



---

*Forvaltningsrevisjon*

***Oppfølging av  
elever med særskilt  
behov***

*Fauske kommune*

---

## FORORD

Forvaltningsrevisjon er en pålagt oppgave i henhold til kommunelovens § 77 nr 4. Formålet med forvaltningsrevisjon er å utføre systematiske undersøkelser av den kommunale tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og økonomiske forvaltning, herunder se etter muligheter til forbedringer, eventuelt påpeke svakheter og mangler.

I Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2015 har kommunestyret i Fauske prioritert dette prosjektet på fjerdeplass. Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen. Ansvarlig for gjennomføring av undersøkelsen har vært forvaltningsrevisor Svein Erik Moholt.

Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen.

Bodø, den 26.11.2013



Svein Erik Moholt  
ansvarlig forvaltningsrevisor

**Innhold:**

0. SAMMENDRAG .....	4
1. INNLEDNING .....	6
2. FORMÅL, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER .....	6
2.1 FORMÅL.....	6
2.2 PROBLEMSTILLING .....	6
2.3 AVGRENSNINGER .....	6
3. METODE OG GJENNOMFØRING .....	7
4. REVISJONSKRITERIER.....	7
5. FAKTA OG VURDERINGER.....	8
5.1 Er saksgangen i spesialundervisningen i tråd med regelverk og .....	8
5.1.1 REVISJONSKRITERIER.....	8
5.1.2 FAKTA .....	9
5.1.3 VURDERING .....	13
5.2 I hvilken grad har kommunen et internkontrollsystem for oppfølging av om spesialundervisningen følges opp i tråd med kravene? .....	16
5.2.1 REVISJONSKRITERIER.....	16
5.2.2 FAKTA .....	16
5.2.3 VURDERING .....	17
6. KONKLUSJON .....	18
7. ANBEFALING .....	21
8. RÅDMANNENS KOMMENTAR .....	22
Vedlegg 1 – Rådmannens kommentar .....	23

## 0. SAMMENDRAG

Salten kommunerevisjon IKS har i denne undersøkelsen sett nærmere på kommunens arbeid med spesialundervisning og oppfølging i forhold til internkontroll og kvalitet i skoleavdelingen. Formålet har vært å undersøke tjenestens forvaltningspraksis i arbeidet med spesialundervisning og om kommunen har rutiner og systemer for oppfølging av tjenesten.

I undersøkelsen ligger følgende problemstilling til grunn:

1. Er saksgangen i spesialundervisningen organisert i tråd med regelverk og anbefalinger?
2. I hvilken grad har kommunen et internkontrollsystem for oppfølging av om spesialundervisningen følges opp i tråd med kravene?

Innsamlingen av data baserer seg på intervju med konst enhetsleder skole og rektorer ved Vestmyra og Valnesfjord skoler. Videre er det foretatt gjennomgang av elevmapper samt dokumentstudier.

Undersøkelsen er avgrenset til å se på forvaltningsmessig gjennomføring av spesialundervisning samt hvilke systemer og rutiner tjenesten har for kvalitetssikring og oppfølging.

Rapporten konkluderer med følgende:

Etter revisjonens vurdering har kommunen rutiner for førtilmeldingsarbeidet og at det gjøres vurderinger av spesialpedagogteam før tilmelding. Tilmeldingene inneholder pedagogisk rapport og samtykke fra pårørende.

De sakkyndige vurderingene inneholder etter revisjonens oppfatning de påkrevde vurderingsmomenter i forhold til utredning og tilråding. Etter revisjonens oppfatning er det grunn til å stille spørsmålstegn ved at en så stor andel av de sakkyndige vurderingene har varighet på 3-4 år. Dette skal bare gjøres i tilfeller hvor elevens behov vurderes som mer eller mindre uendret.

Det fremgår i denne undersøkelsen at det er innført venteliste ved PP- tjenesten, og at denne har til dels lang ventetid. Dette er et brudd på elevenes rett til spesialundervisning, og er et avvik i forhold til Opplæringslovens § 5-1<sup>1</sup>.

Gjennomgangen viser at det gjøres årlige vedtak og at disse ligger i elevmappene. Vedtakene inneholder angivelse av årstimer og opplysning om klageadgang. Ved spesielt en

---

<sup>1</sup> Se veileder om spesialundervisning, s 66.

av de undersøkte skolene er vedtakene mangelfulle ved at de ikke angir det opplæringstilbud eleven skal ha. Dette overlates til den individuelle opplæringsplanen. Dette er feil praksis og er et avvik jfr Oppl lovens § 5-1 annet ledd<sup>2</sup>.

Ved en av skolene er det også gjort avvik fra sakkyndig vurdering uten at dette er begrunnet i vedtaket. Dette skal gjøres. Revisjonen har observert at det i et slikt tilfelle ble påklaget av de pårørende.

Tjenesten har gjennomgående ikke gjort bruk av avslagsvedtak der eleven ikke hadde rett til spesialundervisning. Dette betyr at klageadgangen bortfaller da det ikke er klagerett på sakkyndige vurderinger.

I de elevsakene revisjonen har gjennomgått har det forekommet at det har tatt 7, 8 og 9 måneder fra sakkyndig vurdering har forelagt, til rektor har fattet vedtak. Dette har medført at eleven ikke har fått spesialundervisning før i påfølgende skoleår. Etter revisjonens oppfatning er dette kritikkverdig.

Gjennomgangen av individuelle opplæringsplaner tyder på at disse oppfyller minimumskrav, men i en del observerte tilfeller har hatt nokså tynt innhold.

Det er i forhold til spørsmålet om kommunens internkontroll med spesialundervisningen, vist til at skolene i Fauske har vært selvstendige tjenesteenheter med nokså store muligheter til å utvikle egne praksiser. Dette samtidig med at kommunen har hatt en minimumsbemanning i skoleeierfunksjonen.

Tjenesten gjennomfører rektormøter, det er gjennomført fagsamling i førtilmeldingsarbeidet, det har pågått et arbeid med å utvikle felles maler og PPT jobber nært med kommunen. Det er flere faktorer som bidrar til å styrke kommunens gjennomføring innen spesialundervisning.

Tilbakemelding fra en av rektorene tyder på at det ikke har vært gjennomført noen form for internkontroll med egne skoler i forhold til spesialundervisning. Funn i forhold til mangler ved vedtak ved spesielt en av skolene over tid, mener revisjonen underbygger dette, og at skoleeiers oppfølging ikke har vært god nok.

---

<sup>2</sup> Se veileder om spesialundervisning, s 69.

## **1. INNLEDNING**

I denne rapporten går vi inn og ser på systemer og rutiner i måten det jobbes på i pp-tjenesten og i skoleetaten i Fauske kommune. Tall viser at det i kommunen over tid har vært et høyt nivå på bruk av spesialundervisning. I denne forbindelse har vi gjort en undersøkelse av hvordan det jobbes i forhold til tilmelding av elever til pp-tjenesten og om hvordan krav til gjennomføring av spesialundervisning ivaretas.

Vi har videre sett på hvilken internkontroll kommunen har for oppfølging av arbeidet med spesialundervisning. Om praksis tilfredstiller krav i opplæringsloven på dette området.

Organiseringen i kommunen på oppvekstområdet er følgende: Kommunalsjef for samhandlingsområdet oppvekst kultur, enhetsleder for skole, samt en stilling som skolefaglig rådgiver (ubesatt i 2013) Barnehage har egen enhetsleder og er under samme samhandlingsområde, men ikke underlagt skoleavdelingen.

## **2. FORMÅL, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER**

### **2.1 FORMÅL**

Formålet med prosjektet er å få vurdert i hvilken grad kommunen etterlever føringer i lov og veileder om spesialundervisning.

### **2.2 PROBLEMSTILLING**

Av formålet har vi utledet følgende problemstillinger:

1. Er saksgangen i spesialundervisningen organisert i tråd med regelverk og anbefalinger
2. I hvilken grad har kommunen et internkontrollsystem for oppfølging av om spesialundervisningen følges opp i tråd med kravene?

### **2.3 AVGRENSNINGER**

Undersøkelsen er avgrenset til å se på forvaltningsmessig gjennomføring av spesialundervisning samt hvilke systemer og rutiner tjenesten har for kvalitetssikring og oppfølging. Det gjøres ikke overprøving av faglige vurderinger eller faglig skjønn.

### 3. METODE OG GJENNOMFØRING

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

Innsamlingen av data baserer seg på intervju med følgende personer: konst enhetsleder skole og rektorer ved Vestmyra skole (samt 2 inspektører) og Valnesfjord skole

I undersøkelsen er det også gått igjennom en god del skriftlig dokumentasjon og et utvalg elevmapper (på 5 ved hver skole). Utvalget av elevmapper utgjør ikke et representativt utvalg, men er en stikkprøve. Dette mener vi gir en pekepinn og indikasjon på tilstanden i tjenesten. Disse er valgt ut tilfeldig men med spredning over klassetrinn.

Etter revisjonens oppfatning er datainnsamlingen tilstrekkelig i forhold til å gjøre de vurderinger og trekke de konklusjoner som er gjort i denne rapporten.

### 4. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er en samlebetegnelse på de krav og forventninger som kan stilles til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon. Aktuelle kilder for utledning av revisjonskriterier er lover, forskrifter, retningslinjer, vedtak, avtaler og anerkjent teori. I denne undersøkelsen har vi lagt til grunn:

- Opplæringsloven
- Forvaltningsloven
- Spesialundervisning: Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning

## 5. FAKTA OG VURDERINGER

### 5.1 Er saksgangen i spesialundervisningen i tråd med regelverk og anbefalinger?

#### 5.1.1 REVISJONSKRITERIER

1. PEDAGOGISK RAPPORT: Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde fra til rektor når slike behov er til stades (Opplæringslovas §5-4). Resultatet i kartleggingen skal oppsummeres og inngå i den pedagogiske rapporten som evt sendes til PP- tjenesten
2. SAMTYKKE: Før det iverksettes en sakkyndig vurdering skal det innhentes samtykke fra foreldrene. Dersom det på forhånd foreligger en søknad om spesialundervisning fra foreldrene kan denne anses som et samtykke (Opplæringslovas § 5-4)
3. MOTTATT HENVISNING: PPT gir innen 3 uker en tilbakemelding til skole/barnehage om når utredningen kan finne sted. Hvis utredning starter innen denne tid sendes ikke brev.
4. SAKKYNDIG VURERING (SV): Før et vedtak fattes skal det foreligge en sakkyndig vurdering. Denne skal inneholde: (1) En *utredning* av elevens læreforutsetninger og utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. (2) En *tilråding* av hva slags opplæring som vil gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud. Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker er ikke legitim grunn til at det tar lang tid å utarbeide SV. Det er ikke adgang til å innføre ventelister (jf § 5-1).

*I NOU 1995:18 virker det som om det forutsettes at sakkyndige vurderinger skal utarbeides årlig. Dette vil ofte ikke være nødvendig dersom den sakkyndige vurderingen er grundig. Dette vil bare gjelde dersom elevens behov ser ut til å være mer eller mindre uendrede (Veileder spesialundervisning s 65)*

5. VEDTAK: Der det innvilges spesialundervisning skal det foreligge skriftlige vedtak. Disse skal opplyse om avgjørelsen, begrunnelsen for avgjørelsen og klageadgang. Vedtaket skal, i tillegg til en tilråding av omfanget av spesialundervisningen (skal gjøres i tid, helst årstimer), også klargjøre *hvilket* opplæringstilbud eleven skal få. (Forvaltningslovens §§ 24, 25 og 27, Oppl lovens § 5-1, samt "Veileder om spesialundervisning.."). Vedtaket skal være individualisert. Avvik fra sakkyndig vurdering må begrunnes. Også i de tilfellene hvor skolen kommer til at eleven ikke har behov for spesialundervisning, skal det treffes enkeltvedtak om det. Forvaltningsorganet skal «forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold» (forvaltningslovens § 11a)
6. IOP: For de elever som har vedtak om spesialundervisning skal det foreligge en individuell opplæringsplan (IOP). Planen skal vise mål for- og innholdet i opplæringen, samt hvordan denne skal drives (Opplæringslovens § 5-5).
7. HALVÅRSEVALUERING: For de elever som har vedtak om spesialundervisning skal skolen utarbeide en halvårlig skriftlig evaluering av IOP/oversikt over den opplæringen eleven har fått og en vurdering av elevens utvikling. Det skal også tas stilling til behov for fortsatt spesialundervisning (Opplæringslovens § 5-5)



### 5.1.2 FAKTA

#### *Førtilmelding*

I følge enhetsleder for skoletjenesten er førtilmeldingsarbeidet et område hvor man har hatt en faglig utvikling de siste årene. Det har kulminert med at en tilmelding skal ha et forarbeid. Tidligere var det mer slik at læreren hadde en utfordring i klassen, og så tok man det til rektor og leverte en tilmelding til PPT. Men slik foregår det ikke lengre. Han sier viere at de har tatt i bruk en handlingssirkel for hva som skal være gjort før det gjøres en tilmelding. Det skal gjøres en vurdering av elevens utbytte av ordinær undervisning, det skal være iverksatt tiltak i klassen for eleven over tid, og man skal se om det er en effekt av de eller ikke. For to år siden ble det gjennomført fagsamling angående handlingssirkelen der rektorer og inspektører deltok. Han gir uttrykk for at den brukes. Alle rektorene er kurset i dette og det har også vært tatt opp i samarbeidsmøter med PPT. Men de har ikke formalisert en rutinebeskrivelse på det. Men hvis det sendes inn en tilmelding til PPT uten at det følger med noe faglig utredning, så kommer den i retur.

Ved både Vestmyra og Valnesfjord skoler gjennomføres det i følge rektorer månedlige møter i spesialpedagogteam (s-team) der elever som oppfattes å ha spesielle utfordringer diskuteres. Ved Vestmyra gjennomføres dette med PP- rådgiveren til stede i møtet. Foreldre kan delta i møtet hvis de ønsker det, hvis ikke tas saken opp anonymt i møtet. I Valnesfjord diskuteres først saken i s-teamet og deretter på nytt i s-teamet med PPT til stede. Her tas det opp med foreldrene per telefon om PPT kan involveres. I forhold til dette opplyses det at man ikke har vært flink nok til å praktisere signerte samtykker i den forbindelse. Hvis foreldre ikke ønsker at PPT skal involveres, signerer de en bekreftelse på det.

Ved begge skolene praktiseres det i følge informantene, testing av elevene forut for tilmelding til PPT, enten initiert av s-teamet selv, eller foreslått av PPT.

I 4 av 5 elevmapper ved Vestmyra og i 3 av 6 elevmapper ved Valnesfjord lå ikke henvisningsskjemaet i elevmappa. I de henvisningene vi fant, forelå det pedagogisk rapport og opplysningsskjema fra foreldre. Samtykke fra pårørende er derved i disse sakene dokumentert.

#### *Mottatt henvisning*

Mappegjennomgangen ved skolene viser at i 7 av 11 mapper ligger ikke brev om mottatt henvisning fra PPT. Rektor ved Valnesfjord skole mener skolen mottar disse brevene fra PPT. Hun sier videre at de tar kontakt med PPT hvis det tar mer tid enn de har estimert, og de oppfordrer også foreldrene til å følge med.

Leder for PPT Indre Salten sier i forbindelse med faktaverifiseringen av denne rapporten, at det alltid sendes ut brev om mottatt henvisning med stipulert ventetid, hvis ikke saken påbegynnes med en gang.

### *Sakkyndig vurdering*

Sakkyndig vurdering forelå i 10 av de 11 undersøkte mappene. For en av de aktuelle elevene forelå det ikke sakkyndig vurdering. For den eleven hvor det ikke forelå sakkyndig vurdering, opplyser rektor at eleven har fått vedtak med bakgrunn i vurderinger gjort av BUP, Bufetat, barnevernet samt foreldre.

De sakkyndige vurderingene følger i stor grad en mal og tar stilling til påkrevde forhold som:

- Utbytte av ordinært opplæringstilbud
- Lærevansker
- Realistiske opplæringsmål
- Kan utfordringene avhjelpes
- Hvilken opplæring gir forsvarlig tilbud

I følge rektor ved Vestmyra skole er det veldig stor variasjon i kvaliteten på de sakkyndige vurderingene. I en del tilfeller oppleves det som et savn at de kunne være mer konkret som grunnlag for enkeltvedtakene.

For de 10 sakkyndige vurderingene som det er sett på, var to toårig, resten 3 eller 4 årig. Utfordringene for elevene er lese/skrivevansker, atferd, faglig svakhet, varig funksjonshemming og ADHD. I følge rektor ved Valnesfjord skole har vanligvis vurderingene en løpetid ut småskoletrinnet. Det er i hovedsak 3 eller 4 årige vedtak. Hun anslår at av 27 elever med sakkyndig vurdering, er det anslagsvis 2 med ettårig vurdering. Med den store belastningen PPT har, ville de fått problemer med å gjennomføre årlige vurderinger.

I flere av mappene revisjonen har sett på fremgår det fra i brev om mottatt henvisning fra PPT, at det må påregnes en ventetid på et halvt til ett år før PPT kan begynne arbeidet med den sakkyndige vurderingen. Rektor ved Vestmyra skole opplyser at man har veldig lang venteliste hos PPT. Når de henviser går det gjerne fra ett til halvannet år før de starter utredningen. I forhold til dette sier leder for PPT at for de elevene som venter lengst, går det ett år før utredningen starter.

Dette betyr at det er innført venteliste for inntak til PPT. I de undersøkte sakene har saksbehandlingstiden hos PPT vært nede i 3 måneder, mens i flere saker har det tatt 13-14 måneder å utarbeide sakkyndig vurdering (fra tilmeldingstidspunktet).

Leder for PPT Indre Salten gir uttrykk for at man må nyansere i forhold til det med ventelister, for utredninger kan dreie seg om elever som alt har vedtak, men som trenger ytterligere delutredning og elever som rehenvises. Hun viser også til at for de tilfellene hvor elevene venter lengst, oftest dreier seg om lese- og skrivevansker:

*«Dette er et fagfelt hvor skole i stor grad selv har god kompetanse på tilpassing, og hvor tiltakene er godt kjent og kommunisert generelt».*

### Vedtak

Leder for skoletjenesten forteller at det høsten 2012 ble innført en felles mal enkeltvedtakene skrives på, og at det gjøres årlige vedtak. I følge ham inneholder vedtakene antall timer oppfølging eleven skal ha.

Begge rektorene sier at det gjøres årlige vedtak og mappegjennomgangen viser dette. Rektor ved Valnesfjord skole sier at vedtakene har sin form i kommunens sak/arkiv system.

Gjennomgangen av vedtak i mappene viser at det gjennomgående brukes angivelse av tid i form av årstimer samt at det oppgis at det er klageadgang på vedtaket. Når det gjelder hvilket opplæringstilbud eleven skal få er praksis mer delt. På Vestmyra gjøres det en del bruk av stikkordsmessig angivelse av opplæringstilbud. Vedtakene ved Valnesfjord inneholder gjennomgående ikke noe opplysninger om opplæringstilbud. De inneholder i stor grad tre setninger om følgende: timerressurs, klageadgang og at vedtaket skal konkretiseres i individuell opplæringsplan (IOP). Enkeltvedtaket skal sette rammene for den opplæringen eleven skal ha, og vedtakene ved Valnesfjord skole gjør dette kun i forhold til timetall. Dette ser ut til å være en praksis som ble innført av en tidligere rektor ved Valnesfjord skole, og som har vært praktisert over noe tid.

Når det gjelder tidsbruk fra de sakkyndige vurderingene er ferdig, til det gjøres vedtak om spesialundervisning, viser gjennomgangen av mapper at det er store sprang. Ved skolene er det eksempler på at det har tatt opp til 7, 8 og 9 mnd før vedtak har forelagt. Problemet med dette er at det vil være i strid med opplæringsloven å gi disse elevene en tilrettelegging utover det som følger av kravet om tilpasset opplæring etter opplæringslovens § 1-3. Dette betyr i praksis at eleven ikke har fått spesialundervisning før i påfølgende skoleår.

Av vedtakene fremgår det i flere tilfeller at det er vedtatt et lavere timetall til spesialundervisning, enn tilrådingen i sakkyndig vurdering. Det er ikke gjort noen begrunnelse i forhold til dette, og det er i et tilfelle påklagd av pårørende.

I følge samtlige informanter har det ikke vært praksis på å bruke avslagsvedtak i de tilfeller hvor sakkyndig vurdering sier at elever ikke har hatt rett til spesialundervisning. Etter det revisjonen forstår har det i praksis ikke dreid seg om mange elever, ettersom tilmeldinger flest resulterer i vurdering av rett.

En elev som har hatt vedtak om spesialundervisning i flere år, fikk opphør i dette sommeren 2013 uten at det er gjort noe vedtak om det.

Ett eksempel på total tidsbruk i saksbehandlingsprosessen frem mot vedtak om spesialundervisning, er følgende elev ved Valnesfjord skole:

- Henvising i juni 2010
- Sakkyndig vurdering forelå i september 2011
- Vedtak ble fattet i juni 2012
- Individuell opplæringsplan for 12/13 er ikke datert

- Halvårsrapport for høst 12 foreligger ikke, men halvårsrapport forelå i juni 2013

### *Individuell opplæringsplan (IOP)*

I følge enhetsleder for skole så ligger det i skolenes årshjul når IOP ene skal være klar. For f eks 1-10 skoler kan disse være klar før ferien, mens for Vestmyra som mottaksskole for elever fra andre skoler, vil den ikke være klar før om høsten. Han viser videre til at mal for IOP er en av de det har vært jobbet med for å harmonisere disse mellom skolene. Enhetsleder mener IOP-ene gjennomgående vil ha det innholdet de skal.

Rektor ved Vestmyra skole sier de har jobbet mye for å få gode IOP-er. Hvis det foreligger en god IOP blir det også lettere å lage gode vurderinger i etterkant. Videre at de har en egen mal for IOP-en. Han gir uttrykk for at det nok er litt læreravhengig hvor gode disse blir. I følge rektor ved Valnesfjord skole er det fast praksis at IOP-ene skal være ferdig i juni, og hun gir beskjed om at det skal settes av tid til dette arbeidet. Man har egen IOP mal men den er nokså lik det som brukes ellers. Etter rektors vurdering er IOP ene av varierende kvalitet, noen er veldig bra og andre er ikke fullt så bra. Det prøver hun å gi direkte tilbakemelding om.

Gjennomgangen av elevmapper viser at disse i stor grad er utarbeidet og ligger i elevmappene. Ved Valnesfjord skole mangler 2 årganger av IOP i mappa for en elev. Revisjonen vurderer ikke faglig kvalitet på dokumentene, men det ser gjennomgående ut til at de påkrevde momenter er tatt med og belyst. IOP-ene skal inneholde:

- Mål for opplæringen
- Innholdet i opplæringen
- Hvordan opplæringen skal drives

I forhold til omfang og beskrivelser er det likevel mange plasser svært tynt innhold i disse. En IOP ved Valnesfjord skole inneholdt f eks følgende mengde tekst på nevnte vurderingspunkter:

- Organisering: 2 setninger
- Ressursbruk: (tomt)
- Metode: 1 setning

### *Halvårsevaluering<sup>3</sup>*

I følge enhetsleder for skole ligger det i skolenes årshjul hvordan de skal jobbe med halvårsvurderingene og når de skal foreligge. Dette er ikke overstyrt eller kontrollert fra skolekontoret. Her har det vært en praksis med litt egne maler, noe han gir uttrykk for at de er på vei bort fra.

---

<sup>3</sup> Fra høsten 2013 er halvårsevalueringene historie, og fra nå skal det bare gjennomføres årlige vurderinger, jfr endringer i opplæringsloven.

Rektor ved Valnesfjord skole sier at det har vært praksis at halvårsrapportene skal inn til faste tider, i januar samt ved slutten av skoleåret. Dette har også vært praksis ved Vestmyra skole.

Halvårsevalueringene foreligger i stor grad i de undersøkte elevmappene, men i noen grad ser de ut til å mangle for enkelte elever ved Valnesfjord skole.

Halvårsevalueringene skal inneholde:

- Oversikt over den opplæringen eleven har fått
- Vurdering av utviklingen
- Vurdere fortsatt behov for spesialundervisning

Når det gjelder å gi oversikt over opplæringen eleven har fått, er det i flere tilfeller tynt med beskrivelser i forhold til dette. Hovedfokus i halvårsevalueringene ligger på å gjøre en vurdering av utviklingen.

I forhold til å vurdere elevens behov for spesialundervisning gjøres dette mange plasser ikke eksplisitt. Det gjøres en vurdering av elevens behov fremover, og så fremgår det ofte mer eller mindre underforstått hvilket behov eleven har for spesialundervisning.

Revisjonen vurderer ikke faglig kvalitet i halvårsrapportene, men det innholdsmessige omfanget er nokså variabelt. Det er stedvis en del en og to setningers beskrivelser og nokså tynt i omfang.

### **5.1.3 VURDERING**

Som det fremgår av faktadelen har kommunen innført en handlingssirkel i forhold til kvalitetssikring av vurderingsarbeidet før tilmelding til PPT. I følge enhetsleder ble det gjennomført fagsamling i dette for to år siden. Ved de undersøkte skolene fremgår det at spesialpedagogteam er virksom i forbindelse med å vurdere behovet til den enkelte elev og at også PPT er involvert i arbeidet. Etter revisjonens oppfatning fremstår det som at skolene har rutiner på plass for vurdering av elever i førtilmeldingsarbeidet.

I de undersøkte elevmappene var henvisningsskjemaet med dokumentasjon i stor grad ikke på plass. I de tilfellene de lå i elevmappene, inneholdt disse samtykke fra foreldre samt pedagogisk rapport. Etter revisjonens oppfatning er det uheldig at ikke viktig dokumentasjon ligger i elevmappene. Dette gjelder også bekreftelsen fra PPT om at henvisningen av eleven er mottatt. Rektor ved Valnesfjord skole bekrefter at de mottar dette dokumentet fra PP- tjenesten.

Når det gjelder de sakkyndige vurderingene er disse med et unntak, utført og dokumentert i de elevmappene som er undersøkt. De sakkyndige vurderingene inneholder etter revisjonens oppfatning de påkrevde vurderingsmomenter i forhold til utredning og

tilrådning. Som det er vist til har de sakkyndige vurderingene i stor grad en varighet på 3-4 år. Etter revisjonens oppfatning må det være grunn til å stille spørsmålsteget ved at en så stor del av de sakkyndige vurderingene har så lang varighet. Som det fremgår av føringer vi har vist til, skal dette bare gjelde hvis elevens behov ser ut til å være mer eller mindre uendrede.

Revisjonen har vist til brev fra PP- tjenesten der det fremgår at det er innført ventelister/kø for å få utredning. Dette bekreftes også av rektorene i undersøkelsen. Dette er et avvik og strider mot opplæringslovens § 5-1, hvor elevens rett til spesialundervisning fremgår.

I Veileder om spesialundervisning fremgår også følgende:

*«Organiseringen av PP- tjenesten må være på en slik måte at sakene kan utredes innen rimelig tid. Dersom dette ikke er tilfellet, er organiseringen av PP- tjenesten lovstridig» (s54).*

I forhold til å fatte enkeltvedtak, viser praksis at dette gjøres årlig, og at vedtakene ligger i elevmappene. Når det gjelder innholdet i vedtakene er det derimot noe mer variabelt. Vedtakene inneholder gjennomgående angivelse av årstimer og opplysning om klageadgang. Ved Vestmyra skole er vedtakene ganske knapp, men inneholder stikkordsmessig om det tilbudet eleven skal ha. Vedtakene ved Valnesfjord inneholder ikke konkretisering utover timeressurs, og det sies i vedtakene at de skal konkretiseres i IOP. Etter revisjonens oppfatning er dette ikke tilfredsstillende. Det er vedtaket som skal legge føringer for det tilbudet som skal gis, og den konkretisering som skal ligge i IOP.

Hvis vedtaket innebærer færre timer enn anbefalt i sakkyndig vurdering, skal dette grunngis i vedtaket. Dette har ikke skjedd i tilfeller revisjonene har sett, og det har også vært påklagd av pårørende. Det har også vært en svikt i tjenesten i forhold til at det ikke har vært gjort avslagsvedtak. I ett av de undersøkte mappetilfellene, opphørte tilbudet om spesialundervisning sommeren 2013, uten at det er gjort vedtak om det.

I observerte tilfeller i de undersøkte elevmappene, har det tatt opp til 7, 8 og 9 måneder fra sakkyndig vurdering har vært ferdig, til rektor har fattet vedtak. Dette har i enkelte tilfeller medført at eleven ikke har fått spesialundervisning før i påfølgende skoleår. Etter revisjonens oppfatning er dette kritikkverdig.

Når det gjelder utarbeidelse av IOP er har skolene rutiner på dette, og de ser i hovedsak ut til å foreligge i de elevmappene som er undersøkt. IOP ene kan i stor grad også sies å ha innhold i forhold til de momenter som skal være på plass, med målsettinger, innhold i opplæringen og hvordan denne skal drives. Men som vist til er det i mange tilfeller nokså tynt innhold i disse. Som eksempel var det i en IOP fra Valnesfjord i stor grad en eller to setninger på hver plass pluss at noe manglet. Dette fremstår etter revisjonens oppfatning som nokså svakt, og også bekymringsfullt med tanke på den betydning og vekt, vedtakene ved Valnesfjord skole har lagt på IOP ene.

I forhold til halvårsvurderingene ser det ut til at skolene har hatt rutiner for dette, og at de i stor grad er blitt utarbeidet. Når det gjelder det innholdsmessige i vurderingene, har det vært litt tynt i forhold til beskrivelser av den opplæringen elevene har fått, samt en klar vurdering av behov for spesialundervisning videre. I en del tilfeller er halvårsrapportene nokså tynn i omfang, med enkle setninger som vurdering. Etter revisjonens oppfatning må disse antas å ha relativt liten verdi.

## 5.2 I hvilken grad har kommunen et internkontrollsystem for oppfølging av om spesialundervisningen følges opp i tråd med kravene?

### 5.2.1 REVISJONSKRITERIER

#### 1. Opplæringsloven § 13-10. Ansvarsomfang (utdrag)

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.

Kommunen/fylkeskommunen og skoleeigaren for privat skole etter § 2-12 skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen/fylkeskommunen skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd. Som ein del av oppfølgingsansvaret skal det utarbeidast ein årleg rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa, knytt til læringsresultat, fråfall og læringsmiljø.

### 5.2.2 FAKTA

I Fauske kommune er det organisert slik at det er en kommunalsjef for oppvekstsektoren og en enhetsleder for skoletjenesten som har tilknyttet en skolefaglig rådgiverstilling. Da kommunalsjefstillingen ble etablert, fikk enhetsleder skole den stillingen, og den som hadde rådgiverstillingen rykket opp i enhetslederstillingen. I følge enhetslederen har rådgiverstillingen etter dette vært ubesatt, men skal bemannes fra nyttår. Skolekontoret i Fauske har på derfor vært et enmannskontor med begrenset kapasitet til utviklingsoppgaver.

Enhetsleder gir videre uttrykk for at skolene inntil for et par år siden, var mer selvstendige enhter direkte underordnet rådmannen. Skolekontoret var da mer sideordnet og ivaretok først og fremst administrative oppgaver. Med en enhetsleder for skole, er enhetslederne for skolene nå blitt rektorer igjen. I perioden med enhetsledere var det hans inntrykk at enhetslederne i større grad hadde mulighet til å lage sin egen «bedrift». De holder nå på å få dem tilbake til «Fauske-skolen», noe som han oppfatter som bra.

I forhold til oppfølging av skolelederne, gjennomføres det et ledermøte skole ca hver fjerde uke, og i perioder hvor det er behov for tettere møtevirksomhet (ved budsjettbehandling og ved tilsetninger) så møtes de oftere. Enhetslederen kommuniserer ellers en del telefonisk, og ved at han er ute på skolene, eller at rektorene kommer til rådhuset. Noen enheter er stor og andre er små, så utfordringene er litt forskjellige. I disse møtene er økonomi et fast tema samt at det i flere møter har vært tatt opp arbeid i forhold til «Vurdering for læring», som er en nasjonal satsing. Revisjonen har fått tilgang til en sakliste for rektormøtene som er gjennomført i år. Ved hjelp av denne gis en pekepinn på hvilke tema som har stått på



dagsorden i møtene. Foruten det nevnte har det vært tatt opp en del utviklingsrelaterte tema.

Inntrykket er likevel i følge rektor ved Valnesfjord skole, at skolekontoret er underbemannet og har nok med å fokusere på økonomi. Rektormøtet er etter hennes oppfatning i stor grad et driftsmøte, og at man ikke har hatt noe internkontroll i forhold til spesialundervisningsområdet. Den nye organisasjonsmodellen hvor enhetslederne gikk over til å bli rektorer igjen, har så langt ikke hatt så stor betydning i forhold til det faglige. Det de først og fremst har merket det på er møtehyppigheten.

Som vist til i faktadelen under problemstilling 1, så ble det i følge enhetsleder for to år siden gjennomført fagsamling for rektorene hvor handlingssirkelen i forbindelse med tilmeldingsarbeidet ble gjennomgått. I forhold til prosess i jobbingen med spesialundervisning er det gjennomført tiltak for å kvalitetssikre den.

Organiseringen ved skolene med spesialpedagogteam i samarbeid med PP- tjenesten bidrar også i forhold til kvalitetssikring av arbeidet.

I følge enhetsleder ble det også gjort et stort arbeid i fjor i forhold til å utarbeide en del fellesmaler som er spredt ut i skolen. Målsetningen har vært at det skal være den samme skolen over alt i kommunen. Han opplyser videre at kommunen er i ferd med å innføre Risk Manager som avviksmeldingssystem.

Administrasjonen utarbeider også Tilstandsrapport årlig som legges frem for driftsutvalget som er det aktuelle politiske utvalg.

I problemstilling 1 ble det vist til at en praksis ved en av skolene med vedtak som ikke angir innholdet i spesialundervisningen, er noe som har vart ved over tid. Dette var en praksis innført av en tidligere skoleleder som videreføres og blir etablert praksis.

### **5.2.3 VURDERING**

Som det går frem har skolene i Fauske over noe tid vært nokså selvstendige enheter med mulighet til å utvikle seg egne praksiser. Oppfølgingen fra rådhuset i forhold til internkontroll med innholdet i eksempelvis spesialundervisning, må antas å ha vært svak om ikke fraværende.

Det vises ellers til at bemanningen ved skolekontoret nå skal økes, og at det vil gi økt kapasitet til oppfølging. Gjennomføring av rektormøter er en arena der det har vært tatt opp utviklingstema, noe som må sees på som et bidrag til kvalitetssikring av praksis i forhold til den enkelte skole. Men i følge synspunkt fra en av rektorene vi har snakket med, er økonomi og driftsfokus nokså dominerende i disse møtene. Det har i følge henne ikke vært noe internkontroll fra rådhuset angående spesialundervisning.

Det var som vist til også gjennomført fagsamling i forhold til å kvalitetssikre tilmeldingsarbeidet i spesialundervisningen, og PPTs nære involvering i arbeidet må også antas å bidra til en faglig styrking. Arbeidet med å lage felles maler på området er også etter revisjonens oppfatning et godt tiltak i denne forbindelse.

Det fremgår at det ved en av skolene har vært en nokså svak praksis når det gjelder innholdet i de vedtakene som skrives. Et forhold som har vedvart over flere år. Dette også i kombinasjon med at individuelle opplæringsplaner i en del tilfeller også har hatt et svært tynt innhold.

Etter revisjonens oppfatning tyder dette på at skoleeier ikke har hatt god nok oppfølging og internkontroll i forhold til skolenes arbeid med spesialundervisning.

## 6. KONKLUSJON

Vi har i denne undersøkelsen sett på følgende to forhold

### 1. Er kommunens praksis i forhold til vurdering av tildeling og gjennomføring av spesialundervisning i tråd med regelverk og anbefalinger

Etter revisjonens vurdering har kommunen rutiner for førtilmeldingsarbeidet og at det gjøres vurderinger av spesialpedagogteam før tilmelding. Tilmeldingene inneholder pedagogisk rapport og samtykke fra pårørende.

De sakkyndige vurderingene inneholder etter revisjonens oppfatning de påkrevde vurderingsmomenter i forhold til utredning og tilråding. Etter revisjonens oppfatning er det grunn til å stille spørsmålstegn ved at en så stor andel av de sakkyndige vurderingene har varighet på 3-4 år. Dette skal bare gjøres i tilfeller hvor elevens behov vurderes som mer eller mindre uendret.

Det fremgår i denne undersøkelsen at det er innført venteliste ved PP- tjenesten, og at denne har til dels lang ventetid. Dette er et brudd på elevenes rett til spesialundervisning, og er et avvik i forhold til Opplæringslovens § 5-1<sup>4</sup>.

Gjennomgangen viser at det gjøres årlige vedtak og at disse ligger i elevmappene. Vedtakene inneholder angivelse av årstimer og opplysning om klageadgang. Ved spesielt en av de undersøkte skolene er vedtakene mangelfulle ved at de ikke angir det opplæringstilbud eleven skal ha. Dette overlates til den individuelle opplæringsplanen. Dette er feil praksis og er et avvik jfr Oppl lovens § 5-1 annet ledd<sup>5</sup>.

Ved en av skolene er det også gjort avvik fra sakkyndig vurdering uten at dette er begrunnet i vedtaket. Dette skal gjøres. Revisjonen har observert at det i et slikt tilfelle ble påklaget av de pårørende.

Tjenesten har gjennomgående ikke gjort bruk av avslagsvedtak der eleven ikke hadde rett til spesialundervisning. Dette betyr at klageadgangen bortfaller da det ikke er klagerett på sakkyndige vurderinger.

I de elevsakene revisjonen har gjennomgått har det forekommet at det har tatt 7, 8 og 9 måneder fra sakkyndig vurdering har forelagt, til rektor har fattet vedtak. Dette har medført at eleven ikke har fått spesialundervisning før i påfølgende skoleår. Etter revisjonens oppfatning er dette kritikkverdig.

---

<sup>4</sup> Se veileder om spesialundervisning, s 66.

<sup>5</sup> Se veileder om spesialundervisning, s 69.

Gjennomgangen av individuelle opplæringsplaner tyder på at disse oppfyller minimumskrav, men i en del observerte tilfeller har hatt nokså tynt innhold.

## **2. I hvilken grad har kommunen et internkontrollsystem for oppfølging av om spesialundervisning følges opp i tråd med kravene?**

Det er i forhold til denne problemstillingen vist til at skolene i Fauske har vært selvstendige tjenesteenheter med nokså store muligheter til å utvikle egne praksiser. Dette samtidig med at kommunen har hatt en minimumsbemanning i skoleeierfunksjonen.

Tjenesten gjennomfører rektormøter, det er gjennomført fagsamling i førtilmeldingsarbeidet, det har pågått et arbeid med å utvikle felles maler og PPT jobber nært med kommunen. Det er flere faktorer som bidrar til å styrke kommunens gjennomføring innen spesialundervisning.

Tilbakemelding fra en av rektorene tyder på at det ikke har vært gjennomført noen form for internkontroll med egne skoler i forhold til spesialundervisning. Funn i forhold til mangler ved vedtak ved spesielt en av skolene over tid, mener revisjonen underbygger dette, og at skoleeiers oppfølging ikke har vært god nok.

## 7. ANBEFALING

Ut fra gjennomgangen i denne rapporten har revisjonen følgende anbefalinger:

- Kommunen må se på situasjonen med lang kø i PP- tjenesten
- Det bør tas en gjennomgang av innholdet i vedtak om spesialundervisning
- Det bør gjøres en vurdering av skoleeiers oppfølging og internkontroll av skolene

## **8. RÅDMANNENS KOMMENTAR**

Rådmannes kommentar til rapporten fremgår som vedlegg 1 på neste side.

Det fremgår av rådmannens svar, at man slutter seg til den beskrivelsen som fremgår av rapporten.

Slik vi ser det endrer ikke rådmannens kommentarer på rapportens vurderinger og konklusjon.

## Vedlegg 1 – Rådmannens kommentar

I forhold til rapporten kommenterer rådmannen følgende:

Rådmannen har gått gjennom de funn som revisjonen har lagt frem, og anerkjenner med dette arbeidet som er gjort fra revisjonens side. Det er flere av de påpekte forhold som allerede er kjent for rådmannen, og som skoleadministrasjonen har hatt på sin dagsorden over noe tid. Revisjonens arbeid oppleves således å være en riktig beskrivelse av de forhold som gjelder hos oss.

Vi vil fortsette vårt allerede oppstartede arbeid, og de anbefalinger som foreligger i rapporten ansees som gode og relevante, og vil bli fulgt opp fra rådmannens side.