

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT
8-2023

OPPFØLGING AV ELEVER MED BEHOV FOR SPESIALUNDERVISNING

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
INNLANDET FYLKESKOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

22. mai 2023
2023-554/GSL/THS

FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet «Oppfølging av elever med behov for spesialundervisning» som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Innlandet fylkeskommune.

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

Målet med en forvaltningsrevisjon er å bidra til forbedring i kommune og fylkeskommune. Vi kartlegger fylkeskommunens praksis og vurderer denne opp mot revisjonskriterier. Disse kan både være hentet fra lover og forskrifter, men også fra fylkestingsvedtak, anerkjente veiledere eller andre autoritative kilder. Brudd på lovbestemmelser vil vanligvis være mer alvorlig enn at føringer i veiledere eller retningslinjer ikke følges fullt ut.

Prosjektarbeidet er utført i perioden juni 2022 til april 2023 av forvaltningsrevisorene Tone Huuse Svesengen og Guro Lund Selfors. Anne Live Jensvoll har kvalitetssikret rapporten. Vi har vurdert vår uavhengighet, og kjenner ikke til forhold som påvirker denne.

Utkast til rapport er sendt kommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra kommunedirektøren er vedlagt rapporten.

Vi vil takke alle de som har bidratt med informasjon i prosjektet. En spesiell takk for hjelpen til rådgiver for skoleutvikling i Kompetanse og tannhelse, Pia Andreassen, samt rektorer og avdelingsledere med ansvar for spesialundervisning ved de utvalgte videregående skolene.

Lillehammer, 22. mai 2023



Guro Selfors Lund
Oppdragsansvarlig revisor



Tone Huuse Svesengen
Prosjektansvarlig revisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	2
SAMMENDRAG	5
1. INNLEDNING.....	9
1.2 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING.....	9
1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	9
1.4 BEGREPSAVKLARINGER.....	10
1.5 OPPBYGGING AV RAPPORT	11
2. BAKGRUNN FOR TEMA	12
3. METODE	13
3.1 VALG AV METODER.....	14
3.2 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET	17
4. REVISJONSKRITERIER	18
5. DE UTVALGTE SKOLENE	19
5.1 LILLEHAMMER VIDEREGÅENDE SKOLE AVDELING NORD OG SØR	19
5.2 VINSTRA VIDEREGÅENDE SKOLE	19
5.3 ELVERUM VIDEREGÅENDE SKOLE	20
5.4 JØNSBERG VIDEREGÅENDE SKOLE.....	21
6 SYSTEM OG RUTINER FOR SPESIALUNDERVISNING.....	22
6.1 RUTINER FOR SPESIALUNDERVISNING	22
6.2 DIGITALE VERKTØY VED DE VIDEREGÅENDE SKOLENE	23
6.3 MALER SOM BENYTTES VED SKOLENE	26
6.4 NETTVERK I REGI AV INNLANDET FYLKESKOMMUNE	26
6.5 OPPSUMMERING	27
7 PPT SITT SYSTEMRETTETE ARBEID FOR ELEVER MED SÆRLIGE BEHOV.....	27
7.1 REVISJONSKRITERIER	27
7.2 ORGANISERING AV PPT I INNLANDET FYLKESKOMMUNE.....	31
7.3 RUTINER FOR SYSTEMRETTET ARBEIDET	32
7.4 PP-RÅDGIVERE OM DET SYSTEMRETTEDE ARBEIDET	33
7.5 SKOLENES TILBAKEMELDINGER OM SYSTEMRETTET BISTAND FRA PPT	37
7.6 VURDERINGER.....	38
8 I HVILKEN GRAD GJENNOMFØRES SPESIALUNDERVISNING I TRÅD MED VEDTAK OG IOP?	39
8.1 REVISJONSKRITERIER	40
8.2 SAKKYNDIG VURDERING – VEDTAK – IOP - ÅRSRAPPORT	43
8.3 SAMSVAR, GJENNOMGANG ELEVMAPPER.....	48

8.4 OVERSIKT OVER PLANLAGT OG GJENNOMFØRT SPESIALUNDERVISNING	51
8.5 ELEV OG FORESATTES MEDVIRKNING	52
8.6 VURDERINGER.....	54
9 ER TIDLIGERE ANBEFALINGER FRA REVISJONER OM SPESIALUNDERVISNING HENSYNTATT?.....	56
9.1 FORVALTNINGSREVISJON OPPLAND FYLKESKOMMUNE	57
9.2 FORVALTNINGSREVISJON FRA HEDMARK FYLKESKOMMUNE.....	60
10 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	61
10.1 KONKLUSJONER	61
10.2 ANBEFALINGER	64
ANBEFALINGER PROBLEMSTILLING 3	64
REFERANSER	66
VEDLEGG 1 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE	67

SAMMENDRAG

Kontrollutvalget i Innlandet fylkeskommune bestilte i mars 2022 en forvaltningsrevisjon om «*Oppfølging av elever med behov for spesialundervisning*». Samtidig ble det bestilt en forvaltningsrevisjon om «*Organisering av spesialundervisning*». For å unngå at temaer blir behandlet dobbelt, vil det der det er naturlig i rapporten, vises til utfyllende beskrivelser i rapporten om «*Organisering av spesialundervisning*».

Formålet var å undersøke fylkeskommunens oppfølging av elever med behov for spesialundervisning. Følgende problemstillinger ble undersøkt:

1. Har Innlandet fylkeskommune iverksatt felles systemer og rutiner for spesialundervisning?
2. I hvilken grad bistår PPT skolene med systemrettet arbeid for å legge opplæringen til rette for elever med særlige behov?
3. I hvilken grad gjennomføres spesialundervisningen i tråd med vedtak og individuell opplæringsplan når det gjelder omfang, innhold og kompetanse?
4. Har Innlandet fylkeskommune hensyntatt anbefalinger som ble gitt i tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner i tidligere Hedmark og Oppland fylkeskommuner?

Prosjektet er gjennomført med en kombinasjon av kartlegging, dokumentanalyse, spørsmål, intervjuer og spørreundersøkelse. Revisjonen valgte ut fem videregående skoler i Innlandet for nærmere undersøkelse. Disse var Elverum, Jønsberg, Lillehammer avdeling sør og nord samt Vinstra videregående skole. På disse videregående skolene intervjuet vi rektor, assisterende rektor og avdelingsledere med ansvar for spesialundervisning. I tillegg hadde stilte vi spørsmål til alle PP-rådgiverne i Innlandet fylkeskommune som omhandlet det systemrettede arbeidet de gjør på de videregående skolene, og vi intervjuet fagkoordinatorene ved to av regionene i PPT Innlandet fylkeskommune. Vi gjorde et tilfeldig utvalg av elevmappene ved de videregående skolene. I samarbeid med revisor i prosjektet «*Organisering av spesialundervisning*», gjennomførte vi en spørreundersøkelse om spesialundervisning som ble sendt til elever med spesialundervisning og deres foresatte ved de til sammen 9 utvalgte skolene i de to prosjektene.

Vi hadde oppstartsmøte med enhetsledere og rådgiver for skoleutvikling i fylkesadministrasjonen, og vi har mottatt skriftlige tilbakemeldinger på spørsmål vi har hatt underveis i prosjektet fra ledelse og rådgivere.

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

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

PROBLEMSTILLING 1; Har Innlandet fylkeskommune iverksatt felles systemer og rutiner for spesialundervisning?

Innlandet fylkeskommune har arbeidet aktivt med å få på plass felles rutiner og maler etter sammenslåingen av tidligere Hedmark og Oppland. Dette arbeidet pågår fremdeles. Vi har blant annet fått opplyst at det er opprettet fem arbeidsgrupper som evaluerer eksisterende rutiner og maler, og arbeider med å lage nye maler. Etter hvert skal VismalnSchool tas i bruk som skoleadministrativt system, men fylkeskommunen har måttet finne andre løsninger inntil dette systemet er på plass. Blant annet brukes private kanaler i Teams der bare personer som har en rolle i de konkrete sakene har tilgang.

PROBLEMSTILLING 2; *I hvilken grad bistår PPT skolene med systemrettet arbeid for å legge opplæringen til rette for elever med særlige behov?*

Konklusjon:

Innlandet fylkeskommune har i stor grad gjennomført tiltak for å tilrettelegge at PPT skal kunne bistå skolene med systemrettet arbeid i opplæringen av elever med særlige behov.

Begrunnelse:

Konklusjonen er basert på en gjennomgang av dokumentasjon mottatt fra PPT og tilbakemeldinger fra informanter ved de videregående skolene og i PPT:

- En del rutiner for PP-tjenestenes systemrettede arbeid er kommet på plass, og det arbeides aktivt med å innarbeide flere.
- Både skolene og PPT er positive til at det nå er PP-rådgivere fysisk til stede ved alle skoler, og at systemrettet arbeid skal få større fokus.
- Det er utarbeidet ulike dokument i regi av Innlandet fylkeskommune som skal bidra til å avklare PPT sitt ansvar, roller og oppgaver
- Innlandet fylkeskommune har utarbeidet en samarbeidsavtale som skal benyttes ved bistand til systemrettet arbeid mellom skolene og PPT.

Selv om mange tiltak er på plass, er det fremdeles sårbarheter tilknyttet det systemrettede arbeidet.

De fleste dokumentene for PPT sitt systemrettede arbeid er nylig utarbeidet. Det har fram til nå vært noe ulik forståelse av hva PPT kan bidra med i skolenes kompetanse- og organisasjonsutvikling. For å få en lik forståelse av hva dette arbeidet består av, er det viktig at fylkeskommunen har søkelys på at informasjon når ut til alle som skal eller kan ha et samarbeid med PPT. Det er viktig at fylkeskommunen legger til rette for at rutinene er tydelig på hvilken rolle PPT skal ha ved skolene.

Det har i etterkant av omorganiseringen vært et etterslep i arbeidet med å utføre sakkyndige vurderinger, noe som har medført redusert kapasitet til systemrettet arbeid.

Ved en av de utvalgte skolene manglet det på revisjonstidspunktet en PP-rådgiver med fast kontorsted på skolen. Selv om det var mulighet for bistand fra andre PP-rådgivere, var det fra skolens side et uttalt behov for fysisk tilstedeværelse for i større grad å kunne bistå i det systemrettede arbeidet.

PROBLEMSTILLING 3; *I hvilken grad gjennomføres spesialundervisning i tråd med enkeltvedtak om spesialundervisning og IOP når det gjelder omfang, innhold og kompetanse?*

Konklusjon:

Revisjonen mener spesialundervisning i stor grad gjennomføres i tråd med enkeltvedtak og IOP, men fordi en del dokumenter ikke er utfylt i henhold til mal, vil det i noen saker være vanskelig å se om dette er tilfelle.

Begrunnelse:

Det er stor grad av samsvar mellom elevens sakkyndige vurdering fra PPT, enkeltvedtaket om spesialundervisning og IOP. Revisjonen har sett noen få avvik fra sakkyndig vurdering i enkeltvedtaket om spesialundervisning der dette kommer klart frem og begrunnes. Revisjonen mener likevel at det i de gjennomgåtte elevmappene er flere avvik fra sakkyndig vurdering i enkeltvedtaket om spesialundervisning som ikke kommer frem eller begrunnes. Det er også enkelte avvik mellom enkeltvedtaket om spesialundervisning og elevens IOP.

Det varierer mellom faglærerne både innad i egen skole og mellom de utvalgte skolene hvilken informasjon de gir i årsrapporten om den opplæringen som eleven har fått, hvordan elevens utvikling har vært og hvordan arbeidsmetoder og organisering vurderes. Som følge av dette kan det være utfordrende å vurdere om eleven faktisk har fått spesialundervisning i tråd med elevens enkeltvedtak om spesialundervisning og IOP. Videre har ikke skolene et system som fanger opp avvik mellom elevens enkeltvedtak om spesialundervisning, IOP og årsrapport.

Gjennomgang av elevmapper tyder på at skolene i noen tilfeller gir elevene spesialundervisning fra skolestart selv om det ikke foreligger et enkeltvedtak om spesialundervisning eller et tidsbegrenset vedtak om spesialundervisning. Det er et brudd på opplæringsloven dersom skolene uten enkeltvedtak om spesialundervisning, gir tilrettelagt opplæring eller avvik fra Læreplanverket utover det som følger av kravene om tilpasset opplæring.

I noen tilfeller er årsrapporten til eleven en kopi av elevens IOP. Dette er ikke i henhold til opplæringsloven. Det er også tilfeller hvor læreren i årsrapporten ikke vurderer elevens utvikling opp mot målene som er satt i elevens IOP. Dette er et krav i opplæringsloven.

Skolene har ingen rutine om fravær eller et system for hvordan de skal håndtere fravær overfor elever med spesialundervisning. Når dette ikke er til stede mener revisjonen at det ikke er et system som sikrer at tapt spesialundervisning blir tatt igjen ved avlysning av timer der dette er pedagogisk forsvarlig.

PROBLEMSTILLING 4; Har Innlandet fylkeskommune hensyntatt anbefalinger som ble gitt i tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner i tidligere Hedmark og Oppland fylkeskommuner?

Revisjonen er bedt om å vurdere hvorvidt anbefalinger i tidligere rapporter om samme tema er fulgt opp. De fleste av anbefalingene gjelder sentrale punkter for å få et system knyttet til spesialundervisning som er i tråd med lover, forskrifter og føringer fra Utdanningsdirektoratet. Som det framgår av denne rapporten, er det gjort mye arbeid med å få på plass felles systemer og rutiner siden 2020, og vi oppfatter at rutinene og malene er lagt opp til å følge lover, forskrifter og statlige føringer. En av anbefalingene som vi oppfatter ikke er fulgt opp er at skolene bør ha skriftlige rutiner slik at elevene får forsvarlig spesialundervisning når lærer er fraværende. Elevene har krav på spesialundervisning som framgår av vedtaket, og det er derfor nødvendig at skolene har et system for å se når spesialundervisning faller bort og kunne erstatte denne.

ANBEFALINGER PROBLEMSTILLING 2

- Innlandet fylkeskommune bør sikre at rutiner og prosedyrer om det systemrettede arbeidet iverksettes og etterleves både i PPT og ved de videregående skolene.
- Innlandet fylkeskommune bør sikre at de har oversikt over det systemrettede arbeidet som gjennomføres ved de videregående skolene.

ANBEFALINGER PROBLEMSTILLING 3

- Innlandet fylkeskommune bør sørge for at malene for vedtak, IOP og årsrapport benyttes i henhold til rutinene, og sikre at følgende krav og føringer følges:
 - samtykke fra elev/foresatte skal foreligge før det skal fattes vedtak om spesialundervisning
 - enkeltvedtak om spesialundervisning skal fattes før det gis tilrettelagt opplæring eller gjøres avvik fra Læreplanverket

Oppfølging av elever med spesialundervisning

- enkeltvedtaket om spesialundervisning må utformes så klart og tydelig at det er mulig å vurdere om eleven får den spesialundervisningen som vedkommende har krav på
 - begrunnelsen i enkeltvedtaket om spesialundervisningen skal oppfylle kravene i forvaltningsloven og føringer i veilederen
 - elevenes IOP skal tydelig beskrive elevens læringsmål, innholdet i opplæringen og hvordan denne skal organiseres
 - skolene skal ha et system som sikrer at tapt spesialundervisning tas igjen der det er pedagogisk forsvarlig
-
- Innlandet fylkeskommune bør sørge for at det opprettes en rutine og mal for tidsbegrensede vedtak
 - Innlandet fylkeskommune bør sikre at elev/foresatte involveres i saker om egen opplæring i tråd med gjeldende regelverk.

1. INNLEDNING

1.2 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i sitt møte den 11. november 2021, sak 48/2021:

«1. Basert på framlagt foranalyse bestiller kontrollutvalget to forvaltningsrevisjoner av Innlandet Revisjon IKS:

-Spesialundervisning og tilpasset opplæring med følgende problemstillinger:

- Har fylkeskommunen iverksatt felles rutiner for spesialundervisning?
- I hvilken grad bistår PPT skolene med systemrettet arbeid for å legge opplæringen til rette for elever med særlige behov?
- I hvilken grad gjennomføres spesialundervisningen i tråd med vedtak og individuell opplæringsplan med hensyn til omfang, innhold og kompetanse?
- Har IFK hensyntatt anbefalinger som ble gitt i tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner i tidligere Hedmark og Oppland fylkeskommuner?

-Organiseringen av spesialundervisning i Innlandet fylkeskommune med følgende problemstillinger:

- Hvilke vurderinger gjør skolene mht. hvilke elever med spesialundervisning som skal få opplæring i ordinær klasse eller egne grupper? I hvilken grad varierer vurderingene mellom skolene?
- I hvilken grad får elever som har sin basisgruppe i en tilrettelagt avdeling/gruppe, deler av opplæringen i ordinær klasse?
- I hvilken grad får elever med spesialundervisning et opplæringstilbud i samsvar med utdanningsprogrammet de er tatt inn på?
- I hvilken grad får elever som går i egne klasser/grupper opplæring av faglærere og spesialpedagoger, og er dette i samsvar med evt. krav som er stilt i vedtak?

2. Kontrollutvalget ber om at prosjektplaner legges fram på et av de første møtene i 2022 og at revisjonen i denne samkjører mest mulig arbeid med de to forvaltningsrevisjonene».

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler det første temaet: *Spesialundervisning og tilpasset opplæring i Innlandet fylkeskommune*. Kontrollutvalget behandlet prosjektplanen i sitt møte den 10. mars 2022, sak 6/2022. De fattet følgende vedtak: «Kontrollutvalget opprettholder bestillingen av en forvaltningsrevisjon av temaet "Oppfølging av elever med behov for spesialundervisning", basert på framlagt foranalyse og prosjektplan. Rapport ønskes framlagt samtidig som rapport om organisering av spesialundervisning»

1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med revisjonen er å undersøke fylkeskommunens oppfølging av elever med behov for spesialundervisning.

Ordlyden i problemstilling 3 var noe ulikt formulert i foranalysen og prosjektplanen. I og med at problemstilling 3 gjelder gjennomføring av spesialundervisningen, vil rapporten sette søkelys på prosessen fra sakkyndig vurdering fra PPT om behov for spesialundervisning foreligger til undervisningen er gjennomført og evaluert.

I tråd med kontrollutvalgets bestilling, har revisjonen tatt utgangspunkt i følgende problemstillinger:

1. Har Innlandet fylkeskommune iverksatt felles systemer og rutiner for spesialundervisning?
2. I hvilken grad bistår PPT skolene med systemrettet arbeid for å legge opplæringen til rette for elever med særlige behov?

3. I hvilken grad gjennomføres spesialundervisningen i tråd med vedtak og individuell opplæringsplan når det gjelder omfang, innhold og kompetanse?
4. Har Innlandet fylkeskommune hensyntatt anbefalinger som ble gitt i tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner i tidligere Hedmark og Oppland fylkeskommuner?

I undersøkelsen av problemstillingene ovenfor kombinerer vi et systemorientert og et resultatorientert perspektiv. Vi ser om Innlandet fylkeskommune har systemer for å sikre etterlevelse av gjeldende lov og forskrift samt om de har god praksis som gir forsvarlige tjenester til elever med særlige behov.

1.4 BEGREPSAVKLARINGER

Tilpasset opplæring/ vanlig opplæring

Tilpasset opplæring gjelder for alle elever, lærlinger, lærekandidater og voksne. Å tilpasse opplæringen betyr å tilrettelegge slik at alle får best mulig utbytte av opplæringen.

Spesialundervisning

Om en elev ikke kan få «tilfredsstillende utbytte» av det ordinære opplæringstilbudet, kan han eller hun ha rett til å få spesialundervisning.

Sakkyndig vurdering

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) i fylkeskommunen utarbeider sakkyndig vurdering som et grunnlag for vedtak om spesialundervisning. Den sakkyndige vurderingen har to hovedelementer; utredning og tilråding. Utredningen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, hva elevens vansker er og hvorfor eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Tilrådingen (anbefalingen) skal gi skolen informasjon om hvilket opplæringstilbud PP-tjenesten mener vil gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud.

Den sakkyndige vurderingen skal minimum inneholde

- Elevens utbytte av den ordinære opplæringen
- Elevens lærevansker og andre forhold som er viktig for opplæringen
- Elevens realistiske opplæringsmål
- Elevens muligheter i en ordinær opplæring
- Hva som gir et forsvarlig opplæringstilbud

Individuell opplæringsplan (IOP)

For elever som får spesialundervisning skal det utarbeides en individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan denne skal drives. Enkeltvedtaket om spesialundervisning gir de absolutte rammene for IOP. Planen skal være et arbeidsverktøy for skolens ansatte for å sikre at opplæringstilbudet er i samsvar med elevens rettigheter etter enkeltvedtaket om spesialundervisning.

Årsrapport

For elever med spesialundervisning skal skolen en gang i året utarbeide en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven. Elevens utvikling skal vurderes ut fra målene som er satt i elevens IOP.

Årsrapporten skal (minimum) inneholde en vurdering av

- elevens utvikling
- arbeidsmetode og organisering
- om eleven fortsatt har behov spesialundervisning
- om det er behov for ny sakkyndig vurdering

IKO er en forkortelse for Identifisering, Kartlegging og Oppfølging. IKO-modellen innebærer kartlegging av faglige og sosiale utfordringer. Dersom kartleggingen avdekker et behov for oppfølging, vil det utarbeides en plan for dette. Oppfølgingstiltak skal settes inn raskt, slik at elevene kan hente ut sitt potensial i skolehverdagen. IKO-modellen er innført på samtlige skoler i Innlandet fylkeskommune.

1.5 OPPBYGGING AV RAPPORT

I kapittel 2 gir vi en presentasjon av temaet, og dette er et bakgrunnskapittel for den videre rapporten. I kapittel 3 gjennomgår vi hvilke metoder som er benyttet til å innhente informasjon og i kapittel 4 skriver vi kort om hvilke kilder vi har benyttet for å utlede revisjonskriterier. Revisjonskriterier er de normer som praksis vurderes opp mot. I kapittel 5 presenterer vi de skolene som vi har undersøkt praksis hos.

I kapittel 6 – 9 behandles de fire problemstillingene:

- Problemstilling 1 *“Har Innlandet fylkeskommune iverksatt felles systemer og rutiner for spesialundervisning?”* er en kartlegging av system og rutiner for spesialundervisning. Denne vurderes ikke mot revisjonskriterier. Bakgrunnen for denne problemstillingen er at tidligere Oppland og Hedmark hadde ulike rutiner for spesialundervisning. Gjennom denne problemstillingen ønsker vi å undersøke om det er utarbeidet felles systemer og rutiner for hele Innlandet fylke. Dette undersøkes i kapittel 6.
- For å undersøke problemstilling 2; *«I hvilken grad PPT bistår skolene med systemrettet arbeid for å legge opplæringen til rette for elever med særlige behov»* har vi intervjuet rektorer og avdelingsledere ved utvalgte skoler og regionkontaktene ved PPT Innlandet fylkeskommune for få en oversikt over i hvilken grad PPT bistår skolene med systemrettet arbeid. Det ble i tillegg stilt spørsmål om det systemrettede arbeidet til PP-rådgiverne i Innlandet fylkeskommune. Dette undersøkes i kapittel 7.
- I kapittel 8 har revisjonen undersøkt problemstilling 3, og sett på samsvaret mellom enkeltvedtaket om spesialundervisning, IOP, og årsrapporten med hensyn til omfang, innhold og kompetanse. Kontrollutvalget var opptatt av å få fram elevens/foresattes stemme, og det er gjennomført en felles spørreundersøkelse blant elevene og/eller foresatte med elever som har vedtak om spesialundervisning ved de ni skolene som er valgt ut for begge revisjonsprosjektene om spesialundervisning.
- Problemstilling 4 *“Har Innlandet fylkeskommune hensyntatt anbefalinger som ble gitt i tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner i tidligere Hedmark og Oppland fylkeskommuner?”* er beskrivende. Både Hedmark og Oppland har tidligere gjennomført forvaltningsrevisjoner om spesialundervisning, og i kapittel 9 gir vi en oversikt over hvordan de anbefalingene som ble gitt i disse rapportene er fulgt opp.

Kapittel 10 inneholder konklusjoner og anbefalinger.

2. BAKGRUNN FOR TEMA

Skoleåret 2021/22 var det til sammen 12 021 elever ved de 23 videregående skolene i Innlandet fylkeskommune. Tilstandsrapporten for videregående opplæring viste at 3,8 % av elevene mottok spesialundervisning i ett eller flere fag¹.

Andelen elever med vedtak om spesialundervisning på VG1 i videregående skole er lavere enn på 10. trinn i grunnskolen². Dette viser at det skjer endringer i overgangen i utdanningsløpet. Elever på yrkesfaglig utdanningsprogram har i større grad spesialundervisning enn elever på studieforberedende utdanningsprogram. Mer statistikk knyttet til hvordan utviklingen og status er når det gjelder vedtak om spesialundervisning framgår av revisjonsrapporten *“Organisering av spesialundervisningen.”*

Elever som ikke har et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, har rett til spesialundervisning. Elevenes gjennomføring av videregående opplæring og resultater vil ha stor betydning for deres framtidige utdanning og deltakelse i arbeidslivet. Det kan være av avgjørende betydning for den enkelte elev at spesialundervisningen fungerer som forutsatt for å sikre at eleven fullfører og består eller når sine individuelle opplæringsmål.

I 2018 leverte en ekspertgruppe på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet en rapport der de hadde vurdert tilbudet til barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging i skole og barnehage (Nordahl-rapporten)³. Hensikten med ekspertgruppens arbeid var å komme med et grunnlag som skulle gi nasjonale og lokale myndigheter mulighet til å velge de best egnede inkluderende virkemidler og tiltak. I sluttrapporten kritiserte utvalget hvordan systemet for spesialundervisning fungerer. De mente organiseringen ofte førte til manglende tilhørighet, at det ventes for lenge før tiltakene iverksettes og at den individbaserte rettighetsorienteringen ofte førte til at det brukes for mye tid og ressurser på sakkyndig vurderinger og enkeltvedtak. Videre mente de at dette ikke nødvendigvis bidro til å øke kvaliteten på den praksis barn og unge møter. Utvalget viste til at det var langt flere barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging enn de som mottar hjelp i form av spesialundervisning. Dagens system gir kun hjelp til et mindretall av disse. Ekspertgruppa foreslo derfor at alle unge med behov for særskilt tilrettelegging skulle få støtte tilpasset sitt behov innenfor et inkluderende fellesskap.

I ettertid kom det kritikk til Nordahl-rapporten. På et seminar i regi av Utdanningsforbundet kom det fram at *«alle var enige om at dagens spesialundervisning ikke fungerer, men der stopper enigheten»*⁴.

¹ https://innlandetfylke.no/f/p1/ic7276977-c3f4-4870-938c-c01ef4320578/tilstandsrapport-for-videregaende-opplaring-i-innlandet-fylkeskommune-skolearet-2021_2022-1.PDF

² <https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningsspeilet/utdanningsspeilet-2022/videregaende-opplaring/elever-med-spesialundervisning/>

³ <https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/blogs.dir/215/files/2018/04/INKLUDERENDE-FELLESSKAP-FOR-BARN-OG-UNGE-til-publisering-04.04.18.pdf>

⁴ <https://www.utdanningsforbundet.no/nyheter/2018/spesialundervisning-enige-om-problemet-uenige-om-tiltak/>

I et leserinnlegg i Utdanningsnytt skriver de at rapporten etter deres skjønn presenterer et kunnskapsgrunnlag som gir et bredt og viktig bidrag til forståelsen av situasjonen på feltet, men de stiller seg spørrende til en del av analysene og forslagene som kom fram i rapporten.

Stortinget har behandlet en stortingsmelding om tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO, Meld. St. 6 (2019-2020)⁵. I meldingen legger regjeringen frem en rekke tiltak for å forbedre utdanningssystemet og sikre et godt tilpasset pedagogisk tilbud for alle barn og elever. Nordahl-rapporten og «NOU 2019: 3 Nye sjanser – bedre læring»⁶ dannet særlig grunnlag for stortingsmeldingen. Stortingsmeldingen om tidlig innsats og inkluderende fellesskap har vært med å danne grunnlaget for Kunnskapsdepartementets forslag til ny opplæringslov.

3. METODE

Revisjonsarbeidet ble formelt startet ved gjennomføring av oppstartmøte hos Innlandet fylkeskommune den 4. mai 2022.

- Fra Innlandet fylkeskommune deltok Erik Øygarden (Enhetsleder elevtjenesten, 30 minutter) og Paal Ivar Morken Andersen (Enhetsleder Skoleutvikling Kompetanse og tannhelse).
- Fra Innlandet Revisjon IKS deltok Tone Huuse Svesengen (prosjektansvarlig revisor), Jorun Gilje Buggeland (prosjektansvarlig revisor «*Organisering av spesialundervisning*») og Guro Selfors Lund (oppdragsansvarlig revisor).

Paal Ivar Morken Andersen ble oppnevnt som fylkeskommunens kontaktperson i prosjektet. Referat fra møtet ble oversendt fylkeskommunen for verifisering.

Som nevnt innledningsvis har kontrollutvalget også bestilt en forvaltningsrevisjon om “*Organisering av spesialundervisning*”. Jorun Gilje Buggeland er prosjektleder for denne. Det er valgt ut til sammen ni videregående skoler for de to prosjektene. Utvelgelsen av skoler har blitt avklart i felles møte.

- For revisjonsprosjektet om “*Oppfølging av elever med behov for spesialundervisning*” har vi valgt skolene: Vinstra, Lillehammer avdeling nord og sør, Jønsberg og Elverum.
- For revisjonsprosjektet om “*Organisering av spesialundervisning*” har vi valgt skolene: Hadeland, Valdres, Storhamar, Ringsaker og Storsteigen.

Vi har innhentet opplysninger gjennom

- en kartlegging av spesialundervisning ved alle skolene i Innlandet,
- dokumentanalyse,
- intervjuer

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/>

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-3/id2627718/?ch=1>

- spørreundersøkelse blant elever og/eller foresatte med elever som har vedtak om spesialundervisning ved de ni utvalgte skolene,
- spørsmål via e-post til PP-rådgiverne om det systemrettede arbeidet

Vi gjennomførte stikkprøver i ti elevmapper fra hver av de utvalgte skolene.

Nedenfor går vi nærmere inn på de ulike metodene.

3.1 VALG AV METODER

3.1.1 KARTLEGGING AV SPESIALUNDERVISNING VED SKOLENE I INNLANDET

Innlandet revisjon gjennomførte sommeren 2022 en kartlegging av spesialundervisning ved alle de videregående skolene i Innlandet. Denne kartleggingen ga nyttig informasjon både til denne undersøkelsen og til revisjonsprosjektet om *“Organisering av spesialundervisning”*. Vi stilte blant annet spørsmål om antall elever med vedtak om spesialundervisning pr. 1. juni 2022, om skolen benytter malene for vedtak om spesialundervisning m.m., om PPT har bistått skolen med systemrettet arbeid og om skolen ønsker mer systemrettet arbeid fra PPT.

3.1.2 DOKUMENTANALYSE

Revisjonen har gjennomgått aktuelle dokumenter som har blitt oversendt fra Innlandet fylkeskommune. Formålet har vært å kartlegge og få innsikt i hvordan fylkeskommunen arbeider med oppfølging av elever med behov for spesialundervisning.

Dokumentene vi har gjennomgått er bl.a.

- Mal enkeltvedtak spesialundervisning (innvilgelse og avslag)
- Mal individuell opplæringsplan (IOP)
- Mal pedagogisk rapport
- Mal årsrapport
- Rutine oppfølging av spesialundervisning
- Rutine/årshjul for overgang ungdomsskole – videregående skole
- Årshjul for spesialundervisning
- Årsmeldinger fra de videregående skolene skoleårene 2020-21 og 2021-22

I tillegg har vi mottatt følgende dokumenter som omhandler PPT sitt systemrettede arbeid i Innlandet fylkeskommune:

- Skjema for henvisning til PPT - Individsak
- Mal for sakkyndig vurdering
- Rutine for kvalitetssikring, godkjenning og utsending av sakkyndig vurdering
- PPTs arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling i skole
- Arbeid med håndbok for PPT med følgende vedlegg:
 - Dokumentflyt for henvisning og sakkyndig vurdering
 - Rutine for kvalitetssikring, godkjenning og utsending av sakkyndig vurdering
 - Årshjul for spesialundervisning
 - Samarbeidsavtale mellom PPT og skole

Vi har gått gjennom et utvalg av elevmapper fra hver av de utvalgte fire skolene.

Vi spurte Innlandet fylkeskommune om å få tilsendt en navneoversikt over alle elevene med spesialundervisning ved de utvalgte skolene, herunder opplysninger om klassetrinn, utdanningsprogram og hvorvidt eleven får opplæring i en tilrettelagt avdeling eller i ordinær klasse. Elever med adressesperre var etter avtale utelatt i oversikten, men vi fikk oppgitt antall elever dette gjelder per skole.

På bakgrunn av oversikten gjorde vi et tilfeldig utvalg av ti elever ved hver av de fire utvalgte skolene. Ved Lillehammer videregående skole har vi valgt ut ti elevmapper ved henholdsvis avdeling nord og sør.

Vi fikk tilsendt, og har gjennomgått, følgende dokumenter fra elevmappene:

- Sakkyndige vurderinger fra PPT for skoleåret 2021-22 og 2022-23
- Vedtak om spesialundervisning 2021-22 og 2022-23
- IOP både fra skoleåret 2021-22 og 2022-23
- Årsrapporten fra skoleåret 2021-22
- Eventuelle tidsbegrensede vedtak fra skoleåret 2022-23.
- Samtykkeerklæringer for henvisning til PPT og for å fatte vedtak om spesialundervisning.
- Pedagogisk rapport
- Eventuelle klager på vedtak om spesialundervisning

Vi har til sammen gått gjennom elevmappene til 50 av de 89 elevene som hadde vedtak om spesialundervisning ved de fire skolene ved skolestart i august 2022. Det er gjort et balansert uttak av elevmapper basert på utdanningsprogram, gruppe, skoleår (VG1, VG2 eller VG3/4) og kjønn.

Ved å gå gjennom elevmappene har vi blant annet sett om det er samsvar mellom sakkyndig vurdering, vedtak om spesialundervisning og IOP, samt hva som framgår av årsrapport. Vi har benyttet informasjonen fra elevdokumentasjonen til blant annet å svare på problemstilling tre; «*I hvilken grad gjennomføres spesialundervisning i tråd med vedtak og individuell plan når det gjelder omfang, innhold og kompetanse?*».

Vi har også benyttet den i gjennomgangen av problemstilling fire; «*Har Innlandet fylkeskommune hensyntatt anbefalinger som ble gitt i tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner i tidligere Hedmark og Oppland fylkeskommuner?*»

3.1.3 INTERVJUER

Revisjonen har gjennomført intervjuer med rektor og avdelingsledere eller andre med ansvar for spesialundervisning ved hver av de fire skolene. Det var rektor som foreslo aktuelle avdelingsledere og andre relevante personer.

Vi har intervjuet følgende:

- Rektor ved Elverum videregående skole, Einar Moan
- Avdelingsleder helse- og oppvekstfag/TLA Elverum vdg.skole, Ingunn Kjellerød Karlsen
- Rektor ved Jønsberg videregående skole, Renate Christiansen Lunde
- Avdelingsleder Jønsberg vdg.skole, Gro Sætersmoen
- Rektor ved Lillehammer videregående skole, Terje Storbakken
- Avdelingsleder restaurant- og matfag Lhmr. vdg.skole sør, Odd Roger Rognhaugen
- Assisterende rektor ved Lillehammer videregående skole, avdeling nord, Asgeir Bjørklund
- Avdelingsleder tilrettelagt avdeling Lhmr. vdg.skole nord, Malin Josefine Skurdal
- Rektor ved Vinstra videregående skole, Leif Solheim
- Avdelingsleder for spesialundervisning Vinstra vdg.skole, Mette Marie Skurdal

Revisjonen har også gjennomført intervjuer med følgende personer:

- Regionkoordinator PPT, Lillehammer-regionen, Ådne Kvehaugen
- Regionkoordinator PPT, Hamar-regionen, Tone Kristin Killi og PP-rådgiver Hege Cathrine Dybdal
- Rådgiver skoleutvikling, Kompetanse og tannhelse IFK, Pia Andreassen

Intervjuene ble gjennomført i perioden 24. oktober-15. desember 2022. Alle referat har blitt verifiserte av informantene.

Underveis i prosjektet har vi fått tilsendt svar på konkrete spørsmål fra følgende personer i fylkesadministrasjonen:

- Paal Ivar Morken Andersen, enhetsleder Skoleutvikling.
- Erik Øygarden, enhetsleder PP-tjenesten
- Pia Andreassen, rådgiver Skoleutvikling

Vi har også hatt en samtale på Teams med:

- Ole Inge Gjerald, seksjonsjef for regional kompetanseutvikling,
- Erik Øygarden, enhetsleder PP-tjenesten og
- Svein Eirik Sannes, PP-rådgiver

3.1.4 SPØRREUNDERSØKELSE

For å svare ut problemstillingen «I hvilken grad gjennomføres spesialundervisningen i tråd med vedtak og individuell opplæringsplan når det gjelder omfang, innhold og kompetanse?» ble det bl.a. utarbeidet en spørreundersøkelse i SurveyXact for elever med spesialundervisning. En spørreundersøkelse til de som faktisk mottar spesialundervisning vil, sammen med en gjennomgang av et utvalg av vedtak, IOP og årsrapporter, kunne gi nyttig informasjon for vurdering av problemstillingen, og om det er et reelt samsvar mellom det som står i vedtak, IOP og årsrapport om omfang, innhold og kompetanse, og den undervisningen som eleven faktisk mottar.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut i e-post til rektorene ved de utvalgte skolene. Rektorene, eller den rektoren delegerte oppgaven til, sendte e-post med følgebrev og lenke til spørreundersøkelsen ut til elever og/eller foresatte med elever som har vedtak om spesialundervisning. Spørreundersøkelsen hadde ni hovedspørsmål og noen underspørsmål avhengig av hva respondenten svarte på hovedspørsmålene. Antatt tidsbruk på undersøkelsen ble satt fra fem til ti minutter. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til rektorene den 12. januar 2023. Frist for å svare på spørreundersøkelsen ble satt til den 24. januar, men forlenget til den 29. januar 2023 grunnet lav oppslutning.

Rektorene sendte ut undersøkelsen til totalt 198 respondenter ved de ni skolene som er omfattet av de to revisjonsprosjektene. 80 av disse respondentene besvarte undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 40,4%. 19 % av svarene fikk vi fra elever, 65% fra foresatte og 17 % fra disse i fellesskap. Ved de fire skolene som denne rapporten omfatter, fikk 89 respondenter tilsendt undersøkelsen. 43 av dem gjennomførte hele undersøkelsen. Det gir en svarprosent på 48,3 %. I tillegg svarte åtte respondenter på deler av den. Vi oppsummer svarene vi fikk i spørreundersøkelsen fra de fire utvalgte skolene på utvalgte steder i rapporten.

3.1.5 SPØRSMÅL TIL PP-RÅDGIVERNE

Den 2. februar 2023 sendte revisjonen en e-post til PP-rådgiverne i Innlandet fylkeskommune der vi ba om svar på spørsmål om det systemrettede arbeidet. Dette ble gjort for å ha et bredere grunnlag til å besvare problemstilling 2 om det systemrettede arbeidet i PPT.

Revisjonen mottok svar fra 17 av PP-rådgiverne i Innlandet fylkeskommune.

Følgende spørsmål ble stilt:

- Hva legger du i begrepet systemrettet arbeid?
- Har det vært en utvikling mht. det systemrettede arbeidet ved den videregående skolen skoleåret 21/22 og 22/23?
- I hvilken grad bistår du/dere skolen med systemrettet arbeid overfor elever med særskilte behov?
 - A. Hvem tar initiativet til systemrettet arbeid ved skolen?
 - B. Hvordan starter dere opp et systemrettet arbeid? Forklar gjerne med et eksempel fra skolen
 - C. Hvordan følger dere opp et systemrettet arbeid?
 - D. Når avsluttes et systemrettet arbeid?
- Hvordan er samarbeidet med skolen og evt. andre som er med i det systemrettede arbeidet?
- Hva vil du si er de største utfordringene ved det systemrettede arbeid ved skolen? Hva vil du si evt. hindrer systemrettet arbeid ved skolen?
- Hvordan vil du beskrive fordelingen av arbeidet mellom sakkyndige vurderinger og systemrettet arbeid?
- Kjenner du til om det er en rutine i PPT om sakkyndighetsarbeidet med beskrivelse av det systemrettede arbeidet? Evt. hvilken?
- Øvrige kommentarer?

3.2 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

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

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

4. REVISJONSKRITERIER

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

I dette prosjektet benytter vi følgende kilder til revisjonskriterier:

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

Fredag 24. mars 2023 la regjeringen frem forslag til ny opplæringslov som skal erstatte dagens opplæringslov¹⁶. Den nye opplæringsloven med forskrifter skal innføres fra skolestart 2024. Inntil ny lov er vedtatt, gjelder opplæringsloven av 1998 med forskrifter. Departementet er også i gang med å utarbeide forskrift til den nye opplæringsloven¹⁷. Som revisjonskriterium vil vi benytte gjeldende opplæringslov med forskrifter.

Revisjonskriteriene for de enkelte problemstillingene vil utledes nærmere i kapittel 7 og 8.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-opplæringslov/id2868810/>

¹⁷ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/ny-opplæringslov/>

5. DE UTVALGTE SKOLENE

Som bakgrunnsinformasjon for rapporten vil vi her presentere de utvalgte skolene. Informasjonen er hentet fra skolenes årsmeldinger for skoleårene 2020-21 og 2021-22, fra skolenes nettsider og fra intervjuer med rektorene ved skolene.

5.1 LILLEHAMMER VIDEREGÅENDE SKOLE AVDELING NORD OG SØR

Lillehammer videregående skole har ca. 1200 elever og 240 ansatte. Skolen har to skolesteder, avdeling Sør og avdeling Nord.

Lillehammer videregående skole har følgende utdanningsprogram: Bygg- og anleggsteknikk, frisør, blomster- og interiørdesign, informasjonsteknologi og medieproduksjon, restaurant og matfag, studiespesialisering, elektro og datateknologi, helse- og oppvekstfag, kunst, design og arkitektur, salg, servise og reiseliv, teknologi- og industrifag samt påbygging til generell studiekompetanse. De har også en kombinasjonsklasse for minoritetsspråklige i alderen 16- 24 år som kan få grunnskoleopplæring.

For skoleåret 2020/21 hadde skolen 45 elever med vedtak på spesialundervisning. Det var 38 elever med vedtak om spesialundervisning i skoleåret 2021/2022.

Organiseringen av spesialundervisning koordineres av avdelingsleder som har dialog med PPT og eventuelt andre hjelpeinstanser. Begge avdelingene har IKO-team bestående av hele elevtjenesten, representant fra skolens ledelse, samt PPT. Teamet har ukentlige møter hvor lærere kan melde inn bekymringer tilknyttet enkeltelever eller grupper av elever. I årsmeldingen for skoleåret 2021/22 står det at de ikke har et spesielt antall elever de rapporterer på når det gjelder IKO, da de har flere klasser på yrkesfag hvor de mener at de fleste har et bekymringsfullt utgangspunkt¹⁸.

5.2 VINSTRA VIDEREGÅENDE SKOLE

Vinstra videregående skole har ca. 380 elever og 77 ansatte. Skolen har følgende seks utdanningsprogram: Bygg- og anleggsteknikk, elektro og datateknologi, helse- og oppvekstfag, landslinje for folkemusikk, musikk, dans og drama, studiespesialisering, teknologi- og industrifag, samt påbygging til generell studiekompetanse.

For skoleåret 2020/21 hadde skolen 38 elever med vedtak på spesialundervisning og 42 elever på IKO-tiltak. Antall elever med vedtak om spesialundervisning i skoleåret 2021/2022 var 26, og det var 44 elever på IKO-tiltak¹⁴.

¹⁸ Skolen har informert om at de på revisjonstidspunktet var *inne i en periode hvor de hadde en utskifting av de ansatte som organiserer arbeidet med spesialundervisningen. Skolen var da i ferd med å starte opp et arbeid hvor de ville se organisering av egen avdeling for tilrettelagt opplæring og hvordan de disponerer pedagoger og assistenter inn mot elever med spesialundervisning i vanlige klasser.*

Revisjonen har fått opplyst at skolen organiserer spesialundervisningen på følgende måte:

- Noen få har enetimer med lærer
- Noen få elever er i gruppe med lærer i korte perioder
- Noen klasser er styrket med to-lærer i klasse i fellesfag.
- Noen klasser er styrket med to-lærer også i programfag.
- Bruk av elevassistenter i mengdetrening, generell støtte og støtte til enkeltelever også i programfag.

I årsmeldingen for skoleåret 2021/22 skriver de at skolen har brukt IKO- modellen i flere år, og den oppleves å være til stor nytte. IKO-teamet har ukentlige møter der elever som er meldt inn siste uken blir tatt opp til vurdering. Teamet er organisert med rektor, avdelingsleder for tilpassa opplæring og spesialundervisning, to rådgivere, helsesykepleier (etter behov) og PPT.

Skolen har høy gjennomføringsprosent for elever. Skolen skriver at IKO-tiltak og passende spesialpedagogiske tiltak antas ha virkning på gjennomføringsgraden.

5.3 ELVERUM VIDEREGÅENDE SKOLE

Elverum videregående skole har ca. 1150 elever og 185 ansatte. Skolen er totalrenovert og sto ferdig høsten 2019.

Skolen har seks ulike yrkesfaglige retninger: Bygg- og anleggsteknikk, elektro og datateknologi, helse- og oppvekstfag, salg, service og reiseliv og teknologi og industrifag. Innen studieforbereende utdanningsprogram tilbyr de studiespesialisering, idrettsfag, kunst, design og arkitektur, service og samferdsel med studiekompetanse og internasjonal linje.

Andre tilbud ved skolen er påbygging til generell studiekompetanse, tilrettelagt tilbud med hverdagslivstrening, alternativ opplæring gjennom «Finn din veg»¹⁹ og grunnskoleopplæring for elever som har bodd kort tid i Norge.

For skoleåret 2020/21 hadde skolen 20 elever med vedtak om spesialundervisning og 35 elever på IKO-tiltak. Antall elever med vedtak om spesialundervisning i skoleåret 2021/2022 var 23, og det var 52 elever på IKO-tiltak.

I årsmeldingen for skoleåret 2021/22 opplyser de følgende om spesialundervisning og IKO-modellen:

«Skolen har tilpasset undervisning som prinsipp. Dette betyr at den ordinære undervisningen skal favne bredt og vedtak om spesialundervisning gis i liten grad. Vedtak om spesialundervisning gjøres kun i spesielle tilfeller med store tilretteleggingsbehov. Vurderingen av tilpasset undervisning som prinsipp har gitt gode resultater, men det krever systematisk og god oppfølging på alle nivåer på skolen».

¹⁹ <https://www.ostlendingen.no/videregaende-skole/elverum-videregaende-skole/elverum/ingen-skolegang-uten-finn-din-veg/s/5-69-390827>

Fra skolen opplyses det at når antall klasser er bestemt for skoleåret blir det gjort en vurdering ut fra signaler skolen får fra inntakskontoret, overgangsmøter med ungdomsskoler og samarbeidsmøter rundt elever gjennom året. Det gir skolen informasjon om hvor de må sette inn ekstra støtte ved oppstart av skoleåret, slik at de kan ivareta elevene i et ordinært løp/tilrettelagt løp. Det blir satt inn ressurser i klasser der det er lavt presterende elever fra skolestart.

Skolens rådgivere, yrkesfaglig koordinator, avdelingsledere og spesialpedagogisk koordinator jobber tett sammen, og de har ukentlige rådgivermøter. Oppfølgingstjenesten (OT) og skolehelsetjenesten deltar på møtet hver 14. dag. PPT har hatt egne månedlige møter med rådgiverteamet.

5.4 JØNSBERG VIDEREGÅENDE SKOLE

Jønsberg videregående skole ligger i Stange kommune og har omkring 220 elever og 25-30 elever på voksenkurs for å bli agronom. Skolen tilbyr studieretningene naturbruk, teknologi- og industrifag og påbygg til generell studiekompetanse.

For skoleåret 2020/21 hadde skolen 20 elever med vedtak om spesialundervisning og 73 elever på IKO-tiltak. Antall elever med vedtak om spesialundervisning i skoleåret 2021/2022 var 25, og det var 80 elever på IKO-tiltak¹⁷. Ved revisjonens kartlegging av skolene i Innlandet ble det opplyst at pr. juni 2022 hadde Jønsberg 20 elever med vedtak om spesialundervisning.

Organiseringen av spesialundervisning er som følger: Skolen har en liten gruppe på hvert av trinnene på naturbruk. Elever med behov for tett tilrettelegging kan søke seg inn på liten gruppe der. Ut fra den enkelte elevs utvikling, kan elever i liten gruppe senere endre til ordinær klasse eller motsatt. Utdanningsprogrammet teknologi- og industrifag (TIF) er ikke et eget søkbart tilbud, men her setter de opp små grupper etter behov. Alle elever med spesialundervisning er en del av en gruppe og blir ikke tatt ut enkeltvis fra undervisningen.

Når det gjelder oppfølging av elever etter IKO-modellen har skolen klassemøter i hver klasse ca. hver 3. uke der alle klassens lærere, samt rådgiver og avdelingsleder deltar. Her blir utfordringer og tiltak rundt den enkelte elev diskutert. I tillegg til disse møtene er det ved behov ukentlige møter mellom avdelingsleder, rådgivere, kontaktlærere og helsesykepleier. Elevsituasjonen og relevante tiltak i den enkelte klasse diskuteres på pedagogiske ledermøter hver 14. dag. En gang i måneden er det fellesmøte med rektor, avdelingsledere, rådgivere, helsesykepleier og evt. politi og Stangehjelpe ved behov. På møtene diskuteres enkeltelever som trenger tiltak utenfor skolens rammer. I tillegg har skolen innført egen plan for klassens time i alle klasser der de jobber med handlingsplan for psykisk helse og oppfølging ut fra behovet i klassen.

I årsmeldingen for skoleåret 2021/22 skriver de om IKO arbeidet at

«..det vanskeligste er å finne tiltak som hjelper.(...) På grunn av individuelle behov har IKO-tiltakene variert noe, fra tett oppfølging gjennom hele skoleåret til oppfølging over teams i korte perioder. Flere IKO-tiltak har vært benyttet, for eksempel har enkelte elever hatt alternative læringsarenaer i kortere eller lengre perioder. Vi tar med oss viktigheten av tett dialog med kontaktlærere, tidlig identifisering og kartlegging videre til neste skoleår. Tiltakene vil fortsette å variere og vi ser nytten av et godt samarbeid med eksterne fagmiljøer. Folkehelsegruppa har vært delaktig i elevenes hverdag de siste årene. Denne gruppa består av en person i ledelsen, kantineleder, en kroppsøvingslærer/rådgiver, helsesykepleier, en representant fra tannhelsetjenesten, samt 2-3 elever. Det er søkelys på både psykisk og fysisk helse for å bedre oppmøte».

6 SYSTEM OG RUTINER FOR SPESIALUNDERVISNING

Den første problemstillingen er:

Har Innlandet fylkeskommune iverksatt felles systemer og rutiner for spesialundervisning?

Dette kapitlet er av kartleggende karakter, og vi har dermed ikke utledet revisjonskriterier til problemstillingen. Som nevnt tidligere hadde tidligere Hedmark og Oppland ulike systemer og rutiner for elever med spesialundervisning. Gjennom å besvare denne problemstillingen vil det framgå hvordan Innlandet fylkeskommune har arbeidet for å etablere systemer og rutiner for å få en felles praksis. For å undersøke problemstillingen har vi gjennomgått fylkeskommunens rutiner for spesialundervisning, og vi har intervjuet ledere i sentraladministrasjonen og rektor/avdelingsledere ved de videregående skolene. Vi presenterer først hvilke rutiner Innlandet fylkeskommune har når det gjelder spesialundervisning, og deretter hvilke digitale verktøy som benyttes i arbeidet. Vi gir også en oversikt over nye maler vi har fått oversendt.

6.1 RUTINER FOR SPESIALUNDERVISNING

Kapittelet omhandler rutinene vi har mottatt fra fylkeskommunen.

6.1.1 RUTINE FOR SPESIALUNDERVISNING

Innlandet fylkeskommune har utarbeidet dokumentet «*Spesialundervisning*». Denne rutinebeskrivelsen gir en omtale av hvem som har myndighet til å fatte enkeltvedtak, krav til innholdet i enkeltvedtaket, individuell opplæringsplan (IOP) og årsrapport. Det er i rutinen laget en lenke til «*mal for pedagogisk rapport*», «*mal på vedtak om spesialundervisning*», «*mal på vedtak med avslag om spesialundervisning*», «*mal for IOP*» og «*årsrapport*». Rutinen sier bl.a. at skolen skal:

- *«involvere og spørre elev/foresatte før de tar avgjørelser som gjelder eleven.*
- *vurdere om en elev trenger spesialundervisning.*
- *be PPT om å foreta en sakkyndig vurdering hvis elev/foresatte ber om det, eller hvis skolen mener at eleven trenger spesialundervisning.*
- *fatte enkeltvedtak som sier om eleven skal få spesialundervisning eller ikke, og hva spesialundervisningen skal være.*
- *lage individuell opplæringsplan (IOP).*
- *gi eleven spesialundervisning slik det er beskrevet i enkeltvedtaket og IOP.*
- *lage en skriftlig rapport om spesialundervisningen og utviklingen til eleven en gang i året.*
- *sørge for at eleven og foresatte får veiledning om konsekvensen av bortvalg av kompetansemål før de bestemmer seg».*

6.1.2 RUTINEBESKRIVELSER/ÅRSHJUL FOR SPESIALUNDERVISNING

Innlandet fylkeskommune har utarbeidet dokumentet «*Rutinebeskrivelse/årshjul for spesialundervisning*». Årshjulet viser hvilke oppgaver som skal gjennomføres på ulike tidspunkt.

Til hver oppgave er det en beskrivelse av hva som er temaet eller målsettingen med arbeidet og hvilken hjemmel i lov og forskrift som er relevant. Det er angitt i årshjulet hvem som har ansvar for ulike deler av gjennomføringen. Det kan eksempel være skole, faglærere, avdelingsleder, rektor, inntakskontor og fylkeskommunal PPT.

Rektorer og avdelingsledere ved de utvalgte skolene har i intervjuer sagt at årshjulet i hovedsak brukes av de som har ansvar for spesialundervisning. Dokumentet er tilgjengelig i fylkeskommunen sitt Kvalitetsverktøy.

6.1.3 RUTINE/ÅRSHJUL FOR OVERGANG FRA UNGDOMSSKOLE TIL VIDEREGÅENDE SKOLE

Innlandet fylkeskommune har utarbeidet dokumentet *“Rutine for overgang fra ungdomsskole til videregående skole”*. Det framkommer av dokumentet, at hensikten med rutinen er følgende:

- *«Sikre en trygg og god start på videregående skole*
- *Skape helhet og sammenheng i opplæringsløpet*
- *Sikre eleven tidlig tilpasset opplæring*
- *Overføre informasjon til det beste for eleven og foresatte, og ivareta elevens personvern*
- *Sikre godt samarbeid på tvers av skolenivå*
- *Forebygge frafall og sikre best mulig gjennomføring i videregående opplæring*
- *Tydeliggjøre ansvarsområder for kommunenivå og fylkeskommunen»*

En del av dokumentet er et årshjul som gir en oversikt over hvem som har ansvaret for hvilke oppgaver og når disse skal utføres.

Avslutningsvis i rutinen står det at det er egne årshjul knyttet til aktiviteter og tiltak i de ulike rådgiverregionene. Disse utarbeides i rådgivernetverkene, og det er den enkelte rådgiverkoordinator som er ansvarlig.

Det framkommer i intervjuene med representanter for skolene at ikke alle kjenner til de skriftlige rutineene som gjelder ved overgang mellom ungdomsskole og videregående skole, men alle gjennomfører overgangsmøter i perioden februar til juni. Både ungdomsskolen og den videregående skolen hvor eleven søker seg inn ved kan ta initiativ til et overgangsmøte. Det varierer noe hvem som deltar på overgangsmøtene. Vanligvis møter elev/foresatte, avdelingsleder ved videregående skole og representant fra den involverte ungdomsskolen. PPT og andre offentlige instanser deltar ved behov.

Felles for rutineene ovenfor er at de ikke er datert og at det ikke kommer frem av rutinen når de skal evalueres. Rutineene er tilgjengelige i fylkeskommunens Kvalitetsverktøy. Fylkeskommunen har i april 2023 opplyst at alle rutiner som legges inn i Kvalitetsverktøyet automatisk får dato, navn på dokumentansvarlig, navn på leder som har godkjent rutinen og at det legges inn en årlig obligatorisk revisjon. De mottar varsel på e-post fra digitale tjenester når det er tid for evaluering av gjeldende maler. Deretter varsler også Kvalitetsverktøyet når det nærmer seg tidspunkt for evaluering av maler som ligger inne i systemet.

6.2 DIGITALE VERKTØY VED DE VIDEREGÅENDE SKOLENE

Før sammenslåingen av fylkene Hedmark og Oppland brukte skolene i de to fylkene litt ulike systemer. Vi vil nedenfor se nærmere på noen av de digitale systemene som i dag er felles for skolene i Innlandet.

6.2.1 ELEMENTS

Elements er et elektronisk sak- og arkivsystem for Innlandet fylkeskommune. I Elements ligger rutiner og maler for vedtak om spesialundervisning, individuell opplæringsplan og årsrapport. Der lagres også fylkeskommunens personalmapper, elev/utdanningsmapper, politiske saker, anskaffelser og dokumenter knyttet til generell saksbehandling. I tillegg til elev/utdanningsmapper registreres det også andre opplysninger om elever, eksempelvis saker om mobbing/skolemiljø saker eller rus. I disse tilfellene registreres det en egen sak på dette i Elements.

Det er begrenset tilgang til Elements, og bl.a. lærere har ikke tilgang.

6.2.2 VISMA

VismalSchool (VIS) er et skoleadministrativt system. Systemet benyttes til administrasjon av personalopplysninger, administrasjon av eksterne vikarer, administrasjon av opplysninger om foresatte og elevtilknytning, samt administrasjon av elevopplysninger, herunder elevadministrasjon, oppfølging av elever og oppfølging av elever med særskilte opplæringsløp. Systemet ble innført på alle videregående skoler i Innlandet høsten 2020. Systemet er fortsatt under utvikling innenfor flere områder. Det ble på oppstartsmøtet informert om at planlagt funksjonalitet knyttet til IOP og spesialundervisning ikke vil bli klar før høsten 2023.

Systemet behandler følgende personopplysninger om elever:

- Personalia (navn, fødselsnummer, kjønn, adresse, telefon, e-postadresser og fødselsdato)
- Utdanningsinformasjon (klasser/fag den enkelte elev tar, undervisningsgruppetilknytning, utdanningshistorikk og slutt/start-dato)
- All informasjon som danner grunnlag for elevens vitnemål, som vurderinger, karakterer og fravær
- Bilde av elev
- Informasjon om foresatte (navn, fødselsnummer, adresse, telefon og e-postadresser)

6.2.3 CONEXUS ENGAGE

Conexus Engage og Oppfølgingsloggen er to adskilte IKT-systemer fra Conexus som brukes i det systematiske arbeidet med frafallsforebygging etter IKO-modellen¹⁹. Det var opprinnelig Oppland, Hedmark, Akershus, Aust-Agder og Nord Trøndelag fylkeskommuner som anskaffet systemene i forbindelse med et felles prosjekt for å jobbe med å redusere frafall i videregående skole etter IKO-modellen.

Skolene bruker Conexus Engage og Oppfølgingsloggen i arbeidet for å systematisere og kvalitetssikre IKO-arbeidet. Conexus Engage er «grunnmodulen» der det avdekkes hvem som kan stå i faresonen for å avslutte skolegangen. Oppfølgingsloggen følger opp bekymringsmeldinger om elever som er i fare for å droppe ut av skolen. Bekymringsmeldingene sendes fra Conexus Engage. I Oppfølgingsloggen registreres koder som angir elevens hovedutfordringer. Det settes opp en plan med tiltak, hvem som har ansvar for gjennomføring og tidsramme for tiltakene, samt evaluering av effekten av tiltakene. Oppfølgingsloggen skal sikre systematikk og oversikt i oppfølgingen slik at eleven får tilpasset opplæring eller andre tiltak som reduserer risikoen for frafall.

Conexus Engage anses av skolene som et hensiktsmessig verktøy for å sikre gode overganger for eleven mellom ungdomsskole og videregående skole.

IKO-modulen slik det kommer frem av Conexus Engage består av tre faser:

«1. Identifisering og kartlegging

Før og ved skolestart identifiseres og kartlegges elevene basert på søkerdata og definerte identifiseringskriterier. Det finnes samtaleguider som kan benyttes, og læreren eller rådgiveren vurderer om eleven trenger tett oppfølging en periode.

2. Grunnleggende ferdigheter – behov for oppfølging

Vurdering av elevenes nivå i de grunnleggende ferdighetene lesing, skriving og regning kan overføres fra forrige trinn og er et av identifiseringskriteriene ved skolestart.

3. Oppfølging i fag

Gjennom skoleåret kan lærerne registrere elevens personlige mål og midttermin-karakterer. Fravær og standpunktkarakterer lastes automatisk inn i Conexus Engage. Klassevise rapporter gir god oversikt over elever som er i faresonen for å stryke i fag eller mangle vurderingsgrunnlag, samt eventuelle avvik mellom personlige mål og karakteren elevene ligger an til». ²⁰

6.2.4 TEAMS

Det er i intervju informert om at Innlandet fylkeskommune har åpnet for at skolene i Innlandet kan bruke Microsoft Teams for lagring av elevopplysninger i en overgangsperiode, mht. taushetsplikt og personvern, før VIS er oppe og går. De har lagt ut informasjon om dette på fylkeskommunens interne nettsider (INNsida) i november 2022. Sidene som opprettes av skolene på Teams skal være private kanaler som er låst for andre enn de som har tilgang, og skal derfor være trygge. Teams brukes bl.a. til å skrive IOP og årsrapport til elever med vedtak om spesialundervisning.

Referater fra klasselærerråd lagres i Teams ved at det opprettes en egen kanal for ansatte som gjelder for hver klasse. Her legger skolen inn navn på alle lærere som underviser i hver enkelt klasse. Referater og planer som gjelder for lærere legges inn i denne kanalen.

For at en individuell opplæringsplan (IOP) skal være hensiktsmessig, må den være tilgjengelig for lærere. Lærere jobber derfor i fellesskap med IOP i Teams. Skolen må ha et team hvor dens ledere, lærere og assistenter er medlemmer, eller et team for skriving av IOP. I dette teamet opprettes private kanaler for hver enkelt elev som skal ha IOP. Deretter legger man til de lærerne som skal skrive IOP for den enkelte elev i dennes kanal. Ved å gjøre det på denne måten vil alle lærerne se hva som er i elevens IOP, og det er sikret tilgangsstyring. Det må kun redigeres på nett i sanntid. Det er ikke lov å laste ned elevens IOP for å skrive uten nett. Dette vil også skape problemer for samskriving. Når skoleåret er over, og IOP ikke lenger er en aktiv plan, så arkiveres den i Elements. Det er avdelingsleder som har ansvar for eleven som må laste dokumentet inn i Elements.

²⁰ En konkretisering av arbeidet som gjøres ved bruk av IKO modellen på skolene er: 1. Identifisering – identifisering av elever som kan stå i fare for å ikke fullføre og bestå videregående opplæring gjennom søkerdata inn til videregående opplæring. Dette gjelder blant annet karakterer og fravær fra vitnemål i grunnskolen, samt opplysninger gjennom overgangsmøter. 2. Kartlegging – kartlegging av faglige og sosiale utfordringer, først hos de elevene som identifiseres, deretter resten av elevene. 3. Oppfølging – individuelt tilpasset opplæring, enten faglig, sosialt eller på de utfordringer eleven eventuelt har.

6.3 MALER SOM BENYTTES VED SKOLENE

Malene som fylkeskommunen benytter, og som de har lagt inn i kvalitetssystemet og i Elements, er hentet fra Utdanningsdirektoratets nettsider.

Følgende rutiner og maler ligger i Elements:

- Mal vedtak om spesialundervisning (innvilgelse og avslag)
- Mal individuell opplæringsplan
- Mal pedagogisk rapport
- Mal for årsrapport
- Rutine oppfølging av spesialundervisning
- Rutine overgang ungdomsskole og videregående skole

Skoleledere ved de utvalgte skolene har opplyst at de bruker de rutiner og maler fra Innlandet fylkeskommune som ligger i E-håndboken (Kvalitetsverktøyet).

En av skolene har utarbeidet et eget årshjul for spesialundervisning. Dette er en detaljert utgave av årshjulet laget av Innlandet fylkeskommune. Samme skole har også laget en håndbok for alle lærerne ved skolen med lenke til Kvalitetsverktøyet.

Dato for malene og evalueringstidspunktene er ikke lagt inn i Elements. Det er opplyst fra Innlandet fylkeskommune at de mottar varsel på e-post fra digitale tjenester når det er tid for evaluering av gjeldende maler. Deretter varsler også Kvalitetsverktøyet når det nærmer seg tidspunkt for evaluering av maler som ligger inne i systemet.

Innlandet fylkeskommune har opplyst at det er opprettet fem arbeidsgrupper i samarbeid med skolene for å evaluere malene som brukes i spesialundervisning. Arbeidet gjøres i tråd med Utdanningsdirektorats retningslinjer. Totalt er elleve skoler, enhet for inntak og skoletilbud, PPT og enhet for skoleutvikling representert. Det er pr. april 2023 gjennomført to runder i arbeidsgruppene, og endringer sendes på høring til enhet for skoleutvikling den 9. mai 2023. Fagkoordinatorerne i PPT har også deltatt med synspunkter. Det er også tatt kontakt med Statsforvalteren for å sikre at alle rettigheter blir ivaretatt. Det skal lages mal for tidsbegrenset vedtak om spesialundervisning, og to IOP-maler (en med og uten avvik fra Læreplanverket, og en med store avvik fra Læreplanverket). Malene legges frem for det administrative nettverket den 5. juni, og det planlegges at malene skal være gjeldende fra skoleåret 2023/24. Innlandet fylkeskommune planlegger å gå gjennom bestemmelsene om saksbehandling samt de nye malene om spesialundervisning med skolene i 2024.

6.4 NETTVERK I REGI AV INNLANDET FYLKESKOMMUNE

Fagnettverket for spesialpedagogikk har allerede eksistert en stund. Der deltar lærere, elevveiledere, rådgivere, PP-rådgivere, ledere, koordinatorene og skoleeier. Ringsaker videregående skole er koordinator i nettverket. Det er det faglige innholdet rundt spesialpedagogikk som er i fokus her. Det er 140 deltagende medlemmer fra 23 skoler i tillegg til institusjoner.

Innlandet fylkeskommune opprettet høsten 2022 et administrativt nettverk for avdelingsledere med ansvar for spesialundervisning. Deltakere er tre-fire representanter fra fylkeskommunen, avdelingsledere på skolene og PPT sine fagkoordinatorer. Enhetsleder for elevtjenesten er med ved behov. Det er avholdt flere møter siden oppstarten. Hensikten med nettverket er å videreutvikle kvaliteten på spesialundervisning, og tilrettelegge for at skolene kan utveksle informasjon og erfaringer om spesialundervisning. Innlandet fylkeskommune ser fordelene med en ny plattform også med tanke på ny opplæringslov i 2024.

Fylkeskommunen planlegger å opprette et fagnettverk for særlig tilrettelagt opplæring. Dette skal være et nettverk for pedagoger, lærere, elevveiledere, rådgivere, PP-rådgivere, ledere, koordinatore og skoleeier. Her er tanken å gå i dybden med faglig innhold, samt å gjøre et arbeid rundt dokumenter og beskrive praksis rundt arbeidet i skolene i tråd med nasjonale rammeverk. Etter et skolebesøk høsten 2022 var det fra skolenes side et stort engasjement om et felles arrangement med tema «elever med store avvik fra Læreplanverket». Med tanke på at Innlandet fylkeskommune er involvert i skolene på mange områder, så anser de det som mest fornuftig å vente med oppstart av dette nettverket til skolestart i august 2023.

6.5 OPPSUMMERING

Innlandet fylkeskommune har arbeidet aktivt med å få på plass felles rutiner og maler etter sammenslåingen av de tidligere fylkene Hedmark og Oppland. Dette arbeidet pågår fremdeles. Vi har blant annet fått opplyst at det er opprettet fem arbeidsgrupper som evaluerer eksisterende rutiner og maler, og som også arbeider med å lage nye maler. Etter hvert skal VismalnSchool tas i bruk som skoleadministrativt system, men fylkeskommunen har i en overgangsperiode måttet finne andre løsninger inntil dette systemet er på plass. Blant annet brukes private kanaler i Teams der kun personer som har en rolle i de konkrete sakene har tilgang.

7 PPT SITT SYSTEMRETTETE ARBEID FOR ELEVER MED SÆRLIGE BEHOV

Problemstilling 2

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

7.1 REVISJONSKRITERIER

7.1.1 OPPLÆRINGSLOVEN

Opplæringsloven § 5-6 understreker at PP-tjenesten har to hovedoppgaver. Den skal både sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering når loven krever det, og den skal bistå skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsvikling for å legge bedre til rette for barn og unge med særlige behov.

Det siste betegnes ofte som PP-tjenestens systemrettede arbeid. I lovforarbeidene²¹ står det at dette er tatt inn i loven for å gjøre det mer tydelig at PP-tjenesten, i tillegg til ansvar for individrettet arbeid, også har et ansvar for å bistå i systemrettet arbeid som skolen må gjøre for å legge opplæringen til rette for elever med særlige behov.²²

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

Forskning har vist at det er uklart hvor stor effekt barn og unge har av å tas ut av sine ordinære miljøer for å få spesialpedagogisk hjelp eller spesialundervisning²³. Systemrettet arbeid i PPT kan dermed sees på som arbeid for å bedre kompetansen i barnehager og skoler slik at flere kan bli ivaretatt innenfor det ordinære, allmennpedagogiske tilbudet og den tilpassede opplæringen. I forlengelsen av dette er det dermed også et mål at tilrettelegging for bedre systemrettet arbeid fra PPT kan bidra til at færre barn og elever får behov for vedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Dette er bra for det enkelte barn, og det er fornuftig fra et økonomisk perspektiv.

Med systemrettet arbeid menes «(..)å se på barn og unges samspill med hverandre, lærere og andre i voksenmiljøet i og utenfor skolen/barnehagen. Videre inkluderer dette begrepet å vurdere hvordan systemfaktorer som eksempelvis lærestoff, lærerkompetanse, arbeidsmøter, organisering, læringsmiljø, rutiner, ressurser og rammer har betydning for og påvirker utviklings- og læringstilbudet. Disse oppgavene krever generell organisasjonskunnskap og mer spesifikk kunnskap om skolen og barnehagen i tillegg til innovasjons- og endringskompetanse».²⁴

²¹ De opprinnelige forarbeidene til opplæringsloven består av NOU 1995:18, Ot.prp. nr. 46 (1997-98) og Innst. O. nr. 70 (1997-98).

²² Utvalget til ny opplæringslov har i sitt høringsutkast uttalt at tjenesten bør ha ansvar for å hjelpe skolen med å legge opplæringen bedre til rette overfor alle elever, ikke bare elever med særlige behov. Utvalget legger til grunn at dette kan bidra til at færre elever trenger individuelt tilrettelagt opplæring, at de som trenger det, får raskere og riktigere hjelp, og at opplæringstilbudet til den enkelte elev blir bedre.

²³ <https://nettsteder.regjeringen.no/inkludering-barn-unge/nyheter/rapport-fra-ekspertutvalget-for-barn-og-unge-med-behov-for-saerskilt-tilrettelegging/>

²⁴ Kvello og Wendelborg 2003, «Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge: kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektiviteten i hjelpeapparatet».

7.1.2 SENTRALE STORTINGSMELDINGER

Kunnskapsdepartementet retter i Meld.St. 18, «*Læring og fellesskap*» (2010-2011),²⁵ fire forventninger til PP-tjenesten:

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

I Meld. St. 6, «*Tett på-tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*»²⁶ (2019-2020) vil Regjeringen legge til rette for at kompetansen kommer tett på barna og elevene. Regjeringen vil blant annet styrke det tverrfaglige samarbeidet og sette i gang et varig kompetanseløft på det spesialpedagogiske feltet for ansatte i barnehager, skoler og PP-tjenesten. I meldingen påpekes det fra sentralt hold at arbeid med sakkyndige vurderinger og forebyggende arbeid ikke står i noe motsetningsforhold, men at de tvert imot er gjensidig avhengige og forsterker og påvirker hverandre. Regjeringen er bevisst på at sakkyndighetsoppgavene er mer konkrete og presiserte, og at dette påvirker prioriteringene når de vil tydeliggjøre PP-tjenestens arbeid med forebygging og tidlig innsats.

7.1.3 FORVENTNINGER

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

De fire rådgivende forventningene i Stortingsmeldingen «*Læring og fellesskap*» er et eksempel på dette. Forventningene er blitt konkretisert av Utdanningsdirektoratet gjennom «*Kvalitetskriterium i PP-tjeneste*»²⁷. Kriteriene skal hjelpe kommuner og fylkeskommuner med å utvikle egen PP-tjeneste og konkretiserer hvordan tjenesten, kommuner, fylkeskommuner, barnehager og skoler kan arbeide og samarbeide for å utvikle gode tjenester.

²⁵ https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-18-20102011/id639487/?q=Fire%20forventninger%20til%20PP-tjenesten&ch=5#match_0

²⁶ <https://www.regjeringen.no/contentassets/3dacd48f7c94401ebefc91549a5d08cd/no/pdfs/stm201920200006000dddpdfs.pdf>

²⁷ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/pp-tjenesten/kvalitetskriterium-i-pp-tenesta/>

De fire veiledende kvalitetskriteriene er:²⁸

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

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

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

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

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

- **PPT arbeider forebyggende**

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

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

- **PPT bidrar til tidlig innsats**

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

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

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

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

²⁸ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/pp-tjenesten/kvalitetskriterium-i-pp-tenesta/>

«...

- *PP-tenesta har ei avklart rolle i den kommunale og fylkeskommunale organisasjonen.*
- *PP-tenesta har tid og ressursar til å utføre organisasjons- og kompetanseutvikling og sakkunnig arbeid innan rimelig tid.*
- *Kommunar, fylkeskommunar, PP-tenesta, barnehagane og skolane har rutinar for PP-tenesta sitt arbeid med organisasjons- og kompetanseutvikling i barnehagane og skolane*
- *PP-tenesta har felles rutinar med barnehagane og skolane for samhandling om organisasjons- og kompetanseutvikling, samhandling om sakkunnig arbeid, oppfølging av sakkunnige vurderigar og samhandling med andre kommunale tenester og andre samarbeidspartarar*
- *Kommunen og fylkeskommunen har i samarbeid med PP-tenesta, barnehagane og skolane konkretisert det ansvaret og dei rollaene PP-tenesta har i det førebyggjande arbeidet.»*

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

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

7.1.4 UT FRA OVENNEVANTE ER FØLGENDE REVISJONSKRITERIER UTLEDET:

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

7.2 ORGANISERING AV PPT I INNLANDET FYLKESKOMMUNE

PPT tilhører avdeling for kompetanse og tannhelse i Innlandet fylkeskommune, og er lagt til enhet for elevtjenesten. PPT er sentral i arbeidet med spesialundervisning.

PP-tjenesten var ulikt organisert i tidligere Oppland og Hedmark. I Oppland fylkeskommune hadde PP-tjenesten arbeidssted på de videregående skolene. Lederen av PPT hadde fysisk plassering i fylkeskommunens sentraladministrasjon. Hedmark fylkeskommune hadde en gjennomgående PP-tjeneste der de samarbeidet med kommunene om det 13-årige skoleløpet. De hadde avtaler om kjøp av PP-tjenester fra kommunene, og arbeidssted hos de kommunale PP-tjenestene.

Fylkestinget i Innlandet vedtok i juni 2021 (sak 51-2021) at Innlandet fylkeskommune skulle ha en desentralisert PP-tjeneste fra skoleåret 2022/2023. PPT ledes fra sentraladministrasjonen og er organisert med fem regionskontorer. Disse er lokalisert på Lillehammer, Gjøvik, Hamar, Kongsvinger og Tynset.

Fagkoordinatoren på hver av de fem lokasjonene er ansvarlig for koordineringen av arbeidet på regionskontoret. I tillegg til tjenestens regionskontorer er det etablert kontorlokaler ved alle de videregående skolene i Innlandet. Ny organisering av PPT i Innlandet fylkeskommune ble iverksatt fra 1. august 2022.

Fagkoordinatorene bistår leder for elevtjenesten med den daglige driften av PPT, både faglig og administrativt. Fagkoordinator skal veilede PP-rådgiverne i regionen og kvalitetssikre arbeidet som sendes ut. Fagkoordinator skal også ha oversikt over skolene i regionen og hvilke ressurser de har ved de forskjellige skolene. På hver skole er det egne PP-rådgivere, men enkelte saker kan i noen tilfeller bli omfordelt ut fra kompetansen og kapasiteten til den enkelte PP-rådgiver.

PPT har faste møter med hele tjenesten på Teams hver 14. dag, i tillegg til regelmessige fysiske samlinger hver sjette uke. Det gjennomføres også faste "regionsmøter" en dag i uken, som er møter med fastsatt agenda i alle regionene. I intervju med fagkoordinatorene beskrives disse møtene som en god arena for erfaringsutveksling og drøfting av ulike tema.

Det eksisterer faggrupper i PPT på tvers av regionene innenfor sentrale områder, f.eks. knyttet til læringsmiljø, matematikk, lese/skriving/språk, flerspråklighet og opplæring i bedrift. Det er opplyst at mandatet for disse gruppene er nedtegnet skriftlig. Det skal være jevnlig møter i faggruppene. Da intervjuene ble gjennomført i desember 2022 ble det informert om at faggruppene har vært noe nedprioritert en periode på grunn av bl.a. arbeid med nye rutiner og systemer i PPT.

7.3 RUTINER FOR SYSTEMRETTET ARBEIDET

I forbindelse med oppstart av revisjonen ble det opplyst fra Innlandet fylkeskommune at de var i en prosess med å etablere nye saksbehandlingsrutiner for PPT. I løpet av vinteren 2022/våren 2023 har flere nye rutiner blitt utarbeidet. Ifølge enhetsleder for elevtjenesten skulle nye rutiner og maler tre i kraft fra den 6. desember 2022 da de startet å bruke det nye fagsystemet VismaFlyt PPT. Dette medførte bl.a. at tidligere rutiner, som håndboken for PPT fra tidligere Oppland, ikke lenger skulle være gjeldende.

Flere av PP-rådgiverne opplyser i intervju at de har vært involvert i arbeidet med nye rutinebeskrivelser, både via Teams, i fellesmøter og gjennom utveksling av e-post. De som er ferdige er lagt inn i fylkeskommunens Kvalitetsverktøy, mens det gjenstår noe arbeid på andre. Det er opplyst at rutinene ble gjennomgått i fellesmøte med regionkontaktene den 12. desember 2022.

PPT er tett knyttet sammen med andre avdelinger i fylkeskommunen, og flere av PP-rådgiverne har pekt på at det er rutiner som angår PPT sitt forvaltningsområde uten at de er PPT sine egne rutiner. Eksempler som nevnes er rutiner, årshjul, flytskjemaer, maler ol. som er av betydning for både PPT sitt sakkyndighetsarbeid og arbeid med organisasjons- og kompetanseutvikling. Dette er rutiner som er tilgjengelig i Kvalitetsverktøyet (f.eks. rutiner fra avdeling for skoleutvikling, og avdeling for inntak og tilbud).

Revisjonen har mottatt følgende dokumenter for PPT sitt systemrettede arbeid:

«Rutiner i PP-tjenesten i Innlandet fylkeskommune»

I dokumentet gis det først litt generell informasjon om PP-tjenesten, og deretter er det kapitler om kompetanse og organisasjonsutvikling, klienttilfang og henvisning for sakkyndig vurdering. Det er fire vedlegg i dokumentet; Dokumentflyt ved henvisning, dokumentflyt sakkyndig vurdering, rutine for kvalitetssikring/godkjenning og utsending av sakkyndig vurdering samt årshjul for spesialundervisning.

Ifølge enhetsleder for elevtjenesten har de fortsatt å bygge ut dette dokumentet slik at det på sikt vil kunne fungere som en håndbok for PP-tjenesten i Innlandet fylkeskommune.

«PPTs arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling i skolen»

Dette dokumentet er en videreføring av det som står om kompetanse- og organisasjonsutvikling i dokumentet «Rutiner i PP-tjenesten i Innlandet fylkeskommune». Enhetsleder for elevtjenesten opplyser til revisjonen i e-post den 14. februar 2023 at de nå har operasjonalisert rutiner for PP-tjenestens arbeid med kompetanse og organisasjonsutvikling. Det kommer frem av dokumentet at bistand til systemrettet arbeid med kompetanse og organisasjonsutvikling ved skolene forstås i to retninger. De har valgt å dele dette opp i systemnivå 1 og i systemnivå 2.

Systemnivå 1:

«PPT jobber på dette nivået ved deltagelse i skolens og skoleeiers utviklingsarbeid ved gjennomføring og arbeid i forhold til vedtatte fylkeskommunale samarbeidsrutiner, årshjul og prosedyrer/retningslinjer. Faste kontaktpersoner vil i all hovedsak utføre det systemrettede arbeidet på nivå 1 ut mot skolen. Dokumentasjon skjer hovedsakelig gjennom referater ført av skolene og gjennom egne samarbeidskanaler opprettet av skole/ skoleeier på Teams».

Systemnivå 2:

«PPT jobber systemrettet på dette nivået gjennom forespørsler om konkrete avgrensede kompetansehevingstiltak f.eks. i forbindelse med veiledning av pedagogisk personale om skole- og klassemiljø, klasseledelse, bruk av kartleggingsverktøy, pedagogisk læremidler/hjelpemidler o.l. Dette nivået styres av skolenes og lærernes meldte behov, og opprettes som systemsak gjennom at det skrives en samarbeidsavtale. En samarbeidsavtale skal blant annet:

- avklare roller og ansvar
- enes om fokus for utviklingsarbeidet
- utarbeide en framdriftsplan, herunder hvem og når planen evalueres
- beskrive hvordan arbeidet dokumenteres underveis og behov for evt sluttrapport.

Systemarbeid på nivå 2 utføres av PP-rådgiver(e) i Innlandet PPT med relevant kompetanse. Det kan eks. være skolens faste kontaktperson med støtte fra andre på PPTs regionskontorer lokalt eller andre steder i fylket».

«Samarbeidsavtale PPT og skole»

Denne avtalen er nylig utarbeidet, og skal ifølge enhetsleder for elevtjenesten benyttes som avtale mellom skole og PP-tjenesten i det systemrettede arbeidet på systemnivå 2.

I tillegg til de dokumentene som er nevnt ovenfor, mottok revisjonen revidert mal for sakkyndig vurdering. De ulike dokumentene er lagt inn i Kvalitetsverktøyet. Det opplyses at i Kvalitetsverktøyet kan man bestemme intervallet for evaluering, og for PP-tjenesten er det lagt inn et evalueringsintervall på ett år. Det opplyses videre at dersom det skjer endringer av betydning før dette som tilsier at rutineene eller malene må endres, blir dette gjort fortløpende. Dette kan f.eks. gjelde dersom det kommer lovendringer eller tolkninger. Som eksempel nevnes her mulige endringer som de er forberedt kan komme i forbindelse med ny opplæringslov.

7.4 PP-RÅDGIVERE OM DET SYSTEMRETTEDE ARBEIDET

Revisjonen har hatt to intervjuer med regionkoordinatorer innen PPT, og det er sendt ut en e-post til alle PP-rådgiverne i Innlandet.

Vi mottok 17 svar, der alle hadde svart på spørsmål om ulike sider ved sitt systemrettede arbeid overfor skolene. Framstillingen i dette avsnittet baserer seg på svarene som er mottatt fra disse.

7.4.1 HVA LEGGER PP-RÅDGIVERNE I BEGREPET SYSTEMRETTET ARBEID?

Det trekkes fram at PPT sitt mandat språklig omtales som todelt, der de på den ene siden arbeider med enkeltelever og på den andre siden med systemrettet arbeid. Det systemrettede arbeidet kan forstås som den delen av mandatet som dreier seg om å bidra til kompetanse- og organisasjonsutvikling i skolen.

Det beskrives også ulike innfallsvinkler til systemrettet arbeidet; der det kan være på generelt nivå, gjennom spesifikk støtte i systemsaker og i en nær sammenheng mellom det individrettede og det systemrettede arbeidet i skolen.

I ett av svarene trekkes det fram at bistand til systemrettet arbeid;

«Først og fremst handler det om veiledning og samhandling mellom PPT og skolen i hverdagen» med «(..) siktemål å skape økt læringsutbytte og/eller en bedre hverdag for elevene gjennom å øke lærere og assistenters bevissthet og kunnskap om ulike tilretteleggingsmuligheter og elevers behov for ulike former for tilrettelegging».

PPT beskriver at de er en del av et felles nettverk, hvor det jobbes med samarbeidsstrukturer og deltakelse i møtepunkter med skolene der kontaktpersonene jobber med dette som en del av «daglig drift». Skolene kan imidlertid også ha behov for mer spesifikk støtte i systemsaker, f.eks. en bestemt kursrekke eller utviklingsarbeid knyttet til en problemstilling eller et behov. Systemarbeidet kan da kreve at PP-tjenesten henter inn annen kompetanse for eksempel fra regionalt PP-kontor.

En PP-rådgiver eksemplifiserer at behovet for bistand til systemrettet arbeid kan oppstå i tilfeller der en lærer er bekymret for læringsutbytte i en klasse pga. ulike utfordringer. Her kan bistand fra PPT handle om å drøfte med faglærere/kontaktlærere, klasseteam, støttetjenesten på skolen eller det kan igangsettes mer omfattende tiltak med observasjoner, tilbakemeldinger og drøftinger over tid. Det understrekes fra en av rådgiverne at et systemrettet arbeid etter forespørsel fra skolen må sikres ved tydelig prosjektplan, samarbeidsavtaler, forventningsavklaringer og en avsluttende rapport etter endt arbeid.

Flere av PP-rådgiverne peker på at det er nær sammenheng mellom det individrettede og det systemrettede arbeidet i skolen.

«Det er også slik at systemperspektivet alltid er en del av sakkyndighetsarbeidet og i vurderingen av enkeltelevers behov for spesialundervisning, oppfølging og veiledning ift spesialundervisning og når vi arbeider sammen med skolen for å utvikle gode tiltak for elever som skal ha tilpasninger innen de ordinære rammene.»

En annen rådgiver peker på at systemarbeidet kan

«gjelde enkelte elever og deres behov innenfor et spesialpedagogisk opplegg basert på sakkyndig vurdering fra PPT, men det kan også handle om drøfting av elever (anonymt), klasser og grupper som ikke er henvist til PPT, men hvor man er bekymret for læringsutbytte pga. ulike utfordringer».

Det trekkes fram av en av PP-rådgiverne at det er noe variasjon mellom skoler om hva de ønsker å bruke PPT til.

«Det kan oppleves utfordrende å utføre de mer systemrettede oppgavene på en skole som har et sterkt fokus på individualsaker i samarbeidet med PPT. Men skoleeiers styringssignaler og forventninger om hva samhandlingen skole-PPT bør dreie seg om gjør det enklere å jobbe for en endring».

Følgende kommentarer trekkes fram fra PPT sine beskrivelser av det systemrettede arbeidet:

«Vende blikket mot systemene som omgir individene».

«Se på helheten heller enn delene, og at dette får økt fokus i alt PPT arbeid»

«Systemrettet arbeid bør dermed, slik jeg oppfatter det, (...) forstås rimelig bredt og fleksibelt, avhengig av den kontekst dette arbeidet skjer i og de behov som foreligger».

7.4.2 PP-RÅDGIVERNE OM TILSTEDEVÆRELSE PÅ SKOLENE

Etter den nye organiseringen av fylkeskommunens PP-tjeneste er alle PP-rådgiverne ansatt i Innlandet fylkeskommune, og alle har faste kontordager ute på skolene.

Regionkoordinatorene opplyser at PPT, gjennom tilstedeværelse og tilgjengelighet på skolene, skal kunne jobbe mer systemrettet enn tidligere. At PP-rådgiverne fra høsten 2022 skal ha faste kontordager ute på skolene er et ledd i dette.

PP-rådgiverne i de ulike regionene jobber i hovedsak med saker fra de skolene de er mest på. De er de faste deltakere i for eksempel skolens elevteam, i pedagogiske støttemøter og i IKO-møter. Ved inntak av nye elever fordeles likevel sakene ut fra hvilken kompetanse den enkelte PP-rådgiver har, og denne fordelingen gjør at det hender at PP-rådgiverne også kan være kontaktpersoner for andre elever ved andre skoler enn der de primært er lokalisert.

En av rådgiverne som tidligere jobbet i en interkommunal PP-tjeneste sier at:

«Mitt klare inntrykk er at den nye organiseringen bidrar til en svært positiv utvikling av mulighet for systemrettet arbeid ved de videregående skolene i regionen (noe skolene også gir konkrete tilbakemeldinger på)».

De fleste PP-rådgiverne sier at skolene i større grad enn tidligere henvender seg til PPT. De legger til grunn at dette i hovedsak skyldes at PP-rådgiverne er mer fysisk til stede ved skolen enn tidligere.

Kommentarene nedenfor er eksempler på beskrivelser fra PPT:

«Det jeg erfarer er at skolene mine uttaler at de setter pris på at PPT nå har egne kontorlokaler ute på skolen og fast tilstedeværelse. Det gir rom for en annen type uformelt samarbeid enn når man bare er til stede ved fastsatte møter».

«Startet i jobben høsten 22, og har ikke noe sammenligningsgrunnlag. Men generelt vil jeg tro at det å være utplassert fysisk på skolene, medfører et tettere samarbeid, bedre kommunikasjonsflyt og større muligheter for å kunne jobbe systemrettet».

En av PP-rådgiverne trekker fram at det i regionen vedkommende er tilknyttet er lagt opp til en reell oppbygging i kapasitet gjennom flere fagstillinger, en tydelig prioritering av å etablere regionskontorer og at det er samarbeid på tvers av regionskontorer. Dette gir mulighet til profesjonsutvikling i et fagfellesskap, bidrar til å gjøre tjenesten mindre sårbar ift. fravær samt at det bidrar til en mer enhetlig PP-tjeneste.

En annen PP-rådgiver sier at den nye organiseringen gir en tettere kontakt med skoleeier, noe som oppleves som viktig for utviklingen i og inn mot de videregående skolene.

Det oppleves å være tydelige forventninger, en organisasjon som vil noe, og hvor skoleeier legger til rette for forbedringsarbeid gjennom klare prioriteringer, involvering av ledere og etablering av strukturer for samarbeid og felles forankring. Det fortelles om en økning i antall henvendelser om mer konkrete «systemsaker», som de mener kanskje har sin bakgrunn i det ovennevnte, og at PPT har formidlet at dette er oppgaver de ønsker, og har kapasitet til å gjøre mer av.

Det opplyses likevel fra flere at de har et etterslep med sakkyndighetsarbeid fra forrige skoleår. Virksomhetsoverdragelse med ny organisasjonsstruktur, nye fagsystemer og nye kollegasammensetninger har medført at mye arbeidstid har falt bort. PP-rådgivere opplyser at de fremdeles bruker mesteparten av arbeidstiden på administrativt arbeid som utredninger, skriving av rapporter og sakkyndige vurderinger, men at de gjerne ville brukt tid på systemrettet arbeid i skolene.

7.4.3 FORVENTNINGSAVKLARINGER

Flere trekker frem at de gjerne skulle sett at skolene og ledelsen i større grad sørget for at PP-rådgiverne kommer tettere på lærernes praksis. Det ble også nevnt at det kan være ulik praksis i hvilken grad den enkelte PP-rådgiver klarer/har kapasitet til å «selge seg inn» slik at vedkommende kommer i posisjon til å drive relasjonsarbeid. Det uttales at dersom skolene hadde fått i oppgave å etablere gode strukturer der PPT inngår som naturlig del av «laget rundt eleven», så ville dette lettet arbeidet til PP-rådgiverne. Dagens samarbeid beskrives i noen grad som ad-hoc. Det opplyses at det er få formelle, men flere uformelle, saker med systemrettet arbeid i skolene.

En PP-rådgiver understreker viktigheten av

- *«avklaringer av roller og ansvar*
- *enighet om fokus for endringsarbeidet og*
- *utarbeidelse av samarbeidsavtale og framdriftsplan»*

Det trekkes fram at der systemrettet arbeid ikke er tilstrekkelig formalisert, kan det føre til at det ikke følges godt nok opp fra skole eller PPT. Oppfølgingen kan også noen ganger bli mangelfull fordi det er travelt. Det oppleves blant PP-rådgivere at det er mange gode intensjoner fra både skole og PPT, og også mye god vilje, men at det er nødvendig med forpliktende avtaler i denne type saker.

En av PP-rådgiverne peker på skolens ledelse som avgjørende for hvilken rolle PPT får i det systemrettede arbeidet. Ledelsen må inkludere PPT på relevante arenaer, som for eksempel IKO-møter, elevtjenestemøter, ped.møter, avdelingsmøter, kontaktlærermøter (inkludert samarbeidstid mellom faglærere og miljøveiledere/assistentkorpset) og tilrettelagte avdelinger der disse er representert. PPT må ikke nødvendigvis delta ukentlig på alle møter. Det viktige er at ledelsen ser hvordan de strategisk skal benytte PPT i systemrettet arbeid. Dette kan for eksempel være å invitere PPT til å holde fagdager, innlegg på planleggingsdager etc. Et slikt ønske bør kommuniseres fra skoleeier til skolene/skolens ledelse ved oppstart nytt skoleår, slik at skolen selv tenker strategisk rundt hvordan PPT mer effektivt kan plasseres inn der det er hensiktsmessig. PPT opplever ofte i dag at de må bruke mye tid på selv å invitere seg inn.

De fleste av PP-rådgiverne deltar fast i ulike typer møter, utvalg og forum. Det er likevel enkelte av PP-rådgiverne som kun blir invitert inn i slike utvalg, møter og forum ved behov. En PP-rådgiver uttaler for eksempel at på en av skolene har det pedagogiske støttesystemet, inkludert PPT, ukentlige elevtjenestemøter, der det er god og tett dialog med pedagogisk støtteavdeling og rådgivere.

På den andre skolen vedkommende er tilknyttet, er følelsen at PPT mer eller mindre kunne sittede for seg selv uten at noen på skolen ville tatt kontakt. Det er kun etablert ett felles møtepunkt mellom skolens ledelse og PPT. Ut over dette må PPT selv aktivt må søke kontakt og dialog med pedagogisk støtte/spes.ped.koordinator, enkeltlærere og skolens ledelse.

Det kommer frem av svarene fra PP-rådgiverne at en av utfordringene ved systemrettet arbeid er å finne effektfulle tiltak i form av varig kompetanseheving, samt muligheten til å overføre kunnskap om kollektive tiltak fra en gruppe til en annen for å redusere antall individualsaker. Mye av arbeidet foregår på ledernivå og vil muligens aldri nå inn i klasserommet og til de elevene som har behov for PPT sin bistand. Initiativ til systemrettet arbeid kommer ofte i etterkant av at PPT har deltatt på møter med skolen og eventuelle andre samarbeidspartnere.

Det er også et ønske fra flere PP-rådgivere at PPT i større grad involveres i de utviklingsprosjektene som skolen drifter. En PP-rådgiver uttaler at de sjeldent blir invitert inn i disse tiltakene og prosjektene. Det er derfor lite kjennskap til satsningsområder, eller hvilken kompetanse de jobber mot å nå som fellesskap ved dennes skoler. PPT blir dermed ikke brukt inn i dette arbeidet heller. Det er også et ønske om noe mer involvering fra ledelse/støttetjenesten ved skolen når PPT f.eks. gir tilbakemelding til lærere etter en observasjon på systemnivå. En lærer kan endre egen praksis, men trenger ofte støtte fra ledelsen på skolen for å få til dette. Handlingsrommet er ofte større når noen fra ledelsen er med på diskusjoner, og kan se på hvilke tiltak som er mulige å sette inn. Det er i tillegg behov for en rolleavklaring om hva som er skolens ansvar, støttetjenesten på skolen sitt ansvar og PPT sitt ansvar. Særlig gjelder dette veiledning av lærere og hvem som har ansvar for at det man har blitt enige om følges opp. PPT har ikke personalansvar og kan ikke pålegge noen å endre praksis. Ved henviste saker på systemnivå vil det være rutiner som sikrer ledelsens involvering i saken.

Det kan være utfordrende å få en skole til å se sitt forbedringspotensial, og be om hjelp fra PPT. En av PP-rådgiverne uttaler at skolene kan være usikre på hva PPT kan tilby av systemrettet arbeid – noe som i og for seg er naturlig fordi det varierer hvilken kompetanse PP-rådgiverne har, og det kommuniseres ulikt. Noen skoler er også skeptiske til å bli «kikkert i kortene» (både ledelse og lærere), få belyst eventuelle svakheter og å bli anbefalt endringer som oppfattes som ekstraarbeid.

En annen utfordring kan være at skolen ber om bistand fra PPT, men uten at hjelpen er forpliktende – f.eks. når de ber om kursing i hjelpemidler eller programvarer, men uten ansvar eller plan for oppfølging i etterkant. Det kom fram et synspunkt om at henviste systemsaker burde kunne ut i en slags «sakkyndig tilråding» på linje med individualsaker, fordi det forplikter skolen til å ta stilling til, og vedta, videre oppfølging. Dette er ikke mulig i den uformelle delen av systemrettet arbeid der PPT deltar løpende på skolens møter og er en del av drøftinger gjennom skoleåret. PPTs uformelle systemrettede arbeid kan derfor sies å være både en styrke og en svakhet.

7.5 SKOLENES TILBAKEMELDINGER OM SYSTEMRETTET BISTAND FRA PPT

Det ble gjennomført en kartlegging i juni 2022 der alle de videregående skolene i Innlandet bl.a. mottok spørsmål om bistand fra PPT i systemrettet arbeid. Svarene fra skolene bærer preg av at PPT inntil høsten 2022 var organisert ulikt, og at de dermed hadde forskjellige arbeidsmåter. Dette kan ha virket inn på tilstedeværelsen og graden av bistand fra PPT ved skolen. Flere av skolene sier at de etter omorganiseringen høsten 2022 har forventninger om at PPT skal bistå i større grad enn tidligere i det systemrettede arbeidet ved skolen.

Skolene fikk spørsmål om PPT hadde bistått skolen med systemrettet arbeid skoleåret 2021-22, og om skolen ønsket mer bistand fra PPT i det systemrettede arbeidet.

På spørsmål om PPT har bistått skolen i det systemrettede arbeidet i skoleåret 2021-22 svarte 15 av skolene bekreftende. Åtte skoler svarte at de ikke hadde fått bistand fra PPT i systemrettet arbeid.

På spørsmål om det ønskes mer systemrettet arbeid fra PPT, svarer skolene positivt, men det framkommer at de legger noe ulikt innhold i begrepet «systemrettet arbeid». Enkelte skoler mener at rent individrettet arbeid er systemarbeid, og de ønsker at PPT skal følge opp disse elevene ved observasjon i undervisning. Andre ønsker mer bruk av PPT i faglig utvikling av avdelinger eller lærergrupper, klasseledelse, klassemiljø og tilrettelegging innenfor ordinær opplæring. Det er også ønskelig med et aktivt samarbeid mht. å kvalitetssikre arbeidet innen enkeltvedtak, oppsett og formuleringer i arbeidet med individuelle opplæringsplaner (IOP) og vurderings- og rapporteringsarbeidet innen spesialundervisning.

7.6 VURDERINGER

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

Gjennomgangen ovenfor viser at sammenslåingen av den fylkeskommunale PPT i tidligere Oppland og Hedmark fylkeskommune høsten 2022 har vært positiv på flere måter. Før sammenslåingen hadde ingen av skolene i Hedmark en PP-rådgiver med kontor og fysisk tilstedeværelse ved skolen over tid. I tillegg kan opplysningene tyde på at det var lite tid til at PP-rådgiverne kunne bistå skolene med systemrettet arbeid.

Kartleggingen ved de videregående skolene i juni 2022 viste at et flertall av skolene i skoleåret 2021/22 mottok noe bistand fra PPT i sitt systemrettede arbeid, herunder bistand til kompetanse- og organisasjonsutvikling. Omfanget av denne bistanden varierer mellom skolene som har sagt at de har fått bistand fra PPT i det systemrettede arbeidet. Det er flere skoler i tidligere Oppland fylke enn i tidligere Hedmark fylke som i kartleggingen svarer at de har hatt bistand fra PPT i det systemrettede arbeidet.

Informantene som revisjonen har vært i kontakt med uttrykker seg noe ulikt på spørsmålet om hva som ligger i begrepet «systemrettet arbeid». Vår vurdering er at dette kan skyldes flere forhold. Det kan skyldes at de har ulik forståelse av hva som ligger i systemrettet arbeid. Det kan også skyldes at skolene har hatt ulik erfaring med hvor tilgjengelig PPT har vært, og hva de har bidratt med ute på skolene tidligere. Videre kan det variere fra PP-rådgiver til PP-rådgiver hvilken systemkompetanse de innehar, og at det kommuniseres og vektlegges ulikt i det systemrettede arbeidet.

Selv om PP-rådgiverne deltar i ulike fora ved skolene er det ikke gitt at de kommer i posisjon til å bistå skolen i det systemrettede arbeidet. Både PPT og skolene ønsker at det systemrettede arbeidet skal få større plass ved skolene. Fysisk tilstedeværelse av PP-rådgiverne på skolene har bidratt til at skolene i større grad etterspør kompetansen til PPT. Selv om skolene er positive til at PP-rådgivere etter sammenslåingen er fysisk til stede ved skolene, tyder opplysningene på at det fremdeles er tilfeller ved enkelte skoler hvor PP-rådgiverne ikke får innpass i skolens møter, råd og forum o.l. Flere skoler har PP-rådgivere som faste deltakere i f.eks. IKO-forum, elevteam/ped.støttemøter, mens andre skoler kun innkaller PP-rådgivere ved behov. Revisjonen vurderer at skolene og ledelsen ved skolene i større grad bør inkludere PPT i fora der PP-rådgiveren kommer tettere på undervisningspersonalet. Opplysninger fra intervjuer kan tyde på at det er ulikt i hvilken grad den enkelte PP-rådgiver klarer/har kapasitet til å «selge seg inn» slik at vedkommende kommer i posisjon til å drive det relasjonsarbeidet som må til for å kunne ha de gode og utviklende faglige diskusjonene, eller i det hele tatt få lov til å komme inn i klasserommene for å observere. Dette tyder på at skolene bør ha som oppgave å etablere gode strukturer der PPT inngår som naturlig del av «laget rundt eleven», og at PP-rådgiverne involveres i de systemrettede tiltakene og utviklingsprosjektene som skolen drifter.

Etterslep av sakkyndige vurderinger i PPT før sammenslåingen, og en virksomhetsoverdragelse med ny organisasjonsstruktur, nye fagsystemer og nye kollegasammensetninger har resultert i mindre søkelys på systemrettet arbeid i skoleåret 2021/22 og delvis i skoleåret 2022/23. PP-rådgivere opplyser at de fremdeles bruker mesteparten av arbeidstiden på administrativt arbeid som utredninger, skriving av rapporter og sakkyndige vurderinger, men at de gjerne ville brukt tid på systemrettet arbeid i skolene. Revisjonen mener at det gjennom ulike nettverk og opprettelse av regionskontorer tilrettelegges for mer systemrettet arbeid, men at PPT også må se på hvordan de i større grad kan frigjøre tid til å bistå skolene i dette arbeidet.

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

Revisjonen vurderer det som positivt at det er utarbeidet ulike dokument som skal bidra til å avklare PPT sitt ansvar, roller og oppgaver. Det er utarbeidet en overordnet og generell rutine for PPT sitt sakkyndighetsarbeid og systemrettede arbeid. Innlandet fylkeskommune opplyser at dette dokumentet vil videreutvikles til å fungere som en egen håndbok for PPT i fylkeskommunen. Videre er det utarbeidet en rutine for PPT sitt arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Revisjonen har fått opplyst at de har arbeidet med å videreutvikle denne i 2023, der de blant annet har utdypet nærmere hvordan kompetanse- og organisasjonsarbeid skal forstås på ulike nivå.

Det er utarbeidet en samarbeidsavtale som skal benyttes ved systemrettet arbeid mellom skolene og PPT i tilfeller som gjelder forespørsler og konkret avgrensede kompetansehevingstiltak. Dette samsvarer i det vesentlige med ønsker fra flere av PP-rådgiverne som svarte på spørsmål fra revisjonen. Flere PP-rådgivere uttalte at for å sikre at det systemrettede arbeidet gjennomføres som avtalt er det nødvendig med en skriftlig avklaring av roller og ansvar, en enighet om hva som skal være fokus for endringsarbeidet samt en fremdriftsplan. Gjennom inngåtte samarbeidsavtaler med skolene, kan Innlandet fylkeskommune få en oversikt over PPT sitt systemrettede arbeid overfor skolene. I tillegg vil det i større grad kunne gi mulighet til erfaringsutveksling mellom regionene og PP-rådgiverne på tvers av skolene.

Fylkestinget vedtok i juni 2021 at Innlandet fylkeskommune skulle ha en desentralisert PP-tjeneste fra skoleåret 2022/23 (1. august 2022). Innlandet fylkeskommune var pr. november 2022 i en implementeringsfase hvor de bl.a. iverksatte et nytt fagsystem for PPT (Visma flyt skole). Det er opplyst at det i denne perioden ble etablert nye saksbehandlingsrutiner for PPT som skulle tre i kraft 6. desember 2022. Rutine om det systemrettede arbeidet er lagt inn i fylkeskommunens kvalitetsverktøy. Vi er kjent med at det er orientert om rutinene, men vi har ikke oversikt over om disse pr. i dag er iverksatt i organisasjonen.

8 I HVILKEN GRAD GJENNOMFØRES SPESIALUNDERVISNING I TRÅD MED VEDTAK OG IOP?

Problemstilling 3:

I hvilken grad gjennomføres spesialundervisning i tråd med vedtak og individuell plan når det gjelder omfang, innhold og kompetanse?

8.1 REVISJONSKRITERIER

8.1.1 BARNEKONVENSJONEN

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

Veileder til bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen

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

8.1.2 OPPLÆRINGSLOVEN

Opplæringsloven 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.

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

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

Utdanningsdirektoratets Veileder Spesialundervisning

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

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

Sakkyndig vurdering

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

Vedtak om spesialundervisning

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

I henhold til *“Veileder spesialundervisning”* kap. 7.2, skal enkeltvedtaket blant annet omhandle innhold (hva slags opplæringstilbud, avvik fra læreplanverket; herunder kompetansemål og timer, hvilke fag avviket skal gjelde for, fritak fra vurdering mv), omfang (antall årstimer mv) og kompetanse (lærer, spesialpedagog, logoped, assistent mv.). Vedtaket må gi en begrunnelse som er basert på den enkelte eleven og elevens behov. *“Det er ikke mulig å avgjøre hva som er et forsvarlig opplæringstilbud for en elev ved å bruke et standardisert enkeltvedtak”*, jf. *“Veileder Spesialundervisning”* s 69.

Vedtaket skal også si noe om hvordan opplæringen skal organiseres, men dette behandles i rapporten *«Organisering av spesialundervisningen»*.

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

“Veilederen Spesialundervisning” slår videre fast at *«Det er i strid med opplæringsloven å gi elever tilrettelagt opplæring eller avvik fra Læreplanverket utover det som følger av kravet om tilpasset opplæring uten at det er fattet et enkeltvedtak»*. I overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring kan skolen fatte et tidsbegrenset vedtak med utgangspunkt i sakkyndige vurderinger fra grunnskolen. Dette gjelder bare inntil eleven er utredet av fylkeskommunal PPT, og det er fattet et nytt vedtak om spesialundervisning. Veilederen viser til at det er viktig at fylkeskommunen henviser til PP-tjenesten så snart de er kjent med elevens behov. For elever som har hatt enkeltvedtak om spesialundervisning i grunnskolen, vil dette være kjent ved inntaket. Tidsbegrenset vedtak kan også fattes der hvor eleven venter på en ny sakkyndig vurdering fra PPT og/eller et nytt vedtak om spesialundervisning fordi vedtaket kun hadde varighet på ett år.

Individuell opplæringsplan (IOP)

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

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

Årsrapport

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

Spesialundervisning skal gjennomføres som forutsatt i vedtak og IOP

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

Det følger av Utdanningsdirektoratets "Veilederen Spesialundervisning" kapittel 8.6 at

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

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

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

8.1.3 UT FRA OVENNEVANTE ER FØLGENDE REVISJONSKRITERIER UTLEDET:

- **Når skolen treffer vedtak om spesialundervisning, skal det bygge på en sakkyndig vurdering utført av PP-tjenesten.**
- **Skolen skal gjennomføre spesialundervisningen i samsvar med vedtaket om spesialundervisning og IOP. Dette innebærer at**
 - **Vedtaket skal være klart og tydelig når det gjelder omfang, innhold og kompetanse**
 - **Det skal lages en individuell opplæringsplan som bygger på vedtaket**
 - **Skolen skal en gang i året utarbeide en årsrapport som gir en vurdering av om eleven har nådd målene i IOP.**
 - **Skolen må ha oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning. Tapt spesialundervisning skal tas igjen dersom det er pedagogisk forsvarlig.**
 - **Eleven/foresatte skal trekkes inn i utforming og vurderinger av tilbudet så langt det er mulig**

8.2 SAKKYNDIG VURDERING – VEDTAK – IOP - ÅRSRAPPORT

De fire dokumentene sakkyndig vurdering, vedtak, IOP og årsrapport er sentrale når det gjelder spesialundervisning. Nedenfor vil vi gå igjennom kort hva dokumentenes formål er, hvilke rutiner og maler som finnes, hva informantene har uttrykt og hva vi ser av elevmappene – knyttet til de enkelte dokumentene.

8.2.1 SAKKYNDIG VURDERING

Før kommunen fatter vedtak om spesialundervisning, skal det foreligge en sakkyndig vurdering. Saksgangen i arbeidet med sakkyndig vurdering framkommer i PPT sine rutiner (omtalt i kap. 8.3).

I PP-tjenesten sine rutiner er det lagt ved beskrivelse av dokumentflyt ved henvisning til PPT, og det er vedlagt beskrivelse av dokumentflyt ved gjennomføring av sakkyndig vurdering.

Sakkyndig vurdering skal vise om eleven har behov for spesialundervisning og hvilket opplæringstilbud som bør gis.

Mal for henvisning til sakkyndig vurdering

Det kan være flere grunnlag for henvisning til PPT Innlandet om sakkyndig vurdering. Et av grunnlagene kan være at skolen ønsker å vurdere behovet for spesialundervisning. I PPT sine rutiner står det at det anmodes om at henvisningsskjema som ligger på fylkeskommunens hjemmesider benyttes. På dette skjemaet kommer alle paragrafene i opplæringsloven som fordrer en sakkyndig vurdering fra PPT frem.

Hva sier informantene?

Etter at skolen har mottatt en sakkyndig vurdering fra PPT, skal det utarbeides et enkeltvedtak om spesialundervisning. Fra skolene uttaler de at vedtaket om spesialundervisning som oftest følger anbefalingene og vurderingene fra sakkyndig utredning. Dersom det foreslås endringer fra skolens side i den sakkyndige vurderingen, så sier de at dette skal begrunnes, og at begrunnelsen vil komme fram i vedtaket om spesialundervisning.

Hva framgår av elevmappene?

Malen for sakkyndig vurdering fra PPT for skoleåret 2022/23 er benyttet i de fleste tilfellene ved de utvalgte skolene, og alle felter er fylt ut. Vurderingene gir informasjon om den enkelte elev. Utredningene redegjør for hvorvidt eleven har behov for spesialundervisning og hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. De sakkyndige vurderingene som er gjennomgått er utarbeidet for ett skoleår.

8.2.2 VEDTAKET

Skoleeier har myndighet til å fatte enkeltvedtak, men kan delegere denne myndigheten til rektor eller annen leder ved skolen. I henhold til Innlandet fylkeskommunes «*Rutine for oppfølging av spesialundervisning*» har skoleeier delegert denne myndigheten til rektor, eventuelt til en annen leder ved skolen.

Mal for innvilgelse og avslag på spesialundervisning

Innlandet fylkeskommune har utarbeidet mal for innvilgelse og avslag på spesialundervisning. Innledningsvis ber malen om personlige data om eleven som skal motta spesialundervisning. Det skal henvises til dato for mottatt henvendelse fra foreldre, eller dato for når skolen tok initiativ. Malen har informasjon om medvirkning, begrunnelse, klageadgang m.m. I malen er det overskrifter som viser hva som er relevant for den enkelte elev.

Under overskriften «Vedtak» står følgende overskrifter:

- Innhold, her skal skolen opplyse om elevens opplæringstilbud, eventuelle avvik fra læreplanverket som kompetansemål og timer, eventuelt fritak fra vurdering med karakter med videre.
- Omfang, skolen må i vedtaket oppgi i antall årstimer
- Organisering, skolen må si hvordan spesialundervisningen organiseres; i klasse/gruppe, liten gruppe, eneundervisning eller i alternativ opplæringsarena.
- Kompetanse, skolen må angi kompetansen til den som underviser eleven i fag med spesialundervisning; Lærer, lærer med spesialpedagogisk kompetanse, logoped, elevveileder/miljøarbeider, assistent

Det framkommer i malen at skolen skal skrive hva som er bakgrunn for saken. Videre skal skolen begrunne sitt vedtak om spesialundervisning.

Hva sier informantene?

Skoleleder ved en av skolene uttaler at skolen har tilpasset undervisning som prinsipp. Dette betyr at den ordinære undervisningen skal favne bredt, og at vedtak om spesialundervisning gis i liten grad. Vedtak om spesialundervisning gjøres kun i spesielle tilfeller der hvor det er store tilretteleggingsbehov.

Vurderingen av tilpasset undervisning som prinsipp sies å ha gitt gode resultater, men skolen uttaler at det krever systematisk og god oppfølging på alle nivåer.

I praksis foregår utarbeiding av vedtak slik at etter at sakkyndig vurdering er mottatt fra PPT, utformer avdelingsleder med ansvar for spesialundervisning, et forslag til vedtak om spesialundervisning. Ved de fleste skolene sendes forslaget til rektor for kvalitetssikring/godkjenning. Det hvor det ikke er elektronisk godkjenning uten underskrift medunderskriver rektor på vedtak sammen med ansvarlig avdelingsleder. Etter godkjenning sender avdelingsleder vedtaket ut elektronisk til elevens/foresattes digitale postkasse via Elements, eventuelt pr. post etter 14 dager. Enkelte skoler sender kopi av vedtaket til PPT.

Hva framgår av elevmappene?

For skoleåret 2021/22 har de utvalgte skolene brukt noe ulike maler i sine vedtak om spesialundervisning, men for skoleåret 2022/23 har alle brukt malen som ligger i Elements og i Kvalitetsverktøyet til Innlandet fylkeskommune.

Revisjonen har sett nærmere på innhold, omfang og kompetanse i enkeltvedtakene. Dette kommer revisjonen nærmere inn på i punkt 9.3 nedenfor.

8.2.3 Individuell opplæringsplan (IOP)

Elevens IOP skal bygge på det som er fastsatt i enkeltvedtaket, og den skal være et arbeidsverktøy for skolen/lærerne.

Mal for IOP

Innlandet fylkeskommune har utarbeidet mal for IOP. Innledningsvis bes det om navn på eleven, fødselsdato, skole, programområde, skoleår, dato og kort oppsummering av innholdet i enkeltvedtaket om spesialundervisning.

Under overskriften «Mål i fag» skal lærerne i de ulike fagene redegjøre for hovedmålene for eleven. Det skal redegjøres for elevens læringsmål, innhold i opplæringen, hvordan det skal arbeides for å nå målene, hvordan opplæringen organiseres samt vurderingsformer.

Dersom eleven har behov for mål som forutsetter et alternativt innhold i større deler av opplæringen, så skal dette komme frem av elevens IOP. Disse kan være knyttet til ferdigheter på ulike områder som f.eks. egenomsorg, kommunikasjon, nærhet og samhörighet, sosiale roller og praktiske ferdigheter. Det kan også være behov for sosial kompetanse. I disse tilfellene skal læreren opplyse om elevens læringsmål, arbeidsmåter og organisering.

Elevens IOP skal ha opplysninger om sted, dato og underskrift av avdelingsleder og kontaktlærer.

Hva sier informantene?

Elevens IOP skal vise mål for opplæringen, innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen ellers skal drives.

Utfordringer med å gi lærerne tilgang til IOP

Det beskrives fra flere av informantene ved skolene at det kan være utfordringer med å gi lærerne tilgang til IOP. Et fåtall lærere har tilgang til Elements. For at lærerne som har spesialundervisning med en elev skal få mulighet til å skrive på elevens IOP, så må ansvarlig avdelingsleder laste ned malen fra Elements, og få den inn i den private kanalen for ansatteteamet i Teams. Avdelingsleder gir tilgang til lærere som kan skrive inn i dokumentet. Det er også mulighet for at flere lærere kan samskrive i dokumentet.

Avdelingsleder sender deretter en e-post til den enkelte lærer om at denne har en oppgave i ansatteteamet, og at vedkommende kan starte å skrive. Når vedkommende er ferdig med å skrive, legges oppgaven i mappe for ferdig IOP. Ansvarlig avdelingsleder går da inn på dokumentet og legger dette inn på elevmappen i Elements, og sender det elektronisk til foreldre og elev med kopi til PPT.

Avdelingsledere har ansvar for samsvar mellom vedtak og IOP

Det opplyses til revisjonen fra skolene at det er den ansvarlige avdelingsleder for spesialundervisning som har ansvar for at det er samsvar mellom vedtaket om spesialundervisning og IOP. Det uttales at det er stor variasjon på hva de ulike faglærerne skriver i elevens IOP ut ifra hvilke tiltak som skal gjelde eleven. Lærerne har periodeplaner og årsplaner som er utfyllende i tillegg til IOP.

Ved flere av skolene erfarer avdelingslederne at det må pures på at lærerne ferdigstiller elevens IOP.

En av skolene opplyser at IOP og årsrapport kun underskrives av avdelingsleder med ansvar for spesialundervisning. Det opplyses at kopi av IOP til sendes til elev/foresatt, og at dokumentet arkiveres i Elements. Det kan skje justeringer i IOP gjennom skoleåret.

Flere avdelingsledere opplever at det kan være utfordrende å ha ansvar for at det er samsvar mellom vedtak, IOP og den undervisning som eleven faktisk mottar fordi dette er vanskelig å kontrollere.

Variasjon i hva lærere skriver, og i hvilken erfaring de har med IOP

Det er ulik erfaring blant lærerne mht. hvor mye de har jobbet med og brukt IOP. En avdelingsleder uttaler til revisjonen at det å sikre at det utarbeides IOP kan være vanskelig å gjennomføre overfor de elevene som går i ordinær klasse, f.eks. innenfor yrkesfagene. Forklaring på dette mener avdelingslederen kan være at lærerne ikke er tilstrekkelig kjent med hvilke krav som stilles til en IOP, at lærerne tenker at de tilpasser undervisningen i det daglige, og at dette arbeidet kan oppfattes som unødvendig byråkrati.

Noen sier at erfaringen er at de som jobber ved tilrettelagt avdeling i hovedsak er godt trent på å skrive IOP, men at det også er lærere der som ikke har den erfaringen. En av skolene opplyser at de gjennomfører opplæring for de lærere som ønsker dette, og det settes frister. Det er kontaktlæreren som har ansvar for å skrive elevens IOP.

En avdelingsleder skriver grunnlaget for IOP for alle elevene som har spesialundervisning, og dette blir lagt med som et følgeskriv til den enkelte lærer som skal skrive inn i elevens plan. De som skal skrive fagvurdering med mål for eleven har ved denne skolen mulighet til å lese dokumenter om eleven som ligger på avdelingsleders kontor. Dette er dokumenter som den enkelte lærer ikke har tilgang på fordi dokumentene ligger i Elements.

En av lærerne har gjort seg følgende refleksjon:

«Dagens IOP er trolig ikke presis nok sett hen til elevens faktiske behov. Jeg er redd for at eleven ikke opplever dette som sin dynamiske plan, eller at elevens ønsker eller meninger blir etterspurt i stor nok grad».

Hva framgår av elevmappene?

Det følger av årshjulet for elever med spesialundervisning at frist for å utarbeide IOP er den 15. september for elever med store tilretteleggingsbehov, og den 15. oktober for øvrige elever med vedtak om spesialundervisning. Det er gjennomgående ved alle skolene at fristen i årshjulet for utarbeidelse av IOP ikke overholdes.

I alle gjennomgåtte individuelle opplæringsplaner for skoleåret 2021/22 og 2022/23 hvor de utvalgte skolene har brukt malen for IOP som ligger i Elements eller i Kvalitetsverktøyet, er dato for vedtak om spesialundervisning fylt inn. I de fleste planene er det deretter en kort oppsummering av innholdet i enkeltvedtaket.

Noen individuelle opplæringsplaner består av en generell angivelse av selve faget/fagene, men det framkommer ikke konkrete mål for elevens opplæring, innholdet i opplæringen eller hvordan opplæringen skal drives overfor eleven. I flere av de gjennomgåtte planene mangler det uttalelser fra en eller flere faglærere som har spesialundervisning med eleven.

Ved en skole manglet det underskrifter og dato på elevenes IOP. Revisjonen så flere tilfeller hvor elevens IOP var skrevet før vedtak om spesialundervisning forelå. Gjennomgående i sakene er at skolen sier noe generelt om hva den faktisk gjør av tilpasning i elevens IOP. For skoleåret 2021/22 har en av skolene skrevet et kort avsnitt med overskriften «årsrapport» nederst på elevens IOP. Skolen har ikke sendt med egen årsrapport på noen av disse elevene.

8.2.4 ÅRSRAPPORT

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

Tidligere var det krav om halvårsrapport, men fra 1. august 2013 er denne erstattet med en årlig rapport. Et mål med lovendringen var å minske rapporteringsbyrden i skolen. To av de fire utvalgte skolene lager en halvårsrapport som utarbeides i januar måned. Dette er ikke lenger et krav i opplæringsloven.

Mal for årsrapport

Innlandet fylkeskommune har utarbeidet mal for årsrapport. Innledningsvis skal det opplyses om elevens navn, skole, fødselsdato, programområde, dato for IOP og skoleår.

Til slutt skal det angis en oversikt over den opplæring eleven har fått, vurdering av elevens utvikling, vurdering av arbeidsmetoder og organisering, om skolen vurderer at eleven fortsatt har behov for spesialundervisning og om det er behov for gjentatt henvisning til PP-tjenesten for ny sakkyndig vurdering. Skolen fyller til slutt ut hvem rapporten er utarbeidet av, dato og underskrift av rektor/avdelingsleder. Årsrapporten sendes i kopi til elev/foresatte og til Innlandet fylkeskommune.

Hva sier informantene?

Avdelingslederne opplyser at de har frist for ferdigstilling av årsrapporten i mai/juni måned.

I likhet med skriving av IOP medfører skriving av årsrapporten at malen må sendes ut til lærerne i lukket kanal på Teams. Årsrapporten skal underskrives av rektor eller ansvarlig avdelingsleder. Ved ferdigstilling må ansvarlig avdelingsleder scanne dokumentet fra Teams, og legge det inn i Elements for deretter å sende kopi til elev og foresatt.

Hva framgår av elevmappene?

Den enkelte faglærer skal i elevens årsrapport gjøre sine vurderinger av opplæringstilbudet slik det ble beskrevet i elevens IOP.

Det følger av malen fra Innlandet fylkeskommune at faglærer skal gi en oversikt over den opplæring som er gitt eleven samt en vurdering av utvikling, arbeidsmetoder og organisering av undervisningen.

Faglærers oversikt over den opplæring som er gitt

Det er stor variasjon hva faglærerne skriver om den opplæring som er gitt eleven, f.eks.:

- faglærer angir punktvis hvilken opplæring som skal gis i faget, ikke om denne opplæringen faktisk er gitt eleven.
- YFF- praksis, uten angivelse av hvilke oppgaver/opplæring som ble gitt
- at eleven har deltatt i friluftsliv og fulgt sine mål i IOP, uten at det framgår nærmere hva som er gjort
- angivelse av alle fag med spesialundervisning, uten å si noe konkret om opplæring

Faglærers vurdering av elevens utvikling

Her er det også stor forskjell mellom hva faglærerne skriver, både i omfang og innhold. Dette gjelder blant annet

- om eleven har fullført undervisning etter læreplan/kompetansemål
- om veiledning fører til fremgang i elevens arbeid.
- om elevens innsats og deltakelse

Faglærers vurdering av arbeidsmetoder og organisering

Vi har sett faglærerne omtale arbeidsmetoder og organisering på følgende måter;

- Lærerpresentasjoner, dialog/drøfting, tekst og muntlig fremlegg, Teams
- Behov for mer oppfølging som i et større perspektiv kan vurdere elevens behov for tilpasninger fremover.
- En angivelse av hvorvidt eleven har nådd målene for skoleåret
- Organisering og utbytte av opplæringen

Vurdering av fortsatt behov for spesialundervisning

I alle tilfellene vurderte faglærer at det fortsatt var behov for spesialundervisning i faget/fagene.

Behov for gjentatt henvisning til PPT for ny sakkyndig vurdering

Det var flere som vurderte at det ikke var behov for en ny sakkyndig vurdering enn de som vurderte at det var behov for en gjentatt henvisning til PPT.

Årsrapportene revisjonen mottok var i hovedsak skrevet i midten av juni måned.

Ved en av skolene skriver hver faglærer en rapport per elev med beskrivelse av opplæringen og vurdering av elevens utvikling. Ved en annen skole skriver de en samlet årsrapport der alle fag med spesialundervisning er presentert under ett i generelle ordelag.

Rapportene er i de fleste tilfellene kortfattede. Flere av rapportene er tilnærmet lik som elevens IOP uten at elevens utvikling knyttet til målene i IOP kommer frem av rapporten. I flere tilfeller er det derfor vanskelig å se om det er samsvar mellom elevens IOP og den faktiske gjennomføringen i faget/fagene med spesialundervisning.

For skoleåret 2022/23 er fylkeskommunens mal brukt i de fleste årsrapportene, med unntak for en skole.

Rapportene er underskrevet av rektor eller avdelingsleder. Elev og foresatt samt fylkeskommunen er satt som kopimottaker av rapporten. Ved en av skolene er ikke elev/foresatt satt inn som kopimottakere av årsrapporten.

8.3 SAMSVAR, GJENNOMGANG ELEVMAPPER

Revisjonen har gått gjennom 51 elevmapper ved de fire utvalgte skolene fra skoleåret 2021-22 og 2022-23²⁹. Vi ba skolene om å sende følgende dokumenter fra elevmappene:

- Sakkyndig vurdering
- Vedtak om spesialundervisning
- Eventuelle tidsbegrensede vedtak om spesialundervisning
- IOP
- Årsrapport
- Samtykkeerklæringer på henvisning til PPT for sakkyndig vurdering
- Samtykkeerklæring for vurdering av vedtak om spesialundervisning
- Pedagogisk rapport
- Eventuelle klager på vedtak om spesialundervisning.

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

- den sakkyndige vurderingen skal si hva eleven har behov for og hva som er et forsvarlig opplæringstilbud,
- vedtaket er det som gir eleven rettigheter og
- individuell opplæringsplan er verktøyet for læreren for å sikre at elevens mål oppfylles i det enkelte fag

²⁹ En av elevmappene manglet dokumentasjon utover sakkyndig vurdering fordi eleven hadde byttet studie. Denne elevmappen er derfor ikke med i tabellene.

- årsrapporten skal si noe om spesialundervisningen som er gjennomført, og om denne er i samsvar med målene i IOP

Revisjonens gjennomgang viser i hovedsak samsvar mellom sakkyndig vurdering, enkeltvedtak om spesialundervisning og IOP når det gjelder angivelse av elevens fag med spesialundervisning, antall årstimer i det enkelte fag med spesialundervisning og angitt undervisningspersonell.

Samsvar – omfang

Tabellen under viser i hvilken grad det kan leses av dokumentene om det er samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak, og videre mellom vedtak og IOP. Omfanget skal, som det er vist over, vise antall årstimer som eleven skal motta spesialundervisning.

Omfang	Samsvar	Ikke samsvar	Delvis samsvar	Vet ikke	Totalt ant elevmapper
Samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak	36	3	2	9	50
Samsvar mellom vedtak og IOP	31	7	2	10	50

(Tabell 7.1 Samsvar mellom dokumentene om omfanget av opplæringen)

Gjennomgangen av elevmappene viser at det er samsvar når det gjelder *omfang* mellom sakkyndig vurdering og vedtak i 36 av 50 saker (72%).

I de tilfeller hvor det ikke er samsvar i *omfanget* mellom sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning så er det gitt individuelle begrunnelser for dette i vedtakene.

Dette kan for eksempel komme til uttrykk ved at det framgår av vedtaket:

«Skolen følger delvis tilrådingen i Sakkyndig vurdering datert xx.xx.2021. Avviket fra sakkyndig vurdering består i at skolen setter inn full støtte ved oppstart på nytt utplasseringssted hvor faglærer, spes.ped. koordinator og elevveileder rullerer og støtter eleven i oppstarten. Når en ser at eleven mestrer oppgaver vil den tette støtten delvis avta, og (..eleven..) vil da dele elevveileder med annen elev som også er ute i YFF den dagen»

«Skolen avviker fra tilråding i sakkyndig vurdering datert xx.xx.xx når det gjelder timetall. PPT har tilrådd 981 årstimer. (Eleven) er i tilrettelagt gruppe hvor årstimetallet er 933 årstimer hvor alle elevens behov er dekket innenfor et helhetlig spesialpedagogisk tilbud».

Videre finner vi i gjennomgangen samsvar i *omfanget* mellom vedtak og IOP i 31 av 50 saker (62%).

I de tilfellene vi ikke finner samsvar mellom vedtak og IOP så skyldes dette at skolen ikke var tydelig på hva som var spesialundervisning og hva som var øvrige tiltak i elevens IOP. Det skyldes også at det er tilfeller der antall timer med spesialundervisning i IOP ikke stemte overens med timeantallet i vedtaket.

Det som i tabellen er omtalt som *delvis samsvar* er i tilfeller der det i enkelte fag, men ikke i alle, er samsvar mellom dokumentene. De tilfeller hvor vi ikke konkluderer, og som dermed er i gruppen *Vet ikke*, mangler vi enten sakkyndig vurdering, vedtak eller IOP. Det kan også være at ett av dokumentene er for uklare til å konkludere.

Samsvar – innhold i opplæringen

Tabellen nedenfor viser om det er samsvar mellom dokumentene når det gjelder *innholdet* i opplæringstilbudet. Når det gjelder innhold skal det opplyses om elevens opplæringstilbud, eventuelle avvik fra læreplanverket som kompetansemål og timer, eventuelt fritak fra vurdering med karakter mm.

Innhold	Samsvar	Ikke samsvar	Delvis samsvar	Vet ikke	Totalt
Samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak	41		1	8	50
Samsvar mellom vedtak og IOP	32	2	2	14	50

(Tabell 7.2 Samsvar mellom dokumentene om innholdet i opplæringen)

I gjennomgangen av elevmappene finner vi at det er samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak på *innholdet* i 41 av 50 saker. Videre finner vi i gjennomgangen samsvar mellom vedtak og IOP i *innholdet* i 32 av 50 saker.

Gjennomgangen av elevmappene viser at det i stor grad er samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak, og mellom vedtaket og IOP. Det er likevel en del av dokumentene der innholdet i opplæringen ikke er beskrevet tilstrekkelig klart til at revisjonen kan bedømme om det er samsvar mellom dem.

Ved en av de utvalgte skolene vises det i flere av vedtakene om spesialundervisning til elevens midlertidige IOP mht. innholdet i opplæringen. I disse vedtakene står det ikke noe om innholdet i opplæringen som skal gis eleven.

I flere tilfeller mangler opplysninger i IOP fra lærer som har eleven i ett eller flere fag. Det er tilfeller hvor faget ikke er nevnt i elevens IOP eller at avdelingsleder med ansvar for spesialundervisning har skrevet denne på generelt grunnlag, og det mangler en konkretisering for at det skal kunne sies å være samsvar mellom IOP og vedtak.

Samsvar – kompetanse

Tabellen nedenfor viser om det er samsvar mellom dokumentene når det gjelder *kompetanse* som skal benyttes i opplæringen. Det er vist i gjennomgangen over at skolen må angi kompetansen til den som underviser eleven i fag med spesialundervisning; Lærer, lærer med spesialpedagogisk kompetanse, logoped, elevveileder/miljøarbeider, assistent

Kompetanse	Samsvar	Ikke samsvar	Delvis samsvar	Vet ikke	Totalt
Samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak	35	5		10	50
Samsvar mellom vedtak og IOP	36	4		10	50

(Tabell 7.3 Samsvar mellom dokumentene om kompetansen i opplæringen)

Gjennomgangen av elevmappene viser at det er samsvar når det gjelder *kompetanse* mellom sakkyndig vurdering og vedtak i 35 av 50 saker. Når det gjelder samsvar på *kompetansen* mellom vedtak og IOP, finner vi dette i 36 av 50 saker.

Der hvor vi ikke kan se samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtak skyldes dette bl.a. at skolen opererer med en annen kompetanse i vedtaket enn det som anbefales i sakkyndig vurdering. Det er også tilfeller der det i tilrådingen fra PPT f.eks. står at eleven bør ha opplæring i liten gruppe med pedagog/spesialpedagog, men hvor det i vedtaket står at opplæringen skjer med spesialpedagog/faglærer. Om dette betyr at eleven i enkelte tilfeller får opplæring i faget uten spesialpedagog eller om både spesialpedagog og faglærer er til stede samtidig, kommer ikke frem av vedtaket. I et tilfelle står det i tilrådingen fra PPT at eleven bør ha pedagog i faget matte med 1:1 undervisning, mens det i vedtaket står at undervisningen skjer med faglærer uten at det opplyses om denne er pedagog. En av skolene bruker i sine vedtak begrepet «voksenressurs» uten at dette er forklart mht. kompetanse.

Tabellen viser at i 20 av elevmappene (40%) er ikke dokumentene tydelige nok til at revisjonen kan si hvorvidt det er samsvar/ikke samsvar mellom dem. I halvparten av tilfellene foreligger det tidsbegrensede vedtak om spesialundervisning, men det forelå ingen sakkyndig vurdering eller et vedtak på revisjonstidspunktet. Enkelte av de gjennomgåtte sakkyndige vurderingene unnlater å si noe om kompetanse i tilrådingen av elevens opplæringstilbud

Selv om oversikten viser at det er stor grad av samsvar mellom sakkyndig vurdering, og vedtaket om spesialundervisning, har revisjonen også funnet at det i flere vedtak er avvik både når det gjelder innhold, omfang og kompetanse. Dette er avvik som ikke kommer frem av vedtaket om spesialundervisning.

8.4 OVERSIKT OVER PLANLAGT OG GJENNOMFØRT SPESIALUNDERVISNING

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

Revisjonen stilte skoleledere og avdelingsledere med ansvar for spesialundervisning spørsmål om hva skolen gjorde ved fravær av lærer i timer med spesialundervisning.

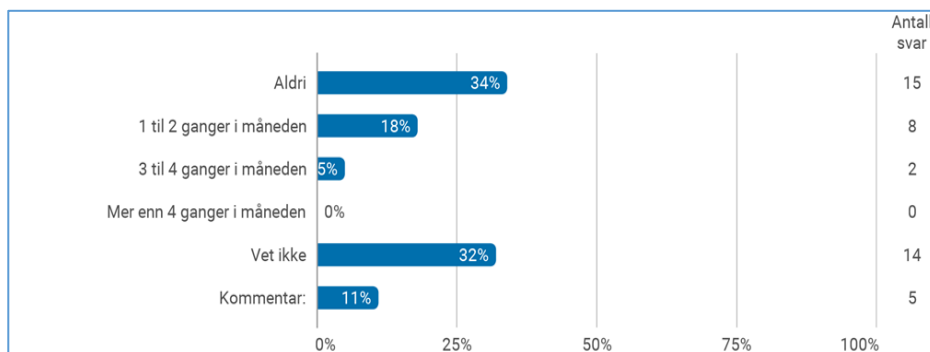
Enkelte skoler svarte at de forsøker å sette inn vikar med fagkompetanse ved lengre fravær. Det er få av skolene som har mange nok spesialpedagoger, så dersom ingen andre har kapasitet, så settes ordinære lærere inn. Ved korttidsfravær uttaler de fra flere skoler at det kan det hende at undervisning bortfaller eller at undervisningen blir dårligere enn det eleven skal ha jf. vedtaket om spesialundervisning.

Det uttales fra skolene at det å få tak i vikar ved fravær ikke alltid er like enkelt. Ved en skole sier de at i ordinære klasser pleier det å løse seg, mens det i tilrettelagte grupper kan være mer vanskeligere å få inn vikar. Ved en annen skole sier de at utfordringen med å skaffe vikar ved fravær er størst overfor elever med spesialundervisning i ordinære klasser på yrkesfag. Skolene anser det som mer hensiktsmessig å bruke veiledere som kjenner elevene, og som ser de hver dag, enn en ukjent vikar. Det understrekes at dette gjelder ved korte fravær. Skolene trenger tid til å forberede hva en skal gjøre ved lengre fravær.

De uttrykker at skolen har en forpliktelse til å avholde de timene eleven har fått i sitt vedtak. Ved fravær av lærer i timer med spesialundervisning opplyses det til revisjonen at det gjøres avtale med elev/foresatt.

Ingen av skolene svarer positivt på at de har en egen skriftlig rutine på hva som gjelder ved fravær av lærer i timer med spesialundervisning.

I spørreundersøkelsen til elever/ foresatte til elever med spesialundervisning fikk de spørsmål om hvor mange ganger i måneden, etter skolestart i august 2022, timer med spesialundervisning har blitt avlyst pga. fravær av undervisningspersonell. En tredjedel av respondentene svarte at de ikke visste om undervisning var avlyst, en tredjedel svarte at undervisningen ikke hadde vært avlyst, de resterende svarte at det hadde vært avlyst 1-4 ganger i måneden.



Figur 4 (kilde: spørreundersøkelse blant de 4 utvalgte skolene)

Skolen skal ha en oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning.

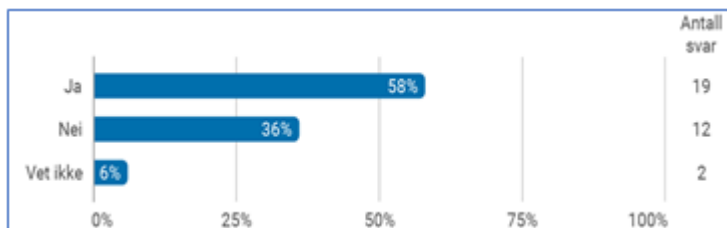
8.5 ELEV OG FORESATTES MEDVIRKNING

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

På spørsmål om elevens og foresattes medvirkning i elevens sak om spesialundervisning uttaler en av avdelingslederne at det er jevnlig samtaler med elevene. Det er utviklingssamtaler med elev og kontaktlærer to ganger i året hvor tema f.eks. kan være mål, hvordan det går med eleven og trivsel.

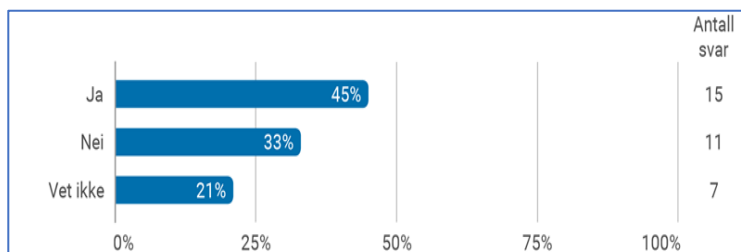
På revisjonens spørsmål om eleven blir trukket aktivt med i vurderingen av sin trivsel, læring og utvikling i utarbeidelse av årsrapporten var det ingen som svarte bekreftende.

En av avdelingslederne uttalte at vedkommende støttet seg på elevens kontaktlærer mht. elevens trivsel, læring og utvikling. Fra en skole uttalte de at elevmedvirkning scoret lavt på den siste elevundersøkelsen ved skolen.



Figur 8 (Kilde: Spørreundersøkelse blant de 4 utvalgte skolene)

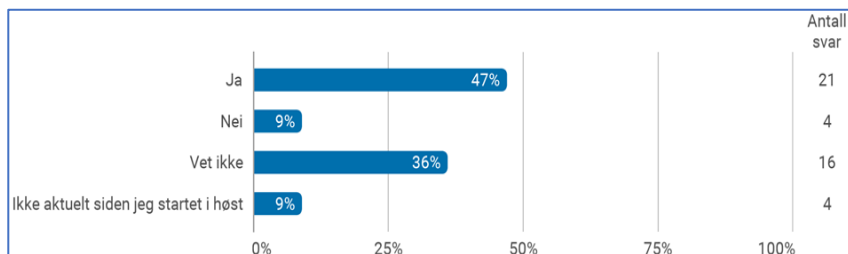
Figur 8 over viser at 19 av 33 respondentene forteller at skolene har gjennomgått elevens IOP med eleven og/eller elevens foresatte, mens 12 respondenter svarer at de ikke har hatt en slik gjennomgang med skolen.



Figur 9 (Kilde: Spørreundersøkelse blant de 4 utvalgte skolene)

Figur 9 over viser at omtrent halvparten av respondentene forteller at skolen har gjennomgått årsrapporten med eleven og/eller elevens foresatte, mens 11 respondenter svarer at de ikke har hatt en slik gjennomgang med skolen. Sju respondenter har svart at de ikke vet om de har hatt en slik gjennomgang.

Det er et gjennomgående trekk i elevdokumentasjonen vi har sett på at det ikke er dokumentert eller opplyst om og når eller hvordan eleven eventuelt er hørt i saken sin.



Figur 10 (Kilde: Spørreundersøkelse blant de 4 utvalgte skolene)

Figur 10 over viser i hvilken grad respondentene sier at skolen etterspurte elevens og/eller foresattes mening om trivsel, læring og utvikling ved utarbeidelse av årsrapporten. 21 respondenter svarer at skolen i den forbindelse spurte om deres mening mens hhv. 4 og 16 respondenter svarte nei eller at de ikke visste om skolen hadde spurt om deres mening.

Revisjonen fant ikke individuelle opplæringsplaner der elevens synspunkter kom fram.

9.6 VURDERINGER

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

Der hvor det ikke foreligger et enkeltvedtak om spesialundervisning ved skolestart skal skolene treffe et tidsbegrenset vedtak om spesialundervisning. Selv om det ikke kan stilles samme krav til et tidsbegrenset vedtak som til et enkeltvedtak, så tyder gjennomgangen av elevmappene på at de tidsbegrensede vedtakene er lite klare og tydelige. Dette gjelder både omfang, innhold og kompetanse. Noen av de gjennomgåtte tidsbegrensede vedtakene er så å si «blanke». Revisjonen mener at en mal for tidsbegrensede vedtak i Elements, og en beskrivelse av tidsbegrenset vedtak i rutinen om spesialundervisning kunne bidratt til å avhjelpe dette.

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

- **Vedtaket skal være klart og tydelig når det gjelder omfang, innhold og kompetanse**
- **Det skal lages en individuell opplæringsplan som bygger på vedtaket**
- **Skolen skal en gang i året utarbeide en årsrapport som gir en vurdering av om eleven har nådd målene i IOP.**
- **Skolen må ha oversikt over eventuelle avvik mellom planlagt og faktisk gjennomført spesialundervisning. Tapt spesialundervisning skal tas igjen dersom det er pedagogisk forsvarlig.**
- **Eleven og elevens foresatte bør involveres i evalueringen og det skal legges vekt på deres syn.**

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

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

Det er utarbeidet mal for vedtak om innvilgelse og avslag på spesialundervisning. Malen er tilgjengelig i Elements og Kvalitetsverktøyet i Innlandet fylkeskommune. Alle skolene opplyser at de har brukt denne malen ved utarbeidelse av enkeltvedtak skoleåret 2022/23.

Alle enkeltvedtakene som er undersøkt for skoleåret 2022/23 er utarbeidet med utgangspunkt i malen. Bruk av mal skal sikre at vedtaket inneholder krav i henhold til lovverket. Selv om alle benytter seg av malen, er det likevel forskjeller på hvor klare og tydelige vedtakene framstår. I noen av dokumentene mangler det opplysninger eller opplysningene som gis er såpass vage at de kan være vanskelig å forholde seg til. I flere vedtak henvises det til sakkyndig vurdering i begrunnelsen, uten at denne er vedlagt eller at de aktuelle delene fra sakkyndig vurdering er tatt inn i vedtaket.

Revisjonen har vurdert samsvar mellom innholdet i vedtak om spesialundervisning knyttet opp mot det som anbefales i sakkyndig vurdering fra PPT. Revisjonen vurderer at der er høy grad av samsvar mellom sakkyndig vurdering fra PPT og vedtak om spesialundervisning, men det likevel var en del saker hvor revisjonen ikke kunne konkludere. I de tilfeller hvor det ikke kan vurderes om det er samsvar mellom dokumentene når det gjelder *omfang* så skyldtes det i hovedsak at det var avvik i omfanget av årstimer eller at omfanget med årstimer manglet i ett eller flere fag med spesialundervisning. I de tilfeller hvor det ikke er samsvar mellom dokumentene når det gjelder *innhold* så skyldes dette at vesentlige opplysninger var utelatt i ett av dokumentene.

I de tilfeller hvor det ikke er samsvar mellom dokumentene når det gjelder *kompetanse* til undervisningspersonell så skyldtes dette i hovedsak at angitt kompetanse var endret, at kompetansen ikke var angitt eller at det var uklart hva som var kompetansen til vedkommende.

Revisjonens vurdering er at det gjennomgående mangler individuell begrunnelse for enkeltvedtakene.

I de tilfellene der det er avvik mellom den sakkyndige vurderingen og enkeltvedtaket om spesialundervisning, stilles det særlige krav til begrunnelsen. Revisjonens vurdering er at begrunnelsen som er gitt i enkeltvedtaket ikke alltid tilfredsstillende disse kravene.

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

Det er utarbeidet mal for IOP. Malen er tilgjengelig i Elements og Kvalitetsverktøyet i Innlandet fylkeskommune.³⁰ Det er angitt frist for utarbeiding av elevens IOP i årshjul for elever med spesialundervisning. Det er gjennomgående i de individuelle opplæringsplanene som er undersøkt at denne fristen ikke ble overholdt i skoleåret 2021/22 og så langt i skoleåret 2022/23.

Revisjonens vurdering er at det er høy grad av samsvar mellom vedtaket om spesialundervisning og IOP. I de tilfeller hvor det ikke kan vurderes om det er samsvar mellom dokumentene skyldes det i noen saker at både innholdet i opplæringen og målene for den enkelte elev beskrives generelt og er lite konkretisert i den individuelle opplæringsplanen. I noen tilfeller manglet det IOP i ett eller flere av fagene med spesialundervisning eller eleven manglet læringsmål og/eller innhold i opplæringen og/eller arbeidsmåter for å nå målene i ett eller flere fag med spesialundervisning.

Ved en av skolene kan vi for flere elever ikke se om det er samsvar mellom enkeltvedtaket og elevenes IOP fordi innholdet i enkeltvedtaket om spesialundervisning baserte seg på elevenes midlertidige IOP.

Elevens IOP skal bygge på enkeltvedtaket om spesialundervisning, og skolene kan ikke bruke en IOP overfor en elev før det er fattet et enkeltvedtak som gir eleven rett til spesialundervisning. Gjennomgangen av elevmappene tyder på at skolene i enkelte tilfeller gir elevene spesialundervisning fra skolestart selv om det ikke foreligger et enkeltvedtak om spesialundervisning. Dette betyr at praksisen ved en av de utvalgte skolene med bruk av midlertidige individuelle opplæringsplaner er i strid med opplæringsloven.

Det er avdelingslederne med ansvar for spesialundervisning som har ansvar for å sikre at IOP blir ferdigstilt innen gitte frister, og at planene bygger på enkeltvedtaket om spesialundervisning. Arbeidet med oppfølging av IOP beskrives av flere av flere som utfordrende. Avdelingslederne beskriver utfordringer knyttet til å gi lærerne tilgang til IOP-dokumentet, det er stor variasjon i hva faglærere skriver i elevens IOP og det er stor variasjon i hvilken erfaring faglærere har med å bruke IOP som arbeidsverktøy.

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

Det er utarbeidet mal for årsrapport. For skoleåret 2022/23 er malen for årsrapport brukt i de fleste elevmappene som er undersøkt. Det følger av malen at faglærer skal gi en oversikt over den opplæring som er gitt eleven samt en vurdering av elevens utvikling, arbeidsmetoder og organisering av undervisningen i faget/fagene med spesialundervisning.

³⁰ Det er etter at datainnsamlingen er ferdigstilt opplyst fra PPT at det skal utarbeides to IOP-maler. En med og uten avvik fra Læreplanverket, og en med store avvik fra Læreplanverket

Revisjonens vurdering er at det i enkelte tilfeller er vanskelig å se samsvar mellom elevens IOP og den faktiske gjennomføringen i faget/fagene. Dette skyldes at det er stor variasjon mellom faglærere både innad ved de enkelte skolene og mellom skolene i hvilken grad de svarer ut punktene i malen. Årsrapportene er i de fleste tilfellene kortfattede. Flere av rapportene kan leses som avskrift av elevens IOP uten at elevens utvikling knyttet til målene i IOP kommer frem av rapporten.

I så å si alle de gjennomgåtte årsrapportene har faglærerne krysset av for at eleven fortsatt har behov for spesialundervisning i faget/fagene. Det var også et flertall som vurderte at eleven ikke hadde behov for en ny sakkyndig vurdering fra PPT.

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

Revisjonens vurdering er at manglende rutiner ved skolene for registrering av bortfall av timer med spesialundervisning kan medføre tap av spesialundervisning. Innlandet fylkeskommune viser til vikarplaner ved generelt fravær av undervisningspersonell, men dette knyttes ikke opp mot eventuelt bortfall av spesialundervisning.

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

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

Undersøkelsene viser at elev/foresatte i varierende grad opplever at skolene har gått igjennom sentrale dokumenter knyttet til spesialundervisningen.

Det er et gjennomgående trekk ved gjennomgang av årsrapportene i elevmappene at det mangler dokumentasjon på elevens stemme. Det er dermed vanskelig å se i hvilken grad eleven har vært involvert i evalueringen av sin trivsel, læring og utvikling.

9 ER TIDLIGERE ANBEFALINGER FRA REVISJONER OM SPESIALUNDERVISNING HENSYNTATT?

Problemstilling 4:

Har Innlandet fylkeskommune hensyntatt anbefalinger som ble gitt i tidligere gjennomførte forvaltningsrevisjoner i tidligere Hedmark og Oppland fylkeskommuner?

Det ble gjennomført forvaltningsrevisjoner om spesialundervisning i Oppland i 2017 og 2019, og i Hedmark i 2018. Disse revisjonene ga noen anbefalinger til forbedringer. I og med at det er gått noen år, og fylkeskommunen har arbeidet med å samordne de tidligere ordningene i hhv. Oppland og Hedmark, er formålet med dette kapitlet å undersøke hvorvidt anbefalingene er hensyntatt. I dette legger vi at formålet med anbefalingen er fulgt opp.

9.1 FORVALTNINGSREVISJON OPPLAND FYLKESKOMMUNE

Anbefalinger i forvaltningsrevisjonsrapport fra Innlandet revisjon IKS om «Kvalitet i spesialundervisningen» (Rapport 25-2019) var at Oppland fylkeskommunen burde:

•Endre malen for individuell opplæringsplan (IOP) i Lærernes arbeidsplattform (LAO) slik at den viser til vedtak om spesialundervisning, og ikke sakkyndig vurdering, som grunnlagsdokument.

LAO er i dag faset ut. VismalnSchool (VIS) er det verktøyet som etter hvert skal brukes.

Malen for individuell opplæringsplan som benyttes av Innlandet fylkeskommune er endret sammenlignet med den tidligere malen som Oppland brukte, og den nye malen viser til vedtak om spesialundervisning som grunnlag for IOP, ikke til sakkyndig vurdering. Selv om malen er endret, viser likevel gjennomgangen av elevmapper ved de utvalgte skolene at det er tilfeller der det vises til tilrådingen fra PPT som grunnlag for IOP istedenfor til vedtaket om spesialundervisning.

•Se nærmere på hvordan det tydeligere kan komme frem i sakkyndig vurdering, vedtak og IOP hvilken kompetanse (assistent, lærer osv) som skal benyttes i opplæringstilbudet og i hvilket omfang.

I malene til sakkyndig vurdering, enkeltvedtak om spesialundervisning og IOP etterspørres det hvilken kompetanse som skal benyttes i opplæringstilbudet.

- I malen til sakkyndig vurdering stilles det følgende spørsmål under tilråding i programfag og fellesfag om nødvendig kompetanse: «Hvilken kompetanse tilrås for å gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringstilbudet, spesifikk kompetanse?»
- I malen til vedtaket om spesialundervisning skal det under punktet om kompetanse angis om undervisningspersonellet er: «lærer, lærer med spesialpedagogisk kompetanse, logoped, elevveileder/miljøarbeider, assistent».
- I malen til IOP fremkommer følgende i teksten før målene til eleven angis: «Den individuelle opplæringsplanen (IOP) omfatter de fagene/områdene hvor eleven skal ha spesialundervisning. ... Der eleven følger læreplanene for fag fullt ut, vil IOP-en omhandleorganisering, bruk av særskilt kompetanse og/eller særskilte hjelpemidler».

•Sørge for at skolene begrunner eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering i vedtak om spesialundervisning.

I malen for vedtak om spesialundervisning står det under «Opplæringstilbudet» at «Vedtaket må klart og tydelig angi hva slags opplæringstilbud eleven skal ha ... Dersom det gjøres avvik fra den sakkyndige vurderingen, må avviket begrunnes og det må klart fremgå hva avviket består i».

Selv om malen gir klare føringer, har gjennomgangen av elevmapper vist tilfeller hvor avvik fra sakkyndig vurdering ikke er begrunnet i vedtak om spesialundervisning, eller at avviket først kommer frem i elevens IOP.

•Se nærmere på hvordan skolene kan sikre at alle elever med spesialundervisning har opplæringstilbudet hjemlet i et vedtak om spesialundervisning.

Bakgrunnen for denne anbefalingen var at det ikke skal startes opp med spesialundervisning før det foreligger et vedtak.

Der elev over 15 år/foresatt ikke har bedt om at spesialundervisning vurderes, må det foreligge samtykke før det kan fattes vedtak. Innlandet fylkeskommune opplyser at de pr. april 2023 er i dialog med Statsforvalteren og fylkesadvokaten mht. utarbeidelse av et samtykke før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning.

Det skal ikke fattes enkeltvedtak om spesialundervisning ved den videregående skolen som er basert på en sakkyndig vurdering fra ungdomsskolen, men det er adgang til å fatte et tidsbegrenset vedtak (TBV). Det tidsbegrensede vedtaket gjelder frem til sakkyndig vurdering fra PPT foreligger, forutsatt at eleven er henvist til PPT med samtykke. Vurdering av tidsbegrenset vedtak gjelder ikke bare ved overgang mellom ungdomsskole og videregående skole, men også i de tilfellene hvor det av ulike grunner må henvises til PPT for ny sakkyndig vurdering etter skolestart.

Enkelte avdelingsledere har opplyst at det fattes TBV om spesialundervisning selv om det ikke foreligger en sakkyndig vurdering fra PPT ved skolestart. Gjennomgangen av elevmappene viser at det mangler flere tidsbegrensede vedtak der det ikke foreligger sakkyndig vurdering fra PPT ved skolestart.

Revisjonen har ikke mottatt noen mal for TBV fra Innlandet fylkeskommune, og det står ikke noe om TBV i rutinen om spesialundervisning. Innlandet fylkeskommune har pr. april 2023 opplyst at det er startet et arbeid med bl.a. å lage mal om tidsbegrenset vedtak.

Det kommer videre frem av intervjuene med avdelingslederne at en av oppgavene er å sørge for at fristene i årshjulet, for blant annet å fatte vedtak om spesialundervisning, overholdes der behovet for spesialundervisning er kjent ved eller i forbindelse med skolestart.

Det er noe ulikt fra skole til skole hvordan avdelingsleder har oversikt over de elevene som har vedtak om spesialundervisning.

Det kommer frem av intervju med rådgiver for skoleutvikling ved Innlandet fylkeskommune at de har oversikt over dato for vedtak om spesialundervisning og sakkyndig vurdering fra PPT gjennom lister som sendes fra skolene. De lager seg oversikt over dato for vedtak om spesialundervisning og sakkyndig vurdering fra PPT, ut fra når skolene og PPT oppretter og registrerer dokumentene i Elements.

Fylkeskommunen opplyser at de får oversikt over elevers behov gjennom individuelt inntak. Enhet for inntak og skoletilbud har oversikt, og gjennom et samarbeidsdokument med skolene, fører de opp hva som eventuelt mangler av dokumentasjon. For elever med spesialundervisning, må sakkyndig vurdering, vedtak, IOP og årsrapport foreligge i elevmappene. Dersom ikke dette ligger i elevmappene vil skolen få en tilbakemelding fra Innlandet fylkeskommune.

I hvilken grad ovennevnte etterleves i praksis har ikke revisjonen undersøkt nærmere.

•Sørge for at skolene i årsrapporten vurderer elevens utvikling opp mot målene i IOP.

Denne anbefalingen har revisjonen vurdert i problemstilling 3 ovenfor.

•Sørge for at alle voksenpersoner som er involvert i elevers opplæringstilbud benytter IOP som et aktivt arbeidsdokument og grunnlag for det opplæringstilbudet eleven får.

Vi spurte avdelingslederne om hvordan de sørger for at faglærerne faktisk bruker IOP som et aktivt arbeidsdokument, og som grunnlag for enkeltelevers opplæringstilbud. De fortalte at det kan være en utfordring å ha kontroll med at den enkelte faglærer faktisk følger opp elevens IOP. En av avdelingslederne sa at

kontaktlærer har utviklingssamtale med elev/foresatt to ganger i året hvor tema kan være knyttet til elevens IOP.

Det er begrenset tilgang til systemet Elements, og dette blir problematisk når faglærere/kontaktlærere skal bidra inn i elevens IOP og årsrapport. I intervju har avdelingsledere sagt at de har laget sine egne systemer for å få gjennomført arbeidet med IOP og årsrapport inntil VismalnSchool (VIS) tas i bruk på dette området.

Flere skoler oppretter og bruker Teams som plattform med private kanaler der alle elevene ved skolen har sin egen mappe. Det lages egne skjema for hver elev med vedtak om spesialundervisning der faglærere som skal bidra inn i elevens IOP og årsrapport samskriver inn i dokumentet. Når IOP og årsrapport er ferdig sørger avdelingsleder for å scanne dokumentet inn i Elements og ekspedere det ut til eleven/foresatt.

En av de utvalgte skolene kopierer malen fra IOP og årsrapport inn i et eget Word-dokument. Lærerne som skal bidra inn i IOP og årsrapport skriver inn i dette dokumentet med elevens initialer. Når dokumentet er ferdig scannes dette inn i Elements og ekspederes ut. Avdelingsleder ved denne skolen opplyste at Word-dokumentet blir slettet etter at dokumentet har gått ut til elev/foresatt. Avdelingslederen tar utskrifter av de dokumenter som finnes om eleven i Elements, og som anses nødvendig for den enkelte faglærer å lese for å bidra inn i elevens IOP og årsrapport. Dokumentene legges i egne mapper på hver elev og oppbevares i hyller på avdelingsleders kontor. Vedkommende opplyste at kontordøren ble låst hver gang kontoret ble forlatt.

Innlandet fylkeskommune opplyser at det ifm. utfasing av LAO ble skrevet en veileder til skolene som brukte LAO med to ulike forslag til utarbeidelse av dokumenter rundt spesialundervisning. I tillegg fikk de informasjon om Elements og hvordan de kunne bruke private kanaler i Teams.

Enkelte informanter har opplyst om at det kunne vært ønskelig med noe mer informasjon ved utfasingen av LAO. Dokumentasjonen som er gjennomgått viser at de utvalgte skolene i hovedsak har brukt Teams i lukkede kanaler ved utarbeidelse av elevens IOP.

• Sikre at skolene utarbeider individuell opplæringsplan og årsrapport for alle elever med spesialundervisning, uavhengig av om de har karakterer eller ikke.

En av avdelingslederne vi intervjuet har opplyst at dersom elevene med vedtak om spesialundervisning får karakter i et fag, får de ikke en ordinær IOP. Disse elevene vil få en generell IOP der organisering, bruk av særskilt kompetanse og/eller særskilte hjelpemidler og det sosiale kommer frem. Av de gjennomgåtte elevmappene har ikke revisjonen sett eksempel på en generell IOP med det innhold som følger av opplysningene ovenfor.

Innlandet fylkeskommune er ikke satt opp som kopimottaker i malen til IOP, men er oppgitt som kopimottaker i malen for årsrapport. De opplyser pr. april 2023 at de ser på muligheten for å utvide oversikten de har over sakkyndige vurderinger og vedtak på elever til dato for IOP og årsrapport. Innlandet fylkeskommune opplyser at enhet for inntak og skoletilbud skal ha oversikt over dokumentasjonen som ligger i elevmappen på elever med spesialundervisning. Revisjonen har ingen nærmere dokumentasjon på om og hvordan Innlandet fylkeskommune kontrollerer at skolene utarbeider individuell opplæringsplan og årsrapport for alle elever med spesialundervisning, uavhengig av om de har karakterer eller ikke.

• Utarbeide skriftlige rutiner for at elevene får forsvarlig spesialundervisning når lærer er fraværende.

Ifølge informantene ved skolene, har skolene fremdeles ikke rutiner eller prosedyrer på hva skolen skal gjøre ved fravær av undervisningspersonell i timer med spesialundervisning. En skole informerte om at de har en vikarplan som følges ved fravær av lærere generelt ved skolen.

9.2 FORVALTNINGSREVISJON FRA HEDMARK FYLKESKOMMUNE

Anbefalinger i forvaltningsrevisjon om «Spesialundervisning i Hedmark fylkeskommune» (20. september 2018) var at:

1. Fylkeskommunen bør kontrollere at skolene dokumenterer sitt arbeid i ESA, dette inkludert:

a. skriftlig henvisning til PPT,

b. sakkyndig vurdering,

c. enkeltvedtak om spesialundervisning,

d. samtykker fra elev,

e. IOP,

f. årsrapport.

Revisjonen oppfatter at denne anbefalingen gjelder at Innlandet fylkeskommune skal ha rutiner/prosedyrer og maler for spesialundervisning samlet på ett sted, og at skolene dokumenterer sitt arbeid under 1 a-f i ett system.

På revisjonstidspunktet ligger noen rutiner og maler dobbelt i Elements og Kvalitetsverktøyet, men skolene skal dokumentere sitt arbeid under 1 a-f i den enkelte elevmappe i Elements. Innlandet fylkeskommune opplyser at bakgrunnen for at det ligger maler to steder, er fordi Elements, som er deres saks- og arkivsystem, har begrenset tilgang. De har derfor opprettet Kvalitetsverktøyet, hvor alle maler kan lastes ned som et arbeidsdokument.

Henvisning til PPT for vurdering av spesialundervisning og sakkyndig vurdering sendes til PPT Innlandet fylkeskommune. Dette gjelder for Hedmark fra 1. august 2022. Vi ser også av malene som gjelder enkeltvedtak om spesialundervisning og årsrapport at kopi av disse bl.a. skal sendes til Innlandet fylkeskommune.

Gjennomgang av elevmapper ved de utvalgte skolene viser at måten malen for enkeltvedtak om spesialundervisning blir brukt på fra skolens side kan føre til at bl.a. kopimottakere ikke kommer frem av vedtaket. Opplysninger fra skolene kan tyde på at der hvor mal for enkeltvedtak om spesialundervisning hentes fra Kvalitetsverktøyet kommer ikke valg eller tekst med adressat, dato, underskrift og kopimottakere frem. Ved overføring av dette vedtaket til elevmappen i Elements flettes automatisk riktige personopplysninger, dato og kopimottakere inn i Elements. Selve vedtaket, som sendes til elev/foresatte, er uten adressat, dato, underskrift og kopimottakere. Innlandet fylkeskommune opplyser at de er i gang med et arbeid hvor malene revideres, og hvor dette er ett av punktene som vil bli bearbeidet.

Ut fra revisjonens undersøkelser, kan vi ikke se at Innlandet fylkeskommune kontrollerer at skolene dokumenterer sitt arbeid under punktene a-f ovenfor i gjeldende datasystemer. Det er opplyst fra Innlandet fylkeskommune at de fører lister over antall elever med vedtak om spesialundervisning. Revisjonen har etterspurt oversikt over antall elever med spesialundervisning for skoleåret 2021/22 og så langt i 2022/23. Utover lister fra de utvalgte skolene, har ikke revisjonen mottatt oversikt over antall elever med vedtak om spesialundervisning for disse skoleårene.

Revisjonens spørsmål til Innlandet fylkeskommune om antall elever med vedtak om spesialundervisning i skoleåret 2021/22 og 2022/23 besvares med at det ikke er mulig å få opp antall elever med spesialundervisning i forrige skoleår fordi skolens årsmeldinger og kodesystemet i Innlandet fylkeskommune gir noe ulike svar. Når det gjelder antall elever med vedtak om spesialundervisning så langt i skoleåret så registreres disse manuelt når det er kapasitet hos Innlandet fylkeskommune.

Innlandet fylkeskommune opplyser, og viser til et svar gitt i prosjektet «Organisering av spesialundervisning», hvor det heter at: «Når det gjelder den enkeltes skoles rapportering i årsmeldingen ser vi at vi ikke har tydelig nok definert hvilken det tidsrommet de skal rapportere på. De fleste andre resultatene som skal analyseres i årsmeldingen legges inn i malen fra skoleeier. Men det gjelder ikke antall elever med vedtak om spesialundervisning. Det arbeides nå på oppdrag fra VIGO med en egen app som kan bidra til ett bedre tall- og analysegrunnlag for spesialundervisning».

2. Fylkeskommunen bør kontrollere at denne dokumentasjonen er tilfredsstillende.

Med bakgrunn i det som står i rapportens konklusjon, oppfatter revisjonen at formålet med denne anbefalingen var at den dokumentasjonen som er nevnt i punktet ovenfor lagres slik at den er gjenfinnbar for andre. Det er opplyst at dokumentasjonen ovenfor under 1 a-f legges på den enkelte elevs mappe i Elements. Dette følger også av intervjuer som er gjennomført ved skolene.

3. Fylkeskommunen bør vurdere om en i større grad skal involvere PPT i det systemrettede arbeidet.

Denne anbefalingen har revisjonen vurdert i problemstilling 2 ovenfor.

4. Fylkeskommunen bør fortsette arbeidet med å klargjøre grensegangene mellom hva som er spesialundervisning og hva som er tilrettelagt undervisning.

Informanter ved de utvalgte skolene har fortalt at de opplever at grensen mellom spesialundervisning og tilrettelagt undervisning kan være vanskelig å trekke³¹. Revisjonen er informert om at grensegangen er et tema som skal diskuteres i det nylig etablerte administrative nettverket, jf. Kapittel 5.4.

Innlandet fylkeskommune opplyser at kapasitetsbygging og kompetanseheving gjennom nettverk på flere nivåer er valgte strategier for å sørge for mest mulig likeverdig skjønnsutøvelse innen rammene som er satt i opplæringsloven. Hensikten med å løfte opp diskusjonen i det administrative nettverket er å skape en mer felles forståelse og likeverdig praksis. Samtidig kan det ikke settes opp klare linjer mellom hva som er hva, da dette må vurderes individuelt.

10 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

10.1 KONKLUSJONER

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

³¹ Grensegangen mellom tilpasset opplæring og spesialundervisning skal vurderes individuelt for hver enkelt elev når det kreves etter opplæringsloven. Skolen bygger på prinsippet om likeverdig og tilpasset opplæring for alle i en inkluderende skole. Prinsippet om tilpasset opplæring favner både den ordinære opplæringen og spesialundervisning. Elevens utbytte av den ordinære opplæringen ut fra elevens behov skal skjønnsmessig vurderes. Hva som er tilpasset opplæring og hva som er spesialundervisning vil derfor variere ut fra elevens behov og hva det ordinære opplæringstilbudet består av.

PROBLEMSTILLING 1 – OPPSUMMERING

Innlandet fylkeskommune har arbeidet aktivt med å få på plass felles rutiner og maler etter sammenslåingen av tidligere Hedmark og Oppland. Dette arbeidet pågår fremdeles. Vi har blant annet fått opplyst at det er opprettet fem arbeidsgrupper som evaluerer eksisterende rutiner og maler, og arbeider med å lage nye maler. Etter hvert skal VismaInSchool tas i bruk som skoleadministrativt system, men fylkeskommunen har måttet finne andre løsninger inntil dette systemet er på plass. Blant annet brukes private kanaler i Teams der bare personer som har en rolle i de konkrete sakene har tilgang.

PROBLEMSTILLING 2

Konklusjonene gis med bakgrunn i revisjonens vurderinger i kapittel 7.

Problemstilling 2: I hvilken grad bistår PPT skolene med systemrettet arbeid for å legge opplæringen til rette for elever med særlige behov?

Konklusjon:

Innlandet fylkeskommune har i stor grad gjennomført tiltak for å tilrettelegge at PPT skal kunne bistå skolene med systemrettet arbeid i opplæringen av elever med særlige behov.

Begrunnelse:

Konklusjonen er basert på en gjennomgang av dokumentasjon mottatt fra PPT og tilbakemeldinger fra informanter ved de videregående skolene og i PPT:

- En del rutiner for PP-tjenestenes systemrettede arbeid er kommet på plass, og det arbeides aktivt med å innarbeide flere.
- Både skolene og PPT er positive til at det nå er PP-rådgivere fysisk til stede ved alle skoler, og at systemrettet arbeid skal få større fokus.
- Det er utarbeidet ulike dokument i regi av Innlandet fylkeskommune som skal bidra til å avklare PPT sitt ansvar, roller og oppgaver
- Innlandet fylkeskommune har utarbeidet en samarbeidsavtale som skal benyttes ved bistand til systemrettet arbeid mellom skolene og PPT.

Selv om mange tiltak er på plass, er det fremdeles sårbarheter tilknyttet det systemrettede arbeidet.

De fleste dokumentene for PPT sitt systemrettede arbeid er nylig utarbeidet. Det har fram til nå vært noe ulik forståelse av hva PPT kan bidra med i skolenes kompetanse- og organisasjonsutvikling. For å få en lik forståelse av hva dette arbeidet består av, er det viktig at fylkeskommunen har søkelys på at informasjon når ut til alle som

skal eller kan ha et samarbeid med PPT. Det er viktig at fylkeskommunen legger til rette for at rutinene er tydelig på hvilken rolle PPT skal ha ved skolene.

Det har i etterkant av omorganiseringen vært et etterslep i arbeidet med å utføre sakkyndige vurderinger, noe som har medført redusert kapasitet til systemrettet arbeid.

Ved en av de utvalgte skolene manglet det på revisjonstidspunktet en PP-rådgiver med fast kontorsted på skolen. Selv om det var mulighet for bistand fra andre PP-rådgivere, var det fra skolens side et uttalt behov for fysisk tilstedeværelse for i større grad å kunne bistå i det systemrettede arbeidet.

PROBLEMSTILLING 3

Konklusjonene gis med bakgrunn i revisjonens vurderinger i kapittel 8.

Problemstilling 3: I hvilken grad gjennomføres spesialundervisning i tråd med enkeltvedtak om spesialundervisning og IOP når det gjelder omfang, innhold og kompetanse?

Konklusjon:

Revisjonen mener spesialundervisning i stor grad gjennomføres i tråd med enkeltvedtak og IOP, men fordi en del dokumenter ikke er utfylt i henhold til mal, vil det i noen saker være vanskelig å se om dette er tilfelle.

Begrunnelse:

Det er stor grad av samsvar mellom elevens sakkyndige vurdering fra PPT, enkeltvedtaket om spesialundervisning og IOP. Revisjonen har sett noen få avvik fra sakkyndig vurdering i enkeltvedtaket om spesialundervisning der dette kommer klart frem og begrunnes. Revisjonen mener likevel at det i de gjennomgåtte elevmappene er flere avvik fra sakkyndig vurdering i enkeltvedtaket om spesialundervisning som ikke kommer frem eller begrunnes. Det er også enkelte avvik mellom enkeltvedtaket om spesialundervisning og elevens IOP.

Det varierer mellom faglærerne både innad i egen skole og mellom de utvalgte skolene hvilken informasjon de gir i årsrapporten om den opplæringen som eleven har fått, hvordan elevens utvikling har vært og hvordan arbeidsmetoder og organisering vurderes. Som følge av dette kan det være utfordrende å vurdere om eleven faktisk har fått spesialundervisning i tråd med elevens enkeltvedtak om spesialundervisning og IOP. Videre har ikke skolene et system som fanger opp avvik mellom elevens enkeltvedtak om spesialundervisning, IOP og årsrapport.

Gjennomgang av elevmapper tyder på at skolene i noen tilfeller gir elevene spesialundervisning fra skolestart selv om det ikke foreligger et enkeltvedtak om spesialundervisning eller et tidsbegrenset vedtak om spesialundervisning. Det er et brudd på opplæringsloven dersom skolene uten enkeltvedtak om spesialundervisning, gir tilrettelagt opplæring eller avvik fra Læreplanverket utover det som følger av kravene om tilpasset opplæring.

I noen tilfeller er årsrapporten til eleven en kopi av elevens IOP. Dette er ikke i henhold til opplæringsloven. Det er også tilfeller hvor læreren i årsrapporten ikke vurderer elevens utvikling opp mot målene som er satt i elevens IOP. Dette er et krav i opplæringsloven.

Skolene har ingen rutine om fravær eller et system for hvordan de skal håndtere fravær overfor elever med spesialundervisning. Når dette ikke er til stede mener revisjonen at det ikke er et system som sikrer at tapt spesialundervisning blir tatt igjen ved avlysning av timer der dette er pedagogisk forsvarlig.

PROBLEMSTILLING 4 - OPPSUMMERING

Revisjonen er bedt om å vurdere hvorvidt anbefalinger i tidligere rapporter om samme tema er fulgt opp. De fleste av anbefalingene gjelder sentrale punkter for å få et system knyttet til spesialundervisning som er i tråd med lover, forskrifter og føringer fra Utdanningsdirektoratet. Som det framgår av denne rapporten, er det gjort mye arbeid med å få på plass felles systemer og rutiner siden 2020, og vi oppfatter at rutinene og malene er lagt opp til å følge lover, forskrifter og statlige føringer.

En av anbefalingene som vi oppfatter ikke er fulgt opp er at skolene bør ha skriftlige rutiner slik at elevene får forsvarlig spesialundervisning når lærer er fraværende. Elevene har krav på spesialundervisning som framgår av vedtaket, og det er derfor nødvendig at skolene har et system for å se når spesialundervisning faller bort og kunne erstatte denne.

10.2 ANBEFALINGER

ANBEFALINGER PROBLEMSTILLING 2

- Innlandet fylkeskommune bør sikre at rutiner og prosedyrer om det systemrettede arbeidet iverksettes og etterleves både i PPT og ved de videregående skolene.
- Innlandet fylkeskommune bør sikre at de har oversikt over det systemrettede arbeidet som gjennomføres ved de videregående skolene.

ANBEFALINGER PROBLEMSTILLING 3

- Innlandet fylkeskommune bør sørge for at malene for vedtak, IOP og årsrapport benyttes i henhold til rutinene, og sikre at følgende krav og føringer følges:
 - samtykke fra elev/foresatte skal foreligge før det skal fattes vedtak om spesialundervisning
 - enkeltvedtak om spesialundervisning skal fattes før det gis tilrettelagt opplæring eller gjøres avvik fra Læreplanverket
 - enkeltvedtaket om spesialundervisning må utformes så klart og tydelig at det er mulig å vurdere om eleven får den spesialundervisningen som vedkommende har krav på
 - begrunnelsen i enkeltvedtaket om spesialundervisningen skal oppfylle kravene i forvaltningsloven og føringer i veilederen
 - elevenes IOP skal tydelig beskrive elevens læringsmål, innholdet i opplæringen og hvordan denne skal organiseres
 - skolene skal ha et system som sikrer at tapt spesialundervisning tas igjen der det er pedagogisk forsvarlig

- Innlandet fylkeskommune bør sørge for at det opprettes en rutine og mal for tidsbegrensede vedtak
- Innlandet fylkeskommune bør sikre at elev/foresatte involveres i saker om egen opplæring i tråd med gjeldende regelverk.

REFERANSER

Fylkeskommunale dokumenter:

- Maler for sakkyndige vurdering, enkeltvedtak om spesialundervisning, individuell opplæringsplan, pedagogisk rapport og årsrapport
- Rutine for overgang fra ungdomsskole til videregående skole
- Rutine for oppfølging av spesialundervisning
- Rutinebeskrivelser/Årshjul for spesialundervisning
- Rutiner i PP-tjenesten i Innlandet fylkeskommune
- Rutine for PPTs arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling i skolen
- Samarbeidsavtale mellom PPT og skolen
- Tilstandsrapport for videregående opplæring i Innlandet fylkeskommune skoleåret 2020/2021
- Tilstandsrapport for videregående opplæring i Innlandet fylkeskommune skoleåret 2021/2022
- Årsmeldinger fra de videregående skolene skoleårene 2020-21 og 2021-22

Øvrige dokumenter:

- Barne- og familiedepartementet: FNs konvensjon om barnets rettigheter (ratifisert av Norge 1991)
- Barneombudet: Om spesialundervisning i norsk skole: «Uten mål og mening» (2017)
- Innlandet Revisjon IKS (2019): Kvalitet i spesialundervisning Oppland fylkeskommune. Rapport 25-2019.
- Kunnskapsdepartementet (1998): Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova).
- Kunnskapsdepartementet (2006): Forskrift til opplæringsloven.
- Kunnskapsdepartementet (2019): Meld. St 6 (2019-20) «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO».
- Kunnskapsdepartementet (2011): Meld. St. 18 (2010–2011) «Læring og fellesskap»
- Kunnskapsdepartementet «NOU 2019:3 «Nye sjanser – bedre læring — Kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp»
- Kunnskapsdepartementet (1998): Ot.prp. nr. 46 (1997-98) Om lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)
- Kunnskapsdepartementet (2023): Prop. 57 L (2022-2023) Lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (opplæringslova)
- Kvello og Wendelborg 2003, «Det kommunale hjelpeapparatet for barn og unge: kommunestørrelse relatert til organisering av, samarbeid mellom og effektiviteten i hjelpeapparatet»
- Markussen E, mfl. (2019): «... respekten for forskjelligheten ...» En studie av spesialundervisning i videregående opplæring i Norge skoleåret 2018–2019. Rapport 2019:12. NIFU.
- NKRF: Veileder i forvaltningsrevisjon. Revidert 2016.
- Nordahl, Thomas, mfl. (2018) Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging.
- Utdanningsdirektoratet (2021): Veilederen spesialundervisning. Juni 2014, sist endret 11.1.21
- Utdanningsdirektoratet (2017): Veiledning til bruk av barnekonvensjonen i saksbehandlingen
- Utdanningsdirektoratet (2022): Utdanningsspeilet 2022
- Utdanningsdirektoratet (2022): Kvalitetskriterium i PP-tenesta



Innlandet
fylkeskommune

Kompetanse og tannhelse

Innlandet Revisjon IKS

Deres ref:

Vår ref:
2023/9885-2
Paal Ivar Morken Andersen

Dato:
22.05.2023

Tilsvar på forvaltningsrevisjonsrapport - Oppfølging av elever med behov for spesialundervisning

Fylkeskommunedirektøren viser til utkast til forvaltningsrevisjonsrapport fra Innlandet revisjon om oppfølging av elever med behov for spesialundervisning. Fylkeskommunedirektøren er bedt om å komme med sitt tilsvar på spørsmål reist i revisjonens brev av 05.05.23. Svarfrist er satt til 19.05.23.

Rapporten vil være viktig i det videre arbeidet med å forbedre kvaliteten på spesialundervisningen ved de videregående skolene i Innlandet fylkeskommune.

Gjennomgangen viser at arbeidet med å innfri målsettingene for etableringen av den fylkeskommunale PP-tjenesten er godt i rute. Dette er positivt, og gir et solid utgangspunkt for videre utvikling og forbedring av tjenesten.

Rapporten viser også at det er gjennomført en rekke tiltak for å tilrettelegge for at PPT kan støtte skolene i det systemrettede arbeidet knyttet til elever med særlige behov. Dette er en pågående prosess som vil ta tid. Viktige deler i dette arbeidet vil være implementeringen av den nye opplæringsloven og oppstarten av kompetanseutvikling i tråd med den statlige strategien "Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis". Forvaltningsrevisjonen og dens anbefalinger vil være verdifull i vårt arbeid med å utvikle en helhetlig praksis for spesialundervisningen. Funn og anbefalinger i rapporten vil bli tatt med når fremtidige tiltak og planer blir utformet.

Det er vist at det er variasjoner mellom skolene på ulike områder, og det er derfor viktig å følge opp og klargjøre forventningene til skolene. Dette vil være en prioritet i arbeidet for å sikre lik praksis og likeverdige tilbud.

Fylkeskommunedirektøren ser det nødvendig å kommentere noen punkter i rapporten. Det presiseres at regionskontorene i PPT ikke ledes av fagkoordinator, men at fagkoordinatoren er ansvarlig for koordineringen av arbeidet på regionskontorene (jf. rapportens side 30). Når det gjelder organiseringen av arbeidet (også side 30), er det korrekte at PPT har faste møter med hele tjenesten på Teams hver 14. dag, i tillegg til regelmessige fysiske samlinger hver

Postadresse:
Postboks 4404
Bedriftssenteret
2325 Hamar

Besøksadresse:
Innlandet fylkeskommune
Parkgata 64
Hamar

Telefon: +47 62 00 08 80
E-post: post@innlandetfylke.no
Internett: www.innlandetfylke.no
Org.nr.: 920717152

sjette uke. Det gjennomføres også faste "regionsmøter" en dag i uken, som er møter med fastsatt agenda i alle regionene.

Fylkeskommunedirektøren erkjenner at det er en utfordring at de tidsbegrensede vedtakene på enkelte skoler ikke er tilstrekkelig klare og tydelige. Dette er ikke tilfredsstillende. Det er planlagt tiltak for å tilrettelegge og veilede skolene i utformingen av enkeltvedtak fra neste skoleår.

Når det gjelder funnet i rapporten (side 55) om at det ikke er dokumentert at elevens stemme kommer tydelig nok frem i utforming og vurderinger av tilbudet om spesialundervisning, ser fylkeskommunedirektøren denne utfordringen. Det er allerede utarbeidet hjelpetekst i maler som skal veilede skolene i å øke synligheten av elevens stemme. Dette er også vektlagt i utkastet til ny opplæringslov som vil bli fremmet for vedtak i Stortinget før sommerferien.

Fylkeskommunedirektøren anser anbefalingene i rapporten som nyttige og relevante. Det er allerede igangsatt arbeid i samarbeid med skolene for å forbedre dagens samhandling mellom PPT og skolene, samt skolenes saksbehandling knyttet til spesialundervisning. Rapportens funn og anbefalinger vil bli tatt med i videre arbeid med spesialundervisningen i Innlandet fylkeskommune.

Med vennlig hilsen

Tron Bamrud
Fylkeskommunedirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.