte, men som regel vil foreldre ha hjemsendt utkast til ny IOP der de kan komme med forslag til endringer. Ved Vestsiden har vi fått opplyst at for noen elever blir målene i IOP gått gjennom med eleven, og det samme skjer ved evaluering mot slutten av året. For andre elevers del er det nok fortsatt rom for å styrke den direkte elevmedvirkningen i planleggingen og evalueringen.

Blant de foresatte vi har spurt, svarer nesten alle ja på om skolen etterspør synspunkter ved skolestart, om enn på noe ulike måter. Nesten alle opplever at deres synspunkter blir lyttet til av skolen.

Ledelse og ansatte ved flere av skolene forteller at det er sjelden foresatte har sterke synspunkter på utformingen av IOP.

Revisjonens konklusjon er at det gjøres mye god elev- og hjeminvolvering som ikke kommer direkte til uttrykk i dokumentasjonen, men samtidig at den direkte elevinvolveringen kan styrkes og dokumenteres bedre. Kravet er at tilbud om spesialundervisning skal så langt råd er, utformes i samarbeid med eleven og elevens foreldre, og det er et strengt krav.

Kommentar til utviklingen de senere år

I samtaler med både ledelse og ansatte ved skolene har revisjonen fått høre om utviklingen de senere årene, der det dreies mot mindre spesialundervisning og at mer skal løses innenfor rammene av tilpasset opplæring. Dels er det tale om lavere tilvekst av nye elever med spesialundervisning, dels elever med færre timer spesialundervisning enn tidligere år. Som vi har sett i kapittel 5.2, viser statistikken det samme: I 2018 hadde 9,1 prosent av elevene vedtak om spesialundervisning, i 2020 var tallet 5,3 prosent.

Revisjonen mener å kunne spore ulike oppfatninger av denne utviklingen. Forvaltningsrevisjonen har ikke hatt som mandat å gjøre en rent pedagogisk-faglig evaluering av dreiningen de siste årene. Etter vår kunnskap, er denne utviklingen ikke noe særskilt for Kongsberg kommune

Men revisjonen mener det er viktig at kommunen – både administrasjonen og de folkevalgte – er kjent med de ulike synspunktene som kommer fram av de samtaler vi har hatt med ledelse og ansatte:

Uten at revisjonen skal tillegge alle lederne de samme synspunktene, synes hovedtendensen å være at ledelsen mener at utviklingen er velbegrunnet. De viser blant annet til at særlig på småtrinnet blir det lagt vekt på tidlig innsats, framfor spesialundervisning. Ved en av skolene har ledelsen opplyst at

forskning viser at lærere har lavere forventninger til elevene med spesialundervisning enn til andre elever, og at elever med spesialundervisning *selv* har lavere forventninger til seg selv.

Pedagoger og assistenter er ikke like entusiastiske, slik vi oppfatter dem. Også her vil vi være varsomme med å tillegge alle de samme synspunktene, men jevnt over så oppfatter vi det slik at målsetningen med dreining mot mer tilpasset opplæring, anerkjennes som fornuftig og god. Men de peker også på utfordringer. Pedagoger og assistenter har blant annet opplyst at elevenes mottagelighet for læring ikke alltid passer til den tilmålte tiden man har. Og selv om intensjonen med å skape tilhørighet i klassen er god, slår det ikke alltid til i praksis, og da kan elevens følelse av utenforskap bli enda sterkere enn før. Revisjonen oppfatter enkelte ansatte ganske klart slik at de mener utviklingen har gått for langt.

6.4. Saksbehandlingstid

Revisjonskriterium:

1. Saker om spesialundervisning skal avgjøres innen rimelig tid

Saksbehandlingstid hos PPT

PPTs årsmelding for kalenderåret 2020 opplyser (side 15):

«PPT-OT har ikke ventelister, og henviste saker settes til inntak ukentlig på teammøter mandager. Likevel er det perioder at tilmeldte saker er av en så stor hyppighet, dels også kompleksitet, at saksbehandler ikke klarer å svare opp henvisningene innenfor saksbehandlingstid på 90 dager. De aller fleste personsakene har saksbehandlingstid godt innenfor fristen. For årsskiftet 2020/21 var det 28 saker over saksbehandlingstid (av 786 saker) tilsvarende 3.5 %. Dette er 0.5% mer enn avlesing på samme tidspunkt i fjor. Dette er nytilmeldte, og re-utredningssaker. Covid-19 har medført betydelige utfordringer med å få innhentet og gjennomført tester og øvrige opplysninger som skal til for å ferdigstille vurderinger. Covid-19 skaper et lite etterslep, noe økt saksbehandlingstid, samt at PP-rådgivere er pålagt hjemmekontor. Ungdomsskoler og VGS dels i rødt modus, medfører også noe lengre saksbehandlingstid.»

Revisjonen har gått gjennom saksbehandlingstiden for de fem nyeste sakkyndige vurderingene for de tre skolene (regnet fra 31. desember 2020 og bakover). Av disse 15 sakene er den eldste henvisningen fra skolen fra mai 2018. Gjennomgangen viser:

- I 10 av 15 saker er henvisningsdato (eller re-henvisningsdato) klart definert. Ser vi på dato fra henvisning til dato for ferdigstilt sakkyndig vurdering, fordeler dette seg slik:
 - Tre sakkyndige vurderinger med om lag to måneders saksbehandlingstid.
 - To med om lag tre måneders saksbehandlingstid.
 - Tre med 7-8 måneders saksbehandlingstid.
 - To med om lag 11-12 måneders saksbehandlingstid.
- I 5 av 15 saker er re-henvisningsdato ikke like klart definert i den sakkyndige erklæringen, fordi eleven er kjent fra før, PPT og skole har samarbeidet, og det har vært ressursgruppemøter i forbindelse med behovet for ny sakkyndig vurdering.

Saksbehandlingstid i skolene

Revisjonens gjennomgang av vedtak og IOP ved Raummyr skole viser:

- Skoleåret 2019/2020: Fire vedtak midt i september, fem midt i oktober, ett midt i november. IOP datert før vedtak i noen tilfeller.
- Skoleåret 2020/2021: Fire vedtak midten/ slutten av september, seks vedtak midten/ slutten av oktober, tre vedtak starten/ midten av november. IOP datert før vedtak i de fleste tilfeller. En IOP i februar 2021.

Ved Vestsiden ungdomsskole har revisjonen observert:

- Skoleåret 2019/ 2020: Tre vedtak midt i oktober 2019. En del elever i vårt utvalg gikk siste år på barneskolen dette skoleåret. En IOP før vedtak er gjort, en IOP samtidig.
- Skoleåret 2020/ 2021: Tre vedtak midten av september 2020, ett vedtak november 2020, sju vedtak januar-april 2021. En IOP fra november 2020, resten januar-april 2021. Noen IOP'er datert før vedtak, andre etter. Noen ganger er sakkyndig vurdering fra oktober eller november 2020, andre ganger fra mai eller august 2020.

Ved Hvitvingfoss barne- og ungdomsskole har revisjonen observert:

- Skoleåret 2019/ 2020: Tre vedtak i slutten av august, ett vedtak i mars 2019 (vedtak gjort av annen kommune). En IOP midt i september, tre midt i oktober.
- Skoleåret 2020/ 2021: Ett vedtak i juni (vedtak gjort av annen kommune), fire vedtak midt i september, ett vedtak november 2020 (vedtak gjort av annen kommune), to vedtak januar/ februar 2021. Fire IOP'er datert midt i oktober 2020, tre IOP'er april 2021, en udatert.
- I 2020/2021 var det flere som ble tildelt spesialundervisning i løpet av skoleåret, som forklarer tidspunktene for noen vedtak og IOP'er.

Ledelsen ved Raumyr skole har opplyst:

- Arbeidet med IOP for neste skoleår starter i forbindelse med årsrapporten for det forrige. IOP er klar til bruk ved skoleårets start, og blir brukt fra skolestart. For noen elever er det viktig at alt er på plass 14 dager før skolestart, når SFO åpner.
- Selve enkeltvedtaket blir ofte gjort noe senere, ofte i september, når det er litt mer tid. Dette må ses i sammenheng med at alle vedtak tildeler spesialundervisning i samsvar med tilrådingen fra PPT. Hadde skolen i mai/ juni, ved forberedelsene til neste skoleår, tenkt å tildele mindre enn tilrådingen fra PPT, ville nok også vedtaket blitt gjort tidligere.

Ledelsen ved Vestsiden ungdomsskole har opplyst:

- Skoleåret 2020/ 2021 har en del enkeltvedtak om spesialundervisning og IOP'er kommet for sent på plass. Men vedtak for 9. og 10.trinnselever var i all hovedsak fattet tidlig høst. Unntak for disse trinnene var nye vedtak om spesialundervisning. Det er oppfølgingsansvar ledelsen har. Ledelsen ønsker å være tettere på/tydeligere i forventningene til lærerne ift. hva som skal på plass når. Her har skolen forbedringspotensial, og for neste skoleår er det besluttet at vedtak skal gjøres i juni, dvs. før ferien. Individuelle opplæringsplaner skal være plass innen 1. september 2021.

Ledelsen ved Hvitvingfoss barne- og ungdomsskole har opplyst:

- Selve vedtaket om tildeling av spesialundervisning gjøres ofte i august/ september.

Revisjonens vurdering

Revisjonskriterium: Saker om spesialundervisning skal avgjøres innen rimelig tid.

Revisjonen begynner med noen innledende betraktninger: Saksbehandlingstid brukes i forvaltningsretten ofte som begrep om en normalt ganske rettlinjert prosess: Det sendes inn en søknad, forvaltningen kjenner ikke saken inngående og skal dermed opplyse den, gjøre en vurdering og treffe et vedtak. Alt dette skal skje uten ugrunnet opphold. Vår oppfatning av vanlig saksbehandling innenfor spesialundervisning, er at den er mindre rettlinjert enn det vi nettopp skisserte. Dels fordi PPT gjerne kjenner til eleven allerede før den formelle henvisningen kommer (se «PPT opplyser» i kapittel 6.2 om dette), og har gitt råd til skolen. Dessuten forsvinner ikke PPT ut av saken etter å ha ferdigstilt den sakkyndige vurderingen, og vil ha forhåndskjennskap til saken dersom skolene senere ønsker en fornyet vurdering.

Dette innebærer, slik revisjonen ser det, at spørsmålet om saksbehandlingstid krever en bredere vurdering enn bare å se på datoene på hhv. henvisning til PPT, PPTs sakkyndige vurdering og til slutt skolens vedtak.

Når *det* er sagt, er det likevel revisjonens vurdering at tiden det tar fra PPT mottar en henvisning fra skolen til den sakkyndige vurderingen er ferdig, i noen tilfeller er for lang. Vi ser at PPT selv opererer med en norm for saksbehandlingstid på 90 dager. Dette er i samsvar med det Utdanningsdirektoratet antyder kan være en grense for forsvarlig saksbehandlingstid, se Veileder for spesialundervisning s. 55. PPTs egengenererte statistikk, omtalt i siste årsmelding, viser at om lag 3,5 prosent av sakene hadde lenger saksbehandlingstid enn PPTs egne målsetninger. Dette er noe økende, dels på grunn av virkningene av korona-tiltak. Revisjonens egne stikkprøver, som strekker seg lenger tilbake i tid enn PPTs siste årsmelding, viser både eksempler på tilfredsstillende saksbehandlingstid på 2-3 måneder. Men også tilfeller på saker som må sies å trekke for langt ut i tid. En grense på 3 måneder eller 90 dager kan ikke være absolutt, fordi den enkelte sak konkret vurdert kan trenge undersøkelser som tar mer tid. Men når saksbehandlingstiden nærmer seg et år, skjer ikke saksbehandlingen uten ugrunnet opphold, slik revisjonen ser det.

Går vi videre til skolenes vedtak, har revisjonen merket seg *tidspunktet* for når enkeltvedtak blir gjort. Som vi skal se, har ofte blitt gjort for sent. Utgangspunktet er at vedtak skal foreligge før spesialundervisning gis, noe i praksis må bety at de skal foreligge senest ved skoleårets start. I de tilfellene spesialundervisning tildeles i løpet av skoleåret, skal vedtaket foreligge før oppstart av spesialundervisningen.

Vi har ovenfor sett at ved Raumyr er hovedtendensen de siste to skoleårene at vedtakene blir gjort fra midt i september til midt i oktober. Ved Hvittingfoss er hovedinntrykket for 2019/ 2020 at vedtak ble gjort i slutten av august, mens de i 2020/2021 kom fra september og dels senere.

Ved Vestsiden var praksis i 2019/ 2020 at vedtakene stort sett kom i slutten av august, mens de i 2020/ 2021 kom for sent, dvs. fra september og helt ut til januar/ februar 2021. Som vi skal se i kapittel 7.1, var gjennomføringen hele dette skoleåret likevel i hovedsak slik det til slutt ble stående i vedtak og IOP'er. Det innebærer altså at elevene ikke sto uten et faktisk tilbud om spesialundervisning, men det betyr at spesialundervisningen ikke hadde tilstrekkelig formell forankring i enkeltvedtak og IOP.

Revisjonens vurdering er at vedtakene – bedømt under ett – har kommet for sent. Dette gjelder alle skolene for skoleåret 2020/ 2021. For Vestsiden og Hvittingfoss var hovedtendensen i 2019/ 2020 slik at vedtakene forelå i slutten av august. Dette gjelder elevene som har hatt spesialundervisning fra skoleårets start, ikke elever som rent faktisk får tildelt spesialundervisning *i løpet av* skoleåret.

Som ledelsen ved Raumyr har trukket fram, har tildelingen av spesialundervisningen skjedd i samsvar med det PPT har anbefalt, og dette har skolen visst allerede før sommerferien. Dette danner grunnlaget for arbeidet med IOP, slik at når skoleåret starter i august, så gis spesialundervisning i samsvar med sakkyndig vurdering og IOP. Selve enkeltvedtaket blir så gjort noe senere. Ledelsen har

opplyst at dersom tildelt spesialundervisning hadde avveket fra PPT sin anbefaling, ville vedtaket vært på plass tidligere.

Revisjonen peker likevel på at for sene vedtak skaper både formelle og praktiske utfordringer:

For det første viser vi til Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning (side 70):

«Det er i strid med opplæringsloven å gi elever tilrettelagt opplæring eller avvik fra Læreplanverket utover det som følger av kravet om tilpasset opplæring uten at det er fattet et enkeltvedtak.

Skolen kan ikke begynne å bruke en IOP overfor en elev før det er fattet et enkeltvedtak som gir eleven rett til spesialundervisning. Dette gjelder også for elever som er under utredning. Det hjelper ikke at foreldrene samtykker til at en foreløpig IOP skal brukes.

Dette innebærer at det er i strid med opplæringsloven å gi eleven ene-undervisning før det foreligger et enkeltvedtak som gir skolen hjemmel for å ta eleven ut av klassen/basisgruppen. Unntak kan være å ta en elev ut fra en del av en enkeltstående time, for eksempel for å lese høyt for en lærer.»

Med andre ord; beveger man seg over grensen mellom tilrettelagt opplæring og spesialundervisning, krever det enkeltvedtak. Selv om en del kan løses innenfor rammene av tilrettelagt opplæring, er det klart at ene-undervisning krever at enkeltvedtaket om spesialundervisning foreligger.

Skolene kan ikke ta i bruk en IOP før vedtaket er gjort, heller ikke med foresattes samtykke.

For det andre handler det om og foresattes mulighet til å klage på vedtak om tildeling av spesialundervisning. Selv om det som er tildelt er i samsvar med det PPT har anbefalt, kan det likevel tenkes situasjoner der foresatte mener at spesialundervisningen ikke er tilstrekkelig for sitt barn, både i innhold og i omfang. Da har de anledning til å klage på vedtaket. Dersom enkeltvedtaket blir gjort først i september eller oktober, som vi har sett eksempler på hos Raunmyr og Hvitvingfoss, kan fort halve skoleåret ha gått før statsforvalteren som klageinstans får saken på sitt bord. Og dersom vedtaket blir gjort i andre halvår, slik vi har sett eksempler på hos Vestsiden for skoleåret 2020/ 2021, vil det være lite igjen av skoleåret når statsforvalterens vedtak i klagesaken foreligger.

Slike situasjoner er ikke tilfredsstillende for eleven og elevens foresatte, og er i ikke samsvar med lovens krav.

Revisjonen antar at denne mangelen i mange tilfeller lar seg rette opp i med relativt enkle grep. Vurderingene som ligger bak enkeltvedtakene, blir allerede i dag egentlig gjort tidlig nok, ettersom IOP'ene stort sett foreligger når de skal. Vi er klar over at pedagogene skriver IOP'er, mens ledelsen skriver enkeltvedtakene. Slik revisjonen oppfatter situasjonen, handler dette mye om at skolene må øke oppmerksomheten mot *betydningen* av enkeltvedtaket og sørge for at det gjøres tidlig nok, og at enkeltvedtak og IOP kommer i riktig rekkefølge.

Det er muligens ikke like enkelt å rette denne mangelen for åttendeklassingene. Vi har i kapittel 6.2 (avsnittet «PPT opplyser») sett at på dette trinnet er det ofte ønske om å utrede elevene høsten de begynner på ungdomsskolen fordi endringene er store i denne overgangen. PPT har opplyst at skolens ressurser er de samme hele skoleåret, dvs. at skolen har ressurser til å ivareta elevene innenfor rammene av tilpasset opplæring, før sakkyndig vurdering og vedtak foreligger.

Revisjonen har ikke innvendinger til de rent faglige grunnene til å ønske å utrede høsten elevene begynner på ungdomsskolen. Men vi har ovenfor sitert fra Utdanningsdirektoratets veileder om at ene-undervisning forutsetter enkeltvedtak om spesialundervisning.

Konkret innebærer det at åttendeklassingene ikke kan tas ut av klasse- og basisgruppe for spesialundervisning 1:1, før enkeltvedtaket foreligger. Som vi allerede har kommentert, hadde Vestsiden ungdomsskole skoleåret 2020/ 2021 flere elever som først fikk enkeltvedtaket godt ut i vårsemesteret. Dersom ungdomsskoler ønsker å ha muligheten til ene-undervisning allerede fra skolestart i åttende klasse, betyr det at arbeidet må organiseres på en annen måte enn i dag.

Revisjonens konklusjon er at saksbehandlingen hos PPT i hovedsak skjer uten ugrunnet opphold, men at det er eksempler på for lang saksbehandlingstid. For skolenes del blir enkeltvedtakene om tildeling av spesialundervisning gjennomgående gjort for sent. Noen variasjoner er det, men for skoleåret 2020/2021 var tendensen lik for alle tre skolene, og Vestsiden hadde flere vedtak som ikke kom på plass før over årsskiftet.

Vi har ovenfor i kapittel 6 sett at det de senere år er økt bruk av ressursgruppemøter før henvisning til PPT, at PPT gjerne bruker om lag 3 måneder på det sakkyndige arbeidet og at skolene gjør selve enkeltvedtaket for sent.

Om vi da teller den reelle saksbehandlingstiden allerede fra eleven meldes til drøfting i ressursgruppemøte – med *mulig* henvisning til PPT som ett av flere mulige utfall – og fram til tildelingen av spesialundervisning skjer i enkeltvedtak, vil saksbehandlingstiden lett bli for lang.

7. Gjennomføring og evaluering av spesialundervisning

Dette kapittelet omhandler følgende problemstilling:

2. I hvilken grad gjennomføres og evalueres spesialundervisning i samsvar med vedtak og individuell opplæringsplan (IOP)?

Vi har utledet fem revisjonskriterier, fordelt på to temaer; gjennomføring av spesialundervisning og evaluering av spesialundervisning. Den videre oppbygningen av rapporten er strukturert etter disse temaene.

7.1. Gjennomføring av spesialundervisning

Revisjonskriterier:

1. Spesialundervisningen skal gjennomføres som forutsatt i vedtaket og IOP.
2. Skolen må ha oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning. Tapte spesialundervisning skal tas igjen, dersom det er pedagogisk forsvarlig.

Raumyr skole

Ledelsen ved skolen har opplyst:

- Uventet fravær (egen sykdom, barns sykdom osv.) skal meldes til den ene undervisningsinspektøren mellom 07:00 og 07:15 om morgenen. Fraværet må dekkes inn innenfor det personalet skolen har tilgjengelig, og når det gjelder spesialundervisning er det sjelden en god løsning å leie inn en ukjent vikar, om det i det hele lar seg gjøre.
- Det siste året har vært krevende på grunn av korona-pandemien. Første prioritet er at det skal være en voksen i hver klasse. Andre prioritet er spesialundervisning. Tredje prioritet er ressurser til tidlig innsats.
- 1:1-elevne blir stort sett alltid dekt opp, det har hendt 2-3 ganger siste år at eleven har blitt sendt hjem på grunn av ressursmangel på skolen. Ved fravær settes inn fagarbeidere som vikarer for spesialpedagoger siden de har best kjennskap til eleven. Spesialpedagogen

utarbeider som regel en plan for timen som gjennomføres av fagarbeider, i alle fall ved korttidsfravær.

- Det føres ikke logg over tapt spesialundervisning, men på ett klassetrinn er kommunens avvikssystem tatt aktivt i bruk for å melde dette. Det er ikke etablert et system for å ta igjen tapt spesialundervisning. Noen lærere gir tydelig tilbakemelding i tilfeller der eleven har tapt en del timer, om at det må gjøres noe. Om det til barnets beste og pedagogisk forsvarlig å ta igjen mange timer tapt spesialundervisning på kort tid, er et vanskelig spørsmål.

Pedagoger har opplyst:

- Noen elever har spesialundervisningen innbakt i klassens ukeplan, altså slik at eleven får klassens plan, men læreren har tilpasset for det eleven får spesialundervisning i. Andre har en helt egen plan for gjennomføring av undervisning. Det lages ukentlige opplegg etter hva elevene trenger og forstår, det gir også en god oversikt til lærere og foreldre.
- Ved fravær av pedagog (sykdom eller annet) er det alltid assistent som brukes som vikar, ikke en annen pedagog. Ofte er det en god løsning å sette inn en assistent som eleven kjenner. Men noen ganger hadde det vært mulig å sette inn pedagog som vikar. For elever som klarer seg relativt godt selv, settes det ikke alltid inn vikar, dvs. at eleven ivaretas av kontaktlærer i klassen. Assistenten kan bli flyttet rundt etter behov, som også virker inn på kabalen og hvilken elev som mister spesialundervisningen. At eleven er «dekt opp», betyr først og fremst at eleven ikke er alene, og ikke at undervisningsopplegget blir gjennomført slik det var planlagt.
- På ett klassetrinn har det i skoleåret 2020/2021 blitt meldt avvik gjennom kommunens avvikssystem for spesialundervisningstimer som har falt bort. Men det har ikke blitt meldt avvik for situasjoner der en planlagt time med pedagog har blitt gjennomført av assistent.
- Ved nedstengningen i mars 2020 var de fleste barna hjemme, og det var vanskelig å gjennomføre spesialundervisningen etter planen. Det var ikke enkelt praktisk å gjennomføre disse timene gjennom digital undervisning/ hjemmeskole. Etter at skolen ble åpnet igjen, har korona-restriksjonene medført relativt få inngrep i driften av skolen og spesialundervisningen.
- Det er en ambisjon om å ha faste, interne møter om elevene hver andre uke, men det er vanskelig å få til i praksis. På noen trinn har dette blitt løst ved at assistentene har sagt seg villig til å ha disse møtene i matpausen sin for å få timeplanen til å gå opp. Dette gjelder ikke alle trinn, og det er ikke en forventning om at noen bruker pausen sin på dette.
- Det er behov for mer tid til internt samarbeid. Det hadde gitt en generell kompetanseheving å kunne snakke mer sammen og legge planer sammen. Det hadde også gagnet elevene om det var større samordning mellom pedagoger og assistenter.

Pedagoger ved forsterket enhet har opplyst:

- For elever med de største og mest sammensatte behovene, blir dags-/ ukeplan satt opp for å først ivareta grunnleggende behov, som for eksempel gjennom fysioterapi. Deretter blir planen satt opp for å dekke elevens læringsmål. Grunnleggende behov er først og fremst å dekke de basale behovene som mat, drikke, på og avkledding, hvile ol. For denne gruppa vil det nesten alltid være viktig å jobbe for å hindre feilstillinger, sår ol, og det gjøres i samarbeid med fysioterapeut. For elevene med litt mindre omfattende behov, blir det tatt utgangspunkt i klassens ukeplan, og tilpasninger blir gjort.
- Ved fravær av pedagoger på forsterket enhet blir det alltid satt inn assistenter som kjente og trygge for eleven. En kjent assistent har bedre forutsetninger for å ivareta og møte eleven, enn en ukjent pedagog. Disse elevene blir alltid prioritert. Dersom det er «helt krise» med fravær, hender det at elever som egentlig skal ha 1:1-tilbud, blir ivaretatt ved at én pedagog har to 1:1-elever i en time, eller at tre assistenter har ansvar for fire 1:1-elever i en time.
- Dreiningen i retning av mindre spesialundervisning og mer tilpassa opplæring de siste årene, har ikke hatt innvirkning på tilbudet til elever ved forsterket enhet. Disse elevene må ha spesialundervisning, og får det.
- Samarbeidstid mellom pedagoger og assistenter, satt i system, er et savn. Dette er timeplanfesta for noen få. For de fleste er det ikke det. Pedagogene får stort sett til å organisere dette, bl.a. ved å legge møter til matpausen. Men det er sårbart, for møtetid er det første som ryker ved fravær. Da skrives det referat, slik at den som ikke var der, kan lese og kvittere på det. Samarbeidstid virker direkte inn på kvaliteten på spesialundervisningen, og dermed på muligheten til å nå målene i IOP'en. Assistenter etterlyser også samarbeidstid. Samtidig skal det sies at utviklingen har gått i riktig retning de siste par årene, og at det noen ganger har blitt lagt til rette for samarbeidsmøter på kveldstid.
- For elevene ved forsterket enhet finnes det mindre ferdig pedagogisk materiale enn for andre elever, som betyr at pedagogene selv må lage dette.

Assistenter har opplyst:

- Ved sykdomsfravær blant pedagoger, er det alltid en assistent som settes inn som vikar. Det settes ikke inn en annen pedagog. Samtidig er det for elevens del ofte bedre å sette inn en assistent som kjenner eleven, enn en ukjent pedagog.
- Ved fravær blant ansatte kan det oppstå ved en «dominoeffekt» ved at assistenter omrokes, og prioriteres til de elevene som trenger tette oppfølging. Det fører til at elever som sosialt klarer seg godt og kan delta i klassen uten ekstra oppfølging – men trenger spesialundervisning av faglige grunner – oftere mister spesialundervisning enn andre. Dette har blitt tatt opp internt mange ganger, og ledelsen er klar over problemet.
- Under nedstengingen i mars 2020 på grunn av pandemien, hadde assistentene ikke kontakt med de eldste elevene. Skolen holdt åpent for elever som hadde foreldre i samfunnskritiske funksjoner – det var varierende hvor mange elever som fysisk var på skolen. Høsten 2020 fungerte hverdagen relativt godt, tross avgrensningene med kohorter m.m.

- Det er de siste årene en opplevelse av at elever med spesialundervisning får tildelt færre timer enn de hadde før. Behovet oppleves ikke alltid som mindre enn det var før.
- Når det gjelder samarbeidsmøter med pedagog, har det fungert godt de siste to årene. Det er ulike løsninger for de ulike trinnene / teamene. For noen assistenter er det slik at de har sagt seg villige til å gjennomføre samarbeidsmøter i matpausen, for at det skal være praktisk mulig å få gjennomført dem. For det andre man klart å organisere det slik at møtene legges utenom pausene. Utgangspunktet er samarbeidsmøter hver tredje uke, der det er 30 minutter til å drøfte alle elevene assistentene jobber med. For noen elever er det likevel samarbeidsmøter hver uke.
- Selv om det er lav terskel for å ta kontakt med pedagog, har assistentene behov for mer intern samarbeidstid enn i dag. Det er også behov for et sterkere system for opplæring av vikarer og nyansatte.

Vestsiden ungdomsskole

Ledelsen ved skolen har opplyst:

- Ved fravær blant pedagoger som driver spesialundervisning, er elever med 1:1-vedtak prioritert. Disse får tilbud fra en assistent som kjenner eleven fra før, det er ikke hensiktsmessig med en pedagog eleven ikke kjenner. Det har hendt noen få ganger at skolen ringer foresatte fordi skolen ikke har et tilbud til eleven denne dagen. Andre elever med spesialundervisning blir ivaretatt i klassen dersom pedagog er fraværende.
- Tapt spesialundervisning som følge av forhold på skolens side tas i liten grad igjen, og det vil være krevende å gå tilbake og lage en oversikt over mengden tapt spesialundervisning, elev for elev. Skolen har ikke opplevd at foresatte har etterspurt oversikt over dette. Noen lærere har spurt om de skal skrive avvik på dette, men dette er ikke etablert som felles praksis.
- Assisterende rektor hadde ansvar for håndtering av korttidsfravær fram til årsskiftet 2020/2021, dvs. ansvar for å sørge for vikarer m.m. Etter årsskiftet har skolen engasjert en tidligere medarbeider til dette, og skolen får dagens opplegg kl. 07:30 hver morgen. Skolene i Kongsberg har senere tid et sykefravær på om lag 10 prosent, der langtidsfraværet er størst.
- Under nedstengingen i mars 2020 på grunn av pandemien, ble elevene med størst behov for hjelp prioritert, de fleste andre hadde hjemmeskole.

Pedagoger har opplyst:

- Gjennomføringen av spesialundervisning for elever med større og sammensatte behov, tar utgangspunkt i dags-/ ukeplaner, som ofte tar utgangspunkt i klassens plan, men tilpasses. Eleven vet hva som skjer i klassen og hva klassen lærer om. Elevene kan delta delvis i klassen,

noe repeteres utenfor. Øktene tilpasses hvor lenge eleven kan konsentrere seg. Enkelte elever har helt egne dags-/ ukeplaner.

- Noen elever må ha 1:1-bemanning, og de har alltid 1:1-bemanning. Dette får skolen alltid til. Assistenten overtar pedagogtimer ved korttidsfravær, fordi det er bedre for eleven å ha en kjent assistent enn en ukjent pedagog. Dessuten overtar pedagoger assistenttimer, dersom det er nødvendig.
- Skoleåret 2020/2021 kom en del enkeltvedtak og IOP'er sent. Undervisningen ble likevel i hovedsak gjennomført slik den til slutt ble beskrevet i vedtak og IOP.
- Ved nedstengingen som følge av korona-tiltak i mars 2020, var elevene med størst behov mye fysisk på skolen. Det var forskjellig hva de foresatte ønsket. Høsten 2020 ble spesialundervisningen ikke mye påvirket av korona-tiltakene.
- Når det gjelder elevmedvirkning i planlegging og evaluering av spesialundervisning, blir målene i IOP gått gjennom med eleven, og det samme skjer ved evaluering mot slutten av året. For andre elevers del er det nok fortsatt rom for å styrke den direkte elevmedvirkningen i planleggingen og evalueringen.
- For noen elever er det timeplanfesta samarbeidstid mellom pedagoger og assistenter. For andre er det ikke det. Da blir det vanskeligere å få til fast samarbeidstid, men pedagoger og assistenter oppsøker hverandre ved behov. For noen ansatte har samarbeidstid vært et savn.

Hvitvingfoss barne- og ungdomsskole

Ledelsen ved skolen har opplyst:

- Ved sykdom klarer skolen å dekke opp det meste av det tilbudet elevene skal ha. Ved sykdom hos pedagog skjer dette ofte ved at fagarbeider/ assistent som kjenner eleven fra før, gjennomfører undervisningen pedagogen skulle hatt.
- Noe bortfall av spesialundervisning er det likevel. Det er mulig å gå tilbake i systemet og kartlegge hvor mye tapt undervisning den enkelte elev har, men det føres ikke løpende registreringer over det. Tapt spesialundervisning tas i liten grad igjen. I praksis skjer det mest dersom foresatte etterspør det.

Pedagoger har opplyst:

- To elever med spesialundervisning (som har en-til-en oppfølging) har detaljerte dagsplaner, der det også er lagt inn når det skal være pauser og hvor lange de skal være. Resten av elevene har ukeplaner/lekseplaner.
- Skolen har én spesialpedagog, som gjennomfører spesialundervisningen med de fleste elevene på barnetrinnet, mens andre pedagoger har ansvaret for enkelte andre elever. Dette

er sårbart. De ansatte mener selv at de har behov for styrking av kompetansen innenfor spesialpedagogikk. De opplever situasjoner der de kjenner på egen, faglig utilstrekkelighet i møte med elever med behov for spesialundervisning. Assistentene har mye tid med elevene med størst behov, og gjør en fantastisk jobb. I enkeltsaker opplever de ansatte å få god hjelp fra PPT, men savner hyppigere og mer tid til veiledning.

- Ved fravær blant pedagoger, blir elevene med størst behov for hjelp alltid ivaretatt, og det blir satt inn vikar i spesialundervisningen. En fraværende pedagog blir oftest erstattet av en assistent som eleven kjenner. Det er bedre å sette inn en kjent assistent enn en ukjent pedagog. Andre elever, som skulle hatt 1:1 eller spesialundervisning i gruppe, kan ved fravær blant voksne, være i klassen. Noen ganger med eget pedagogisk opplegg, andre ganger uten. Tapte spesialundervisningstimer blir ikke tatt systematisk igjen, men ved andre elevers fravær, prøver man å gi disse elevene et ekstra tilbud. Ledelsen ved skolen er flinke til å selv å gå inn og ta undervisning ved fravær.
- Det er klassemøter hver mandag. Disse handler i hovedsak om klassen, og lite om spesialundervisning. Med unntak av en elev, er det for lite tid til samarbeid mellom pedagoger og assistenter der elever med spesialundervisning kan drøftes. Naturlig nok går den største delen av tiden til å snakke om klassen generelt. Pedagoger og assistenter kommuniserer muntlig når de møter hverandre, eller gjennom meldinger på nettbrett. Assistentene som har undervisning med elever med spesielle behov, jobber også på SFO.

Assistentene har opplyst:

- Hver elev har sin ukeplan, som er detaljert. Planene for neste uke er vanligvis klar fredag ettermiddag, og assistentene opplever dem som gode – de er tydelige på hva som skal skje og hva de skal gjøre til enhver tid.
- Det er lett å søke veiledning hos pedagog ved behov. Dette tar de når de treffes i gangen eller på arbeidsrommet, det er ikke faste tider satt av til veiledning. Etter at pandemien kom, har de tatt i bruk internt meldingssystem på nettbrett som fungerer bra.
- De skulle gjerne hatt møter med pedagogen alene for å snakke om de enkelte elever – de har møter om klasser generelt, men ikke om disse elevene spesielt. Det som gjør det vanskelig, er at de også arbeider på SFO.
- Det hender de må gjøre andre aktiviteter enn det som står i dagsplanen/ ukeplanen, på grunn av elevens dagsform. Ofte er det nok med et lite brudd fra det planlagte, og så er eleven klar til å gå tilbake til de planlagte oppgavene igjen. Dette har assistenten rom til å gjøre ved behov. Pedagogen får beskjed om det.
- Ved fravær av lærer / pedagog blir assistentene satt til å gjennomføre arbeidsplan i klassen. Dvs. at IOP-eleven må følge med og jobbe med sitt opplegg i klassen. I enkelte tilfeller må IOP-eleven følges opp i eget undervisningsrom, her settes det normalt inn en vikar for denne eleven.
- Tapte spesialundervisning loggføres ikke. Tapte spesialundervisning blir ikke erstattet og eleven mister disse timene.

- Assistentene mener at det kunne vært nyttig å være med på elevsamtalen og på foreldresamtale. Dette var de med på før, men ikke nå lenger – med unntak for noen få elever. Dette kunne være nyttig både fordi assistentene har mange timer med elevene, og som kompetanseheving for assistentene selv. Det samme gjelder samarbeidsmøter.
- Da samfunnet stengte ned i mars 2020 på grunn av pandemien, var det noen få elever som var på skolen. De andre ble fulgt opp digitalt. De snakket med eleven digitalt om morgenen og gikk gjennom lekseplanen detaljert. Så var de tilgjengelige digitalt hele dagen, og så snakket de sammen mot slutten av dagen.

Foresatte

Revisjonen har spurt et utvalg foresatte ved de tre skolene om de får beskjed om spesialundervisning som faller bort, og om de har et inntrykk av hvor mye spesialundervisning som går tapt. Svarene kan oppsummeres slik:

- Ingen_av de foresatte får beskjed hvis det er fravær av pedagog.
- Det er ulike opplevelser om hvordan undervisningen blir ivaretatt ved fravær. Barn som krever 1:1-oppfølging får det uansett, med det foresatte opplever som trygge og kompetente assistenter. Men det er ingen oversikt over hva som er tilbudet disse timene/ dagene, og noen stiller spørsmål ved om vedtaket oppfylles.
- Flere peker på at selv om de opplever at barna blir godt ivaretatt og skolen gjør så godt de kan, så er det ønske om å få beskjed om endringer i opplegget.
- Det samme gjelder feil med nødvendige hjelpemidler. Det er lite kommunikasjon om feil på dette, som igjen påvirker barnets faktiske læringsmuligheter.
- Det er lav terskel for å ta kontakt med skole og direkte kontakt med assistenter gjennom dagen.

Tilbakemeldingene fra de foresatte er i det vesentlig like for de tre skolene.

Revisjonens vurdering – gjennomføring

Revisjonskriterium: Spesialundervisningen skal gjennomføres som forutsatt i vedtaket og IOP.

Når det gjelder gjennomføring av spesialundervisning, legger revisjonen til grunn at de ansatte tar utgangspunkt i IOP. Etter samtaler legger vi til grunn til at arbeidet med denne normalt starter på

slutten av det foregående skoleåret, og er klar til bruk ved skoleårets start, selv om den formelle dateringen av planen kan komme senere.

Den individuelle opplæringsplanen konkretiseres i uke- eller dagsplaner. Basert på det vi har fått opplyst i samtaler, er det ved flere av skolene slik at enkelte elever får utarbeidet helt egne dags- eller ukeplaner, mens andre elever får tilpassede utgaver av den samme ukeplanen som resten av klassen får. Som eksempel har to elever på Hvitvingfoss detaljerte dagsplaner. Revisjonen ser dette som konkrete tilpasninger til den enkelte elevs behov. Revisjonen har sett eksempler på dags- og ukeplaner.

Gjennomføringen av spesialundervisningen tar utgangspunkt i disse planene.

Pedagoger som gjennomfører spesialundervisning, er – slik som alle andre – av og til fraværende fra arbeidet. Det kan skyldes egen sykdom, barns sykdom, kurs eller etterutdanning eller andre grunner. Et sentralt spørsmål for revisjonen har vært hva som skjer med elevens planlagte spesialundervisning i slike tilfeller.

Basert det som har kommet fram i samtaler med ledelse, pedagoger og assistenter, ser revisjonen at fravær blant ansatte kan gi seg utslag på ulike måter, der det følgende er det mest vanlige:

- Pedagog for elev med 1:1-spesialundervisning er fraværende, og assistent gjennomfører det pedagogiske opplegget i stedet (fortsatt 1:1).
- Dersom dette ikke er praktisk mulig, hender det noen ganger at eleven blir ivaretatt av kontaktlærer, i klassen. Noen ganger med tilrettelagt opplegg, andre ganger uten.
- Pedagog for elev med spesialundervisning i gruppe er fraværende, og eleven blir ivaretatt i klassen.
- Assistenter må ta ansvar for flere elever samtidig enn det som var meningen.
- Fravær blant ansatte kan også skape en dominoeffekt, der assistenter blir omplassert til de elevene som trenger mest oppfølging på grunn av atferd. Det fører til at andre elever igjen – de som sosialt fint kan delta i klassen – systematisk mister mer spesialundervisning enn andre.

Vi oppfatter det første eksempelet som det mest vanlige. Mange har i samtaler med revisjonen opplyst at det for elevens del er bedre å få undervisningen av en assistent som eleven allerede kjenner, enn at det settes inn en ukjent pedagog. Det ligger faglige vurderinger bak dette som det ikke er opp til revisjonen å overprøve, men vi nevner også at vi har fått opplyst at det ligger også økonomiske grunner bak å sette inn assistenter framfor pedagoger.

Etter revisjonens syn er også slike tilfeller et avvik fra den planlagte gjennomføringen, selv om timen gjennomføres 1:1 av en kjent assistent med opplegg utarbeidet av pedagog. Elevens enkeltvedtak opererer med et skille mellom timer med pedagog og timer med assistent, og det er det en realitet i. Når *det* er sagt, er det stor forskjell på disse tilfellene og tilfellene der eleven må bli ivaretatt av

kontaktlærer i klassen uten særskilt tilrettelagt opplegg, og de (sjeldne) tilfellene der skolen ikke har et opplegg og må ringe elevens foresatte.

Revisjonen har festet seg spesielt ved det vi kan kalle *dominoeffekten*. Fravær fører som sagt til at assistenter overtar timer for pedagoger. I tillegg fører fravær til rokering av assistenter, slik at en assistent blir flyttet fra sin opprinnelige elev til en annen. Begrunnelsen for dette, kommer det fram i samtaler med de ansatte, er at enkelte elever trenger særlig oppfølging på grunn av atferd. Assistentressursene blir da flyttet til disse elevene. Konsekvensen av det, er at elever som har spesialundervisning av rent faglige grunner, men fint kan delta sosialt i en klasse, er de elevene som oftest mister planlagt spesialundervisning.

Med andre skaper praksis en dominoeffekt der fravær systematisk rammer elevene *skjevt*. Og som mest går ut over den stille jenta, eller gutten, i klassen. Vi har også merket oss at pedagoger ved en av skolene uttrykker det slik at det at eleven er «*dekt opp*», først og fremst betyr at eleven ikke er alene – det betyr ikke at det pedagogiske opplegget gjennomføres som forutsatt.

Dette må forstås fra ulike synsvinkler:

På den ene siden er revisjonen ikke i tvil om at skolene hver eneste morgen forsøker å håndtere situasjonen den står i på best mulig måte, altså at skolene setter sammen personalkabalen på beste måte, med de ressursene de faktisk har tilgjengelig der og da.

Men på den andre siden hjelper *det* ikke elevene som *skulle* hatt spesialundervisning, men som ikke får det. Det er heller ikke slik at situasjoner med fravær blant ansatte er noe som kommer uventet.

Revisjonens konklusjon er at spesialundervisningen ikke fullt ut gjennomføres som forutsatt i enkeltvedtak og IOP, og som konkretisert i uke- og dagsplaner. Denne konklusjonen må leses i sammenheng med revisjonens vurdering av neste revisjonskriterium nedenfor.

Vi kommer nedenfor tilbake til omfanget av spesialundervisning som går tapt.

Revisjonens vurdering – tapt spesialundervisning

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

På bakgrunn av det både ledelse og ansatte ved alle tre skolene har opplyst, legger revisjonen til grunn at ingen av skolene har etablert et system som sikrer oversikt over avvik mellom spesialundervisningen som er planlagt, og spesialundervisningen som faktisk blir gjennomført.

Det er heller ikke systemer for å ta igjen tapt spesialundervisning. Vi har likevel merket oss det som har blitt opplyst fra enkelte, om at man forsøker å kompensere for det, dersom noen elever har mistet spesielt mye spesialundervisning i en periode.

Foresatte har anledning til å klage på gjennomføringen av spesialundervisningen til statsforvalteren. Dersom det skjer, må skolen kunne opplyse saken forsvarlig. Uten etablerte systemer som sikrer kunnskap om hva som har blitt gjennomført og hva som har gått tapt, må skolene i praksis gjøre manuelle undersøkelser tilbake i tid for den eleven det gjelder, og på den måten skaffe oversikt. Det vil være tidkrevende.

Også uten klage fra foresatte har skolene et selvstendig ansvar for å vurdere om tapt spesialundervisning skal tas igjen. Også da trenger skolene opplysninger om hvor stort avviket er mellom det planlagte og det gjennomførte. Vi minner om at utgangspunktet er at spesialundervisning er en rettighet for den enkelte elev, og vurdert som nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig opplæringstilbud. Om dette skriver Utdanningsdirektoratet i veileder om spesialundervisning (side 75):

«Det kan være mange årsaker til at den individuelt tildelte ressursen som eleven har krav på, og den ressursen som eleven faktisk får tildelt, ikke samsvarer.

Det er viktig at skolens praksis samsvarer med enkeltvedtaket. Dersom eleven mister timer, skal dette tas igjen, så langt det er pedagogisk forsvarlig.

Gjennom enkeltvedtaket har eleven fått rett til et minstekrav for at elevens opplæringstilbud skal bli forsvarlig. Hvis noe av denne opplæringen forsvinner, kan det føre til at elevens opplæringstilbud ikke lenger er forsvarlig. Dette fører til at skolen ikke oppfyller sine forpliktelser etter opplæringsloven.

Eleven/foreldrene kan klage til statsforvalteren dersom spesialundervisningen ikke gjennomføres slik det er fastsatt i enkeltvedtaket.»

Revisjonen er klar over at dette er sammensatte vurderinger. Det er ikke slik at årstimetallet satt i vedtaket skal gjennomføres fullt ut, uansett omstendigheter. For det første er utgangspunktet at tapt spesialundervisning på grunn av elevens fravær ikke nødvendigvis skal tas igjen. For det andre skal tapt spesialundervisning tas igjen så langt det er *pedagogisk forsvarlig*. Som ledelsen ved Raumyr har pekt på, vil dette være en vanskelig vurdering: Skal det tas igjen mange tapte timer på kort tid mot slutten av året, dersom det fører til at eleven i enda større grad tas ut av klassefellesskapet?

Revisjonen legger til grunn at det ikke finnes ett, riktig svar på dette spørsmålet, men at det må gjøres konkrete, pedagogiske vurderinger i hvert tilfelle.

Men vårt poeng at uten god oversikt over hva som har blitt gjennomført og hva som har gått tapt, har skolene ikke et godt nok *grunnlag* å gjøre vurderingen *ut fra*.

Dette har også en side til at spesialundervisningen skal evalueres. Når måloppnåelse skal vurderes ved årets slutt, vil det være av betydning om spesialundervisningen gjennom året ble gjennomført som planlagt, eller om det var større avvik i gjennomføringen. Store avvik kan være en mulig forklaring på manglende måloppnåelse.

Vår konklusjon er at de tre skolenes systemer og praksis ikke er i samsvar med gjeldende krav.

Revisjonen ser det som klart at økonomiske ressurser er en del av årsaksforklaringen. Det ligger ikke til revisjonen å gi anbefalinger om en generell økonomisk styrking av spesialundervisning. Vi kommer likevel kort inn på temaet: Vi ser at ofte settes assistenter inn som vikar for en fraværende pedagog. Dels av faglige grunner, fordi det ofte er bedre å sette inn en assistent eleven kjenner enn en pedagog eleven ikke kjenner. Men basert på samtaler med ansatte, legger vi til grunn at også økonomi er en del av begrunnelsen for at assistenter vikarierer. Dersom skolene opplever de økonomiske rammene slik at det *løpende* gjennom året velges å sette inn assistenter som vikar for pedagoger, må det stilles spørsmål ved om skolene har ressurser til å *ta igjen* tapt spesialundervisning *senere*.

Nærmere om omfanget av tapt spesialundervisning

Vi har ovenfor sett at ingen av de tre skolene har et fast system for å registrere omfanget av tapt spesialundervisning for den enkelte elev. Derfor eksisterer det ikke enkelt tilgjengelige og pålitelige opplysninger om omfanget av spesialundervisning som faller bort, verken pr. elev eller samlet. Undersøkelser gjort av Universitetet i Agder tyder på at problemet eksisterer i mange kommuner⁷, men revisjonen er ikke kjent med undersøkelser av hva som er en gjennomsnittlig størrelsesorden av bortfalt spesialundervisning.

Revisjonen har gjort noen undersøkelser for å kunne gi *et bilde av omfanget* av spesialundervisning som går tapt på grunn av forhold på skolenes side, f.eks. på grunn av sykefravær. Disse undersøkelsene er gjort ved en av de store skolene (Raumyr), men er ikke ment å gi eksakte svar for en skole, ett trinn og ett skoleår. Fordi vi har observert denne systemmangelen ved alle de tre skolene vi har besøkt, og fordi UiA-undersøkelsen tyder på at problemer gjelder flere, har vår hensikt først og fremst vært å kunne gi noen indikasjoner på omfanget av det generelle fenomenet, over tid.

⁷ I 2017 ba UiA deltakere i etter- og videreutdanningskurs i utdanningsrett om å beskrive en juridisk utfordring de hadde opplevd i eget arbeid. En av problemstillingene som ble fremhevet, var misforholdet mellom antall spesialundervisningstimer elevene har krav på og det faktiske antall timer de får. En informant beskrev utfordringen med tapte timer på følgende måte: «(m)in erfaring er (...) at mange av (...) timene som elever med rett til spesialundervisning ikke får, ikke blir registrert som avvik. Tapte timer blir heller ikke nevnt for foreldrene til den/de elevene som mister de spesialpedagogiske timene sine. Heller ikke nevnes det i årsrapporten som foreligger for hver elev (...).» Det ble også påpekt at «det er ingen som kontrollerer at elevene får rett antall spesialpedagogiske timer». Ved sykdom måtte elevene med behov for spesialundervisning delta i klasseundervisningen uten noen form for tilpasset undervisning. Informanten opplevde at de elevene som mistet spesialundervisning i slike situasjoner fikk gjort lite eller ingenting i timene, rett og slett fordi det var for vanskelig for dem i klassen. Det beskrives en situasjon hvor elevene med behov for spesialundervisning ofres for klassefelleskapet ved sykefravær. Vikar settes ikke inn, og elevene mister timer med spesialundervisning som ikke blir registrert som tapt. Se: <https://www.uia.no/nyheter/spesialundervisningstimer-forsvinner-uten-aa-bli-registrert>

Vi oppsummerer med tre hovedpoenger:

- Tap av spesialundervisning forekommer i ulike situasjoner, som er svært forskjellige.
- Det varierer hvor ofte de ulike situasjonene oppstår. Noe skjer svært sjelden, andre situasjoner er regelmessige.
- Tap av spesialundervisning rammer elevene skjevt.

Vi nevner noen eksempler på de ulike situasjonene, på en stigende skala over hvilke konsekvenser det får for eleven. Eksempelene er ikke ment uttømmende:

1. Assistent overtar time som pedagog skulle hatt. Eleven kjenner assistenten fra før, og assistenten bruker et opplegg forberedt av pedagogen.
2. Eleven blir ivaretatt av kontaktlærer i klassen, i stedet for individuelt. Det kan skje både med individuelt tilrettelagt opplegg, og uten.
3. «Domino-effekten» inntreffer, som fører til at noen elever mister det planlagte tilbudet oftere enn andre (se ovenfor om dette).
4. Skolen har ikke tilbud til eleven i det hele, og må ringe foresatte.

For eleven er det stor forskjell på ytterpunktene i denne skalaen. Men prinsipielt sett er alle situasjonene avvik fra det som er planlagt (og vedtatt), og dermed i en viss forstand «tapt» spesialundervisning.

Videre er det altså klart at hyppigheten på disse ulike situasjonene er forskjellig. Om dette har vi fått opplyst fra et utvalg ansatte ved Raumyr skole:

- Det skjer både at assistent overtar for pedagog, at elev ivaretas i klassen og (sjelden) at skolen står uten tilbud. «Dominoeffekten» forekommer også.
- Enkelte elever kan ikke være uten oppfølging, og disse ivaretas alltid.
- Det er vanskelig å tenke tilbake og tallfeste nøyaktig hvor ofte de enkelte situasjonene oppstår. Men i perioder kan enkelte elever miste mange timer på grunn av «dominoeffekten».

Fra et annet utvalg ansatte har vi fått opplyst:

- Det er ganske mange elever med spesialundervisning som rett og slett ikke kan være alene, og heller aldri er det.
- Når det gjelder «dominoeffekten» som fører til at noen elever mister mer spesialundervisning enn andre, er det vanskelig å gi et eksakt tall. Men tenker man tilbake (over flere år), mener de at det er riktig anslått at en konkret elev gjennomsnittlig har blitt ivaretatt i klassen om lag en gang i uken, framfor å ha oppfølging 1:1. Dette er forsiktig anslått, fordi de ansatte ikke ønsker å overdrive. Samtidig er det periodiske variasjoner, fordi sykefravær blant ansatte kan være sesongavhengig.

Ledelsen ved skolen har opplyst:

- Det skjer relativt ofte – dvs. ukentlig, skolen sett under ett – både at en assistent som kjenner eleven overtar timer for pedagog, og at elever ivaretas av kontaktlærer i klassen.
- «Dominoeffekten» forekommer, men ikke ofte, skolen sett under ett.
- Det er svært sjelden at skolen står helt uten tilbud til eleven, og må ringe foresatte. Det skjer anslagsvis 3-4 ganger i løpet av et år, skolen sett under ett.
- Ledelsen har også opplyst at det er variasjoner: Noen elever går gjennom hele skoleløpet nesten uten å miste en eneste time spesialundervisning.

Ved ett trinn på Raumyr skole ble det skoleåret 2020/ 2021 sendt avviksmeldinger ved fravær som rammet spesialundervisningen. Revisjonen har fått tilgang til avviksmeldingene. Det er tale om 20 avviksmeldinger, de fleste med «ikke vikar ved fravær» som overskrift. Trinnet hadde 7 elever med vedtak om spesialundervisning. Det ble sendt avviksmeldinger fram til påske, ikke etter, uten at det innebærer at det ikke *var* avvik også etter påske. Avviksmeldingene gjelder situasjoner med manglende fagarbeider/ assistent. Situasjoner der assistent har overtatt time for pedagog (som vi oppfatter som det mest vanlige), ble det ikke meldt avvik på.

Av det ledelsen og de ansatte har opplyst, går det også fram at tap av spesialundervisning rammer elevene ulikt. Vi har fått opplyst at mange elever ikke kan være alene, og at disse alltid ivaretas. Men det kan i noen tilfeller bare sikres ved at assistenter noen ganger omrokeres fra sine opprinnelige elever, som fører til at disse elevene i sin tur mister det planlagte tilbudet. Dette gjentar seg, for de samme elevene, som systematisk mister mer spesialundervisning enn andre.

Fordi tap av spesialundervisning rammer ulikt, er statistiske analyser av hva som er det samlede volumet spesialundervisning som går tapt i løpet av et skoleår, mindre interessante.^{8 9}

Så kan man si at elevene som blir ivaretatt i klassen framfor med egne ressurser, er nettopp de elevene som har best forutsetninger for å fungere godt i klassen uten ekstra oppfølging. Det kan nok være, men det er en grunn til at de er tildelt spesialundervisning i utgangspunktet, og elevens behov forandrer seg ikke selv om skolens tilgjengelige ressurser der og da ikke er tilstrekkelige. Slik vi ser det, handler ikke dette først og fremst om de valg den enkelte skole må ta hver enkelt dag, når situasjonen først er der: Ledelsen må ta valg ut fra hvilke ressurser som rent faktisk er tilgjengelig, og hvilke elever som er på skolen den dagen. Men – som vi alt har påpekt – hjelper ikke *det* eleven som systematisk mister mer spesialundervisning enn andre.

⁸ Den generelle sykefraværsgraden i oppvekstsektoren de siste årene er kjent (6,6 prosent i 2019 og 7,7 prosent i 2020, jf. politiske saker til administrasjonsutvalget i Kongsberg i hhv. juni 2020 og juni 2021). Dersom man forutsetter at over tid er pedagoger som driver spesialundervisning like mye borte som andre, kan disse tallene gi en svært grov pekepinn på i hvilken grad *pedagogtimer* blir *påvirket*, men kan ikke si noe om hvordan, eller om fullstendig bortfall. Som vi har sett, er spesialundervisning noe av det som prioriteres høyest når skolen har fravær.

⁹ Det er i og for seg mulig å gjøre manuelle undersøkelser av kort- og langtidfravær tilbake i tid, blant enkeltansatte med oppgaver innenfor spesialundervisning. Men at en konkret elev mister spesialundervisning en konkret dag, kan skyldes ulike årsaker. Av flere grunner er det ikke direkte sammenheng mellom hvilken ansatt som er fraværende og hvilken elev som mister spesialundervisning, og manuelle undersøkelser blir derfor ressurskrevende og upresise. Dette er i seg selv en god illustrasjon på behovet for gode systemer for fortløpende registrering av tapt spesialundervisning.

7.2. Evaluering av spesialundervisning

Revisjonskriterier:

1. Skolen skal en gang i året utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling. Elevens utvikling skal vurderes ut fra målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen.
2. Eleven bør involveres i evalueringen.
3. Skolen skal sende oversikten og vurderingen til eleven eller til elevens foreldre, og til kommunen.

Mal for årsrapport

Kongsberg kommune har en mal for årsrapport for spesialundervisning. Dette er samme dokument som vi har omtalt i kapittel 6.3 Mal for individuell opplæringsplan, og vi viser til illustrasjonen vi har inntatt der.

Selve malen for årsrapporten består av to vertikale kolonner med overskriftene «*Måloppnåelse ja/ nei/ delvis*» og «*Kommentar*», som skal fylles ut for hvert mål for eleven (som er presentert i horisontale linjer). I tillegg har malen avslutningsvis tre spørsmål:

- «*Er det fortsatt behov for spesialundervisning?*»
- «*Hvordan foregår samarbeidet i forholdet til foreldre/ foresatte*»
- «*Hvilke andre instanser deltar i samarbeidet*»

Malen har egen tabell på side 2 for utfylling av om (og når) IOP'en er drøftet med eleven og foresatte.

Malen har ikke tilsvarende tabell for utfylling av drøfting av årsrapporten med eleven og foresatte.

Raumyr skole

Revisjonens dokumentgjennomgang viser:

- Årsrapporter utarbeides. Malen for IOP/ årsrapport brukes. Oppbyggingen av årsrapporten i tabellform er med på å sikre at det enkelte mål vurderes.
- Stort sett går årsrapporten direkte på vurdering av måloppnåelse/ utvikling, og sier ikke noe om «*oversikt over den opplæringen eleven har fått*», dvs. heller ikke avvik mellom planlagt og gjennomført spesialundervisning. Men unntak finnes, som konkret omtale av virkninger av

koronatiltak på undervisningen. I en annen årsrapport heter det at eleven har *«brukt Aski Raski nesten hver dag og Relemo en gang i uken»*.

- Det er variasjoner på hvor grundig vurderingen gjøres, skriftlig. Det er eksempler på «nei» på måloppnåelse og ingen bruk av kommentarfeltet. Andre ganger gjøres det mer konkret, for eksempel (mål: bli sikker på rekketelling til 100): *«Måloppnåelse: Delvis. Kommentar: Han kan telle tiere. Han kan telle til 20. Han kan telle fra tier til tier. Tierbyttene byr av og til på problemer i en lang rekketelling. Dette beror mye på konsentrasjon.»*
- Årsrapportene sier selv ikke noe om/ hvordan eleven selv involveres i evalueringen.
- Kopi av årsrapporten sendes foresatte og PPT.

Ledelsen ved skolen har opplyst:

- Det er riktig at årsrapportene i praksis fokuserer mest på evaluering av måloppnåelse, og normalt sier lite om den faktisk gjennomførte undervisningen. Men større avvik mellom planlagt spesialundervisning og gjennomført spesialundervisning bør gå fram av årsrapporten.
- Elevene blir lytta til gjennom året, og lærerne gjennomfører elevsamtaler. Det nok likevel rom for å styrke elevinvolveringen, både i arbeidet med IOP og i evalueringen ved årets slutt. Samtidig er det store forskjeller på elevens forutsetninger til å delta i dette, direkte. Elevene ved forsterket enhet har ikke forutsetninger for å delta, mens elevene i klassene, særlig på mellomtrinnet, i større grad kan det.

Vestsiden ungdomsskole

Revisjonens dokumentgjennomgang viser:

- I hovedsak brukes kommunens mal, dvs. IOP'en pluss ekstra kolonner for evalueringen. Men også eksempel på årsrapport i fritekst.
- Jevnt over sier årsrapportene lite konkret om faktisk gjennomført opplæring (eller eventuelt avvik mellom planlagt og gjennomført). Men samtidig er det noen eksempler på at årsrapporten sier at Covid-19 har ført til at man ikke har fått jobba med et konkret mål.
- Elevens utvikling vurderes ut fra målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen. Gjennomgående aktiv og god bruk av kommentarfeltet.
- Årsrapportene sier selv ikke noe om/ hvordan eleven selv involveres i evalueringen.
- Kopi av årsrapporten sendes foresatte og PPT.

Ledelsen ved skolen har opplyst:

- Skolen ser at elevinvolvering i både utarbeidelse av IOP og evaluering/ årsrapport kan styrkes.

Hvittingfoss barne- og ungdomsskole

Revisjonens dokumentgjennomgang viser:

- Årsrapporter utarbeides. Stort sett går årsrapporten direkte på vurdering av måloppnåelse/ utvikling, og sier ikke noe om «*oversikt over den opplæringen eleven har fått*», dvs. heller ikke avvik mellom planlagt og gjennomført spesialundervisning.
- Elevens utvikling vurderes ut fra målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen.
- I hovedsak er det aktiv og grundig bruk av kommentarfeltet.
- Årsrapportene sier selv ikke noe om/ hvordan eleven selv involveres i evalueringen.
- Kopi av årsrapporten sendes foresatte og PPT.

Foresatte

Revisjonen har spurt et utvalg foresatte ved de tre skolene om de vet om skolen involverer eleven i vurderingen av hvordan spesialundervisningen har fungert. Svarene kan oppsummeres slik:

- Noen foresatte oppgir en usikkerhet hvorvidt dette gjøres. Noen mener at eleven nok blir spurt, andre mener at det ikke blir gjort.
- Alle mener at skolen og de som har opplegget med barna kjenner dem godt, leser dem i deres trivsel og situasjon uavhengig av arbeidet med årsrapport/ evaluering.
- Samlet sett er det ikke et inntrykk fra noen av de foresatte at dette gjøres systematisk, selv der barnet/ ungdommen har forutsetninger for dette.

Tilbakemeldingene fra de foresatte er i det vesentlig like for de tre skolene.

Revisjonens vurdering – årsrapport

Revisjonskriterium: Skolen skal en gang i året utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling. Elevens utvikling skal vurderes ut fra målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen.

Revisjonen tar utgangspunkt i malen som Kongsberg kommune har for IOP og årsrapport. Denne har vi inntatt et utdrag fra i kapittel 6.3, og den er omtalt i kapittel 7.2 ovenfor. Det er tale om et dokument med en tabell, der de venstre kolonnene utgjør IOP som lages ved årets start, og de høyre kolonnene utgjør årsrapport som fylles ut ved årets slutt.

Malen har ikke egen kolonne som legger opp til å beskrive konkrete hvordan og hvor mye spesialundervisning eleven har fått. Malen legger opp til at det går rett på spørsmålet om måloppnåelse, og i tillegg er det et kommentarfelt i tabellen.

Dokumentgjennomgangen for alle tre skolene viser at malen gjennomgående brukes slik den er tenkt, dvs. at de to vertikale kolonnene i dokumentet fylles ut. Gjennomgangen viser også at malens kommentarfelt i de fleste tilfeller brukes aktivt og godt. Men det finnes også eksempler på at det svares «nei» på måloppnåelse, uten at kommentarfeltet brukes til forklaring, noe som etter vårt syn ikke er tilstrekkelig.

Felles for alle tre skolenes årsrapporter er de aller fleste av dem sier lite konkret om hvordan undervisningen har blitt gjennomført. Det er naturlig å sette dette i sammenheng med at malen legger opp til at pedagogen skal gå rett på vurdering av måloppnåelse. Revisjonen mener ikke at det kan forventes detaljert omtale om hvordan undervisningen har blitt gjennomført uke for uke, men det må gjøres en sammenfatning. Som vi har sett, har ledelsen ved en av skolene opplyst at det er riktig at årsrapportene i praksis fokuserer mest på evaluering av måloppnåelse, og normalt sier lite om den faktisk gjennomførte undervisningen.

Men større avvik mellom planlagt og gjennomført spesialundervisning bør gå fram av årsrapporten. Dokumentgjennomgangen viser også noen eksempler på at årsrapporten viser nettopp det, bl.a. som følge av korona-tiltak, men disse eksemplene er relativt få.

At det i virkeligheten er større avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning enn det som lar seg lese ut av de fleste årsrapporter, ser revisjonen som klart. Vi viser til det vi har sagt om tapt spesialundervisning i kapittel 7.1 ovenfor.

Revisjonens konklusjon er at årsrapportene gjennomgående ikke inneholder noe eget som kan regnes som en skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått. Derimot inneholder årsrapportene vurdering av elevens utvikling, og bruken av malen sikrer at målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen evalueres hver for seg. Det er en klar tendens til at malens kommentarfelt brukes aktivt og godt, selv om det også er eksempler der årsrapporten ikke er god nok.

Revisjonens vurdering – involvering av eleven

Revisjonskriterium: Eleven bør involveres i evalueringen.

Vi har sett at kommunens mal for IOP/ årsrapport har et felt der det skal noteres når planen er drøftet med foresatte. Med andre ord legger malen, brukt riktig, opp til at elev og foresatte involveres i planleggingen ved årets start.

Men kommunens mal for årsrapport (som altså er samme dokument som IOP), har derimot ikke et tilsvarende felt der det skal noteres om, når og hvordan elev eller foresatte er involvert i evalueringen som gjøres mot slutten av skoleåret.

Revisjonen har gjennomgått et utvalg årsrapporter fra de tre skolene. Ingen av årsrapportene sier selv noe eksplisitt om eller hvordan eleven har blitt involvert i arbeidet med evalueringen av spesialundervisningen som har blitt gitt.

Også ledelsen ved flere av skolene sier at elevinvolveringen kan styrkes, jf. ovenfor om omtalen av det skoleledelsen av har opplyst. Vi har merket oss det som er opplyst om at elever kan ha svært ulike forutsetninger for selv å delta i en evaluering av spesialundervisningen.

Revisjonens konklusjon er at elevene ikke involveres tilstrekkelig i evalueringen av spesialundervisningen som gjøres mot skoleårets slutt. Vi understreker vi ikke mener at lærerne ikke snakker med og lytter til elevene, både gjennom elevsamtaler og ellers. Tilbakemeldingene fra utvalget av foresatte tyder også klart på at de mener elevene blir sett, ivaretatt og involvert.

Men i tillegg skal de elevene som har spesialundervisning involveres direkte i den mer formaliserte evalueringen som munner ut i årsrapporten, og årsrapporten bør reflektere hva eleven mener. Her har altså skolene et forbedringspotensial.

Revisjonens vurdering – kopi av årsrapporten

Revisjonskriterium: Skolen skal sende oversikten og vurderingen til eleven eller til elevens foreldre, og til kommunen.

Revisjonens dokumentgjennomgang viser at årsrapportene fra skolene har elevens foresatte som kopimottaker, samt PPT. Revisjonens konklusjon er at revisjonskriteriet er oppfylt.

8. Oppsummering, konklusjon og anbefalinger

I dette kapitlet oppsummerer og konkluderer vi og gir anbefalinger til Kongsberg kommune.

8.1. Oppsummering og konklusjon – problemstilling 1

Forvaltningsrevisjonens første problemstilling er:

1. I hvilken grad kartlegges, utredes og vurderes saker om tildeling av spesialundervisning i samsvar med lovkrav og sentrale anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet?

Når det gjelder skolenes henvisninger til PPT har vi kapittel 6.1 sett at det har vært ressursgruppemøter om eleven allerede før henvisningen blir skrevet. Her deltar PPT, som gjør at PPT har en viss kjennskap til eleven også før henvisningen kommer. Kommunens mal for henvisning til PPT er god, og brukt riktig vil den være med å sikre at kravene til henvisningsarbeidet overholdes. Gjennomgangen av de siste henvisningene fra hver av skolene til PPT (regnet fra 31. desember 2020 og bakover) viser at malen brukes. Henvisningsskjemaet (med vedlegg) viser at med saken følger undersøkelse med egnet kartleggingsmateriell, ressursgruppemøter, samtaler med foresatte og kartlegging og dokumentasjon. Foresatte har samtykket. Dokumentgjennomgangen viser at barnets egen stemme i henvisningen først og fremst kommer fram gjennom de foresatte. Det betyr at skolene bør gjøre det tydeligere hvordan barnets egen stemme blir hørt og kommer fram i henvisningen til PPT. Ellers vurderer vi revisjonskriteriene som oppfylt.

PPT sitt arbeid med sakkyndige vurderinger har vi omtalt i kapittel 6.2. Vi har sett at PPT systematisk snakker med barn og foresatte. Revisjonens dokumentgjennomgang viser at det er noen variasjoner i hvor klart det går fram hva elev og foresatte har opplyst til PPT. Det kan nok fortsatt styrkes hvordan de sakkyndige vurderingene gjør det tydelig hvordan barnets mening er *vektlagt*, men samlet sett er det revisjonens vurdering at revisjonskriteriet er tilfredsstillt.

Videre viser revisjonens dokumentgjennomgang at sakene gjennomgående opplyses tilfredsstillende før PPT utarbeider sakkyndige vurderinger. Ulike tester brukes, det samme gjelder PPTs egne observasjoner. I de sakkyndige vurderingene opplyses det hva den aktuelle testen er ment å belyse, og hvordan barnet skåret på testen. PPT-leder har opplyst at hvilke tester som brukes, vurderes kritisk i hvert tilfelle.

De sakkyndige vurderingene gir uttrykk for PPT sitt syn på eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, lærevansker hos eleven, realistiske opplæringsmål for eleven, om man kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet og hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. Revisjonens konklusjon er at sakene opplyses forsvarlig, at sakkyndig vurderinger i hovedsak belyser det de skal, og at tilrådingene gjennomgående er tilstrekkelig konkrete. For noen elever er det mer generelt formulerte opplæringsmål, men vi legger til grunn at det må forstås på bakgrunn av elevens konkrete situasjon og behov.

Går vi videre til skolenes enkeltvedtak om å tildele spesialundervisning (kapittel 6.3), ser vi at elevene har enkeltvedtak om spesialundervisning, som tildeler spesialundervisning i samsvar med det PPT har anbefalt. Men vedtakene er gjennomgående ikke tilstrekkelig klare og tydelige på hva slags kompetansemål og opplæringstilbud eleven skal ha. Og vedtakene tar ikke stilling til hva som er til barnets beste. Det siste lar seg delvis forklare med at skolens mal ikke legger opp til en vurdering av det. Ellers er kommunens mal god, men alle tre skolene forenkler malen når vedtak blir gjort, dvs. at en del tema sløyfes. Det er noen variasjoner mellom de tre skolenes vedtak, men de er ikke vesentlige. Jevnt over sier vedtakene lite om avvik fra kompetansemål, unntaket her er Vestsidens vedtak for skoleåret 2020/ 2021. Vedtakene angir spesialundervisning i årstimer, slik det er anbefalt.

Når det gjelder organisering av opplæringstilbudet, er den klare tendensen ved alle tre skolene at dette beskrives ganske generelt i enkeltvedtaket. Det er ganske vanlig at enkeltvedtakene sier at undervisningen organiseres som 1:1-undervisning, gruppe- eller klasseundervisning, alt etter hva som vurderes som hensiktsmessig ut fra elevens dagsform m.m. Dette holder de fleste muligheter åpne. Skolelederne har gitt uttrykk for at det her er spenningsforhold mellom 1) at tildelt spesialundervisning en rettighet for den enkelte elev, og eleven og foresatte har rett til å vite relativt konkret hva som faktisk er tildelt, og 2) den praktiske hverdagen i skolen, der det fra et pedagogisk ståsted ikke er hensiktsmessig å ha låst organisering og gjennomføring av spesialundervisningen i vedtaks form, fordi dette løpende må tilpasses elevens dagsform m.m. Revisjonen mener at et ønske om fleksibilitet i organiseringen er legitimt, men vedtaket må gjøre det klart hva fleksibiliteten består i. Med for vide beskrivelser av organiseringen, har fleksibiliteten få grenser, og da er det ikke klart hvor grensene for den går.

Dette innebærer at vedtakene bare delvis er i samsvar med de krav som følger av revisjonskriteriet.

Ser vi på de individuelle opplæringsplanene, ser vi at elevene har slike planer. Skolene bruker kommunens mal, og tar utgangspunkt i anbefalingene fra PPT når de skal sette opp mål og innhold i opplæringen. Revisjonens vurdering er at elevene har IOP'er som isolert sett er av god kvalitet. Blant de foresatte vi har spurt, svarer nesten alle ja på om skolen etterspør synspunkter ved skolestart, om enn på noe ulike måter. Nesten alle opplever at deres synspunkter blir lyttet til av skolen. Ledelse og ansatte ved flere av skolene forteller at det er sjelden foresatte har sterke synspunkter på utformingen av IOP. Det gjøres mye god elev- og hjeminvolvering som ikke kommer direkte til uttrykk i dokumentasjonen, men samtidig ser vi at den direkte elevinvolveringen kan styrkes og dokumenteres bedre. Kravet er at tilbud om spesialundervisning skal så langt råd er, utformes i samarbeid med eleven og elevens foreldre, og det er et strengt krav.

Saksbehandlingstiden har vi behandlet i kapittel 6.4. Revisjonens konklusjon er at saksbehandlingen hos PPT i hovedsak skjer uten ugrunnet opphold, men at det er eksempler på for lang saksbehandlingstid. For skolenes del blir enkeltvedtakene om tildeling av spesialundervisning gjennomgående gjort for sent. Noen variasjoner er det, men for skoleåret 2020/2021 var tendensen lik for alle tre skolene (vedtak fra midten av september og utover), og Vestsiden hadde flere vedtak som ikke kom på plass før over årsskiftet.

Sene vedtak skaper både formelle og praktiske utfordringer. Selv om en del kan løses innenfor rammene av tilpasset opplæring, kan skolene ikke ta i bruk en IOP før vedtak er gjort, heller ikke med foresattes samtykke. Og det er klart at eneundervisning krever enkeltvedtak om spesialundervisning. Som nevnt hadde Vestsiden i 2020/ 2021 flere vedtak som ble gjort i andre halvdel av skoleåret, og revisjonen har fått opplyst at i realiteten ble det gitt samme spesialundervisning hele året, dvs. det som til slutt ble nedfelt i vedtak og IOP.

Dessuten har tidspunktet for vedtaket stor praktisk betydning for foresattes klagerett til statsforvalteren. Jo lenger tid det går, jo mindre er det igjen av skoleåret før statsforvalterens vedtak i klagesak foreligger. Ledelsen ved Raumyr har trukket fram at tildelingen av spesialundervisningen skjedd i samsvar med det PPT har anbefalt, og dette har skolen visst allerede før sommerferien. Ledelsen har opplyst at dersom tildelt spesialundervisning hadde avveket fra PPT sin anbefaling, ville vedtaket vært på plass tidligere. Revisjonen legger dette til grunn, men peker samtidig på at det er klageadgang også i de tilfellene skolen tildeler spesialundervisning i tråd med det PPT har anbefalt.

Det er viktig å understreke at det reelle arbeidet med å ta stilling til neste års spesialundervisnings-tilbud egentlig starter tidlig nok, vanligvis. IOP foreligger ofte klar til bruk fra skoleårets start, selv om formell datering skjer noe senere, og selv om enkeltvedtaket kommer for sent. Det bør bety at praksis kan korrigeres relativt enkelt i mange tilfeller, selv om vi er klar over at pedagoger lager IOP mens det er ledelsen som skriver vedtakene.

Oppsummert er det revisjonens samlede konklusjon at skolene og PPT i stor grad kartlegger, utreder og vurderer saker om tildeling av spesialundervisning i samsvar med lovkrav og sentrale anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet. I denne vurderingen har vi lagt mest vekt på ressursgruppemøtene, henvisningsarbeidet, PPTs utredningsarbeid og sakkyndige vurdering, samt det reelle arbeidet med og innholdet i IOP'er.

Men samtidig er det klare forbedringspunkter på direkte elevinvolvering og arbeidet med enkeltvedtakene, noe som reflekteres i våre anbefalinger i kapittel 8.3.

De observasjonene som er gjort, og som danner grunnlag for anbefalingene nedenfor, er i det vesentlige like for de tre skolene vi har undersøkt.

8.2. Oppsummering og konklusjon – problemstilling 2

Forvaltningsrevisjonens andre problemstilling er:

2. I hvilken grad gjennomføres og evalueres spesialundervisning i samsvar med vedtak og individuell opplæringsplan (IOP?)

Når det gjelder gjennomføring av spesialundervisning (kapittel 7.1), tar undervisningen utgangspunkt i dags- eller ukeplaner som noen ganger bygger på klassens, men andre ganger utarbeides helt spesifikt for den enkelte elev.

Noen ganger blir spesialundervisning ikke gjennomført som planlagt, typisk på grunn av sykdom hos skolens ansatte.

Både ledelse og ansatte ved alle tre skolene har opplyst skolene ikke har et system som sikrer oversikt over avvik mellom spesialundervisningen som er planlagt, og spesialundervisningen som faktisk blir gjennomført. Det er heller ikke systemer for å ta igjen tapt spesialundervisning. Vi har likevel merket oss det som har blitt opplyst fra enkelte, om at man forsøker å kompensere for det, dersom noen elever har mistet spesielt mye spesialundervisning i en periode.

Foresatte har anledning til å klage på gjennomføringen av spesialundervisningen til statsforvalteren. Dersom det skjer, må skolen kunne opplyse saken forsvarlig. Uten etablerte systemer som sikrer kunnskap om hva som har blitt gjennomført og hva som har gått tapt, må skolene i praksis gjøre manuelle undersøkelser tilbake i tid for den eleven det gjelder, og på den måten skaffe oversikt. Men også uten klage fra foresatte har skolene et selvstendig ansvar for å vurdere om tapt spesialundervisning skal tas igjen. Også da trenger skolene opplysninger om hvor stort avviket er mellom det planlagte og det gjennomførte.

Utgangspunktet er at tapt spesialundervisning skal tas igjen dersom det er pedagogisk forsvarlig. Vi er klar over at dette er sammensatte vurderinger. Er det riktig å ta igjen mange tapte timer på relativt kort tid, dersom konsekvensen er at eleven i enda større grad enn før blir tatt ut av klassefellesskapet? Det finnes ikke ett riktig svar på slike spørsmål, og skolene må gjøre konkrete vurderinger i det enkelte tilfelle. Vårt poeng er at ingen av skolene i dag har systemer som sikrer et godt nok grunnlag å gjøre denne vurderingen ut ifra.

Revisjonen har gjort noen undersøkelser for å gi et bilde av omfanget av spesialundervisning som går tapt. Vi har tre hovedobservasjoner:

For det første at tap av spesialundervisning som følge av fravær blant ansatte, oppstår i forskjellige situasjoner, som er svært ulike hverandre. Den ene ytterkanten er at en assistent som eleven kjenner fra før, overtar en time pedagogen skulle hatt, med et opplegg forberedt av pedagogen. Vi har unisont fra pedagoger og assistenter fått opplyst at dette faglig sett er en bedre løsning enn å sette inn en ukjent pedagog som vikar. I prinsippet er det likevel tale om tapt spesialundervisning. I den andre ytterkanten er situasjonen der skolen står helt uten tilbud til eleven, og må ringe foresatte. Mellom disse ytterpunktene har vi også andre typetilfeller, som vi har omtalt i kapittel 7.1.

For det andre at disse ulike situasjonene oppstår med ulik hyppighet. Det eksisterer ikke sikre data på omfanget, men de undersøkelsene vi har gjort ved en av de store skolene, gir et bilde av det generelle fenomenet over tid. At skolen må ringe foresatte skjer sjelden, 3-4 ganger i løpet av et skoleår, skolen sett under ett. Ledelsen har opplyst at det skjer relativt ofte, dvs. om lag ukentlig skolen sett under ett, både at assistent overtar for pedagog, og at en elev blir ivaretatt av

kontaktlærer i klassen, i stedet for å ha en egen ressurs. Dette er med andre ord ikke noe som skjer en sjelden gang.

For det tredje at tap av spesialundervisning rammer elevene skjevt. Mange elever kan ganske enkelt ikke være alene, og de er i praksis ikke alene. Disse elevene klarer skolene nær alltid å organisere et tilbud til. Andre elever kan fint fungere i klassesituasjonen sosialt, men har spesialundervisning av rent faglige grunner. Men for å dekke opp for fravær andre steder, blir ansatte flyttet bort fra denne eleven. At dette kan gjenta seg, er på det rene. Fra ansatte ved en av skolene har vi fått anslått både at det ikke skjer hele tiden, men periodevis, og at eleven da kan miste «mange» timer. Vi har også fått anslått at (over år) har en konkret elev trolig blitt ivaretatt i klassen (framfor med egen ressurs) i snitt en gang i uken.

Dette innebærer i praksis at den stille jenta, eller gutten, i klassen oftere enn andre mister spesialundervisning. Så kan man si at elevene som blir ivaretatt i klassen framfor med egne ressurser, er nettopp de elevene som har best forutsetninger for å fungere godt i klassen uten ekstra oppfølging. Det kan nok være, men det er en grunn til at de er tildelt spesialundervisning i utgangspunktet, og elevens behov forandrer seg ikke selv om skolens tilgjengelige ressurser der og da ikke er tilstrekkelige. Vi tviler ikke på at skolene hver eneste morgen forsøker å håndtere situasjonen den står i på best mulig måte, altså at skolene setter sammen personalkabalen på beste måte, med de ressursene de faktisk har tilgjengelig der og da. Men det hjelper ikke eleven som systematisk mister mer spesialundervisning enn andre.

Revisjonens konklusjon om evaluering av spesialundervisningen (kapittel 7.2) er at årsrapportene gjennomgående ikke inneholder noe eget som kan regnes som en skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått. Revisjonen mener ikke at det kan forventes detaljert omtale om hvordan undervisningen har blitt gjennomført uke for uke, men det må gjøres en sammenfatning. Som vi har sett, har ledelsen ved en av skolene opplyst at det er riktig at årsrapportene i praksis fokuserer mest på evaluering av måloppnåelse, og normalt sier lite om den faktisk gjennomførte undervisningen. Men større avvik mellom planlagt og gjennomført spesialundervisning bør gå fram av årsrapporten. Dokumentgjennomgangen viser også noen eksempler på at årsrapporten viser nettopp det, bl.a. som følge av korona-tiltak, men disse eksemplene er relativt få. At det i virkeligheten er større avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning enn det som lar seg lese ut av de fleste årsrapporter, ser revisjonen som klart.

Derimot inneholder årsrapportene vurdering av elevens utvikling, og bruken av malen sikrer at målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen evalueres hver for seg. Det er en klar tendens til at malens kommentarfelt brukes aktivt og godt, selv om det også er eksempler der årsrapporten ikke er god nok, f.eks. ved at det svares «nei» på måloppnåelse, uten at kommentarfeltet brukes til forklaring.

Ingen av årsrapportene sier noe om, når og hvordan elev eller foresatte er involvert i evalueringen som gjøres mot slutten av skoleåret. Kommunens mal legger heller ikke opp til det. Årsrapportene fra skolene har elevens foresatte som kopimottaker, samt PPT.

Oppsummert er det revisjonens samlede konklusjon at spesialundervisningen ikke fullt ut gjennomføres som forutsatt i enkeltvedtak og IOP'er. Vi minner om at dette ikke handler om den rent faglige utøvelsen av undervisningen, se kapittel 1.2 om dette. Det handler om hvorvidt skolene gjennomfører de timene elevene skal ha. Skolene har ikke systemer for å registrere spesialundervisning som faller bort på grunn av sykdom eller andre årsaker, og ikke systemer for å vurdere om og hvordan tapt spesialundervisning skal tas igjen. Bortfall av spesialundervisning rammer elevene skjevt.

Når det gjelder evaluering av spesialundervisningen, vurderer vi evalueringen som gjøres som i hovedsak systematisk og god. Men årsrapportene har ikke egen omtale av hvilken opplæring som rent faktisk har blitt gjort eller større avvik fra det planlagte. Årsrapportene synliggjør ikke om eleven selv har blitt involvert i evalueringen mot årets slutt.

De observasjonene som er gjort, og som danner grunnlag for anbefalingene nedenfor, er i det vesentlige like for de tre skolene vi har undersøkt.

8.3. Anbefalinger

På bakgrunn av vurderingene vi har gjort, vil Viken kommunerevisjon IKS anbefale Kongsberg kommune å sette inn tiltak for å:

- Sikre at enkeltvedtak om tildeling av spesialundervisning blir gjort tidlig nok, med tilstrekkelig presis beskrivelse av spesialundervisningens innhold, at barnets stemme kommer tydeligere fram, og med skolens vurdering av hva som er til barnets beste.
- Etablere system for å holde oversikt over spesialundervisning som går tapt, og system for å vurdere om og hvordan tapt spesialundervisning skal tas igjen.
- Styrke elevmedvirkningen i planlegging og evaluering av spesialundervisning.

Anbefalingene gjelder Raumyr skole, Hvitvingfoss barne- og ungdomsskole og Vestsiden ungdomsskole. Den siste anbefalingen gjelder også PPT, i det vi viser til at det kan styrkes hvordan barnets stemme blir *vektlagt* i PPT sine sakkyndige vurderinger.

Ettersom observasjonene på tvers av skolene er relativt like, mener vi rådmannen bør vurdere å selv undersøke om anbefalingene er relevante også for Kongsberg kommunes andre barne- og ungdomsskoler.

8.4. Andre forhold

Avslutningsvis nevner vi noen forhold vi mener kontrollutvalget og kommunestyret bør kjenne til. Dette er forhold vi ikke har funnet grunnlag for å knytte anbefalinger til. Dels fordi det ikke

nødvendigvis er tale om avvik fra gjeldende krav, dels fordi de rører ved spørsmål om prioritering av ressurser, og dels fordi de handler om rent pedagogisk-faglige spørsmål. Likevel mener vi at de folkevalgte bør være kjent med det følgende:

Mange av timene med spesialundervisning gjennom et skoleår gis av assistenter, ikke pedagoger. Assistenter skal ha faglig veiledning av pedagoger. Revisjonen registrerer at både pedagoger og assistenter etterlyser mer tid til veiledning, planlegging og samarbeid om den enkelte elev. Som vi har sett ved én skole, har dette i én gruppe blitt løst ved at assistenter har sagt seg villige til å legge samarbeids- og planleggingstid til matpausen. Ved en annen skole opplyser de ansatte at den løpende kommunikasjonen og samhandlingen skjer mye når man møtes i gangen, eller ved at meldinger sendes digitalt på nettbrett. Vi oppfatter det slik at dette dels handler om ressurser, dels om at assistentene gjerne også har arbeidsoppgaver på SFO før og etter skoletid. Pedagoger opplyser at samarbeidstid direkte virker inn på kvaliteten på spesialundervisningen, og dermed på muligheten til å nå elevens opplæringsmål.

Videre nevner vi at spørsmålet om ressurser også reiser seg når det gjelder den praktiske gjennomføringen av spesialundervisningen. Vi har sett at skolene ikke har systemer for å ta igjen tapt spesialundervisning senere i skoleåret. Og ofte settes assistenter inn som vikarer for pedagoger, dels av faglige grunner, dels av økonomiske. Det ligger ikke til revisjonen å formulere anbefalinger om en generell ressursmessig styrking av spesialundervisning. Men vi tillater oss å stille spørsmål ved om skolene har ressurser til å *ta igjen* tapt spesialundervisning senere på året, når situasjonen pr. i dag er slik at knappe ressurser er medvirkende til at det *løpende* velges å sette inn assistenter for pedagoger.

Til sist nevner vi dreiningen de senere årene, med mindre spesialundervisning og at flere elever skal ivaretas innenfor rammene av tilpasset opplæring. Revisjonen mener å spore at ledelse og ansatte ser ulikt på utviklingen. Uten at revisjonen skal tillegge alle lederne de samme synspunktene, synes hovedtendensen å være at ledelsen mener at utviklingen er velbegrunnet. De viser blant annet til at særlig på småtrinnet blir det lagt vekt på tidlig innsats, framfor spesialundervisning. Ved en av skolene har ledelsen opplyst at forskning viser at lærere har lavere forventninger til elevene med spesialundervisning enn til andre elever, og at elever med spesialundervisning *selv* har lavere forventninger til seg selv.

Pedagoger og assistenter er ikke like entusiastiske, slik vi oppfatter dem. Også her vil vi være varsomme med å tillegge alle de samme synspunktene, men jevnt over så oppfatter vi det slik at målsetningen med dreining mot mer tilpasset opplæring, anerkjennes som fornuftig og god. Men de peker også på utfordringer. Pedagoger og assistenter har blant annet opplyst at elevenes mottagelighet for læring ikke alltid passer til den tilmålte tiden man har. Og selv om intensjonen med å skape tilhørighet i klassen er god, slår det ikke alltid til i praksis, og da kan elevens følelse av utenforskap bli enda sterkere enn før. Revisjonen oppfatter enkelte ansatte ganske klart slik at de mener utviklingen har gått for langt. En nærmere evaluering av dette innebærer en pedagogisk-faglig vurdering som faller utenfor rammen av denne forvaltningsrevisjonen, men kontrollutvalget og

kommunestyret bør etter vårt syn være kjent med de ulike synspunktene på utviklingen de senere årene, som revisjonen har registrert.

Et utkast til rapport har blitt oversendt rådmannen til uttalelse. Rådmannens uttalelse i e-brev av 11. oktober 2021 er vedlagt rapporten. Det har ikke blitt gjort endringer fra utkast til rapport til endelig rapport.

Drammen, den 13. oktober 2021.

Torkild Halvorsen
Konst. daglig leder
Oppdragsansvarlig

Gisle Skaaden
Konst. leder forvaltningsrevisjon
Prosjektleder

Hanne Ingeborg Tømte
Forvaltningsrevisor
Prosjektmedarbeider

Referanser

- Barnekonvensjonen av 20. november 1989, gjort til del av norsk rett ved menneskerettsloven (L21.05.1999 nr. 30)
- Kapittel 5 i opplæringslova (L17.07.1998 nr. 61).
- Utdanningsdirektoratets Veileder for spesialundervisning (2014/ 2021)
- Barneombudet, fagrapport (2017): «*Uten mål og mening?*»
- Nordahl, Thomas m.fl.: «*Inkluderende fellesskap for barn og unge*»
- Meld. St. 6 (2019-2020): «*Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*».
- Utdanningsdirektoratet (2020): Oppsummering av fylkesmennenes tilsyn, spesialundervisning
- Kunnskapsdepartementet (2021): Høringsnotat, forslag til ny opplæringslov
- PPT-OT (2021): Årsrapport for kalenderåret 2020

Vedlegg 1 – Uttalelse fra rådmann, datert 11. oktober 2021



KONGSBERG
KOMMUNE

Til

Viken kommunerevisjon IKS

Forvaltningsrevisjon spesialundervisning, rådmannens uttalelse.

Viken kommunerevisjon har på oppdrag fra kontrollutvalget i Kongsberg kommune gjennomført revisjon på området «spesialundervisning» i de kommunale grunnskolene. Rådmannen imøteser revisjon og tilsyn som vurderer kvalitet og praksis av kommunens tjenester. God kvalitet på spesialundervisningen er viktig for å ivareta en gruppe elever som er særlig utsatt. Rapporten viser til blant annet stortingsmelding 6, «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO» som er tydelig på forventninger til skolene. Kongsberg kommune har gjennom utviklingsarbeidet «AlleMed» igangsatt flere tiltak for å sikre god tilpasset opplæring for å etterleve forventningene i stortingsmeldingen.

Viken kommunerevisjon har gjennomført en grundig og objektiv forvaltningsrevisjon. Det er gledelig å få bekreftet at Kongsberg som skoleeier, Pedagogisk-psykologisk tjeneste og skolene i stor grad har et godt system for spesialundervisning uavhengig av hvilken skole man er tilknyttet. Samtidig er det nyttig å få en vurdering av områder hvor kommunens praksis avviker fra lov og forskrift. Det gjør at tjenesten kan gjennomføre målrettede forbedringer for å ivareta elevene på en best mulig måte. Spesielt gjelder dette et godt og forsvarlig system for å ha oversikt over tapt spesialundervisning og sikre likebehandling.

Det kommer frem i forvaltningsrevisjonen at foresatte i stor grad opplever å ha en god dialog med PPT og skolene, samt at deres innspill i arbeidet med planene for spesialundervisning blir lyttet til. Samtidig konkluderer rapporten med at involvering av foreldre og elever kan forbedres i planlegging og evaluering av spesialundervisning. I det siste er det blitt mer fokus på både at barns rett til å bli hørt og at barnets beste vurdering skal tydeligere fremkomme i offentlig forvaltning. Statsforvalteren har redegjort for barnekonvensjonen viktighet og forventet praksisendring i brev til kommunen tidligere i år. Utvalget for kultur og oppvekst er orientert om endringen i forvaltningspraksisen.

Rapporten belyser godt dilemmaet om hvor konkret sakkyndig utredning og enkeltvedtaket skal beskrive organiseringen av opplæring, vurdert opp mot den praktiske gjennomføringen av opplæringen. Pedagogen og eleven, bør være innenfor gitte rammer, være de som er best i stand til å vurdere hva som er den beste organiseringen av opplæringen. For rigide og detaljerte planer kan bli en hemsko for profesjonsutøvelsen og elevens progresjon.

Rådmannen tar anbefalingene som fremkommer i rapporten til etterretning og vil iverksette tiltak for sikre bedre kvalitet på de områdene som er avdekket. Plan for dette arbeidet vil bli lagt frem for kontrollutvalget eventuelt andre relevante politiske fora.

Kongsberg 11. oktober 2021

Håvard Ulfnes
Kommunalsjef for oppvekst.

Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

Nedenfor følger et kort resyme av RSK 001, med de viktigste punktene som skal følges.

Fastsatt av NKRFs styre 12.08.2020 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjoner med oppstartsbrev sendt etter 30.09.2020.

Standarden er bygget opp med 34 punkter bestående av grunnleggende prinsipper og revisjonshandlinger i forvaltningsrevisjon, hvor noen er anbefalinger og noen er obligatoriske krav. Standarden fastsetter normer for planlegging, gjennomføring og rapportering av forvaltningsrevisjon i kommuner, fylkeskommuner og i (fylkes)kommunalt eide selskap.

Gjennomføring av forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave i kommuner og fylkeskommuner¹⁰, og kontrollutvalget skal påse at det utføres forvaltningsrevisjon. Det skal utarbeides en plan for forvaltningsrevisjon som viser på hvilke områder det skal gjennomføres forvaltningsrevisjoner. Denne skal baseres på en risiko- og vesentlighetsvurdering, og den skal vedtas av kommunestyret eller fylkestinget selv.

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger. Forvaltningsrevisjon skal ikke overprøve politiske prioriteringer som er foretatt av kommunens eller fylkeskommunens folkevalgte organer.

Punkt	Innhold
	Innledning
1-3	Krav til revisor
4-8	Bestilling og problemstilling
9-13	Revisjonsdialogen
14-15	Revisjonskriterier
16-19	Metode og data
20-22	Vurderinger og konklusjoner
23	Anbefalinger
24-28	Rapport
29-31	Dokumentasjon
32-34	Kvalitetssikring og kvalitetskontroll

Krav til revisor:

Det skal utpekes en oppdragsansvarlig for hvert oppdrag i forvaltningsrevisjon, og denne er ansvarlig for å påse at standardens krav er oppfylt. Oppdragsansvarlig revisor skal sikre at forvaltningsrevisjonen gjennomføres med tilstrekkelig kunnskap om og ferdigheter i relevante metoder, og med tilstrekkelig kunnskap om temaet som revisjonen omhandler. Revisor skal være uavhengig og objektiv ved utførelsen av sine oppgaver.

Bestilling og problemstilling:

Forvaltningsrevisjonen skal gjennomføres i samsvar med kontrollutvalgets bestilling, og revisor skal vurdere om kontrollutvalgets bestilling lar seg gjennomføre. Revisor skal forsikre seg om at

¹⁰ LOV 2018-06-22 nr 83, Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), syvende del, kapittel 22 til 26, §§ 22-1 til 26-1

kontrollutvalget og revisor har lik forståelse av oppdraget, at rammene er tilstrekkelig klarlagt, og om nødvendig avklare bestillingen med kontrollutvalget.

Revisor skal sikre at det utarbeides problemstillinger som er tilstrekkelig konkretisert og avgrenset til å kunne besvares, og at de er egnet til å besvare kontrollutvalgets bestilling. Dersom det er behov for å endre problemstillinger underveis slik at det kan ha betydning for gjennomføringen av oppdraget, skal dette avklares med kontrollutvalget.

Revisor skal utarbeides en skriftlig prosjektplan for hver forvaltningsrevisjon, som redegjør for problemstillinger, revisjonskriterier eller grunnlaget for disse, og metodebruk.

Revisjonsdialogen:

Revisor skal iverksette tiltak som er egnet til å sikre god dialog med revidert enhet, øvrige involverte og andre relevante aktører. Senest før datainnsamling starter skal revisor sende oppstartsbrev til kommunedirektøren (alt. selskapet). Som hovedregel skal det avholdes oppstartsmøte hvor det redegjøres for bakgrunn, problemstillinger, revisjonskriterier, informasjonsbehov og planlagt gjennomføring av forvaltningsrevisjonen.

Utkast til rapport skal sendes kommunedirektøren (alt. selskapet som er gjenstand for forvaltningsrevisjon), og uttalelsen skal fremgå av rapporten i sin helhet. Endelig rapport skal oversendes kontrollutvalget, med kopi til kommunedirektøren (alt. selskapet).

Revisjonskriterier:

Med utgangspunkt i problemstillinger skal revisor etablere revisjonskriterier utledet fra autoritative eller anerkjente kilder innenfor det reviderte området. Kildene skal presenteres for revidert enhet, som skal gis anledning til å komme med innspill. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet innenfor den aktuelle tidsperioden.

Metode og data:

Revisor skal sikre dataenes relevans (gyldighet, validitet) for problemstillingen, og datainnsamlingen skal gjennomføres på en måte som sikrer dataenes pålitelighet (reliabilitet). Metodevalg skal begrunnes og eventuelle svakheter i datamaterialet skal synliggjøres. Det skal innhentes data i tilstrekkelig omfang til å kunne gjøre vurderinger og svare på problemstillingene. Data som er fremkommet muntlig skal nedtegnes skriftlig og bekreftes av kilden. Personopplysninger skal behandles i tråd med kravene i personopplysningsloven.

Vurderinger, konklusjoner og anbefalinger:

Revisor skal vurdere innsamlede data opp mot revisjonskriteriene, og dersom det avdekkes vesentlige avvik skal det komme tydelig frem i rapporten. Vurderinger må være objektive, og med bakgrunn i disse skal revisor konkludere i forhold til problemstillingene.

Anbefalinger er ikke obligatorisk, men skal gis der dette er hensiktsmessig ut fra data, vurderinger og konklusjoner. Anbefalinger skal ikke gis i form av detaljerte løsninger.

Rapport:

Det skal skrives rapport til hvert forvaltningsrevisjonsprosjekt, og rapporten skal utformes så leservennlig som mulig med hensyn til språk og struktur.

Rapporten skal vise sammenhengen ("den røde tråden") mellom problemstillinger, revisjonskriterier, innsamlede data, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger, og det skal være et klart skille mellom hva som er presentasjon av data (fakta) og hva som er revisors vurderinger. Praksis eller tilstand innen det reviderte området skal beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner.

Dokumentasjon:

Forvaltningsrevisjon skal dokumenteres på en måte som er tilstrekkelig til å gi en totalforståelse av utførelsen av prosjektet, og til å underbygge revisors vurderinger og konklusjoner. Forhold som tilsier at det kan foreligge misligheter eller feil, skal dokumenteres særskilt. Det samme gjelder dersom det avdekkes åpenbare brudd på annet regelverk enn det som inngår i revisjonen. Dokumentasjon skal oppbevares i minst 10 år.

Kvalitetssikring og system for kvalitetskontroll

Utførelse av forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres, og denne skal dokumenteres. Den skal sikre at undersøkelse og rapport har nødvendig faglig og metodisk kvalitet og følger denne standard.

Revisjonsenheten skal dokumentere et system for kvalitetskontroll.

Vedlegg 3 – Metode

Prinsipper for metodebruk i forvaltningsrevisjon følger av *RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon*¹¹ som er vedtatt av Norges Kommunerevisorforbund (NKRF). Denne bygger i stor grad på samfunnsvitenskapelig metode om etterprøvbarehet av funn, og rettslige prinsipper om at revidert enhet skal kunne få frem sitt syn (kontradiksjon) ut fra vår gjennomgang og vurdering av område vi ser på.

Sett i lys av en forvaltningsrevisjons begrensede ressursramme, samt hensiktsmessigheten i forhold til dens formål, er dokumentasjonen og sikring av denne ikke så omfattende som kravene som settes til vitenskapen og domstolene. Ut fra en vitenskapelig og filosofisk side er det ingen informasjon/dokumentasjon som er helt objektiv eller kilde som er 100% pålitelig.

I forvaltningsrevisjon tilstreber vi at vurderinger og anbefalinger skal gjøres på et objektivt og etterprøvbart grunnlag. Ofte er problemstillingene i en forvaltningsrevisjon mer lukkede og definerte enn forskning og etterforskning. Dette påvirker også våre valg av metode. En av hovedhensiktene med forvaltningsrevisjon er å få til læring og endring om det vurderes behov for dette. Ofte vil dette også skje gjennom prosessen når vi gjennomfører en forvaltningsrevisjon. Ved at det settes fokus på et tema og/eller område, vil ofte den reviderte selv se behov for endring.

Det å pålegge endring er en politisk prosess som er gjenstand for saksbehandling. Av den grunn vil ikke våre vurderinger få direkte virkning for å sette i gang endringsprosesser. Gjennom å fremme vurderinger, og eventuelt anbefalinger, som er relevante for problemstillingene søker vi å bidra til utvikling i den reviderte enhet.

I denne revisjonen har vi benyttet følgende metode:

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse består av å hente informasjon fra planer, rapporter, rutiner, vedtak, referater og lignende.

Styrkene ved dokumentanalyse er at informasjonen er skriftlig, og i mange tilfeller har flere personer vært involvert i utarbeidelsen av den. Er dokumentasjonen utarbeidet av den reviderte kan den antas å ha stor grad av pålitelighet. Er dokumentasjonen utarbeidet av, eller på vegne av, noen med en saksinteresse, er det grunn til å være mer forsiktig i bruken av dem.

Dokumentanalyse er ofte hensiktsmessig i forvaltningsrevisjon, siden det ofte finnes mange dokumenter med relevante data for våre undersøkelser. Svakheten er at dokumentanalyse i seg selv

¹¹ Vedlegg 2 – RSK 001 – Standard for forvaltningsrevisjon

bare fanger opp det som er skriftlig dokumentert. For å motvirke dette vil dokumentanalyse ofte benyttes i kombinasjon med andre metoder.

Samtaler / intervju / gruppeintervju

Samtaler, intervju og/eller gruppeintervju egner seg godt til å undersøke åpne, beskrivende problemstillinger, og særlig der det er begrenset med skriftlig informasjon / dokumentasjon.

Utfordringer er å vurdere om det i tilstrekkelig grad gir et helhetlig og «korrekt» bilde av virkeligheten. Utvalgets størrelse og hvordan man velger ut hvem som skal intervjues vil ha betydning for påliteligheten.

Ved gjennomføring av intervjuer skal det føres referat fra samtalen, og de som er intervjuet skal i ettertid verifisere at referatet gir en riktig fremstilling av deres syn på et tema og/eller område.

Vedlegg 4 – Utledning av revisjonskriterier

Sentrale kilder til revisjonskriterier er:

- Barnekonvensjonen av 20. november 1989, gjort til del av norsk rett ved menneskerettsloven (L21.05.1999 nr. 30)
- Kapittel 5 i opplæringslova (L17.07.1998 nr. 61).
- Utdanningsdirektoratets Veileder for spesialundervisning (2014/ 2021)

Barnekonvensjonen skal garantere at alle barn nyter godt av grunnleggende menneskerettigheter. Opplæring er en slik menneskerett. Retten er regulert i barnekonvensjonen artikkel 28 og 29. Opplæringen skal utvikle barnets personlighet, talenter og evner så langt det er mulig. Retten til opplæring må ses i sammenheng med prinsippet om «barnets beste» i barnekonvensjonen artikkel 3. Det er ikke nok å legge vekt på barnets beste. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger som berører barn. For å vite hva som er elevens beste i opplæringen, må man høre eleven. Etter barnekonvensjonen artikkel 12 skal barn garanteres retten til fritt å gi uttrykk for sitt syn i alle forhold som berører dem. En vurdering av om eleven skal ha spesialundervisning, hva innholdet i spesialundervisningen skal være og hvordan den skal organiseres, er forhold som i stor grad berører eleven. Barnekonvensjonen artikkel 23 gir barn med funksjonsnedsettelse rett til en opplæring og undervisning som fremmer barnets sosiale integrering og personlige utvikling.

Opplæringslova kapittel 5 regulerer spesialundervisning i skolen. Paragraf § 5-1 fastslår at elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Kapitlets øvrige bestemmelser regulerer blant annet krav til sakkyndig vurdering, hvilken rolle PPT har, saksbehandlingskrav til vedtak og individuell opplæringsplan m.m.

Utdanningsdirektoratet har utgitt Veileder i spesialundervisning, publisert 2014, sist endret i januar 2021. Dokumentet gir blant annet veiledning for tilpasning innenfor ordinær opplæring, henvisning til PPT, sakkyndig vurdering, vedtak og planlegging, samt gjennomføring og evaluering av spesialundervisning.

I tillegg til disse kildene har vi sett hen til Utdanningsdirektoratets verktøy for egnevaluering i skolesektoren (RefLex)¹². Dette er et åpent tilgjengelig verktøy på nett som skoleledere kan bruke for å evaluere om egen praksis er i samsvar med lovens krav, blant annet innenfor spesialundervisning. Verktøyet i seg selv har ikke stor normativ kraft, men spørsmålene som ligger i verktøyet gir uttrykk for sentrale myndigheters oppfatning av gjeldende regelverk. Spørsmålene samsvarer med Utdanningsdirektoratets egen veileder i spesialundervisning, nevnt ovenfor. Statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen) bruker skolenes egenrapportering i dette verktøyet som en av flere

¹² <https://reflex.udir.no/Egenvurdering>

informasjonskilder ved gjennomføring av tilsyn. I utledningen av revisjonskriterier nedenfor viser vi noen steder til tilsvarende spørsmål i RefLex.

Problemstilling 1	I hvilken grad kartlegges, utredes og vurderes saker om tildeling av spesialundervisning i samsvar med lovkrav og sentrale anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet?
Tema	Henvising til PPT
Utledet revisjonskriterium	Skolens henvising til PPT bør være skriftlig og inneholde skolens kartlegging, iverksatte tiltak for å tilpasse opplæringen, og evaluering av disse tiltakene.
<p>Utledning</p> <p>Opplæringslova § 5-4 første ledd andre og tredje punktum lyder: <i>«Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades. Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.»</i></p> <p>I Veileder for spesialundervisning kapittel 5.2 heter det at <i>«henvisningen til PP-tjenesten bør være skriftlig»,</i> og at <i>«i henvisningen bør skolen legge ved en beskrivelse av skolens kartlegging, iverksatte tiltak for å tilpasse opplæringen og evaluering av disse tiltakene.»</i></p>	

Problemstilling 1	I hvilken grad kartlegges, utredes og vurderes saker om tildeling av spesialundervisning i samsvar med lovkrav og sentrale anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet?
Tema	Henvising til PPT
Utledet revisjonskriterium	Foresatte eller eleven skal samtykke til henvising til PPT.
<p>Utledning</p> <p>Revisjonskriteriet følger av opplæringslova § 5-4 andre ledd. Fra eleven har fylt 15 år er det tilstrekkelig med elevens samtykke, jf. barnelova § 30. Før dette er det foreldre som skal samtykke.</p> <p>RefLex inneholder disse spørsmålene til bruk ved skolenes egevalueringer:</p> <p>1.1. Innhenter dere samtykke fra elever over 15 år før dere fatter vedtak om spesialundervisning?</p> <p>1.2. Innhenter dere samtykke fra foreldrene til elever under 15 år før dere fatter vedtak om spesialundervisning?</p>	

--

Problemstilling 1	I hvilken grad kartlegges, utredes og vurderes saker om tildeling av spesialundervisning i samsvar med lovkrav og sentrale anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet?
Tema	Henvisning til PPT
Utledet revisjonskriterium	Skolen skal legge til rette for at barnet får si sin mening før henvisning til PPT.
Utledning	
<p>Barnekonvensjonen artikkel 12 sier at barn har rett til å gi uttrykk for sin mening.</p> <p>I <i>Veileder for spesialundervisning</i> kapittel 5.1 heter det at «<i>det skal dessuten legges til rette for at eleven fra fylte 7 år har en mulighet til å uttale seg i saken og si sin mening. Fra eleven er fylt 12 år skal elevens mening tillegges stor vekt, se barneloven § 31. Barns rett til å gi uttrykk for sin mening fremgår også av Barnekonvensjonens art. 12</i>».</p>	

Problemstilling 1	I hvilken grad kartlegges, utredes og vurderes saker om tildeling av spesialundervisning i samsvar med lovkrav og sentrale anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet?
Tema	PPTs sakkyndige arbeid
Utledet revisjonskriterium	PPT skal høre barnet og foresatte under arbeidet med sakkyndig vurdering, og det skal legges vekt på barnets mening.
Utledning	
<p>Barnekonvensjonen artikkel 12 sier at barn har rett til å gi uttrykk for sin mening.</p> <p>I <i>Veileder for spesialundervisning</i> kapittel 6.1 går det blant annet fram at «<i>PP-tjenesten bør ha samtaler med eleven/foreldrene for å få relevante opplysninger om elevens situasjon, og for å få deres syn på hvordan opplæringen bør legges opp. Foreldrene og eleven skal involveres i alle deler av prosessen</i>».</p>	

Problemstilling 1	I hvilken grad kartlegges, utredes og vurderes saker om tildeling av spesialundervisning i samsvar med lovkrav og sentrale anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet?
Tema	PPTs sakkyndige arbeid

Utleddet revisjonskriterium	<p>Saken skal opplyses forsvarlig.</p> <p>Sakkyndig vurdering skal belyse:</p> <ul style="list-style-type: none"> • eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet • lærevansker hos eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringa • realistiske opplæringsmål for eleven • om man kan hjelpe på elevens vansker innenfor det ordinære opplæringstilbudet • hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. <p>Tilrådingen i sakkyndig vurdering bør være klar, tydelig og individualisert.</p>
<p>Utleddning</p> <p>Revisjonskriteriet følger av opplæringslova § 5-3 andre ledd.</p> <p><i>I Veileder for spesialundervisning kapittel 6 (innledningsvis, overskriften Krav til den sakkyndige utredningen) går det fram: «Den sakkyndige vurderingen må være så utførlig at skolen ikke er i tvil om hva PP-tjenesten egentlig tilrår, når enkeltvedtak om spesialundervisning skal gjøres. [...] PP-tjenesten må sørge for at avgjørelsene til kommunen blir tatt på best mulig faglig grunnlag. Dette følger også av forvaltningsloven § 17. [...] Den sakkyndige vurderingen skal munne ut i en skriftlig tilråding fra PP-tjenesten til skolen. Den sakkyndige vurderingen bør være klar, tydelig og den må være individualisert. Den sakkyndige vurderingen må være utfyllende både når det gjelder utredninger og tilrådingen.»</i></p> <p>Dette går som sagt fram innledningsvis i kapittel 6, og Veilederen utdyper innholdet senere i kapitlet.</p>	

Problemstilling 1	I hvilken grad kartlegges, utredes og vurderes saker om tildeling av spesialundervisning i samsvar med lovkrav og sentrale anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet?
Tema	PPTs sakkyndige arbeid
Utleddet revisjonskriterium	Elevens anbefalte behov for spesialundervisning skal angis i timer, og bør angis i årstimer. Tilrådingen bør omtale eventuell bruk av gruppe- og eneundervisning.
Utleddning	

Årstimer er anbefalt brukt i tilrådingene, jf. Veileder for spesialundervisning kapittel 6.2. I samme kapittel heter det (overskriften Elevens behov for opplæring i grupper eller ene-undervisning):

«Hvis eleven har behov for opplæring i mindre grupper i større eller mindre grad, eventuelt ekstra lærerstøtte i klassen, må dette også vurderes. Dersom det er aktuelt med gruppeundervisning, kan det også være aktuelt å uttale seg om gruppens størrelse ut fra elevens behov. En gruppe må ikke være større enn at alle elevene i gruppen får et forsvarlig tilbud. Det må også tas hensyn til gruppens sammensetning. Eleven skal ha en opplæring ut fra sine evner og forutsetninger. Opplæringen skal være inkluderende og bidra til at eleven tar aktiv del i et sosialt, faglig og kulturelt fellesskap. Dette innebærer en avveining mellom differensiering og integrering i opplæringen. Det er viktig at PP-tjenesten foretar denne avveilingen.»

Problemstilling 1	I hvilken grad kartlegges, utredes og vurderes saker om tildeling av spesialundervisning i samsvar med lovkrav og sentrale anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet?
Tema	Enkeltvedtak og individuell opplæringsplan
Utleddet revisjonskriterium	Elever som får spesialundervisning, skal ha enkeltvedtak om det. Enkeltvedtaket skal klart og tydelig si hva slags kompetansemål og opplæringstilbud eleven skal ha. Vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering, skal vise hvorfor opplæringstilbudet likevel oppfyller retten til nødvendig spesialundervisning. Vedtaket skal ta stilling til hva som er til barnets beste.
Utleddning	<p>Revisjonskriteriet bygger på opplæringslova § 5-3 fjerde ledd.</p> <p>I Veileder for spesialundervisning kapittel 7.2 (innledningsvis) heter det:</p> <p>«Enkeltvedtaket skal angi elevens opplæringstilbud klart og tydelig</p> <p>Det er viktig at enkeltvedtaket sier klart og tydelig hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. Enkeltvedtaket skal tydelig si noe om elevens behov og hva som er et forsvarlig opplæringstilbud.</p> <p>Det er understreket i forarbeidet til opplæringsloven at det må gå frem klart og fullstendig hva slags opplæringstilbud eleven skal ha.</p> <p>Enkeltvedtaket skal blant annet si noe om:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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.)

Enkeltvedtak vil som oftest ha saksbehandlingsfeil dersom det

- bare omfatter omfanget av spesialundervisningen
- ikke vurderer hvilket opplæringstilbud eleven skal ha
- ikke sier noe om organisering av opplæringen, i hvilke fag eleven har behov for særskilt tilrettelegging eller hvilket innhold det skal være i opplæringstilbudet»

Enkeltvedtaket må fastsette eventuelle avvik fra læreplanverket (bortvalg av kompetansemål). Avvik skal ikke gjøres i en individuell opplæringsplan (IOP).

RefLex inneholder disse spørsmålene til bruk ved skolenes egevalueringer:

1.12. Inneholder vedtakene opplysninger om hvor mange timer spesialundervisning elevene skal ha?

1.13. Inneholder vedtakene opplysninger om hvilke fag eller områder elevene skal få spesialundervisning i?

1.14. Inneholder vedtakene opplysninger om hvilke avvik skolen eventuelt skal gjøre fra de ordinære læreplanene, og hvilke fag avvikene skal gjelde for?

1.15. Inneholder vedtakene opplysninger om hvilke konkrete kompetansemål elevene skal nå?

1.16. Inneholder vedtakene opplysninger om hvordan dere skal organisere spesialundervisningen?

1.19. Tar dere stilling til hva som er barnets beste, når dere fatter vedtak om spesialundervisning?

Problemstilling 1	I hvilken grad kartlegges, utredes og vurderes saker om tildeling av spesialundervisning i samsvar med lovkrav og sentrale anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet?
Tema	Enkeltvedtak og individuell opplæringsplan

Utleddet revisjonskriterium	Elever som får spesialundervisning, skal ha individuell opplæringsplan (IOP). IOP skal vise mål for og innholdet i opplæringen, og hvordan opplæringen skal drives. IOP skal bygge på enkeltvedtaket, og tiltak i planen skal ha forankring i enkeltvedtaket.
<p>Utleddning</p> <p>Revisjonskriteriet følger av opplæringslova § 5-5 første ledd.</p> <p>I Veileder for spesialundervisning kapittel 8.1 heter det at «<i>IOP skal bygge på enkeltvedtaket om spesialundervisning. Den kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn de som kommer frem av enkeltvedtaket</i>».</p> <p>I samme veileder kapittel 8.1 heter det videre:</p> <p>«Det er i strid med opplæringsloven å gi elever tilrettelagt opplæring eller avvik fra Læreplanverket utover det som følger av kravet om tilpasset opplæring uten at det er fattet et enkeltvedtak. Skolen kan ikke begynne å bruke en IOP overfor en elev før det er fattet et enkeltvedtak som gir eleven rett til spesialundervisning. Dette gjelder også for elever som er under utredning. Det hjelper ikke at foreldrene samtykker til at en foreløpig IOP skal brukes. Dette innebærer at det er i strid med opplæringsloven å gi eleven ene-undervisning før det foreligger et enkeltvedtak som gir skolen hjemmel for å ta eleven ut av klassen/basisgruppen. Unntak kan være å ta en elev ut fra en del av en enkeltstående time, for eksempel for å lese høyt for en lærer. Det er fortsatt mulig, uten IOP, å tilhøre andre grupper i deler av opplæringen, så lenge elevene tilhører en ordinær klasse/basisgruppe hvor deres behov for sosial tilhørighet og stabilitet blir tatt vare på.»</p> <p>I veilederen kapittel 8.3 heter det:</p> <p>«Det må komme frem i hvilke fag eller deler av et fag det skal gis spesialundervisning. For øvrig følger eleven de ordinære læreplanene for fag. Mål om deltakelse er ikke i tråd med opplæringslovens bestemmelser. Det er ikke adgang til å erstatte en IOP med en såkalt individuell opplærings- og deltakelsesplan (IODP). For elever som får spesialundervisning skal det utarbeides en IOP.» Videre heter det at «målene må være formet slik at de viser den kompetansen det tas sikte på at eleven skal opparbeide seg i de aktuelle fagene. Dette må vurderes i de enkelte tilfellene.»</p> <p>RefLex inneholder disse spørsmålene til bruk ved skolenes egenevalueringer:</p> <p>1.4. Beskriver dere i IOP-ene hvordan dere skal organisere spesialundervisningen, og hvor mye tid elevene skal ha i klassen, i gruppe, som eneundervisning eller på en alternativ arena?</p>	

- 1.5. Beskriver dere i IOP-ene en organisering av opplæringen som er i samsvar med vedtakene?**
- 1.6. Beskriver dere et timetall i IOP-ene som er i samsvar med vedtakene?**
- 1.7. Beskriver dere i IOP-ene hvilke fag eller områder elevene skal få spesialundervisning i?**
- 1.8. Beskriver dere hvilken type opplæring elevene skal få, hvilke arbeidsmåter dere skal bruke, og hvordan dere skal legge til rette for elevene når det gjelder pedagogisk metode, læremidler og utstyr?**
- 1.9. Beskriver dere et faglig innhold i IOP-ene som er i samsvar med vedtakene?**
- 1.10. Beskriver dere i IOP-ene hvilke avvik fra læreplaner og fag elevene skal ha?**
- 1.11. Beskriver dere klart definerte mål for spesialundervisningen i IOP-ene når elevenes opplæring skal avvike fra kompetansemålene i læreplanene?**
- 1.12. Beskriver dere avvik og individuelle mål i IOP-ene som er i samsvar med vedtakene?**

Problemstilling 1	I hvilken grad kartlegges, utredes og vurderes saker om tildeling av spesialundervisning i samsvar med lovkrav og sentrale anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet?
Tema	Enkeltvedtak og individuell opplæringsplan
Utleddet revisjonskriterium	Tilbud om spesialundervisning skal så langt råd er, utformes i samarbeid med eleven og elevens foreldre, og det skal legges stor vekt på deres syn.
Utleddning	
<p>Revisjonskriteriet følger av opplæringslova § 5-4 tredje ledd.</p> <p>RefLex inneholder disse spørsmålene til bruk ved skolenes egne evalueringer:</p> <p>1.3. Gir dere elevene mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før dere fatter vedtak?</p> <p>1.4. Gir dere foreldrene til elevene mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før dere fatter vedtak?</p>	

Problemstilling 1	I hvilken grad kartlegges, utredes og vurderes saker om tildeling av spesialundervisning i samsvar med lovkrav og sentrale anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet?
Tema	Saksbehandlingstid
Utledet revisjonskriterium	Saker om spesialundervisning skal avgjøres innen rimelig tid.
<p>Utledning</p> <p>I Veileder for spesialundervisning kapittel 6.5 heter det: «Opplæringsloven setter ingen eksplisitte tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialundervisning, men vi legger til grunn at dette må skje i løpet av rimelig tid. Saksbehandlingen skal være forsvarlig. Dette må suppleres med forvaltningslovens regler. Disse gjelder for hele prosessen; fra skolen starter vurderingen om eleven har behov for spesialundervisning og til enkeltvedtaket er fattet. PPTjenesten 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.»</p> <p>RefLex inneholder disse spørsmålene til bruk ved skolenes egnevalueringer:</p> <p>1.9. Fatter dere vedtak så snart som mulig etter at dere har mottatt sakkyndig vurdering?</p>	

Problemstilling 2	I hvilken grad gjennomføres og evalueres spesialundervisning i samsvar med vedtak og individuell opplæringsplan (IOP?)
Tema	Gjennomføring av spesialundervisning
Utledet revisjonskriterium	Spesialundervisningen skal gjennomføres som forutsatt i vedtaket og IOP.
<p>Utledning</p> <p>Plikten til å gjennomføre som planlagt følger av vedtak og IOP selv.</p> <p>RefLex inneholder disse spørsmålene til bruk ved skolenes egnevalueringer:</p> <p>2.2. Setter dere i gang spesialundervisningen fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer?</p> <p>2.3. Organiserer dere spesialundervisningen i samsvar med vedtakene?</p> <p>2.4. Gir dere spesialundervisningen et faglig innhold som er i samsvar med vedtakene?</p>	

Problemstilling 2	I hvilken grad gjennomføres og evalueres spesialundervisning i samsvar med vedtak og individuell opplæringsplan (IOP?)
Tema	Gjennomføring av spesialundervisning
Utleddet revisjonskriterium	Skolen må ha oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning. Tapte spesialundervisning skal tas igjen, dersom det er pedagogisk forsvarlig.
<p>Utleddning</p> <p>Utgangspunktet er at spesialundervisning skal gjennomføres som vedtatt og planlagt, jf. ovenfor. Tildelt spesialundervisning medfører en individuell rett til ekstra ressurser for den enkelte elev.</p> <p>For situasjoner der det ikke er samsvar mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning, viser vi til Utdanningsdirektoratets Veileder for spesialundervisning kapittel 8.6, under overskriften «<i>Hva skjer hvis det ikke er samsvar mellom omfanget av spesialundervisning som er fastsatt i enkeltvedtaket, og den faktiske ressursen eleven får?</i>»:</p> <p>«Skolen skal planlegge og gjennomføre opplæringen til eleven slik at eleven får den spesialundervisningen han eller hun har krav på. Enkeltvedtak om spesialundervisning gir eleven en individuell rett til ekstra ressurs.</p> <p>Det er viktig at eleven/foreldrene har gjort seg godt kjent med enkeltvedtaket og følger med på hvilket opplæringstilbud eleven faktisk får.</p> <p>Det kan være mange årsaker til at den individuelt tildelte ressursen som eleven har krav på, og den ressursen som eleven faktisk får tildelt, ikke samsvarer.</p> <p>Det er viktig at skolens praksis samsvarer med enkeltvedtaket. Dersom eleven mister timer, skal dette tas igjen, så langt det er pedagogisk forsvarlig.</p> <p>Gjennom enkeltvedtaket har eleven fått rett til et minstekrav for at elevens opplæringstilbud skal bli forsvarlig. Hvis noe av denne opplæringen forsvinner, kan det føre til at elevens opplæringstilbud ikke lenger er forsvarlig. Dette fører til at skolen ikke oppfyller sine forpliktelser etter opplæringsloven.</p> <p>Eleven/foreldrene kan klage til statsforvalteren dersom spesialundervisningen ikke gjennomføres slik det er fastsatt i enkeltvedtaket.»</p> <p>Dette gjør det nødvendig at skolen har et system som sikrer oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og gjennomført spesialundervisning. Både for selv å sikre at eleven får de ressursene som følger av enkeltvedtaket, for at foresatte kan informeres om det eventuelle avviket (og dermed kan benytte sin klageadgang til Statsforvalteren) og for at Statsforvalteren skal ha faktagrunnlag å behandle saken på, dersom en klage kommer.</p>	

<p>RefLex inneholder disse spørsmålene til bruk ved skolenes egnevalueringer:</p> <p>2.5. Gir dere spesialundervisningen med det timetallet som fremgår av vedtakene?</p> <p>2.6. Erstatte dere spesialundervisningstimer som har falt bort av andre grunner enn elevenes eget fravær?</p>
--

Problemstilling 2	I hvilken grad gjennomføres og evalueres spesialundervisning i samsvar med vedtak og individuell opplæringsplan (IOP?)
Tema	Evaluering av spesialundervisning
Utledet revisjonskriterium	Skolen skal en gang i året utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av elevens utvikling. Elevens utvikling skal vurderes ut fra målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen.
Utleddning	<p>Revisjonskriteriet følger av ordlyden i opplæringslova § 5-5 andre ledd.</p> <p>I Veileder for spesialundervisning kapittel 9.1 heter det at «årsrapporten skal gi en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven».</p> <p>I Norsk lovkommentar note 172 (Vidar Raugland og Susanne Azevedo Stirø, sist hovedrevidert 12.03.2021) heter det at «I tråd med at spesialundervisningen skal gjennomføres etter en på forhånd fastsatt plan, plikter skolen å utforme en årlig rapport hvor det redegjøres for den opplæringen eleven har fått, samt en vurdering av utviklingen.</p> <p>På bakgrunn av dette legger revisjonen til grunn at årsrapporten skal bestå av to elementer; 1) skriftlig oversikt over opplæringen som er gitt, og 2) vurdering av utviklingen.</p> <p>RefLex inneholder disse spørsmålene til bruk ved skolenes egnevalueringer:</p> <p>2.20. Gir årsrapportene en oversikt over den opplæringen elevene har fått og en vurdering av utviklingen til elevene ut fra målene i IOP-ene?</p>

Problemstilling 2	I hvilken grad gjennomføres og evalueres spesialundervisning i samsvar med vedtak og individuell opplæringsplan (IOP?)
Tema	Evaluering av spesialundervisning

Utleddet revisjonskriterium	Eleven bør involveres i evalueringen.
<p>Utleddning</p> <p>Barnekonvensjonen artikkel 12 sier at barn har rett til å gi uttrykk for sin mening.</p> <p>I Veileder for spesialundervisning kapittel 9.1 heter det at «<i>elevene bør trekkes aktivt med i vurderingen av sin trivsel, læring og utvikling</i>».</p> <p>RefLex inneholder disse spørsmålene til bruk ved skolenes egnevalueringer:</p> <p>2.21. Snakker dere med elevene om hva som skal være innholdet i årsrapporten, både når det gjelder hvilken opplæring elevene har fått og vurderingen av elevenes utvikling ut fra målene i IOP-ene?</p> <p>2.22. Legger dere vekt på elevenes synspunkter i samsvar med elevenes alder og modenhet?</p>	

Problemstilling 2	I hvilken grad gjennomføres og evalueres spesialundervisning i samsvar med vedtak og individuell opplæringsplan (IOP?)
Tema	Evaluering av spesialundervisning
Utleddet revisjonskriterium	Skolen skal sende oversikten og vurderingen til eleven eller til elevens foreldre, og til kommunen.
<p>Utleddning</p> <p>Revisjonskriteriet følger av opplæringslova § 5-5 andre ledd.</p>	

Vi kan kommuner

Viken kommunerevisjon IKS

Org.nr.: 985 731 098 MVA

post@vkrevisjon.no | vkrevisjon.no

Hovedkontor - Drammen

Postadresse: Postboks 4197, 3005 Drammen

Besøksadresse: Øvre Eiker vei 14, 3048 Drammen

Avdelingskontor - Hønefoss

Postadresse: Postboks 123, Sentrum, 3502 Hønefoss

Besøksadresse: Osloveien 1, 3511 Hønefoss

Avdelingskontor - Follo

Postadresse: Postboks 173, 1401 Ski

Besøksadresse: Parkaksen 7, 1400 Ski

Avdelingskontor - Hallingdal

Besøksadresse: Alfarvegen 117, 3540 Nesbyen