

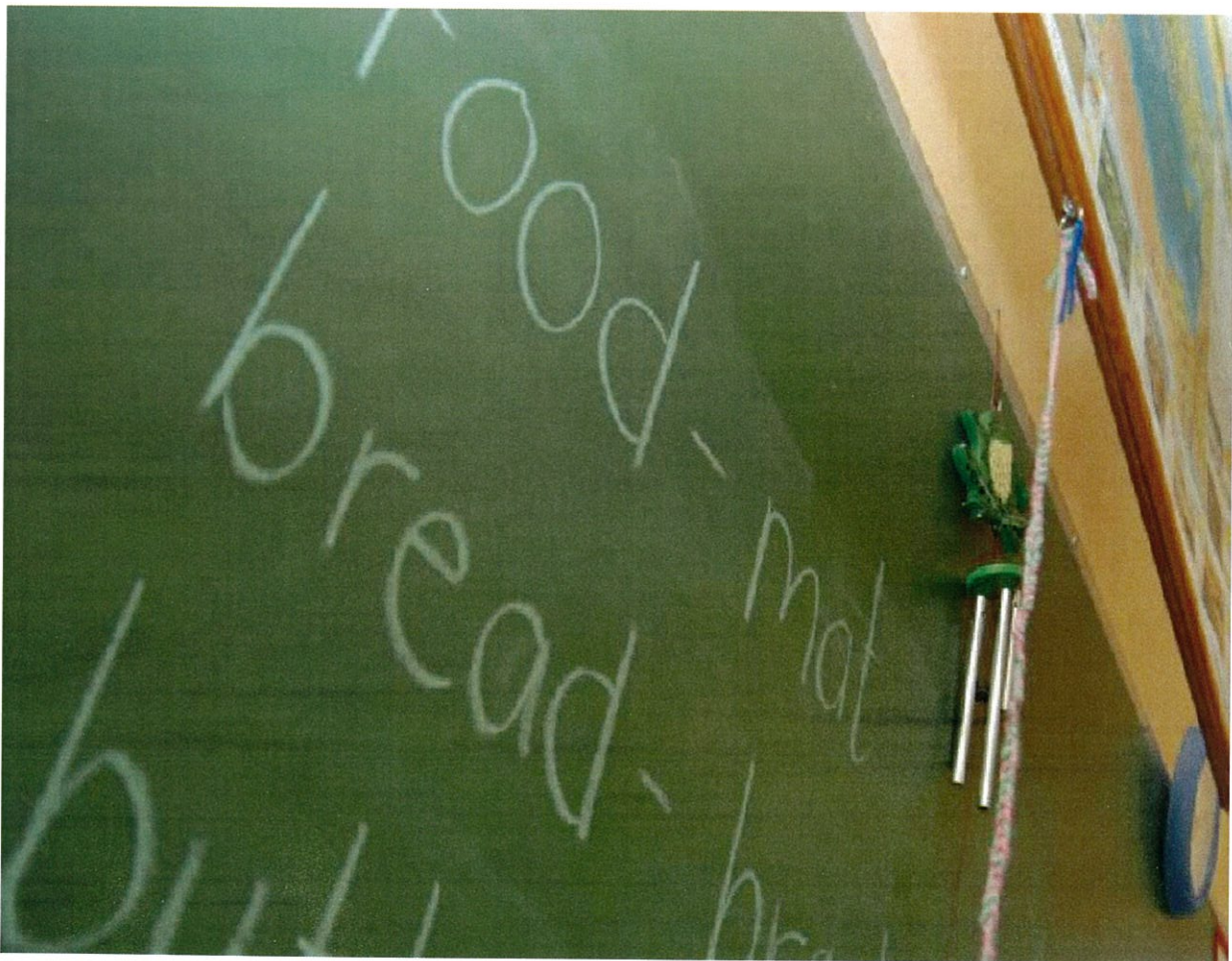
2010

REVISJONSRAPPORT 74 / F - 09/10

Dato: 09.04.2010

Forvaltningsrevisjonsprosjektet

Spesialundervisning - saksbehandlingstid og rettigheter



BERGEN KOMMUNE
KOMMUNEREVISJONEN

Forord

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er utført etter bestilling fra kontrollutvalget i Bergen kommune datert 09.12.08, og vedtak i sak 88-08.

Kontrollutvalget er gjennom kommunelovens § 77 nr 4 blant annet pålagt å påse at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Innholdet i forvaltningsrevisjon er videre utdypet i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv. § 7, 1. ledd, bokstav pkt a-f. Dette prosjektet innebærer i første rekke en belysning av om regelverket etterlevs og om resultatene i tjensteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd, jf bestemmelsens bokstav c og f.

Vi presiserer at kommunerevisjonens arbeid med forvaltningsrevisjon ikke innbefatter en vurdering av hensiktsmessigheten i de vedtak som blir gjort av politiske organer med beslutningsmyndighet.

Prosjektet er planlagt og gjennomført av Aud Merethe Alme (prosjektleder) og Silje Evjen Hansen. Andre medarbeidere i kommunerevisjonen har bidratt med kvalitetssikring.

Vi ønsker å takke byrådsavdeling for barnehage og skole, fagavdelingen og rektorene/rådgiverne vi har intervjuet for deres bidrag underveis i forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Bergen, 9. april 2010



Ørjan Johannessen
konstituert kommunerevisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG

1	INNLEDNING	1
1.1	BAKGRUNN FOR PROSJEKTET	1
1.2	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	1
1.3	REVIDERT ENHET	2
1.4	AVGRENSNING OG METODE	3
1.5	KOMMUNIKASJON MED ADMINISTRASJONEN	5
2	REVISJONSKRITERIER.....	6
2.1	KRAV TIL SAKSBEHANDLINGSTID, FORELØPIG SVAR OG UTREDNINGS - OG INFORMASJONSPLIKT	6
2.1.1	Total saksbehandlingstid	6
2.1.2	Saksbehandlingstid - PPT.....	6
2.1.3	Saksbehandlingstid - skolene.....	8
2.1.4	Skoleeiers ansvar og utrednings- og informasjonsplikt.....	8
2.2	ELEVENS RETT TIL HJELP I UNDERVISNINGEN SAMT ELEVEN OG FORELDRENE RETTIGHETER I SAKSGANGEN KNYTTET TIL SPESIALUNDERVISNING.....	8
2.2.1	Tilpasset undervisning.....	8
2.2.2	Avklaring av elevens undervisningsbehov	8
2.2.3	Innhenting av samtykke.....	9
2.2.4	Sakkyndig vurdering	10
2.2.5	Vedtaket om spesialundervisning	10
2.3	BETRYGGENDE KONTROLL	11
3	KORT OM SPESIALUNDERVISNING.....	12
3.1	RETTE TIL SPESIALUNDERVISNING.....	12
3.2	RESSURSER TIL SPESIALUNDERVISNING	13
3.3	ANDEL ELEVER I BERGEN KOMMUNE SOM FÅR SPESIALUNDERVISNING.....	14
3.4	ÅRSTIMER FOR ELEVER MED SPESIALUNDERVISNING.....	16
4	FAKTAKAPITTEL	17
4.1	TOTAL SAKSBEHANDLINGSTID FOR PPT OG SKOLENE	17
4.2	SAKSBEHANDLINGSTID FOR DE SAKKYNDIGE VURDERINGENE FRA PPT	18
4.2.1	Byrådssak om ventetid i PPT	21
4.3	SAKSBEHANDLINGSTID FOR VEDTAKENE OM SPESIALUNDERVISNING VED SKOLENE	22
4.4	TOTAL SAKSBEHANDLINGSTID - PPT OG SKOLENE	24
4.5	ELEVENS RETT TIL HJELP I UNDERVISNINGEN SAMT ELEVEN OG FORELDRENE RETTIGHETER I SAKSGANGEN KNYTTET TIL SPESIALUNDERVISNING.....	25
4.5.1	Tilpasset undervisning.....	25
4.5.2	Avklaring av elevens undervisningsbehov	25
4.5.3	Innhenting av samtykke.....	26
4.5.4	Sakkyndig vurdering	26
4.5.5	Vedtaket om spesialundervisning.....	27
4.6	SYSTEM FOR STYRING OG OPPFØLGING AV SAKSBEHANDLINGSTID I SKOLENE.....	29
5	VURDERINGER.....	30
5.1	PROBLEMSTILLING 1	30
5.1.1	Total saksbehandlingstid - PPT og skole.....	30
5.1.2	Saksbehandlingstid - PPT.....	31
5.1.3	Saksbehandlingstid - skolene.....	33
5.2	PROBLEMSTILLING 2	34
5.2.1	Tilpasset undervisning.....	34
5.2.2	Avklaring av elevens undervisningsbehov	34
5.2.3	Innhenting av samtykke.....	35
5.2.4	Sakkyndig vurdering	36
5.2.5	Vedtak om spesialundervisning.....	36
5.3	PROBLEMSTILLING 3.....	37

6	ANBEFALINGER.....	39
7	ØVRIGE FUNN I UNDERSØKELSEN.....	40
	LOVGRUNNLAGET - ØKONOMISKE HENSYN	40
7.1	TILDELING AV RESSURSER TIL SPESIALUNDERVISNING	41
7.1.1	Ressurser til undervisning - skolens timetallsramme	41
7.1.2	Ressurser til spesialundervisning - toppressurser	42
7.1.3	Økonomiske hensyn - faglige hensyn.....	45
7.2	LIKEVERDIGHET I UNDERVISNINGSTILBUDET.....	46
7.3	BARNESKOLENES SAMARBEID MED BARNEHAGER	47
7.4	SKOLENE OG OPPFØLGING FRA FAGAVDELINGEN.....	48

Referanser

Figuroversikt

Figur 1 - Organisasjonskart over byrådsavdeling for barnehage og skole.....	2
Figur 2 - De ulike fasene i prosessen for tildeling av spesialundervisning.....	4
Figur 3 - Andel elever med vedtak om spesialundervisning i Bergen 2002-2009.....	15
Figur 4 - Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning i prosent 05-07.....	15

Tabelloversikt

Tabell 1- Kriterier for ressurstildeling til skolene. For skoleåret 2008-2009.....	13
Tabell 2 - Total saksbehandlingstid for PPT-kontorene og skolene	17
Tabell 3 - Saksbehandlingstid PPT.....	19
Tabell 4 - Totalt antall saker pr. år, nye saker pr. år og gj.sn. ventetid i 2003 og 2009	21
Tabell 5 - Saksbehandlingstid skolene.....	23

Vedlegg

Vedlegg 1 - Funn fra mappegjennomgangen

Vedlegg 2 - Høringssvar fra byrådsavdeling for barnehage og skole, fagavdelingen

SAMMENDRAG

I samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Bergen kommune datert 09.12.08, og vedtak i sak 88-08, har kommunerevisjonen gjennomført forvaltningsrevisjon av kvalitet i saksbehandlingen: *Spesialundervisning - saksbehandlingstid og rettigheter*. Prosjektet er gjennomført i samsvar med RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*.

Formålet med prosjektet har vært å undersøke kommunens etterlevelse av tidsfrister for behandling av søknader om spesialundervisning, ivaretagelse av eleven og foreldrenes rettigheter i saksbehandlingen og kommunens systemer og rutiner for oppfølging av tidsbruken i saksbehandlingen knyttet til søknader om spesialundervisning. Vi har også ønsket å belyse hvilke systemer og rutiner Bergen kommune har for oppfølging av tidsbruken i saksbehandlingen knyttet til vedtak om spesialundervisning.

Vi har gjennomført en stikkprøvekontroll der vi ved fire skoler i fire forskjellige bydeler har gått gjennom alle elevmappene hvor det er fattet nye vedtak vedrørende spesialundervisning i skoleåret 2008-2009 (totalt 21 elevmapper). Utvalget av skoler har bestått av en liten og en stor barneskole, en stor ungdomsskole og en stor kombinert skole. Representanter for byrådsavdeling for barnehage og skole, fagavdeling for barnehage og skole, seksjon skole har vi intervjuet to ganger. Vi har også gjennomført intervjuer med rektorene og rådgivere ved de fire utvalgte skolene. I tillegg har vi foretatt dokumentanalyse. Alle referatene er verifisert.

Vi gjør oppmerksom på at vi i kapittel 7 i rapporten gjør rede for funn som ikke direkte er relatert til prosjektets problemstillinger, men som allikevel kan være interessante for kommunens beslutningstakere å ha kjennskap til. Dette er fakta og revisjonens kommentarer ift tildeling av ressurser til spesialundervisning, likeverdighet i undervisningstilbudet, barneskolenes samarbeid med barnehager og fagavdelingens oppfølging av skolene.

Vi vil nå fortløpende gi et sammendrag av de viktigste funnene og vurderingene knyttet til prosjektets tre problemstillinger.

Problemstilling 1:

1. I hvilken grad etterlever Bergen kommune de tidsfristene som er satt for behandling av søknader om, eller avdekket behov for, spesialundervisning?

Total saksbehandlingstid - PPT og skole

I en veileder fra Utdanningsdirektoratet¹ fremgår det at saksbehandlingen må bli avgjort innen rimelig tid og at den må være forsvarlig. Det er vår vurdering at mappegjennomgangen (vedlegg 1) har vist at sakene ved to av skolene ikke blir behandlet innen rimelig tid (jf forvaltningsloven § 11 a om at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold). Fakta fra mappegjennomgangen viste at for sakene ved disse to skolene tok det totalt i gjennomsnitt hhv 8 måneder og 21 måneder fra skolene sendte henvisningsskjemaet til PPT og til rektorene fattet enkeltvedtakene om spesialundervisning. Dersom dette gir et representativt bilde av saksbehandlingstiden for søknader om spesialundervisning i Bergen kommune mener vi dette viser at kommunen ikke i tilstrekkelig grad ivaretar elevenes rettigheter ifm behandling av søknader om

¹ Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Utdanningsdirektoratet.

spesialundervisning. En konsekvens av en slik praksis er slik vi ser det at elever i et lengre tidsrom enn nødvendig ikke får oppfylt sine rettigheter knyttet til spesialundervisning.

Saksbehandlingstid i PPT

Når det gjelder krav til saksbehandlingstid i PPT fremgår det i en veileder fra Utdanningsdirektoratet at en saksbehandlingstid i PPT på totalt over tre måneder vil være for lang saksbehandlingstid. Bergen bystyre vedtok i sak 41-03, møte 240203 at *"utredninger gjennomføres i løpet av tre måneder"*.

Undersøkelsen har vist at PPT har store utfordringer knyttet til saksbehandlingstid for de sakkyndige vurderingene. Mappегjennomgangen dokumenterer lang og til dels svært lang saksbehandlingstid, og indikerer variasjon i saksbehandlingstid mellom bydelene (de ulike PPT-kontorene).

I forhold til lengden på saksbehandlingstiden viste mappегjennomgangen at ingen av de 19² aktuelle utvalgte sakkyndige vurderingene oppfylte kravene til saksbehandlingstid stilt i veileder fra Utdanningsdirektoratet og vedtak fattet av Bergen bystyre. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i PPT for de 19 utvalgte sakkyndige vurderingene var på 367 dager (12 måneder), altså fire ganger lengre enn normene fra veilederen og bystyrevedtaket i Bergen kommune.

Undersøkelsen indikerer at det er variasjoner i saksbehandlingstid mellom bydelene (de ulike PPT-kontorene). Ved to skoler i to ulike bydeler undersøkte vi saksbehandlingstiden for hhv 6 og 12 sakkyndige vurderinger. Mens de sakkyndige vurderingene ved den ene skolen i gjennomsnitt tok 192 dager (6 måneder), tok de sakkyndige vurderingene ved den andre skolen i gjennomsnitt 472 dager (16 måneder). En gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 16 måneder mener vi bidrar til å svekke disse elevenes rettigheter etter opplæringsloven. Det er et svært viktig forhold å bli utredet for mulighetene for å få spesialundervisning. Når PPT bruker så lang tid på å utarbeide de sakkyndige vurderingene forsinkes en bekreftelse på et eventuelt behov for og rett til spesialundervisning.

Byrådssak 38/10 *"Pedagogisk og psykologisk tjeneste - Sammen om kvalitet en mangfoldig barnehage og skole!"* viser at det i gjennomsnitt tok nesten tre måneder å få komme til for førstegangssamtale i 2009. Dette innebærer at det i gjennomsnitt tar nesten like lang tid bare å få komme til hos PPT som det bør ta å gjennomføre hele utredningen vurdert ift krav i veileder og bystyrevedtak i Bergen kommune.

På bakgrunn av funnene vi har gjort knyttet til saksbehandlingstid i PPT anbefaler vi at byrådsavdeling for barnehage og skole skaffer seg kunnskap om saksbehandlingstiden for de sakkyndige vurderingene, og iverksetter tiltak for å redusere saksbehandlingstiden. Bergen bystyre fattet for øvrig også nylig i møte 220210 sak 62-10 et vedtak der de peker på at byrådet må fokusere på årsaker til variasjoner i ventetid ifm med førstegangssamtale mellom bydelene, og at de arbeider for å redusere ventetiden ytterligere.

Saksbehandlingstid³ ved skolene

Når det gjelder hvor langt tid det kan gå før rektor fatter vedtak om spesialundervisning gir ikke opplæringsloven noen føringer. Derimot fremgår det av veileder fra Utdanningsdirektoratet og krav i forvaltningsloven § 11 a om saksforberedelse og avgjørelse av saken at tilbud skal bli gitt i rimelig tid. Rimelig saksbehandlingstid må likevel vurderes ift til kravet om forsvarlig saksutredning, jf forvaltningsloven § 17.

² I to av de utvalgte sakene har vi ved skolene ikke funnet dato for henvisning til PPT da barnet gikk i barnehage.

³ Vi har målt saksbehandlingstiden fra dato da sakkyndig vurdering fra PPT ble mottatt på skolen og til dato da rektor fattet vedtaket om spesialundervisning.

Mappegjennomgangen har vist at det for 17⁴ av sakene i gjennomsnitt gikk 77 dager fra sakkyndig vurdering kom inn til skolen og til rektor fattet vedtakene om spesialundervisning. I 6 av 17 saker var saksbehandlingstiden på mer enn 100 dager.

Det er to forhold som i stor grad påvirker skolenes saksbehandlingstid. Det ene forholdet er knyttet til tidspunktet for når i skoleåret den sakkyndige vurderingen fra PPT er klar. Det andre forholdet er knyttet til at vedtakene om spesialundervisning ikke blir fattet gjennom hele skoleåret, men for det meste blir utsatt og samlet opp til helt mot slutten av skoleåret.

De sakkyndige vurderingene kan i prinsippet være klare gjennom hele skoleåret. I praksis blir mange av dem likevel oversendt fra PPT svært sent i skoleåret, og i disse sakene er saksbehandlingstiden på skolene svært kort. I sakene som har ekstra lang saksbehandlingstid ved skolene var derimot de sakkyndige vurderingene klare før jul eller rett etter jul. Grunnen til at dette gir lang saksbehandlingstid er at rektorene utsetter å fatte de aller fleste vedtakene om spesialundervisning til svært sent i skoleåret. Dette fordi rektorene ønsker å få kommunens tildeling av budsjettmidler for neste skoleår før de fatter vedtakene om spesialundervisning. Budsjetttildelingen er klar i perioden fra mai til juli. Ut fra tildelt timetall basert på elevtallet ved skolen setter rektor så av midler til spesialundervisning for neste skoleår. Når timebudsjettet for spesialundervisning er klart utformer rektor, med utgangspunkt i de sakkyndige vurderingene, vedtakene for elevene som har krav på spesialundervisning.

Vi mener at det ikke er riktig håndtering fra rektorenes side at de velger å utsette å fatte vedtakene om spesialundervisning. Når rektorene har mottatt den sakkyndige vurderingen fra PPT skal rektor i følge forvaltningsloven § 11a uten ugrunnet opphold fatte vedtak om spesialundervisning dersom det er behov for dette. En praksis der manglende kjennskap til tilgjengelige ressurser medfører utsetting av vedtak om spesialundervisning er snudd på hodet i forhold til det vi mener må være utgangspunktet, dvs å stadfeste et behov for spesialundervisning og deretter oppfylle elevenes rettigheter ved å skaffe til veie de nødvendige ressursene og gi et egnet undervisningstilbud. Ut fra dette anbefaler vi byrådsavdeling for barnehage og skole å vurdere hvordan de kan legge forholdene til rette for at rektorene kan fatte vedtak om spesialundervisning uten unødig opphold i løpet av skoleåret.

Problemstilling 2:

I hvilken grad ivaretar skolene elevens rett til hjelp i undervisningen samt eleven og foreldrenes rettigheter i saksgangen frem mot et vedtak om spesialundervisning?

Opplysninger fra intervjuer med representanter for fagavdelingen og rektorene tilsier at elevene så langt som råd er blir ivaretatt innenfor skolenes ressursrammer i forsterkede undervisningsopplegg mens de venter på de sakkyndige vurderingene fra PPT, og eventuelt vedtak om spesialundervisning. Dette undervisningstilbudet er ikke i samme grad tilpasset elevenes behov som et tilbud om spesialundervisning vil være. Vi er derfor opptatt av at denne perioden skal blir så kort som mulig for eleven.

Når det gjelder funn i forhold til revisjonskriterier for elevens rett til hjelp i undervisningen og rettigheter i saksgangen har undersøkelsen vist at:

⁴ For de resterende fire sakene gjelder følgende: I tre saker var ikke sakkyndig vurdering fra PPT klar. I en sak konkluderte PPT med at eleven ikke trengte spesialundervisning etter § 5-1 i opplæringsloven.

Skolene har dokumentert hvordan de arbeider med å avklare elevens undervisningsbehov, sikre at skolene gjennomfører nødvendige undersøkelser, sette inn relevante undervisningstiltak og undersøke elevens læringsevner videre dersom tiltak innenfor tilpasset opplæring ikke virker etter intensjonen.

Kravet til samtykke for henvisning til PPT i Bergen kommune blir innfridd ved at foresatte signerer henvisningsskjemaet som gjelder sakkyndig vurdering før skolene sender det til PPT.

Når det gjelder barnets mening ifm samtykke indikerer undersøkelsen at skolene har et opplegg for å sikre at elevene blir hørt når det kommer til spørsmålet om spesialundervisning eller ikke. Skolene har også rutiner for å melde fra til barnevernet dersom foreldrene motsetter seg spesialundervisning, og dette åpenbart har som konsekvens at eleven ikke får dekket sitt behov for tilpasset opplæring innenfor det ordinære undervisningstilbudet.

Om sakkyndige vurderinger fremkommer det i intervjuene med rektorene at skolene har som rutine å invitere foreldre og PPT til et felles møte. I møtet får foreldrene/eleven informasjon om den sakkyndige vurderingen og oppfølgingen av denne. De får også anledning til å komme med innspill til rektor på utformingen av vedtaket om spesialundervisning.

Vi oppfatter at det er uklarerhet knyttet til om og hvordan søknader skal brukes ifm med spesialundervisning. Byrådsavdelingen bør derfor se nærmere på kravene til bruk av søknader ifm med spesialundervisning i styringsdokumenter til skolene, og følge opp at skolene følger retningslinjene fra fagavdelingen.

I høringsvaret fra fagavdelingen argumenterer de for at en form for søknad, enten skrevet av foreldrene (eleven) selv, eller med bistand fra skolen er et viktig dokument ifm med eventuelle klagesaker. Vi er enig i at dette et viktig aspekt, som igjen viser at det er nødvendig at byrådsavdelingen følger opp bruk av søknader ifm med vedtak om spesialundervisning.

Opplysninger gitt av fagavdelingen viser at det er få klager på vedtak om spesialundervisning som blir oversendt til fylkemannen via fagavdelingen. Vi antar at en årsak til det lave antallet klager kan være at skolene har rutiner for å involvere foreldre og elever i utformingen av vedtakene om spesialundervisning.

Problemstilling 3:

Hvilke systemer og rutiner har Bergen kommune for å styre og følge opp at tidsfrister knyttet til søknader om spesialundervisning blir holdt?

Etter kommuneloven § 20 nr. 2 har byrådet ansvaret for internkontroll. Byrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Fagavdelingen har et mål- og resultatstyringssystem som ivaretar oppfølgingen ift opplæringslovens krav. Fagavdelingen har imidlertid ikke etablert noe system eller rutiner for å følge opp at saksbehandlingstiden for søknader om spesialundervisning er i tråd med forvaltningslovens bestemmelser. Med utgangspunkt i at det er viktig at vedtak blir fattet uten ugrunnet opphold mener vi at det bør være rutiner på området som ivaretar dette hensynet. Manglende avklaring mht tildeling av ressurser til spesialundervisning er ikke slik vi ser det god nok grunn til å utsette fattig av vedtak om spesialundervisning, jf kravet i forvaltningsloven § 11 a om å forberede og avgjøre saker uten ugrunnet opphold.

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for prosjektet

I kontrollutvalgsmøte 09.12.08, sak 88-08, fattet kontrollutvalget vedtak om å gjennomføre en forvaltningsrevisjon av kvalitet i saksbehandlingen i Bergen kommune. I plan for forvaltningsrevisjon omfattet forvaltningsrevisjonsprosjektet både saksbehandling og klagesaksbehandling i Bergen kommune. Prosjektet ble imidlertid i prosjektskisse, og senere dialog med kontrollutvalget, avgrenset til å fokusere på saksbehandling knyttet til søknader om spesialundervisning i grunnskolen i Bergen kommune.

1.2 Formål og problemstillinger

Kvaliteten på tjenestene brukerne får er avhengig av om tjenestene er i overensstemmelse med de avtalte forventninger brukerne har til tjenesten, og om den oppfyller spesifiserte krav. I praksis innebærer kvalitativt gode tjenester at brukerne får de tjenestene de har krav på, til rett tid og utført på best mulig måte.

Det finnes mange innfallsvinkler til å vurdere kvaliteten i saksbehandlingen knyttet til søknadene om spesialundervisning. Vi kan for eksempel beskrive og vurdere forhold knyttet til saksbehandlingstid, habilitet, kvalitetssikring av vedtakene, interne kontorrutiner, saksgangen knyttet til søknadene eller brukernes erfaringer. Ut fra en vurdering av at det å få hjelp så tidlig som mulig vil være viktig for barna det gjelder har vi valgt å fokusere på forhold knyttet til saksbehandlingstid.

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet har derfor vært å undersøke kommunens etterlevelse av tidsfrister for behandling av søknader om spesialundervisning, hvordan elevenes rett til hjelp i undervisningen blir ivaretatt av skolene i ventetiden og hvordan eleven og foreldrenes rettigheter blir ivaretatt i saksgangen frem mot et eventuelt vedtak om spesialundervisning. Videre har vi ønsket å belyse hvilke systemer og rutiner Bergen kommune har for oppfølging av tidsbruken i saksbehandlingen knyttet til vedtak om spesialundervisning.

Det viste seg tidlig i prosjektet at søknader om spesialundervisning fra foreldrene var lite brukt. Dette fordi behovet for spesialundervisning som regel blir avdekket av skolen, som så orienterer foreldrene og innhenter deres samtykke til å få utarbeidet en sakkyndigvurdering av PPT. Enten utgangspunktet for vedtak om spesialundervisning er en søknad fra foreldre eller behov som blir avdekket ved skolene, så skal det uansett bli startet en prosess som munner ut i et vedtak om å gi, eller ikke gi, et tilbud om spesialundervisning. Det er tidsbruken frem mot vedtaket, og ikke utgangspunktet for prosessen, som er sentral i dette prosjektet. Vi har derfor utvidet fokuset til å omfatte ikke bare søknader om spesialundervisning, men også til å se på saksbehandlingstid for saker som har utgangspunkt i behov avdekket ved skolene.

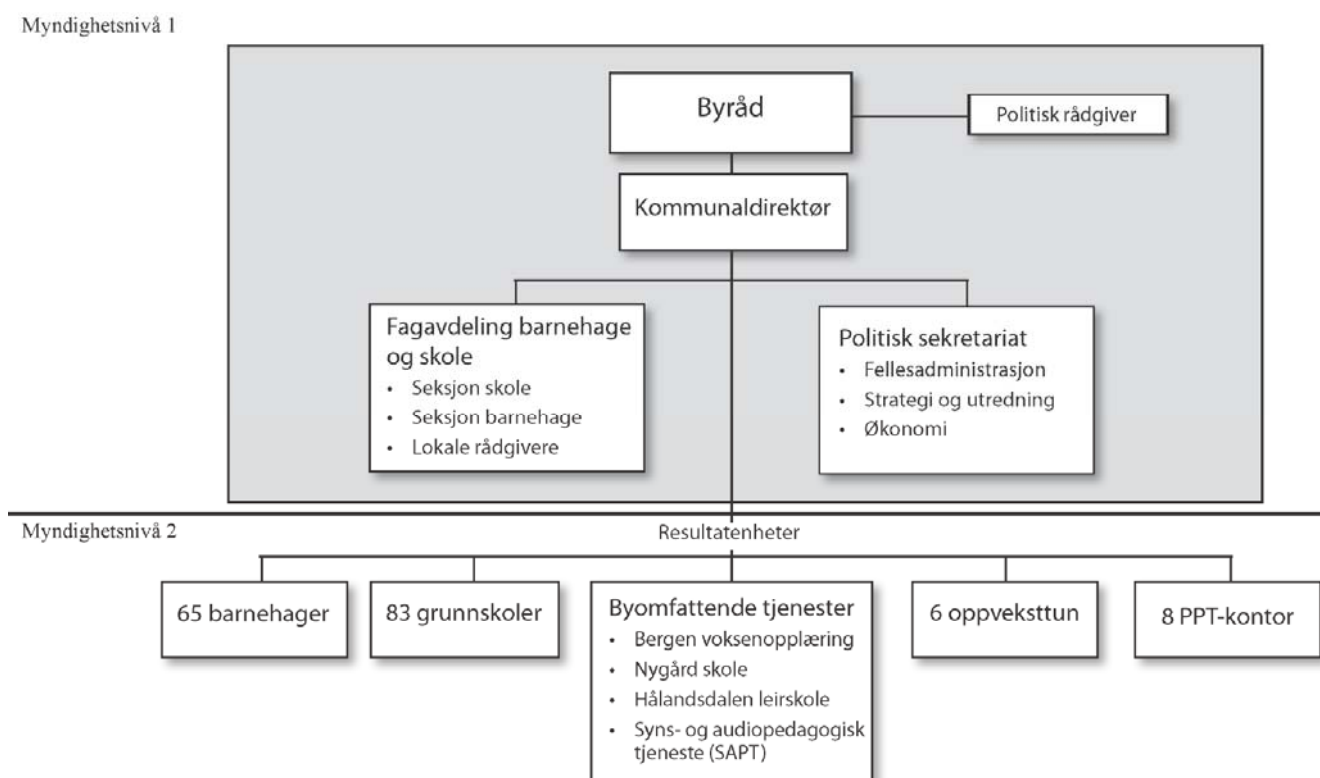
Ut fra undersøkelsens formål er følgende problemstillinger undersøkt:

1. I hvilken grad etterlever Bergen kommune de tidsfristene som er satt for behandling av søknader om, eller avdekket behov for⁵, spesialundervisning?
2. I hvilken grad ivaretar skolene elevens rett til hjelp i undervisningen samt eleven og foreldrenes rettigheter i saksgangen frem mot et eventuelt vedtak om spesialundervisning?
3. Hvilke systemer og rutiner har Bergen kommune for å styre og følge opp at tidsfrister knyttet til søknader om spesialundervisning blir holdt?

I tillegg redegjør vi i rapportens kapittel 7 for andre funn som ikke direkte berører problemstillingene, men som vi allikevel mener kan være av interesse for kommunens beslutningstakere.

1.3 Revidert enhet

Revidert enhet for forvaltningsrevisjonsprosjektet er byrådsavdeling for barnehage og skole. Figur 1. viser et organisasjonskart for byrådsavdelingen (www.bergen.kommune.no)



Vedtaksmyndighet. I Bergen kommune er vedtaksmyndighet når det gjelder enkeltvedtak om spesialundervisning delegert fra kommunaldirektør til rektor ved den enkelte skole⁶. Fagavdeling barnehage og skole, seksjon skole har skolene i Bergen kommune som sitt ansvarsområde.

⁵ Heretter vil søknader om, og avdekket behov for spesialundervisning, bli omtalt som søknader om spesialundervisning.

⁶ Notat fra kommunaldirektøren datert 02.10.09, saksnummer i BK-sak: 200717715-95.

I utgangspunktet er det fagavdeling for barnehage og skole, seksjon skole (heretter kalt fagavdelingen) som er saksbehandler når det gjelder søknader for elever ved private skoler. Etter avtale er det imidlertid delegert myndighet til rektor også ved en del private skoler, slik at rektor ved disse skolene behandler søknader om spesialundervisning. Dette har resultert i redusert saksbehandling ved fagavdelingen.

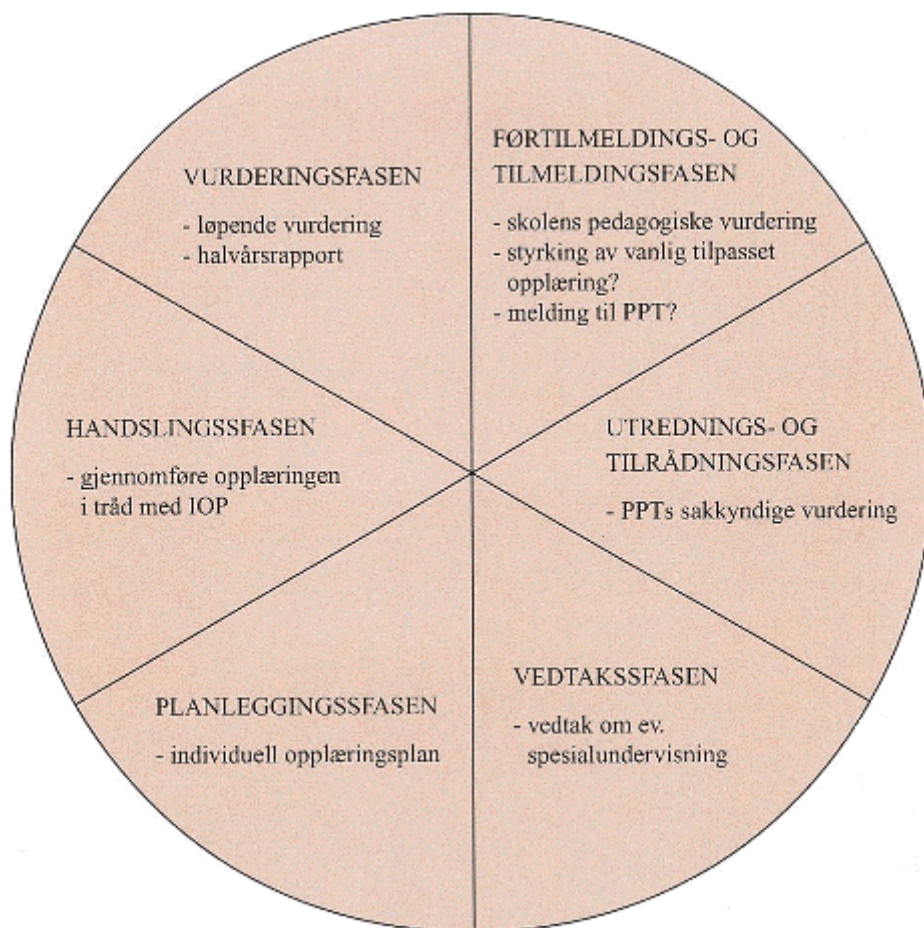
Fagavdelingen behandler også søknader om spesialundervisning for barn fra Bergen som av barnevernet er plassert utenfor kommunen. Det er etablert egne spesialavdelinger for elever med psykisk utviklingshemming eller store lærevansker. For disse skolene/avdelingene har fagavdelingen vedtaksmyndighet når det gjelder inntak, mens vedtak om spesialundervisning blir fattet av rektor ved skolene.

Saksutredning. PPT fungerer som et saksforberedende organ med ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger rektor skal bruke som et grunnlag for å fatte enkeltvedtakene om spesialundervisning. PPTs arbeid med å utforme de sakkyndige vurderingene inngår som en viktig del at den totale tidsbruken frem mot at vedtakene om spesialundervisning blir fattet. Det har derfor vært naturlig for oss å kartlegge saksbehandlingstiden i PPT. Fagdirektøren i byrådsavdeling for barnehage og skole har PPT som sitt ansvarsområde.

1.4 Avgrensning og metode

I arbeidet med å utvikle et opplæringsstilbud for elever med særlige behov vil ulike aktører inngå i et forpliktende samarbeid gjennom hele skoleåret. De viktigste instansene i en slik prosess er vedtaksinstansen/skolen, PPT, eleven og foreldrene. Det er viktig å se skolens og PPTs arbeid i ulike faser i en helhetlig sammenheng. Denne samhandlingsprosessen illustrerer vi med figur 2⁷: Prosessen starter i førtilmeldings- og tilmeldingsfasen og slutter med vurderingsfasen.

⁷ Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Utdanningsdirektoratet.



Våre avgrensninger. Vi har sett på saksbehandlingstid og saksbehandling knyttet til førtilmeldings- og tilmeldingsfasen, utrednings- og tilrådningsfasen og vedtaksfasen, og kommunens systemer og rutiner for å følge opp saksbehandlingstiden. Vi ser ikke på PPTs arbeid med de sakkyndige vurderingene. Vi har også avgrenset oss fra å se på innholdet i de sakkyndige vurderingene, innholdet i vedtakene om spesialundervisning og om elevene får den undervisningen de har krav på i forhold til vedtakene om spesialundervisning.

Prosjektet er gjennomført i samsvar med RSK 001, *Standard for forvaltningsrevisjon*.

Valg av skoler. I utgangspunktet planla vi å foreta intervjuer og mappegjennomganger ved 8 skoler. Etter å ha besøkt fire skoler valgte vi å avslutte datainnsamlingen, fordi vi mente at vi hadde tilstrekkelig med data til å besvare prosjektets problemstillinger.

Undersøkelsen er avgrenset til å gjennomføre stikkprøvekontroll av saksbehandlingstid, bruk av foreløpige svar og systemer og rutiner for å styre og følge opp tidsfrister ved fire skoler i fire forskjellige bydeler. Skolene valgte vi ut fra elevtallet ved skolene som er oppgitt i Bergen kommunes årsmelding for 2008 - rapporter skoler. For å få en spredning i størrelse på skolene falt valget på en stor kombinert skole, en stor og en liten barneskole og en stor ungdomsskole.

Mappegjennomgang. Stikkprøvekontrollene er avgrenset til å se på saksbehandlingstid i nye saker for skoleåret 08/09. Dette inkluderer saker der rektor i løpet av skoleåret 08/09 fattet vedtak om spesialundervisning - til sammen 21 elevmapper. Elevmappene fordelte seg slik etter type skole:

- En stor kombinert skole: 12 mapper (8 på barnetrinnet og 4 på ungdomstrinnet)
- En stor barneskole: 2 mapper
- En liten barneskole: 1 mappe
- En stor ungdomsskole: 6 mapper

Mappegjennomgangen bestod i at vi registrerte dato for henvisning til PPT, dato sakkyndig vurdering fra PPT inn til skolen, dato søknad om spesialundervisning til skolen og dato vedtak spesialundervisning (se vedlegg 1). Ut fra dette har vi beregnet separat og total saksbehandlingstid i PPT og ved skolene.

Intervjuer. I tillegg til oppstartsmøte og avsluttende møte med representanter for fagavdelingen har vi intervjuet rektorene ved de fire utvalgte skolene. Samtlige av intervjureferatene er verifiserte.

Dokumentanalyse. Dokumentene som er brukt i dette prosjektet er blant annet lover, forskrifter, veiledninger fra Utdanningsdirektoratet, diverse kommunale dokumenter og kommunens internettsider.

1.5 Kommunikasjon med administrasjonen

Oppstartsbrev ble sendt til byrådsavdeling for barnehage og skole 18. februar 2009. Oppstartsmøte med fagavdeling for barnehage og skole, seksjon skole ble holdt 1. april 2009. Vi hadde et avsluttende møte med fagavdelingen 1. desember 2009. I perioden mellom møtene har vi også hatt kontakt pr telefon og e-post for å få oversendt nødvendige opplysninger. Rapporten ble sendt på høring til byråd for barnehage og skole 17. februar 2010 med tilbakemeldingsfrist 18. mars 2010. Vi mottok høringssvaret 15. mars 2010. Kommentarene i høringssvaret som vi mener er relevante for våre problemstillinger og revisjonskriterier har vi innarbeidet i rapporten. Høringssvaret er i sin helhet lagt ved som vedlegg til rapporten (vedlegg 2).

2 REVISJONSKRITERIER

Ifølge § 7 i forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner er det et krav at det blir utledet revisjonskriterier som fakta kan bli vurdert mot. Begrepet revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav og forventninger en kan stille til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Forvaltningens praksis blir i våre vurderinger holdt opp mot de utledede revisjonskriteriene. Revisjonskriteriene blir slik et redskap for å kunne identifisere og dokumentere eventuelle avvik ved den fulgte praksis på et område.

Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. Revisjonskriteriene i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er utledet fra regelverk, kommunale vedtak og føringer samt interne rutiner og retningslinjer.

2.1 **Krav til saksbehandlingstid, foreløpig svar og utrednings- og informasjonsplikt**⁸

2.1.1 Total saksbehandlingstid

Opplæringsloven setter ingen tidsfrister for PPTs arbeid med de sakkyndige vurderingene og skolens arbeid med vedtakene om spesialundervisning. Imidlertid må opplæringsloven forstås slik at saken må avgjøres innen rimelig tid, og saksbehandlingen må være forsvarlig. Dette må suppleres med forvaltningslovens regler. Disse vil gjelde for hele prosessen, fra skolen starter vurderingen av om eleven har behov for spesialundervisning og til enkeltvedtaket er fattet. PPT er et ledd i utredningen av saken.

2.1.2 Saksbehandlingstid - PPT.

I tillegg til generelle krav stilt i veilederen fra Utdanningsdirektoratet (jf avsnitt 2.1.1 om rimelig tid og forsvarlig saksbehandling) fremgår det av forvaltningsloven § 11 a bestemmelser som setter krav til fremdriften i saker. I forbindelse med enkeltvedtak heter det:

*Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold*⁹.

Kravet om at saken skal behandles "*uten ugrunnet opphold*" gjelder også for PPT, jf at den sakkyndige vurderingen er en del av saksforberedelsen. Det er viktig å huske at siden det er såpass mange ledd i saken, kan for eksempel ikke PPT bruke uforholdsmessig lang tid. I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at for eksempel en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder vil være for lang saksbehandlingstid.

⁸ Avsnittet bygger i stor grad på Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp. Utdanningsdirektoratet.

⁹ Kriteriet "*uten ugrunnet opphold*" er utpreget skjønnsmessig, og betydningen vil kunne variere fra sak til sak. Departementet vil understreke at oppfyllelse av rettssikkerhetsgarantier som ligger i forvaltningslovens saksbehandlingsregler, nødvendigvis vil medføre at saksbehandlingen etter omstendighetene kan bli tidkrevende. Hva som i det enkelte tilfellet vil være en forsvarlig saksbehandlingstid, vil måtte variere med sakens art og omfang, tilgjengelige ressurser mv. (Ot.prp.nr.75 (1993-1994):Lov om endringer i forvaltningsloven mv).

Kravet om at saken skal behandles ”innen rimelig tid” innebærer blant annet at PPT eller skoleeier ikke har adgang til å innføre ventelister for utredning av en elevs behov for spesialundervisning. En slik venteliste vil stride mot elevens rett til spesialundervisning. Eleven har en individuell rett til spesialundervisning dersom hun/han ikke får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf opplæringsloven § 5-1. Elevens rett skal ikke trenes på grunn av lang saksbehandlingstid hos PPT. Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker til at eleven ikke utredes, er ikke en legitim grunn til at det tar lang tid å utarbeide en sakkyndig vurdering. I tilfeller hvor skoleeier har lang saksbehandlingstid på grunn av kø og for få rådgivere i PPT, vil det måtte vurderes om skoleeier oppfylder sine plikter etter opplæringsloven. Dette vil være i strid med opplæringslovens intensjoner. Skoleeier plikter å ha et forsvarlig system for at elevens rettigheter og plikter oppfylles, jf opplæringsloven § 13-10.

Bergen bystyre fattet i sak 41-03, møte 240203 følgende vedtak om saksbehandlingstid i PPT:

*Bystyret ber om at følgende tiltak gjennomføres vedrørende ventelistesituasjonen:
Bydelsadministrasjonene legger til rette for at 1. gangssamtale gjennomføres innen 1 måned etter tilmelding, og at utredninger gjennomføres i løpet av 3 måneder. Innen utgangen av 2003 må målsettingen om redusert ventetid til 14 dager være nådd.*

Selv om bydelsadministrasjonene nå er nedlagt mener vi likevel at dette vedtaket synliggjør hva bystyret mener er akseptabel saksbehandlingstid for utredninger i PPT.

PPT - foreløpig svar. Det er videre slik at enkeltvedtak skal fattes, og partene skal informeres om dette ”så snart som mulig”, jf forvaltningsloven § 27. Her er det viktig at PPT som saksforberedende organ er sin rolle bevisst, og ser at dersom PPT trenger uforholdsmessig lang saksbehandlingstid, må organet varsle kommunen om dette slik at skoleeier/skolen kan gi melding til foresatte/eleven. I forvaltningsloven § 11 a fremgår følgende om foreløpig svar:

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

I saker som gjelder enkeltvedtak, skal det gis foreløpig svar etter annet ledd dersom en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt¹⁰.

Disse reglene betyr at PPT skal gi en melding til skoleeier/skolen dersom deres saksbehandlingstid fører til at kommunen ikke kan behandle saken innen 1 måned. Skoleeier sender det foreløpige svaret til foresatte/eleven.

¹⁰ Departementet understreker at forvaltningsorganene vil ha plikt til å foreta denne vurderingen så tidlig som mulig, og ikke kan vente å se an situasjonen når fristutløpet nærmer seg (Ot.prp.nr.75 (1993-1994): Lov om endringer i forvaltningsloven mv.

2.1.3 Saksbehandlingstid - skolene

Opplæringsloven kapittel 5 sier ikke noe eksplisitt om hvor lang tid det kan gå før det treffes enkeltvedtak om spesialundervisning. Utgangspunktet er at tilbud skal gis innen rimelig tid. Hva som vil være rimelig tid må vurderes konkret, men det må vurderes i forhold til hva som vil være en forsvarlig saksbehandlingstid. Forsvarlighetsvurderingen må gjøres blant annet ved å se hen til elevens behov, og i hvilken grad eleven faktisk får utbytte av den ordinære opplæringen eller ikke.

Når det gjelder begrepet "*rimelig tid*" må opplæringsloven suppleres med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven som også vil gjelde for enkeltvedtak om spesialundervisning. Det fremgår av forvaltningsloven § 11 a at i forbindelse med enkeltvedtak skal forvaltningsorganet "*forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold*". Dette kravet gjelder for skoleeier/skolen (samt PPT).

2.1.4 Skoleeiers ansvar og utrednings- og informasjonsplikt

Det er kommunen som skoleeier som er ansvarlig for at det blir truffet enkeltvedtak om spesialundervisning, jf opplæringsloven § 5-3. Skoleeier kan velge å delegere adgangen til å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning til rektor ved skolen. Når rektor har fullmakt til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning, er det skolens ansvar å sørge for at den sakkyndige vurderingen gir et forsvarlig grunnlag for å fatte vedtak om spesialundervisning. Ifølge forvaltningsloven § 17 om utrednings- og informasjonsplikt og forsvarlig saksbehandling heter det:

Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det skal påse at mindreårige parter har fått mulighet til å gi uttrykk for sitt syn, i den grad de er i stand til å danne seg egne synspunkter på det saken gjelder. De mindreåriges syn skal tillegges vekt i samsvar med deres alder og modenhet.

2.2 Elevens rett til hjelp i undervisningen samt eleven og foreldrenes rettigheter i saksgangen knyttet til spesialundervisning

2.2.1 Tilpasset undervisning

I opplæringsloven § 1-3 om tilpasset opplæring heter det:

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidat.

Dette betyr at innenfor rammen av de ordinære ressursene som er tilgjengelige - og som kan variere - har alle elever i rimelig grad krav på oppmerksomhet ut fra den enkeltes behov (ordinær tilpasset opplæring). Spesialundervisning er en form for tilpasset opplæring, men ikke all tilpasset opplæring er spesialundervisning. Spesialundervisning innebærer at det ut fra enkeltvedtak blir satt i gang særskilte tiltak for en som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, tiltak som bare noen har krav på¹¹.

2.2.2 Avklaring av elevens undervisningsbehov

Det vil være en periode hvor skolen, eleven selv eller foreldrene oppdager at eleven ikke får et tilfredsstillende utbytte av undervisningen. I en slik situasjon er det viktig at fremtidige behov blir avklart. Skolen bør vurdere i hvilken grad det er mulig å ivareta elevens behov gjennom tilpasset opplæring innenfor det ordinære undervisningstilbudet, og sette inn ulike relevante tiltak.

¹¹ Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Utdanningsdirektoratet.

Skolens ansvar. Skolen har et selvstendig ansvar for å vurdere om alle elevene får tilfredsstillende utbytte av undervisning. For å finne ut av om eleven får dette må skolen gjennomføre en del undersøkelser. Om dette heter det i opplæringsloven § 5-4, 1. ledd:

Eleven eller foreldra til eleven kan krevje at skolen gjer dei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng. Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades.

Dersom tiltak innenfor tilpasset opplæring ikke virker etter intensjonen har skolen en plikt til å undersøke videre. Dette kan skje ved å involvere kollegaer, spesialpedagoger, foresatte, skolens ledelse og PPT. Videre vil det være nødvendig at skolen kartlegger og tester eleven gjennom prøver og kartleggingsprøver. Hvis skolen oppdager at en elev trenger spesiell oppfølging er det viktig å involvere foresatte/elev så tidlig som mulig i dette arbeidet.

2.2.3 Innhenting av samtykke

Samtykke skal ligge til grunn før sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning kan bli fattet. I opplæringsloven § 5-4, 2. ledd her det om dette:

Før det blir gjort sakkyndig vurdering og før det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentast samtykke fra eleven eller fra foreldra til eleven.

Barnets mening ifm samtykke. Om det er elev eller foresatte som skal gi samtykke avhenger av barnets alder. Barneloven §§ 31 og 32 omhandler barns rett til å være med på å påvirke beslutninger som gjelder utdanning. I barneloven § 31 heter det:

Etter kvart som barnet blir i stand til å danne seg egne synspunkt på det saka dreiar seg om, skal foreldra høyre kva barnet har å seie før dei tek avgjerd om personlege tilhøve for barnet. Dei skal leggje vekt på det barnet meiner alt etter kor gammalt og modent barnet er. Det same gjeld for andre som barnet bur hos eller som har med barnet å gjere.

Når barnet er fylt 7 år, skal det få seie si meining før det vert teke avgjerd om personlege tilhøve for barnet, mellom anna i sak om kven av foreldra det skal bu hos. Når barnet er fylt 12 år skal det leggjast stor vekt på kva barnet meiner.

I barneloven § 32 står det videre om alder og påvirkningsmuligheter:

Barn som er fylt 15 år, avgjer sjølv spørsmål om val av utdanning og om å melde seg inn i eller ut av foreiningar.

Eleven kan ha rett til spesialundervisning, jf opplæringsloven § 5-1, men eleven har ingen plikt til å motta spesialundervisning. Dette gjelder selv om skolen mener det er nødvendig for at eleven skal ha et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dersom samtykke ikke blir gitt, blir konsekvensen normalt at skolen innenfor rammen av ordinær tilpasset opplæring må forsøke å ta hensyn til elevens behov. I alvorlige tilfeller, der det er åpenbart at eleven ikke får dekket sitt behov for adekvat opplæring på grunn av manglende samtykke fra foresatte, må skolen vurdere om den skal sende inn bekymringsmelding til barneverntjenesten.

2.2.4 Sakkyndig vurdering

For å få en sakkyndig vurdering må barnet henvises til PPT. Dette skjer vanligvis ved at skolene, med foresattes underskrift, henviser barnet til PPT. Om krav til sakkyndig vurdering heter det i opplæringsloven § 5-3:

Før kommunen eller fylkeskommunen gjør vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 eller vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7, skal det ligge føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behov til eleven.

Den sakkyndige vurderingen er ikke bindende for kommunen, men er en rådgivende uttalelse til den som skal fatte vedtaket.

2.2.5 Vedtaket om spesialundervisning

Tildeling av spesialundervisning er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2b og opplæringsloven §§ 5-4 og 5-5 første ledd.

Bruk av søknader. Når det gjelder bruk av søknader ifm enkeltvedtak om spesialundervisning heter det i rundskriv 5/2009 *Spesialundervisning i grunnskolen* fra fagavdelingen at følgende prosedyre må følges:

- Det må foreligge en sakkyndig uttale fra PPT (§ 5-3 i opplæringsloven)
- Foresatte søker skolen om spesialundervisning (se vedlagte søknadsskjema)
- Rektor vurderer søknaden og fatter et vedtak
- Det kan fattes vedtak om spesialundervisning selv om det ikke foreligger en søknad fra foresatte. Skriftlig samtykke fra foresatte må da innhentes (§ 5-4 i opplæringsloven)

I kommunens håndbok for spesialundervisning fremgår det også at søknad sendes normalt etter at det foreligger en sakkyndig vurdering.

Utforming av tilbud. Tilbudet skal så langt det er mulig bli utformet i samarbeid med eleven og /eller foreldrene. Om dette heter det i opplæringsloven § 5-4, 2. ledd:

(...) har eleven eller foreldra til eleven rett til å gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før det blir gjort vedtak.

Tilbudet om spesialundervisning skal så lang råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.

Klager på vedtak om spesialundervisning sendes til skolen. Dersom klager ikke får medhold, oversendes klagen til utdanningsavdelingen hos fylkesmannen via fagavdeling for barnehage og skole¹².

¹² Håndbok spesialpedagogisk arbeid i Bergen kommune.

2.3 Betyggende kontroll

Etter kommuneloven § 20 nr. 2 og Bergen kommunes økonomireglement har byrådet ansvaret for internkontroll. Byrådet skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

I lovforarbeidene¹³ går det fram at det er i tråd med allment aksepterte lederprinsipp at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og system som blant annet skal bidra til å sikre at organisasjonen når de mål som er satt, og at formuesforvaltningen er ordnet på forsvarlig måte. Administrasjonssjefen har et selvstendig ansvar for å føre kontroll med kommunen sin virksomhet. Det er ledelsen i en organisasjon som har ansvaret for å etablere et tilfredsstillende internkontrollsystem. Internkontroll blir definert i videste forstand som en prosess, satt i verk og gjennomført av virksomheten sine ledere og ansatte, med formål å sikre måloppnåelse på følgende områder; målrettet og effektiv drift, pålitelig ekstern rapportering og virksomhet i tråd med gjeldende lover og regler.

¹³ Ot.prp. 70 (2002-2003): Lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner med mer (kommunal revisjon).

3 KORT OM SPESIALUNDERVISNING

3.1 Retten til spesialundervisning¹⁴

Lovgrunnlaget. Kommunens ansvar for spesialundervisning fremgår av opplæringsloven § 13-1. Her heter det at kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring (herunder også spesialundervisning) og spesialpedagogisk hjelp for alle som er bosatt i kommunen.

Elevens rett til spesialundervisning er regulert i opplæringsloven § 5-1, her står det:

Elevlar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning

I vurderinga av kva for opplæringstilbud som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevlar og i forhold til dei opplæringsmål som er realistiske for eleven. Elevlar som får spesialundervisning, skal ha det same totale undervisningstimetalet som andre elevlar.

Elevens rett etter § 5-1 i opplæringsloven er en individuell rettighet. Dette innebærer at dersom eleven oppfyller vilkåret for rett til spesialundervisning, har eleven krav på spesialundervisning. Skoleeier er forpliktet til å gi elever med rett til spesialundervisning et forsvarlig opplæringstilbud slik at også disse elevene kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Hvem har rett på spesialundervisning? Om vilkåret for spesialundervisning er oppfylt må bli avgjort etter en konkret vurdering av om eleven får tilfredsstillende utbytte av den vanlige opplæringen. Tilfredsstillende utbytte blir vurdert ut fra elevens utbytte i forhold til den kompetansen som blir forventet ut fra målene i læreplanverket.

Om en elev skal få spesialundervisning er avhengig av to forhold. Det ene er hva kommunen har satt inn av organisatoriske og pedagogiske styrkingstiltak i den vanlige opplæringen. Det andre er den enkelte skoles evne til å gi elevene et tilfredsstillende utbytte innenfor rammene av opplæringen.

Elevenes vansker og hjelpebehov kan variere i art og omfang. Noen vil trenge spesialundervisning innenfor deler av opplæringen, mens andre vil ha behov for at hele opplæringen blir lagt særskilt til rette.

Loven fastsetter at det må tas utgangspunkt i hva som er utviklingsutsiktene til eleven. Spesialundervisningsopplegget skal være slik at det er egnet til å kunne gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen sett i forhold til:

- realistiske opplæringsmål for eleven
- det utbyttet som andre elever har av opplæringen

¹⁴ Bygger i stor grad på Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Utdanningsdirektoratet.

3.2 Ressurser til spesialundervisning

Budsjetttildelingsmodell. Ifølge høringssvaret fra fagavdelingen må ressurstildelingen til skolene ta utgangspunkt i den budsjetttrammen byrådsavdelingen er gitt av bystyret. Den delen som skal brukes til de ordinære grunnskolene blir fordelt etter kriteriene vist i tabell 1.

<i>Grunnressurs</i>	Utgjorde 10,3 % av total tildeling skoleåret 2008/-09	Grunnressursen er et fastsatt timetall som skolene tildeles uavhengig av elevtall. Inntil skoleåret 2009/10 var det en grunnressurstørrelse for barne- og ungdomsskolene, og en høyere for de kombinerte skolene, men fra skoleåret 2009/10 er det tre ulike størrelser
<i>Elevressurs</i> fordelt etter skolens elevtall, men med differensiert timefaktor på de ulike trinnene.	79,5 %	Timefaktoren som brukes pr elev er ulik på småskoletrinnet, mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Den er høyest på ungdomstrinnet fordi undervisningstimetallet der er høyere enn på barnetrinnet, og fordi det i faget <i>fremmedspråk</i> må brukes så mange timer til gruppedeling at elevene gis valgmuligheter. Faktoren er nest høyest på småskoletrinnet - selv om undervisningstimetallet der er lavere enn på mellomtrinnet - slik at kravet om tidlig innsats kan ivaretas.
<i>Toppresurs</i>	3,5 %	En tilleggsressurs som gis til skoler med enkeltelever som er mer ressurskrevende enn "spesialundervisningselever" flest. Det kan være elever med psykisk utviklingshemming, store og omfattende lærevansker, eller omfattende sanseproblemer. Det er <i>ikke</i> hensikten at toppressursen alene skal dekke det timetallet skolene må bruke til spesialundervisning.
Egne tildelinger til skoler som har egne klasser (spesialavdelinger) for psykisk utviklingshemmede og som til de, klasser for spesielle elevmålgrupper (t.d. eller minoritetsspråklige)	3,1 %	9 skoler har egne avdelinger for denne elevgruppen. Til disse avdelingene tas det inn elever fra hele kommunen - ikke bare elever fra skolens eget opptaksområde.
Egne tildelinger for å gi grunnleggende norskopplæring for minoritetsspråklige elever	3,1 %	Gjelder oppdeling i egne grupper for å gi særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring m.m til elever uten tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring. Ressursene til Nygård skole er her ikke tatt med.
Andre tildelinger - herunder reserve til utdeling når behov melder seg gjennom skoleåret	0,5 %	Reserven er bevisst holdt lav for å imøtekomme ønsker fra skolene om så høy ressursfordeling som er mulig i forkant av skoleåret.

Fagavdelingen opplyser i møte 1. desember 2009 at dette er en modell mange kommuner bruker for å fordele ut undervisningsressurser til skolene. Arbeidet med å innføre en ny fordelingsmodell startet i Bergen kommune da skolene ble egne resultatenheter. Av byrådssak 1190/04 fremgår det at modellen var planlagt tatt i bruk for skoleåret 2004/2005. Fagavdelingen oppgav i møte 1. desember 2009 at modellen ble justert i 2007 og 2009. De uttalte:

Små skoler får litt mer ressurser i grunnressursen for å jevne ut for stordriftsfordelene som større skoler ofte har. Elevressursen blir beregnet i forhold til antall elever ved skolen. Det er tre nivåer i forhold til antall elever.

Ressurser til spesialundervisning - skolens timetallsramme. Ressurser til spesialundervisning ved skolene blir beregnet ut fra timetall basert på elevtallet ved skolen. Det er rektor ved de enkelte skolene som bestemmer hvor stor andel av ressursene som skal benyttes til spesialundervisning. Dette avhenger blant annet av hvor godt skolen klarer å tilpasse den ordinære opplæringen. Gjennom rektors disponering av ressursene må det sikres at elever med rett til spesialundervisning får det som de etter opplæringsloven har krav på (rundskriv 5/2009 *Spesialundervisning i grunnskolen*).

I intervju med fagavdelingen 1. desember 2009 fikk vi vite at skolene i februar/mars får en foreløpig melding fra fagavdelingen om ressursrammen for det kommende skoleåret. Eksakt tildeling får skolene i mai/juni. Skolene melder inn antall elever til fagavdelingen etter at elevene som skal begynne i første klasse er innmeldt. I løpet av våren planlegger rektorene klasseordningen og timetildelingen til elevene, og fagavdelingen planlegger tildelingen av undervisningsressursen til skolene. I løpet av mai/juni får skolene tildelt eksakt undervisningsressurs fra fagavdelingen. Først da avgjør rektor hvor mye ressurser som totalt sett skal brukes på spesialundervisning ved skolen i løpet av det neste skoleåret. Når dette er klart utformer rektor vedtakene om spesialundervisning. Da blir det bestemt hvordan ressursene skal fordeles på elevene som har fått vedtak om spesialundervisning.

Ressurser til spesialundervisning - toppressurs. I rundskriv 6/2009 fra byrådsavdeling for barnehage og skole fremgår det at fristen for å søke om toppressurser er i slutten av februar. I søknaden til fagavdelingen dokumenterer rektorene, med utgangspunkt i rapporter, prøver, tester og gjennomførte tiltak hvilke behov disse elevene har. I tillegg oppgir skolen hvor mange timer eleven trenger for å få et godt undervisningstilbud. Fagavdelingen fordeler ut midlene til toppressurser etter fastlagte kriterier. Skolene får svar på søknaden om toppressurser i mai/juni, samtidig som de får tildelt grunnressurs og elevressurs – altså skolens undervisningsressurs. Først etter at rektor vet størrelsen på både undervisningsressursen og toppressursen fatter rektor vedtakene om spesialundervisning og planlegger neste skoleårs spesialundervisning.

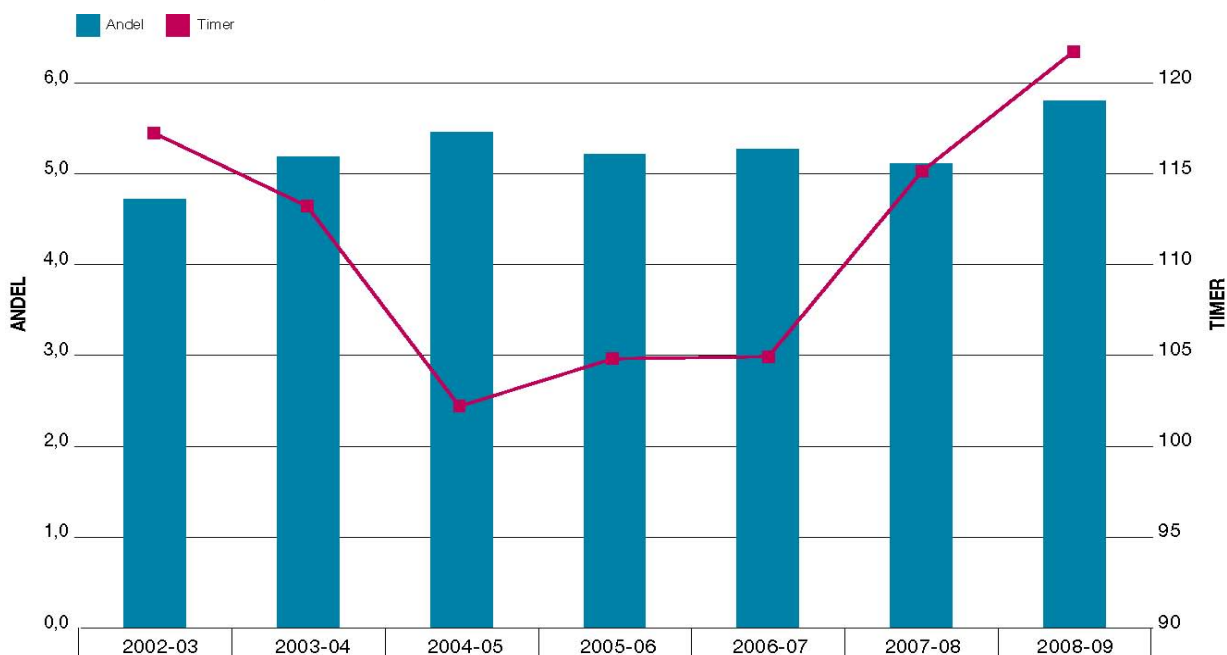
3.3 Andel elever i Bergen kommune som får spesialundervisning

I kvalitetsmelding for grunnskolen i Bergen 2007-2008 fremgår det at i skoleåret 2008/2009 var det 1680 elever i Bergen som fikk spesialundervisning etter enkeltvedtak.

Figur 3¹⁵ viser at det i Bergen har vært en jevn økning de siste årene i andelen elever som får spesialundervisning. I 2002 hadde 4,7 % av alle elevene i bergensskolene vedtak om spesialundervisning. I skoleåret 2008/2009 var andelen elever med vedtak om spesialundervisning på 5,8 % av alle elevene. Økningen i Bergen var relativt stor fra 2007 til 2008. Den gikk fra 5,1 % til 5,8 %, noe som utgjør en økning på knapt 150 elever. Figuren viser også at det fra 2004-2005 har vært en jevn stigning i antall timer som blir tildelt pr elev med spesialundervisning.

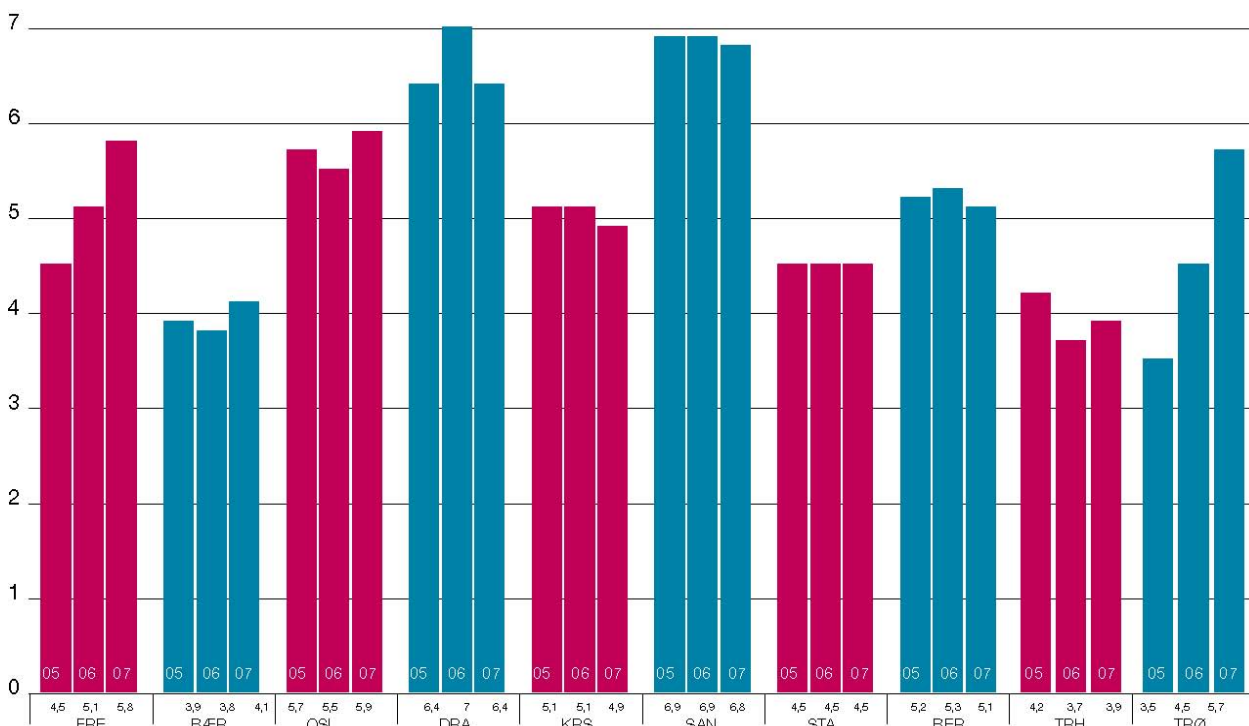
¹⁵ Kvalitetsmelding for grunnskolen i Bergen 2007-2008.

Figur 3:
Profil spesialundervisning 2002-2009



Sammenligner vi med de andre storbyene viser det seg at Bergen for årene 2005-2007 har ligget rundt snittet når det gjelder hvor stor andel av elevene som mottar spesialundervisning¹⁶, se figur 4:.

Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning i prosent 05-07



Kilde: ASSS hovedrapport s. 45

¹⁶ For 2008 har vi ikke tall fra de andre storbyene.

3.4 Årstimer for elever med spesialundervisning

I Kvalitetsmelding for grunnskolen i Bergen 2007-2008 fremgår det at i forhold til antallet årstimer til hver elev ligger Bergen kommune under gjennomsnittet for byene i ASSS-samarbeidet¹⁷. For de andre storbyene var gjennomsnittet i 2006 og 2007 på 134 timer, mens det i Bergen var 105 timer i 2006 og 115 timer i 2007. Også her har det vært en stigning de siste fem årene. I 2008 steg antall årstimer i Bergen til 122 timer. For 2008 finnes det ikke tall fra de andre storbyene.

Årsaker. I intervju 1. desember 2009 bekrefter fagavdelingen at årsakene til at antallet årstimer til elevene i Bergen ligger under gjennomsnittet for byene i ASSS-samarbeidet er politiske føringer og målproblemer. Når det gjelder målproblemer kan det ved sammenligning med andre kommuner være slik at oppgitt timetall kan være antall undervisningstimer (45 min.) i stedet for klokketimer.

Konsekvenser. Vi spurte fagavdelingen om hvilke konsekvenser det får for elevene med vedtak om spesialundervisning at Bergen kommune i gjennomsnitt tildeler færre årstimer spesialundervisning pr elev enn det sammenlignbare kommuner gjør. Fagavdelingen oppgir at i Bergen kommune får alle barn som gis vedtak i forhold til lov om spesialundervisning etter sakkyndig uttalelse ekstra ressurser. Som det er nevnt i Kvalitetsmeldingen på s. 22, har tildelingen økt siste året. Det vil si at til tross for lavere gjennomsnittstall for byene, får de som har lovmessig krav på ressurser, tildelingen i forhold til individuell utredning.

Mål å øke antallet timer? I intervju 1. desember 2009 spurte vi fagavdelingen om det er et mål for Bergen kommune å øke antallet timer for elevene med vedtak om spesialundervisning. Fagavdelingen oppgir at tildeling skjer på bakgrunn av de vansker som er utredet, og det vil alltid være individuell tildeling av ressurser. Det er heller ikke Bergen kommunes mål å få flest mulig til å få spesialundervisning. Elevene har rett på tilpasset undervisning, og det må være et mål å hjelpe flest mulig i den vanlige undervisningssituasjonen. Det er både statlig og kommunal satsing som har ført til en økning i ressursen i bergensskolene med 100 stillinger. Det er særlig fokus på 1. - 4. trinn. Tidlig innsats er oppbyggende og viktig for denne aldersgruppen.

Det fremgår også av Kvalitetsmelding for grunnskolen i Bergen 2007-2008 at det er en målsetting å redusere antallet elever som mottar spesialundervisning, og at de som får spesialundervisning skal få flere timer. Utviklingen i Bergen har vært slik at antall elever som mottar spesialundervisning øker, samtidig som årstimer pr elev øker. Dette viser at det kan være hensiktsmessig å satse mer på å legge til rette for tilpasset opplæring slik at spesialundervisning først og fremst blir rettet mot elever med store om omfattende behov. Dette innebærer å ha fokus på:

- avdekke behov tidlig i skoleløpet
- den generelle ressursituasjonen i Bergensskolen
- lærernes kompetanse

¹⁷ Aggregerte sammenstilte styringsdata for storkommuner. ASSS- kommunene består av Fredrikstad, Oslo, Drammen, Bærum, Kristiansand, Sandnes, Bergen, Trondheim og Tromsø.

4 Faktakapittel

Først skal vi nå se på total saksbehandlingstid for PPT og skolene samlet. Så splitter vi opp datamaterialet og ser på saksbehandlingstid i PPT og skolene hver for seg. Deretter beskriver vi hvordan elevene og foreldrenes rettigheter blir ivaretatt i saksgangen knyttet til spesialundervisning. Til slutt ser vi på fagavdelingens system for styring og oppfølging av saksbehandlingstid ved skolene.

4.1 Total saksbehandlingstid for PPT og skolene¹⁸

For å få en oversikt over total saksbehandlingstid har vi i tabell 2 beregnet saksbehandlingstid fra dato da skolene sendte henvisningsskjemaet til PPT til dato da rektor fattet vedtakene om spesialundervisning.

Tabell 2: Total saksbehandlingstid fra dato for skolens henvisning til PPT til dato rektor fattet vedtak om spesialundervisning. Antall dager og gjennomsnitt.				
Skole	Klasse-trinn¹⁹	Dato henvisning til PPT	Dato for skolens vedtak	Total saksbehandlingstid
A	9	09.05.08	29.05.09	385
A	9	09.05.08	30.06.09	417
A	9	23.02.09	23.06.09	120
A	9	12.11.08	29.05.09	198
A	9	15.09.08	29.05.09	256
A	9	23.02.09	12.06.09	109
Gjennomsnittlig total saksbehandlingstid for skole A				248
B	1	11.01.09	11.06.09	151
B	1	-	11.06.09	-
C	Bhg	-	10.06.09	-
D	6	13.06.07	25.05.09	712
D	5	10.06.08	25.05.09	349
D	Bhg	03.07.06	25.05.09	1057
D	8	09.06.08	*	-
D	8	23.06.08	*	-
D	8	17.12.08	*	-
D	8	17.06.08	12.10.09	482**
D	6	13.06.07	25.05.09	712
D	5	23.04.08	01.09.09	496
D	3	24.06.08	***	-
D	2	24.11.08	05.09.09	285
D	Barnehage	03.10.06	25.05.09	965
Gjennomsnittlig total saksbehandlingstid for skole D				632
Gjennomsnittlig total behandlingstid				446²⁰

*) Sakkyndig vurdering var ikke klar da vi foretok mappegjennomgangen 12. oktober 2009.

***) Foreløpig saksbehandlingstid. Vedtak var ikke fattet pr. 12.10.09 da mappegjennomgangen ble utført.

***) Sakkyndig vurdering slo fast at eleven ikke hadde behov for spesialundervisning.

¹⁸ Vedlegg 1 gir en samlet oversikt over saksbehandlingstid i PPT, skole og totaltid for PPT og skole.

¹⁹ Nivået eleven var på da vedtaket ble fattet.

²⁰ Sum antall dager totalt/15 mapper.

Tabell 2 viser at total gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 15 av de 21 undersøkte sakene var på 446 dager (ca 15 måneder).

Vi ser at det er forskjeller i total gjennomsnittlig saksbehandlingstid ved to av de aktuelle skolene. Ved skole A (stor ungdomsskole) er total gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 6 saker 248 dager (8 måneder). Ved skole D (stor kombinert skole) er total gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 8²¹ av 12 saker på 632 dager (21 måneder, alle sakene på barnetrinnet).

4.2 Saksbehandlingstid for de sakkyndige vurderingene fra PPT

Tabell 3 viser saksbehandlingstiden for våre utvalgte sakkyndige vurderinger i PPT beregnet fra dato da skolen sendte henvisningsskjemaet til PPT til dato da sakkyndig vurdering ble registrert inn ved skolen.

²¹ For de resterende 4 sakene gjelder: I 3 av sakene var ikke sakkyndig vurdering klar pr 12. oktober da vi foretok mappgjennomgangen og for 1 sak konkluderte PPT med at eleven ikke trengte spesialundervisning etter § 5.1 i opplæringsloven.

Tabell 3: Saksbehandlingstid for våre utvalgte sakkyndige vurderinger beregnet etter dato henvisning til PPT til dato innkommet sakkyndig vurdering fra PPT. Antall dager og gjennomsnitt.				
Skole	Klasse-trinn²²	Dato henvisning til PPT	Dato innkommet sakkyndig vurdering fra PPT	Antall dager hos PPT
A	9	09.05.08	12.12.08	217
A	9	09.05.08	23.06.09	410
A	9	23.02.09	16.06.09	113
A	9	12.11.08	25.03.09	133
A	9	15.09.08	13.03.09	179
A	9	23.02.09	05.06.09	102
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid PPT for skole A				192
B	1	11.01.09	19.06.09	159
B	1	-*	14.05.09	-
C	Bhg	-*	18.03.09	-
D	6	13.06.07	14.01.09	581
D	5	10.06.08	20.11.08	163
D	Bhg	03.07.06	11.12.08	892
D	8	09.06.08	12.10.09	490**
D	8	23.06.08	12.10.09	476**
D	8	17.12.08	12.10.09	299**
D	8	17.06.08	14.05.09	331
D	6	13.06.07	30.06.09	748
D	5	23.04.08	08.06.09	411
D	3	24.06.08	05.02.09	226
D	2	24.11.08	23.05.09	180
D	Bhg	03.10.06	19.02.09	870
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid PPT for skole D				472
Gjennomsnittlig behandlingstid hos PPT²³				367

*) Vi har ikke registrert dato for henvisning til PPT for den siste sakkyndige vurderingen, da eleven gikk i barnehage på dette tidspunktet.

***) Den sakkyndige vurderingen var ikke klar pr. 12.10.09 da mappegjennomgangen ble utført.

Mappegjennomgangen viser at for 19 av de 21 sakkyndige vurderingene tar det i gjennomsnitt 367 dager (12 måneder) fra PPT mottar henvisningen fra skolene, til skolene mottar de sakkyndige vurderingene.

Ved skole A (stor ungdomsskole - 6 mapper) bruker PPT i gjennomsnitt 192 dager på de sakkyndige vurderingene (om lag 6,5 måneder). Raskeste saken tar 102 dager (3,4 måneder), mens den lengste saken tar 410 dager (13,5 måneder). Rektor ved skolen opplyser i intervju om at saksbehandlingstiden hos PPT vanligvis varierer fra 0,5 år til 1,5 år.

Ved Skole D (stor kombinert skole - 12 mapper) tar det PPT-kontoret i gjennomsnitt 472 dager (16 måneder) å ferdigstille de sakkyndige vurderingene. Den raskeste utredningen tar 163 dager (5 måneder), mens den lengste sakkyndige vurderingen bruker PPT-kontoret 892 dager (30 måneder) på å ferdigstille. Rektor opplyser om at saksbehandlingstiden hos PPT i bydelen er lang, spesielt for

²² Klassetrinnet eleven var på da vedtaket ble fattet.

²³ Sum antall dager hos PPT / 19 mapper.

ungdomstrinnet. Allikevel har rektor inntrykk av at saksbehandlingstiden ved PPT har blitt litt kortere de senere årene, og at PPT vanligvis bruker om lag 6,5 måneder fra de får en henvendelse til sakkyndig vurdering er klar.

Rektor ved skole B²⁴ (stor barneskole) uttaler at det vanligvis tar 3-4 måneder å få utformet en sakkyndighetsvurdering. PPT lytter til skolene mht hvilke saker som må prioriteres og behandles raskt. Rektor og rådgiver ved denne skolen gir uttrykk for at de er veldig godt fornøyde med jobben som PPT gjør for elevene ved deres skole.

Mappegjennomgangen viser at 12 av 18 ferdigstilte sakkyndige vurderinger var klar fra midten av mars til sent i juni 2009.

Årsaker til lang saksbehandlingstid. Revisjonen har ikke intervjuet PPT om årsakene til lengden på saksbehandlingstiden i de enkelte sakene. På generelt grunnlag uttaler fagavdelingen i intervju 1. desember 2009 om årsaker til lang saksbehandlingstid i PPT, at når PPT begynner sakutredningen kan det i en del saker oppstå ventetid fordi PPT må avvente testresultater og uttalelser fra andre involverte parter; BUP (barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk), StatPed Vest eller lignende. En av rektorene oppgir at årsaken til lang saksbehandlingstid kan være at foreldrene ikke stiller til møter hos PPT.

Konsekvenser for elevene. Fagavdelingen oppgir i samme intervju at konsekvensene av lang saksbehandlingstid for elevene kan være at skolene, mens de venter på sakkyndig vurdering, ikke får satt i gang med tiltak som er godt nok tilpasset elevenes behov.

Tiltak for å redusere saksbehandlingstiden. Fagavdelingen uttaler i møtet 1. desember 2009 at fagfolk fra PPT er ute på skolene for å fange opp elever som trenger spesialundervisning. Fagavdelingen har tatt initiativ til et lavterskeltilbud der skolene sammen med PPT har satt inn tiltak for å fange opp barn med behov for forsterket undervisning tidlig. I byrådssak 38/10 "*Pedagogisk psykologisk tjeneste. Sammen om kvalitet i en mangfoldig barnehage og skole!*" fremgår også noen tiltak som PPT internt har igangsatt for å redusere ventetid på førstegangssamtale.

Bruk av foreløpige svar i PPT. Mappegjennomgangen viser at i 21 saker fordelt på 4 PPT-kontorer registrerte vi i elevmappene foreløpig svar fra PPT i 8 av 12 saker, alle ved samme skole. Ved de tre øvrige skolene (9 saker) tilhørende 3 andre bydeler, finner vi ingen dokumentasjon i elevmappene på at foreløpig svar er sendt fra PPT-kontorene til skolene/foresatte.

²⁴ Ved denne skolen var det kun 1 ny sak for skoleåret 08/09). Saksbehandlingstiden ved PPT var på 159 dager (5 måneder).

4.2.1 Byrådssak²⁵ om ventetid i PPT

I byrådssak 38/10 "Pedagogisk psykologisk tjeneste - Sammen om kvalitet i en mangfoldig barnehage og skole!" legger byrådet blant annet frem et tallmateriale som viser ventetid i PPT. Ventetid blir beregnet fra en sak blir registrert ved et kontor til førstegangssamtale med foresatte er gjennomført. Tabell 4 viser en sammenligning av antall saker, antall barn og ventetid på førstegangssamtale i 2003 og 2009.

Tabell 4: Totalt antall saker pr. år, antall nye saker pr. år og ventetid i 2003 og 2009 (gj.snitt).						
Bydel	Totalt antall saker pr. år		Antall nye saker pr. år		Ventetid i mnd (gjennomsnitt)	
	03/04	08/09	03/04	08/09	2003	2009
Arna	276	378	99	131	0	2
Bergenhus	672	439	170	196	6	5,5
Fana	700	1165	394	376	7	2
Fyllingsdalen	350	551	196	238	6	4
Laksevåg	570	548	199	326	6	2,5
Ytrebygda	528	536	228	219	9	2,5
Årstad	480	406	101	127	9	1
Åsane	780	914	398	454	7	3
Totalt	4356	4937	1785	2067	6,5	2,8

I byrådssaken fremgår det at fra 2003 til 2009 har ventetiden i PPT endret seg. Så godt som alle kontorene har redusert ventetiden med flere måneder, og totalt for hele kommunen. I gjennomsnitt utgjør ventetiden i Bergen kommune 2,8 måneder i 2009, mens den var på 6,5 måneder i 2003. På landsbasis har 80 % av PPT-kontorene en ventetid på inntil 3 måneder (Kompetanse i Krysspress, Nordlandsforskning 2009). Oslo og Trondheim har ventetid på 3 måneder, Stavanger forholder seg til forvaltningslovens § 11 a, med ventetid på inntil 1 måned.

I byrådssaken fremgår det videre at tallene viser en stor bedring, men at tabellen viser store forskjeller bydelene imellom. PPT har fortsatt fokus på å redusere ventetiden ytterligere. Dette blir gjort på ulike måter. Enkelte av PPT-lederne ser på antall henvisninger fra den enkelte skole. De skolene som over tid har mange henvisninger blir oppfordret til å drive mer systemarbeid og pedagogisk utviklingsarbeid. Bergen kommune har fokus på å utvikle skolenes egen kompetanse ved å kurse skolenes spesialpedagogiske team innenfor lover, veiledning og evaluering. Slik sikrer man at elevene får den hjelpen de har behov for.

Byrådet har i byrådssaken satt fokus på å redusere ventetiden i PPT og at barn og elever skal få hjelp tidligst mulig. Byrådet har i budsjettet for 2010 økt midlene til PPT med 1,4 millioner som skal gå til nye stillinger, et tiltak byrådet forventer vil redusere ventetiden ytterligere. Alle barn og elever skal være innkalt til 1. gangssamtale innen 14 dager, fra saken er registrert ved det lokale PPT-kontor. Budsjettøkningen innebærer at fra høsten 2010 vil reiselærertilbudet bli økt med to stillinger, slik vil lærerne i skolen få støtte og hjelp til å utvikle klassemiljøet over tid.

I GSI-rapporteringen for 2008/2009 har ikke Bergen kommune registrert opplysninger om sum årsverk fagstillinger i PPT²⁶.

²⁵ Blir behandlet i bystyret 23. februar 2010.

²⁶ Inkluderer psykologer, sosialpedagoger/pedagoger, sosialfaglig personell og andre fagstillinger.

I høringsvaret fra fagavdelingen fikk vi opplyst at antall fag-årsverk i PPT pr 01.10.08 var 40 psykologer og 25 pedagoger²⁷. 3 av psykologene var knyttet opp mot voksenteamet og arbeidet derfor ikke med grunnskolebarn. Det fremgår videre at to nye stillinger vil bli tilført PPT i 2010. Etter våre beregninger utgjør dette en styrkning av bemanningen i PPT på 3,2 %.

4.3 Saksbehandlingstid for vedtakene om spesialundervisning ved skolene

Mål og tidsfrister. Fagavdelingen opplyste i intervju 1. april 2009 at de ikke har fastsatt noen tidsfrister for skolene mht saksbehandling knyttet til enkeltvedtak om spesialundervisning utover det som fremgår av forvaltningslovens § 11a²⁸.

I intervjuene med rektorene fikk vi bekreftet at skolene ikke har skriftlig nedfelte mål for hvor lang tid de bør bruke i forbindelse med å fatte enkeltvedtakene om spesialundervisning. Rektorene uttaler imidlertid at selv om de ikke har skriftlige mål for saksbehandlingstid knyttet til enkeltvedtak, har de som mål å sikre at de elevene som trenger ekstra oppfølging får det.

Normal saksbehandlingstid. Vi spurte rektorene om hvor lang tid de vanligvis bruker på å behandle søknader om spesialundervisning (nyopprettede saker). To av rektorene sier at det vanligvis tar tiden fra februar til mai måned. En av rektorene forklarer saksbehandlingstiden slik:

Dette er en naturlig konsekvens av at søknadsfristen til kommunene er i februar. Kommunen bruker om lag tre måneder på å fordele ressursene til skolene. Og skolen bruker noen uker på å fordele ressursene, ha samtaler med foreldrene og fatte vedtak.

En rektor uttaler at det vanligvis tar 4-6 uker fra sakkyndig vurdering er sendt til skolen og til rektor fatter vedtak. Saksbehandlingstiden vil imidlertid være avhengig av når på året sakkyndig vurdering blir oversendt fra PPT.

Saksbehandlingstid ved skolene. For å måle saksbehandlingstiden ved skolene har vi registrert fra dato skolen mottar sakkyndig vurdering fra PPT og til dato for når rektor fatter vedtak om spesialundervisning. Tabell 5 viser saksbehandlingstiden for vedtakene ved skolene vi valgte ut til mappegjennomgangen.

²⁷ I tillegg ble det oppgitt at PPT har 0 sosialfaglige og 0 andre fagstillinger.

²⁸ Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Tabell 5: Skolenes saksbehandlingstid for de utvalgte sakene beregnet etter dato innkommet sakkyndig vurdering fra PPT til dato for skolens vedtak om spesialundervisning. Antall dager og gjennomsnitt.				
Skole	Klassetrinn²⁹	Dato mottatt søknad/innkommet sakkyndig vurdering	Dato for skolens vedtak	Antall dager hos skolen³⁰
A	9	12.12.08	29.05.09	168
A	9	23.06.09	30.06.09	7
A	9	16.06.09	23.06.09	7
A	9	25.03.09	29.05.09	65
A	9	13.03.09*	29.05.09	77
A	9	05.06.09.	12.06.09	7
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for skole A				55
B	1	19.06.09	11.06.09	-8
B	1	14.05.09	11.06.09	28
C	Bhg	18.03.09**	10.06.09	84
D	6	14.01.09	25.05.09	131
D	5	20.11.08	25.05.09	186
D	Bhg	11.12.08	25.05.09	165
D	8	Vurdering ikke klar pr. 12.10.09	-	-
D	8	Vurdering ikke klar pr. 12.10.09	-	-
D	8	Vurdering ikke klar pr. 12.10.09	-	-
D	8	14.05.09	12.10.09	151***
D	6	30.06.09	25.05.09	-36
D	5	08.06.09	01.09.09	85
D	3	05.02.09	- ****	-
D	2	23.05.09	05.09.09	105
D	Bhg	19.02.09*****	25.05.09	95
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for skole D				110
Gjennomsnittlig behandlingstid hos skolene³¹				77

*) Søknad sendt skolen 31.03.09.

***) Søknad sendt skolen 04.02.09.

****) Vedtak ikke fattet pr. 12.10.09 da mappegjennomgangen ble utført.

*****) Sakkyndig vurdering konkluderte med at eleven ikke trengte spesialundervisning.

*****) Søknad sendt skolen 15.12.08

Tabell 5 viser at for 17³² av de 21 undersøkte mappene bruker skolene i gjennomsnitt 77 dager fra de mottar de sakkyndig vurderingene fra PPT til rektor fatter vedtak om spesialundervisning. Ved to av de fire undersøkte skolene tar det hhv 55 dager og 110 dager i gjennomsnitt fra skolen mottar de sakkyndig vurderingene til rektor fatter vedtakene om spesialundervisning.

Vi ser av tabellen at 6 av 17 saker har en saksbehandlingstid på mer enn 100 dager. I 3 av disse 6 sakene var de sakkyndige vurderingene klare før jul 2008. Felles for disse sakene, som trekker gjennomsnittlig saksbehandlingstid opp, er at sakkyndig vurdering er ferdig forholdsvis tidlig i

²⁹ Nivå eleven var på skoleåret 08/09.

³⁰ Regnet ut fra dato innkommet sakkyndig vurdering fra PPT til dato fattet vedtak ved skolen.

³¹ Sum antall dager hos skolene / 17 mapper.

³² For de resterende 4 mappene gjelder følgende: I 3 saker var ikke sakkyndig vurdering fra PPT klar. I en sak konkluderte PPT med at eleven ikke trengte spesialundervisning etter § 5.1 i opplæringsloven. En av sakene var pågående pr. 12. oktober, men vi har valgt å ta saken med i utvalget. Skolen oppgav at eleven ble ivaretatt i et undervisningsopplegg.

skoleåret, mens rektorene fatter vedtakene om spesialundervisning i mai/juni 2009. Skole D har to sakkyndige vurderinger som er klare før jul i 2008, mens rektor fatter vedtak i slutten av mai 2009. Dette til tross for at rektoren ved denne skolen uttaler:

Eleven får tildelt spesialundervisning så snart sakkyndig vurdering mottas og tilsier spesialundervisning, uansett foreldres søknad. Slikt skjer gjerne midt i et skoleår.

Undersøkelsen viser at 3 av 17 saker har en saksbehandlingstid på 7 dager. Rektorene oppgir at det som er felles for disse sakene, som trekker gjennomsnittlig saksbehandlingstid ned, er at skolene mottar de sakkyndige vurderingene veldig sent på skoleåret, og at rektor like etterpå fatter vedtaket om spesialundervisning.

I 6 av 17 saker har vi beregnet en saksbehandlingstid fra 28 til 95 dager. Sakkyndige vurderinger i disse sakene er ferdig i perioden fra februar til mai 09.

Årsaker til saksbehandlingstiden. Samtlige av rektorene mener at lang saksbehandlingstid skyldes tidspunkt for når i skoleåret PPT oversender de sakkyndige vurderingene og kommunens rutiner for tildeling av ressurser til spesialundervisning.

Saksbehandlingstiden, slik vi har definert den, er avhengig av tidspunktet for når i skoleåret PPTs sakkyndige vurderinger er klare, og blir sendt til skolene/foresatte. Dersom den sakkyndige vurderingen er klar tidlig i skoleåret, vil dette automatisk gi skolen en lang saksbehandlingstid. Rektorene oppgir at PPTs leveringstidspunkt er et forhold som skolene i liten grad kan påvirke, men som i stor grad bestemmer skolenes saksbehandlingstid.

Rektorene mener også at lang saksbehandlingstid skyldes kommunens rutiner for tildeling av ressurser til spesialundervisning. Rektorene sier, og mappegjennomgangen viser, at de fleste vedtakene om spesialundervisning blir fattet i mai/juni³³. Årsaken til at rektorene fatter vedtakene sent i skoleåret er at skolene får tildelt ressursene til undervisning fra kommunen i mai/juni. Det er først når skolene får tildelt eksakt undervisningsressurs (timetallsramme³⁴ og toppressurs³⁵) fra kommunen at rektorene kan avgjøre hvor mye av ressursene som skal brukes på spesialundervisning, og hvordan timene kan fordeles på de aktuelle elevene i vedtakene om spesialundervisning.

4.4 Total saksbehandlingstid - PPT og skolene

Ser vi på total saksbehandlingstid igjen viser datamaterialet at det for skole A og skole D i stor grad er slik at det er saksbehandlingstiden i PPT som totalt sett gir lang saksbehandlingstid. Ved skole A kan saksbehandlingstiden i PPT i størst grad forklare at gjennomsnittlig saksbehandlingstid er på 8 måneder. I fire av seks saker har de sakkyndige vurderingene under et halvt års behandlingstid i PPT, mens to av sakene har hhv syv og om lag 14 måneders behandlingstid. En av sakene har en saksbehandlingstid ved skolen på 168 dager (om lag 6,5 måneder). I denne saken blir sakkyndig vurdering mottatt på skolen 12. desember 2008, mens rektor fatter vedtaket om spesialundervisning 29. mai 2009. I de øvrige sakene ved skolen har vi registrert kort og svært kort saksbehandlingstid. Dette skyldes at de sakkyndige vurderingene er klare først ut på våren, eller helt mot slutten av skoleåret.

³³ For skole D var det 3 saker der vedtak om spesialundervisning ble utsatt til høsten 2009.

³⁴ Timetallsramme = grunnressurs og elevressurs.

³⁵ Toppressurs = blir gitt til skoler som har elever som er sterkt funksjonshemmede og som har behov for et omfattende helhetlig spesialpedagogisk tilbud.

Ved skole D ser vi også at det er slik at lang saksbehandlingstid i PPT er hovedårsaken til lengden på den totale gjennomsnittlige saksbehandlingstiden. Ni av 12 saker har over 180 dagers saksbehandlingstid i PPT (1,5 år). Seks av åtte saker har over tre måneders saksbehandlingstid hos skolene. For disse sakene var de sakkyndige vurderingene ferdige forholdsvis tidlig i skoleåret 08/09, mens rektor fattet vedtakene om spesialundervisning i mai/juni samme skoleår.

4.5 Elevens rett til hjelp i undervisningen samt eleven og foreldrenes rettigheter i saksgangen knyttet til spesialundervisning

Prosessen før og etter selve vedtaket involverer en rekke aktører; elev, foresatte, lærere, spesialpedagoger, PPT og andre kompetansemiljøer. Det er også et overordnet mål at skolen skal involvere og samarbeide tett med elev og foresatte gjennom hele prosessen.

4.5.1 Tilpasset undervisning

Vi har til nå presentert total saksbehandlingstid og saksbehandlingstid i PPT og skolene hver for seg. Samtlige rektorer og fagavdelingen trekker i intervjuene frem at de alltid har barnets behov i fokus. Rektorene oppgir at elevene alltid får et pedagogisk tilbud fra skolen mens PPT utarbeider en sakkyndig vurdering og skolene forbereder et vedtak om spesialundervisning. Skolene har fokus på å avdekke behov hos elevene så tidlig som mulig, og sette inn de tiltakene de mener er mest relevante, og som skolen har ressurser til å gi elevene. Slik skjer det et kontinuerlig opptak av elever som får ekstra tilpasset undervisning; altså ulike former for pedagogiske tiltak innenfor ordinær tilpasset undervisning. Eksempler på slike tiltak kan være å utvide grupper som allerede er etablert, eller å gi noen ekstratimer. Slik sikres elevene litt hjelp i forkant av et eventuelt vedtak om spesialundervisning. Slike tiltak blir ofte iverksatt parallelt med at:

- skolene vurderer om barnet bør henvises til PPT
- barnet blir utredet av PPT
- skolene forbereder og fatter enkeltvedtak om spesialundervisning

Det er altså ikke slik at elevene må vente med ekstra oppfølging fra skolens side til etter at de eventuelt har fått et vedtak om spesialundervisning. Skolene gir elevene litt hjelp i forkant av vedtak om spesialundervisning, men selvsagt mer hjelp etter at vedtak om spesialundervisning foreligger.

4.5.2 Avklaring av elevens undervisningsbehov

Nødvendige undersøkelser. Alle rektorene opplyser om at de har fokus på å avdekke behov hos elevene så tidlig som mulig. Fagavdelingen og skolene har iverksatt følgende tiltak for å avdekke behov så tidlig som mulig:

- Økt fokus på å få lærerne til å rapportere om behov
- oppretting av spesialpedagogiske team og atferdsteam
- samarbeid med psykologer fra PPT

Rektorene oppgir at i et samarbeid mellom lærere, logoped og spesialpedagogiske team blir det ofte tilrettelagt for forsterkede undervisningsopplegg for disse elevene. Skolene må i en pedagogisk rapport

dokumentere overfor PPT at skolen har igangsatt tiltak, og at disse tiltakene ikke har gitt god nok læringseffekt for eleven³⁶.

PPT er ute i skolene på faste dager i måneden og følger opp arbeidet med systemarbeid, klassemiljø og elever. På denne måten er de fleste sakene kjent for PPT før de mottar henvisningene om sakkyndige vurderinger. Dette viser at tiltakene allerede er kommet godt i gang ute i skolene i form av systemarbeid³⁷.

Skolens plikt til å undersøke videre. I flere av intervjuene fremgår det tydelig at det er skolene som i hovedsak tar initiativ til, og driver arbeidet med, å få elevene utredet fremover. Rektorene mener dette er naturlig da de kjenner skolesituasjonen, og har god kjennskap til hvordan elevene fungerer på skolen. Det er sjelden at foresatte tar opp bekymring for elever som skolen ikke har lagt merke til. Det er også sjelden at foresatte krever henvisning til utredning fra PPT.

4.5.3 Innhenting av samtykke

I oppstartsmøtet 1. april 2009 opplyste fagavdelingen om at skriftlig samtykke fra foresatte skal foreligge før PPT starter en sakkyndighetsvurdering, søknad om spesialundervisning blir behandlet og enkeltvedtak om spesialundervisning blir fattet. Unntakstilfeller forekommer når behovet er veldig klart, eksempelvis ved skader etter ulykker. Intervjuene med rektorene viser at skriftlig samtykke i nye saker hovedsakelig blir gitt av foresatte ved at de skriver under på henvisningsskjemaet til PPT.

Skepsis til spesialundervisning. Rektorene som er blitt spurt om oppfølging av barn som ikke har vedtak om spesialundervisning, men som skolene mener kunne trenge dette, oppgir at de gir forsterkede undervisningsopplegg til en liten gruppe av slike elever. Det er flere årsaker til at elevene ikke blir utredet hos PPT. Det kan være foreldre fra andre kulturer som ikke ønsker at barnet skal spesialbehandles, fordi dette kan bringe skam over familien. Det kan også være etniske nordmenn som ikke ønsker at barnet deres skal bli et "mappebarn"; de kan for eksempel være redde for at innholdet i mappen kan skape problemer for dem i voksen alder. En rektor oppgir at skolen, når det er åpenbart at eleven ikke får ivaretatt lærebehovet sitt innenfor ordinær tilpasset undervisning, melder dette til barnevernet.

I tillegg er det også noen barn som ikke ønsker spesialundervisning, fordi de føler at de bli stigmatisert. Rektorene oppgir imidlertid at de aller fleste foreldrene er positive til å få barnet sitt utredet, og at barnet kan få ulike spesialundervisningstiltak dersom det er nødvendig. I noen få saker vil det allikevel være noen foreldre som ikke ønsker å få barnet sitt utredet av PPT. I disse tilfellene blir foreldrene bedt om å signere et brev der det fremgår at foreldrene takker nei til et slikt tilbud.

4.5.4 Sakkyndig vurdering

PPTs ansvar. I opplæringsloven § 5-6 fremgår det at hver kommune har en pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. PPT skal bl.a. sørge for at det blir utarbeidet sakkyndighetsvurderinger der loven krever det. Det er ett PPT-kontor i hver bydel i Bergen kommune. I opplæringsloven § 5-3 står det om sakkyndige vurderinger:

³⁶ Intervju med rektor 28.09.2009.

³⁷ Byrådssak 38/10: Pedagogisk psykologisk tjeneste - Sammen om kvalitet i en mangfoldig barnehage og skole! (SARK-2222-200814335-11).

Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast. Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til:

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

Uttalelsesrett. Rektorene oppgir at foreldre får anledning til å uttale seg om den sakkyndige vurderingen når de blir invitert til et møte med skolen og PPT etter at den sakkyndige vurderingen er oversendt fra PPT.

4.5.5 Vedtaket om spesialundervisning

Søknadsfrister. Vi spurte rektorene om det var jevn tilgang av søknader om spesialundervisning gjennom hele skoleåret, eller om det samlet seg opp i enkelte perioder av skoleåret (søknadsfrister). To av rektorene oppgav at de hadde frist for å levere inn søknader i perioden fra januar til mars. Kun en av disse skolene hadde som etablert rutine at foreldrene fylte ut søknad ifm spesialundervisning. Denne rektoren uttalte:

Med mindre det er noe helt spesielt og presserende er det ingen vits å søke om spesialundervisning til andre tider på skoleåret.

De to andre rektorene svarte at det oppstår nye saker jevnt fordelt over hele skoleåret. Det skjer kontinuerlig et opptak av elever som får ekstra tilpasset undervisning. Når behov blir avdekket setter skolen så raskt som mulig inn de tiltakene de mener er mest relevante, og som de har ressurser til å gi.

Bruk av søknader.

I oppstartsmøte 1. april uttaler fagavdelingen om bruk av søknader:

Søknad må fylles ut men ikke nødvendigvis av foresatte. Også skole/lærer kan fylle ut søknad for eleven, men samtykke må foreligge. Vedtak fattes.

Mappegjennomgangen viste imidlertid at skolene i liten grad har som rutine at foreldrene søker om spesialundervisning i et eget søknadsskjema. 1 av 4 skoler har som etablert rutine at foresatte i samarbeid med skolen fyller ut et eget søknadsskjema om spesialundervisning³⁸. En av rektorene uttalte at håndboken fra kommunen om arbeid med spesialundervisning ikke er i takt med den situasjonen slik de opplever den daglig i sin skoleverden. At foreldrene formelt skal sende inn en søknad om spesialundervisning mener vedkommende ikke ville fungert i praksis. Rektoren oppgir følgende årsaker til at de ikke får foreldrene til å fylle ut slike søknader:

- mange foreldre har ikke kompetanse til å fylle ut en slik søknad³⁹
- foreldrenes innstilling til skolen varierer
- vil føre til byråkratisering av saksbehandlingen
- "(...) skulle man avvente søknad fra enkelte foreldre ville man i noen tilfeller ha måttet vente til skoletiden var over"

³⁸ En skole opplyste om at de fra våren 2009 har innført som rutine at foresatte skal søke om spesialundervisning i eget søknadsskjema. Mapegjennomgangen viste at i 1 av 12 mapper lå det en søknad om spesialundervisning.

³⁹ For eksempel har mange fremmedspråklige elever foreldre som er analfabeter.

I avsluttende intervju med fagavdelingen 1. desember opplyser fagavdelingen om at det fra deres side ikke er et krav at foreldrene skal fylle ut slike søknader. Dette til tross for retningslinjene i eget rundskriv⁴⁰. Om bruk av søknader i forbindelse med spesialundervisning uttalte representanter fra fagavdelingen ifm intervjurunden at:

(...) det er kun foreldre med barn som er definert inn i toppressursgruppen som skal søke skolen om spesialundervisning i eget skjema.

I høringsvaret til forvaltningsrevisjonsrapporten bemerker fagavdelingen at det er en misforståelse at fagavdelingen mener at kravet om søknad er avgrenset til de elevene som danner grunnlaget for skolens toppressurs. Et viktig poeng med å kreve en form for søknad – enten skrevet av foreldrene (eleven) selv, eller med bistand fra skolen, men med underskrift (samtykke) fra foreldrene – er at det i en klagesak vil være et viktig dokument (partsuttale jf forvaltningsloven § 16) som viser hvilken spesialundervisning foreldrene mener barnet trenger.

Sakkyndig vurdering før vedtak. Intervjuene med rektorene og mappegjennomgangene viste at vanligvis er det slik at sakkyndig vurdering er klar før rektor fatter vedtak. Mappedgjennomgangen (se vedlegg 1) viste at rektorene ved to ulike skoler fattet to vedtak om spesialundervisning hhv 8 dager og 36 dager før sakkyndig vurdering forelå. Flere av rektorene forteller at dersom det er slik at sakkyndig vurdering ikke er klar før i slutten av juni, fatter de noen ganger vedtak om spesialundervisning før sakkyndig vurdering foreligger. Det er viktig for rektorene å få fattet vedtakene innen begynnelsen av juni, for da kan foresatte eventuelt klage, og få svar på klagen før sommerferien. Rektorene oppgir at bakgrunnen for denne praksisen er at skolene, gjennom et tett samarbeid med PPT, er godt informert om hva som vil bli PPTs endelige vurderinger i de sakkyndige vurderingene. Skolene ser på en slik praksis som et uttrykk for at de er smidige, og ligger i forkant for at barnet skal få hjelp så snart behovet er avklart. Fagavdelingen er enig i at dette er en god praksis. Det betyr at skolene så tidlig som mulig kommer i gang med et strukturert og godt faglig opplegg for elevene.

Utforming av enkeltvedtak (samarbeid) og klage. Når det gjelder utformingen av enkeltvedtakene fremgår det fra intervjuene med rektorene og fagavdelingen at vanlig praksis ved skolene er at foresatte, skole og PPT, etter at sakkyndig vurdering er ferdig, gjennom dialog og samarbeid kommer frem til en felles forståelse av hvilket undervisningsopplegg som vil være best for eleven. Rektor bruker så denne enigheten som grunnlag for å fatte enkeltvedtakene om spesialundervisning. I møtet 1. april 2009 opplyser fagavdelingen om at vedtakene vanligvis blir gjort for ett skoleår av gangen. Det er ikke nødvendig med ny sakkyndigvurdering for hver gang det skal bli fattet et vedtak. Sakkyndighetsvurderingen må imidlertid være så ny at den beskriver hvilket behov eleven for øyeblikket har, og hvilke målsettinger som synes realistiske for eleven.

En av rektorene oppgir at det sjelden oppstår uenighet rundt utforming av vedtakene. En eventuell klage skal sendes til rektor, som igjen sender klagen til fagavdelingen dersom klager ikke får medhold. Fagavdelingen oppgir⁴¹ at de ikke fører statistikk over antall klagesaker som går videre til fylkesmannen. I løpet av det siste 1,5 året har fagavdelingen sendt over 6-7 saker fra fagavdelingen til fylkesmannen. Det blir om lag 4 klagesaker i året ifm vedtak om spesialundervisning.

⁴⁰ Rundskriv 5/2009: Spesialundervisning i grunnskolen, saksnummer 200900009-5.

⁴¹ E-post datert 22. januar 2010.

4.6 System for styring og oppfølging av saksbehandlingstid i skolene

Fagavdelingen oppgav i oppstartsmøte 1. april 2009 om at det verken ved skolene eller ved fagavdelingen er etablert et system for registrering av saksbehandlingstid og fristoverholdelse ift forvaltningslovens § 11a ifm søknader om spesialundervisning. I intervjuene med rektorene fremgår det også at utover elevmappene har ikke skolene noe system som kartlegger hvor lang tid de bruker på å behandle søknader om spesialundervisning.

Fagavdelingen uttalte i oppstartsmøtet at etablerte målsettinger i målstyringsverktøyet Corporater begrenser seg til oppfylling av krav ift opplæringsloven. Årsaken til at det ikke er etablert frister for saksbehandling eller et felles system for alle skolene der saksbehandlingstiden blir registrert, blir av fagavdelingen oppgitt å være at det ikke har vært klager på at skolenes saksbehandling av søknader om spesialundervisning har tatt for lang tid. Derimot har det vært rettet misnøye fra brukerne om at PPT bruker for lang tid på å utarbeide sakkyndigvurderinger. Dette har i noen grad ført til at den totale saksbehandlingstiden har blitt for lang fra søknad til vedtak. Saksbehandlingstiden er dermed i første rekke et problem ved nye saker, og der det eventuelt må gjøres ny utredning.

For å styre og følge opp saksbehandlingstiden og fristoverholdelse mht behandling av søknader om spesialundervisning i grunnskolen informerte fagavdelingen i oppstartsmøtet om at de har utformet diverse rundskriv til rektorene⁴² og en håndbok for spesialpedagogisk arbeid i kommunen⁴³. Hensikten med rundskrivet er å sette i gang og støtte prosessen i forbindelse med behandling av søknader om spesialundervisning i grunnskolen. I håndboken fremgår blant annet krav stilt i forvaltningsloven til saksbehandlingstid for søknader om spesialundervisning, og eksempler på kontorrutiner for behandling av søknader om spesialundervisning.

Rutinene i rundskrivet til rektorene og håndboken skal sikre at kravene i bl.a. opplæringsloven og forvaltningsloven oppfylles. I tillegg bruker fagavdelingen Bergen kommunes mål- og resultatstyringssystem Corporator for å følge opp kravene i opplæringsloven. Utover nevnte rundskriv til rektorene og håndboken i spesialpedagogisk arbeid har ikke fagavdelingen etablert andre rutiner som styrer, følger opp og evaluerer saksbehandlingstid knyttet til søknader om spesialundervisning. Årsaken til dette er at fagavdelingen fokuserer på å oppfylle kravene til kvalitet på undervisningen som blir stilt i opplæringsloven.

⁴² For eksempel Rundskriv 5/2009: Spesialundervisning i grunnskolen.

⁴³ Håndbok: Spesialpedagogisk arbeid i Bergen kommune.

5 Vurderinger

5.1 Problemstilling 1

I hvilken grad etterlever Bergen kommune de tidsfristene som er satt for behandling av søknader om, eller avdekket behov for, spesialundervisning?

I avsnitt 5.1.1 vurderer vi først den totale saksbehandlingstiden i PPT og skolene opp mot utledede revisjonskriterier for saksbehandlingstid. Deretter ser vi nærmere på fristetterlevelsen ved hhv PPT og skolene.

5.1.1 Total saksbehandlingstid - PPT og skole

Revisjonskriterier. I en veileder fra Utdanningsdirektoratet fremgår det at det i opplæringsloven ikke er satt noen tidsfrister for PPTs arbeid med sakkyndige vurderinger og skolenes arbeid med vedtak om spesialundervisning. Det følger imidlertid av veiledningen at saksbehandlingen må bli avgjort innen rimelig tid og at den må være forsvarlig. I henhold til forvaltningsloven § 11 a skal forvaltningsorganet forberede og avgjøre saken utgrunnet opphold. Forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt for enkeltvedtak følger av forvaltningsloven § 17. Disse saksbehandlingsreglene gjelder for hele prosessen. Dette innebærer fra skolen starter vurderingen av om eleven har behov for spesialundervisning og til enkeltvedtaket er fattet. Kravet gjelder også for PPT, fordi PPT er et ledd i utredningen av saken.

Funn. Undersøkelsen gir oss grunnlag for å uttale oss om total saksbehandlingstid⁴⁴ for nye saker i skoleåret 08/09 ved to skoler i Bergen kommune; en stor ungdomsskole og en stor kombinert skole.

Mappegjennomgangen (vedlegg 1) har vist at det totalt sett i gjennomsnitt for 15⁴⁵ av 21 gjennomgåtte mapper går om lag 15 måneder fra skolene sender henvisningsskjemaet til PPT og til rektor fatter vedtakene om spesialundervisning.

Sakene som er knyttet til elevene ved skole A har en total gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 6 av 6 saker på om lag 8 måneder. I sakene som er knyttet til elevene ved skole D går det totalt sett i gjennomsnitt for 8⁴⁶ av 12 saker 21 måneder fra skolen sender henvisningsskjema til PPT til rektor ved skolen fatter vedtak om spesialundervisning.

Vurdering. Vi mener at en total gjennomsnittlig saksbehandlingstid på hhv 8 måneder (skole A) og 21 måneder (skole D) viser at sakene ikke blir behandlet innen rimelig tid. Dersom dette gir et representativt bilde av tiden det tar fra henvisningsskjemaet til PPT blir sendt fra skolene til rektorene fatter vedtak om spesialundervisning, mener vi dette viser at Bergen kommune ikke i tilstrekkelig grad ivaretar elevenes rettigheter ifm behandling av søknader om spesialundervisning. En konsekvens av dette kan være at elever i et lengre tidsrom enn nødvendig ikke får oppfylt sine rettigheter knyttet til spesialundervisning, men må nøye seg med ekstra tilpasset undervisning innenfor skolens ressursramme.

⁴⁴ Fra skolen sender henvisning til PPT om sakkyndig vurdering til rektor fatter vedtak om spesialundervisning.

⁴⁵ For de resterende 6 sakene gjelder: i 2 saker mangler vi dato for henvisning til PPT, i 3 saker var ikke sakkyndig vurdering klar da vi foretok mappegjennomgangen og i 1 sak mente PPT at eleven ikke trengte spesialundervisning.

⁴⁶ For de resterende 4 saker gjelder: i 3 saker var ikke sakkyndig vurdering klar da vi foretok mappegjennomgangen og i 1 sak konkluderte PPT med at eleven ikke trengte spesialundervisning.

I høringssvar fra fagavdelingen fremgår det at byrådsavdelingen er enig i at det ikke er i tråd med verken opplæringsloven eller forvaltningsloven at saksbehandlingstiden for å gjøre vedtak om spesialundervisning skal være så høy som kommunerevisjonens funn viser. Byrådsavdelingen uttaler også i høringssvaret at de vil arbeide for å rette på disse forholdene.

5.1.2 Saksbehandlingstid - PPT

Revisjonskriterier. I tillegg til tidligere nevnte krav til PPT om saksbehandlingstid stilt i forvaltningsloven og veileder (pkt 5.1.1), blir det også i veilederen fra Utdanningsdirektoratet uttalt at en saksbehandlingstid i PPT på totalt over 3 måneder vil være for lang saksbehandlingstid. I bystyrevedtak fra Bergen bystyre sak 41-03, møte 240203, heter det også at "*utredninger gjennomføres i løpet av 3 måneder*".

Funn. Mappegjennomgangen har vist (vedlegg 1) at ingen av de 19⁴⁷ av 21 utvalgte sakkyndige vurderingene, tilhørende fire ulike PPT-kontorer, hadde en saksbehandlingstid på 3 måneder eller kortere. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de 19 utvalgte sakkyndige vurderingene var på 367 dager (12 måneder), altså fire ganger lengre enn normene fra veilederen og bystyrevedtak i Bergen kommune.

Det var store forskjeller på tiden det tok å utarbeide de sakkyndige vurderingene for to av skolene tilhørende to forskjellige PPT-kontorer. Skolene hadde hhv 6 saker (skole A) og 12 saker (skole D). Mens de sakkyndige vurderingene ved skole A i gjennomsnitt tok 192 dager (om lag 6,5 måneder), tok de sakkyndige vurderingene ved skole D i gjennomsnitt 472 dager (16 måneder).

Vurdering av saksbehandlingstid i PPT. I henhold til opplæringsloven § 5-1 har eleven en individuell rett til spesialundervisning dersom han/hun ikke får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I tidligere nevnte veileder fra Utdanningsdirektoratet blir det slått fast at elevens rett til spesialundervisning ikke skal trenes på grunn av lang saksbehandlingstid hos PPT. Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker til at elever ikke utredes er ikke en legitim grunn for at det tar lang tid å utarbeide sakkyndige vurderinger.

Vi mener at en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 16 måneder for 12 saker ved skole D dokumenterer at disse sakkyndige vurderingene ikke er:

- behandlet i tråd med kravet til rimelig tid, ref 3-månedersfristen i veilederen fra Utdanningsdirektoratet og jf kravet i forvaltningsloven § 11 a om behandling av saker uten ugrunnet opphold
- behandlet i tråd med tidsfrister fastsatt i bystyrevedtak i Bergen kommune

Revisjonen har ikke gjennomført intervjuer med PPT-tjenesten i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. Vi vet imidlertid at det i forbindelse med komplekse sakkyndige vurderinger kan oppstå ventetid, fordi PPT må avvente testresultater og uttalelser fra andre fagkyndige parter. Slike uttalelser ser vi også er helt nødvendig for å sikre eleven en forsvarlig saksbehandling, jf kravet til forsvarlig saksutredning i forvaltningsloven § 17. Vi mener likevel at så lang gjennomsnittlig saksbehandlingstid som 16 måneder ved skole D bidrar til å svekke disse elevenes lovpålagte rettigheter. Det er et svært viktig forhold å bli utredet for mulighetene for å få spesialundervisning. Når PPT bruker lang tid på å utarbeide de sakkyndige vurderingene forsinkes en bekreftelse på et eventuelt behov for

⁴⁷ I to av sakene mangler vi dato for henvisning til PPT.

spesialundervisning. Stadfestelsen av elevenes rettigheter i et vedtak om spesialundervisning blir dermed også forsinket.

Vi mener det er positivt at byrådet i byrådssak 38/10 "*Pedagogisk og psykologisk tjeneste - Sammen om kvalitet i en mangfoldig barnehage og skole!*" viser at ventetiden på å få komme til for første gangsamtale i PPT er halvert de siste årene. Nå tar det likevel i gjennomsnitt nesten 3 måneder bare å få komme til hos PPT for første gangsamtale. Vårt utvalg på 19 sakkyndige vurderinger viste en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 12 måneder i PPT. Dersom dette gir et realistisk bilde på saksbehandlingstiden for de sakkyndige vurderingene i PPT i Bergen kommune, mener vi dette er svært uheldig for elevene som venter på å få avklart egne behov og på å få tilrettelagt et undervisningstilbud som de gjerne har krav på. Vi mener at stikkprøvekontrollen viser at det er behov for en gjennomgang av saksbehandlingen i PPT, for om mulig å effektivisere saksbehandlingen slik at saksbehandlingstiden ikke blir for lang, jf ovennevnte krav til saksbehandlingstid.

Undersøkelsen indikerer også at saksbehandlingstiden for de sakkyndige vurderingene kan variere mellom bydelene. Vi bemerker at dette er uheldig ut fra hensynet til likebehandling av elevene i Bergen kommune.

Mappegjennomgangen viste at 12 av 18 sakkyndige vurderinger var klar fra midten av mars til sent i juni 2009. Vi har ikke spurt de utvalgte PPT- kontorene om hva som er årsaken til at så mange sakkyndige vurderinger synes å være klare først mot slutten av skoleåret. Dersom dette for noen saker skyldes at ferdigstilling blir utsatt fordi rektorene uansett ikke fatter vedtakene før i mai/juni mener vi dette er uheldig, og kan føre til at elever må vente unødvendig lenge på de sakkyndige vurderingene.

Vi vurderer det i utgangspunktet som positivt at byrådet i byrådssak 38/10 når det gjelder budsjettet for 2010 har økt midlene til PPT med 1,4 millioner som skal gå til nye stillinger (2 stk, jf høringsuttalelsen til rapporten fra fagavdelingen). Dersom hovedårsaken til problemene med ventetid og lang saksbehandlingstid i PPT er lav bemanning, stiller vi spørsmålsteget ved om en økning på 3,2 % i bemanningen i PPT vil løse disse problemene.

Bruk av foreløpige svar i PPT

Reglene i forvaltningsloven § 11 a om foreløpige svar innebærer i praksis at PPT skal gi melding til skoleeier/skolen dersom deres saksbehandlingstid fører til at kommunen ikke kan behandle saken innen 1 måned. Undersøkelsen av elevmappene viste at en av fire skoler har mottatt foreløpig svar fra PPT- kontoret når saksbehandlingstiden var forventet å bli lengre enn 1 måned. For å påse at eleven og deres foresatte får den informasjon om forventet saksbehandlingstid som de har krav på bør fagavdelingen vurdere PPTs rutiner for utsendelse av foreløpig svar, og sørge for at PPT følger disse rutinene.

5.1.3 Saksbehandlingstid - skolene

Revisjonskriterier.

Opplæringsloven sier ikke noe om hvor lang tid det kan gå før rektor fatter vedtak om spesialundervisning. Tilbud skal imidlertid bli gitt i rimelig tid, jf veilederen fra Utdanningsdirektoratet og krav i forvaltningsloven § 11 a om saksforberedelse og avgjørelse av saken uten ugrunnet opphold. Rimelig saksbehandlingstid må likevel vurderes i forhold til kravet om forsvarlig saksutredning, jf forvaltningsloven § 17.

Funn. Fagavdelingen har ikke stilt krav til tidsfrister for skolenes saksbehandling vedrørende enkeltvedtak om spesialundervisning utover kravene i forvaltningsloven § 11 a. Skolene har ikke skriftlige retningslinjer for hvor lang tid de bør bruke på søknadene om spesialundervisning.

Undersøkelsen har vist at det er to forhold som i stor grad påvirker skolenes saksbehandlingstid knyttet til søknad om spesialundervisning. Det første forholdet er at rektorene venter med å fatte vedtakene om spesialundervisning til etter at skolene har fått tildelt undervisningsressursen for neste skoleår. Det andre forholdet som påvirker saksbehandlingstiden er tidspunktet for når den sakkyndige vurderingen fra PPT er ferdig. Når sakkyndig vurdering er klar tidlig i skoleåret, og rektor fatter vedtakene sent i skoleåret, vil dette automatisk gi lang saksbehandlingstid ut fra slik vi har beregnet denne.

Mappegjennomgangen har vist at for 17⁴⁸ av de 21 utvalgte vedtakene om spesialundervisning brukte skolene ved de 4 skolene i utvalget i gjennomsnitt 77 dager fra skolen mottok sakkyndig vurdering fra PPT og til rektor fattet vedtakene om spesialundervisning. I 6 av 17 saker ser vi en saksbehandlingstid på mer enn 100 dager. I tre av disse 6 sakene var de sakkyndige vurderingene klare før jul 2008, mens vedtakene ble fattet i mai/juni 2009.

Vurdering. Når skolene i gjennomsnitt bruker 77 dager fra de mottar sakkyndig vurdering fra PPT til vedtak blir fattet, kan det synes som at skolene bruker unødig lang tid på å få fattet vedtakene om spesialundervisning. Generelt sett kan lang saksbehandlingstid være en indikator på at kvaliteten i saksbehandlingen ved skolene ikke er god nok.

Tildelingen av undervisningsressurs til skolene fra kommunen skjer en gang i skoleåret (endelig tildeling i juni/juli, jf høringssvaret fra fagavdelingen). Ut fra modellen som kommunen har valgt for tildeling av undervisningsressurs til skolene kan vi forstå at rektorene utsetter å fatte vedtakene til slutten av skoleåret. Vi ser at det kan være krevende for rektorene å fatte vedtak, og få satt i gang spesialundervisning i løpet av skoleåret. Ressursene er bundet opp i tidligere fattede vedtak, det kan være vanskelig å få tak i lærere midt i skoleåret og rektorene venter med å fatte nye vedtak da de ikke vet hvilke ressurser de har tilgjengelig på et tidligere tidspunkt.

Vi mener likevel at utsetting av vedtakene om spesialundervisning ikke er riktig håndtering fra rektorenes side. Når rektorene har mottatt den sakkyndige vurderingen fra PPT skal rektor i følge forvaltningsloven § 11a uten ugrunnet opphold fatte vedtak om spesialundervisning dersom det er behov for dette. Undersøkelsen har vist at i noen saker var de sakkyndige vurderingene klare før jul i 2008, mens rektorene fattet vedtakene om spesialundervisning i mai/juni 2009. En praksis der manglende kjennskap til tilgjengelige ressurser medfører utsetting av vedtak om spesialundervisning er snudd på hodet i forhold til det vi mener må være utgangspunktet, dvs å stadfeste et behov for spesialundervisning, og deretter oppfylle elevenes rettigheter ved å skaffe til veie de nødvendige ressursene og gi et egnet undervisningstilbud.

⁴⁸ For de resterende sakene gjelder: i 3 saker var sakkyndig vurdering ikke klar da vi foretok mappegjennomgangen og i 1 sak konkluderte PPT med at eleven ikke trengte spesialundervisning.

Undersøkelsen har vist at elevene får ulike former for forsterket undervisning mens de venter på vedtak om spesialundervisning. Men denne undervisningen har selvsagt ikke samme kvalitet som undervisningen elevene får når de har et vedtak om spesialundervisning.

Målet må være å sikre at elevene så raskt som mulig får den spesialundervisningen de har krav på. For å oppnå dette mener vi byrådsavdelingen bør vurdere tiltak knyttet til finansiering som i større grad gjør det mulig for rektorene å fatte vedtak uten unødig opphold i løpet av skoleåret og få iverksatt spesialundervisningen fortløpende.

5.2 Problemstilling 2

I hvilken grad ivaretar skolene elevens rett til hjelp i undervisningen samt eleven og foreldrenes rettigheter i saksgangen frem mot vedtak om spesialundervisning?

5.2.1 Tilpasset undervisning

Revisjonskriterier. Det følger av opplæringsloven § 1-3 at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte elev. I veiledningen fra Utdanningsdirektoratet fremgår det at elevene innenfor rammen av de ordinære ressursene som er tilgjengelige - og som kan variere - i rimelig grad har krav på oppmerksomhet ut fra den enkeltes behov (ordinær tilpasset opplæring).

Funn. Opplysninger fremkommet i intervjuer med fagavdelingen og rektorene tilsier at elevene blir ivaretatt så langt som mulig innenfor skolens ressursrammer i forsterkede undervisningsopplegg mens elevene venter på sakkyndige vurderinger og et eventuelt vedtak om spesialundervisning.

Vurdering. Dette vurderer vi som å være i tråd med målsettingene om tilpasset opplæring. En risiko knyttet til disse forsterkede undervisningsoppleggene er imidlertid at de kan være for lite tilpasset den enkelte elevens behov. Dette kan skyldes at elevens behov ikke er definert godt nok før den sakkyndige vurderingen er klar, eller at skolen ikke har tilstrekkelig med ressurser å sette inn i undervisningen. For å øke sjansen for at eleven skal få et tilfredsstillende utbytte av undervisningen er revisjonen opptatt av at det går kortest mulig tid fra behov er avdekket til et eventuelt tilbud om spesialundervisning blir gitt. Undersøkelsen har vist at for en av skolene (skole D) gikk det for 12 saker i gjennomsnitt 16 måneder fra skolen sendte henvisningsskjemaet til PPT og til at rektor fattet vedtakene om spesialundervisning.

5.2.2 Avklaring av elevens undervisningsbehov

Revisjonskriterier. I forkant av en henvisning til PPT vil det være nødvendig med tiltak for å avklare elevens fremtidige behov. Ifølge opplæringsloven § 5-4, 1. ledd kan eleven eller foreldrene kreve at skolen gjør nødvendige undersøkelser for å finne ut hva eleven trenger, og eventuelt hvilken opplæring eleven trenger. Skolen har et selvstendig ansvar for å vurdere om alle elevene får et tilfredsstillende utbytte av undervisningen. Undervisningspersonalet skal vurdere om en elev trenger spesialundervisning og melde fra til rektor når slike behov er til stede. Dersom tiltak innenfor tilpasset opplæring ikke virker etter intensjonen har skolen en plikt til å undersøke saken videre.

Funn. I intervjuer med fagavdelingen og rektorene fremgår det at skolene har et sterkt fokus på å avdekke og melde inn behov for ekstra tilpasset undervisning hos elevene så tidlig som mulig. Rektorene opplyser også om rutiner for innmelding av behov fra lærere, spesialpedagogiske team og PPT.

Intervjuene med rektorene indikerer også at det er høy bevissthet i skolene på å ta initiativ til å få aktuelle elever utredet av PPT. Fremdriften i disse sakene er heller ikke avhengig av at foreldrene sender inn søknad om spesialundervisning. I pedagogisk rapport til PPT må skolene dokumentere at de har gjennomført tester og igangsatt tiltak, og om at disse tiltakene ikke har gitt god nok læringseffekt for eleven.

Vurdering. Vi mener at undersøkelsen indikerer at skolene har gode rutiner som sikrer at skolene gjennomfører nødvendige undersøkelser og setter inn relevante undervisningstiltak innenfor skolens ressursrammer for å møte elevenes undervisningsbehov. Skolens plikt til å undersøke saken videre dersom tiltak innenfor tilpasset opplæring ikke virker etter intensjonen, synes for oss også å bli ivaretatt ved at det er høy bevissthet blant lærerne og rektorene om å få aktuelle elever utredet av PPT. Vi er opptatt av at skolene så raskt som mulig vurderer i hvilken grad det er mulig å ivareta elevens behov for tilpasset opplæring innenfor det ordinære undervisningstilbudet, og at de får satt inn ulike relevante tiltak så raskt som mulig. Det er derfor betryggende at fremdriften i slike saker ikke er avhengig av foreldrenes evne til å ta ansvar for barnets læringsmuligheter på skolen.

5.2.3 Innhenting av samtykke

Innhenting av samtykke

Revisjonskriterier. I henhold til opplæringsloven § 5-4, 2. ledd skal det før henvisning til PPT foreligge samtykke fra eleven eller foresatte.

Funn. I intervjuer med rektorene fremgår det at innhenting av samtykke skjer ved at foresatte signerer henvisningsskjemaet som skolene sender til PPT.

Vurdering. Vi mener at kravet til samtykke for henvisning til PPT i Bergen kommune blir innfridd ved at foresatte signerer henvisningsskjemaet som gjelder sakkyndig vurdering før skolene sender det til PPT.

Barnets mening ifm samtykke

Revisjonskriterier. Om det er elev eller foresatte som skal gi samtykke til henvisning til PPT avhenger av barnets alder. I barneloven fremgår det at fra barnet er 12 år skal det legges stor vekt på hva barnet mener. Når barnet er 15 år kan vedkommende selv avgjøre spørsmål som gjelder utdanning. Hvis foresatte ikke gir samtykke må skolen tilpasse undervisningen innenfor rammene av ordinær undervisning. I alvorlige tilfeller der det er åpenbart at eleven ikke får dekket sitt behov for adekvat opplæring på grunn av manglende samtykke fra foresatte, må skolen vurdere om den skal sende inn bekymringsmelding til barneverntjenesten.

Funn. Datamaterialet viser at skolene har systemer for å legge til rette for å gi forsterkede undervisningsopplegg til en liten gruppe elever som av ulike årsaker ikke har vedtak om spesialundervisning, men som skolene mener kunne trenge dette. Dette kan være elever som har foreldre som ikke ønsker at barnet skal få spesialundervisning, eller det kan være elever som selv ikke ønsker spesialundervisning.

Vurdering. Vi mener det er positivt at foresatte og skolen tar hensyn til barnets ønsker når det kommer til spørsmålet om spesialundervisning eller ikke. I enkelte situasjoner kan det være slik at foreldrene sterkt motsetter seg at barnet skal få spesialundervisning. Når det er åpenbart at eleven ikke får dekket behovet sitt for tilpasset opplæring innenfor det ordinære undervisningstilbudet, mener vi det er betryggende at skolene har som fast rutine å melde fra til barneverntjenesten i bydelen.

5.2.4 Sakkyndig vurdering

Revisjonskriterier. Ifølge opplæringsloven § 5-4, 2.ledd har eleven og foresatte rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen, og til å uttale seg om den før det blir gjort endelig vedtak om spesialundervisning.

Funn. Rektorene opplyste i intervjuene om at når en sakkyndig vurdering er klar blir foresatte i et eget møte med skole og PPT informert om innholdet i denne.

Vurdering. Vi mener dette er en praksis som på en god måte ivaretar foreldrenes informasjonsbehov i slike situasjoner. Et møte gir foreldrene en arena der de kan få komme med egne synspunkter på den sakkyndige vurderingen, oppfølgingen av den og i neste omgang være med på å utforme vedtaket om spesialundervisning.

5.2.5 Vedtak om spesialundervisning

Bruk av søknader ifm med spesialundervisning

Revisjonskriterier. Retningslinjer for bruk av søknader ifm med spesialundervisning fremgår av spesialhåndbok for spesialundervisning og diverse rundskriv utarbeidet av fagavdelingen. I disse står det at foresatte skal søke skolen om spesialundervisning (i eget søknadsskjema). Det kan også fattes vedtak om spesialundervisning selv om det ikke foreligger en søknad fra foresatte. Skriftlig samtykke må da innhentes, jf opplæringsloven § 5-4, 2. ledd.

Funn. Mappedgjennomgangen viste at en av fire skoler hadde etablert en rutine der foreldrene søkte om spesialundervisning i eget søknadsskjema, og gjennomførte dette i praksis. Årsakene til at de andre skolene ikke brukte søknader blir blant annet oppgitt å være økt byråkratisering av saksbehandlingen, og at mange foreldre mangler kompetanse og evne til å få levert inn slike søknader. I avsluttende intervju presiserte fagavdelingen at det kun er foreldre med barn som er definert inn i toppressursgruppen som skal søke skolen om spesialundervisning i eget skjema (som tidligere nevnt i faktadelen mener fagavdelingen at dette er en misforståelse).

Vurdering. Vi oppfatter at det er uklarhet knyttet til fagavdelingens retningslinjer for bruk av søknader ifm spesialundervisning. Vi registrerer også at retningslinjene i liten grad blir fulgt av skolene. Byrådsavdeling for barnehage og skole bør derfor se nærmere på kravene til bruk av søknader ifm med spesialundervisning i styringsdokumenter til skolene, og følge opp at skolene følger retningslinjene fra fagavdelingen.

I høringssvaret fra fagavdelingen fremgår det også at de er enige med oss i at undersøkelsen viser at skolene ikke har oppfattet verdien av at søknad eller samtykke foreligger.

Sakkyndig vurdering før vedtak.

Revisjonskriterier. I følge opplæringsloven § 5-3, 1. ledd skal det, før kommunen fatter vedtak om spesialundervisning, foreligge en sakkyndig vurdering av de særlige behovene eleven har.

Funn. Med noen få unntak har undersøkelsen vist at de sakkyndige vurderingene er klar før rektor fatter vedtakene om spesialundervisning. Unntakene gjelder i de sakene der sakkyndig vurdering lar vente på seg, og blir oversendt skolene/foresatte rett før sommerferien. Rektorene opplyser om at de i sakene der vedtak blir fattet før sakkyndig vurdering er klar er godt informert av PPT om hva som vil bli deres konklusjon i den sakkyndige vurderingen. Fagavdelingen mener at dette er en god praksis

som viser at skolene så tidlig som mulig komme i gang med strukturerte og gode faglige opplegg for elevene.

Vurdering. Etter vår oppfatning er det positivt at rektorene i tilfeller der sakkyndige vurderinger lar vente på seg, er fleksible i forhold til å fatte vedtak om spesialundervisning før sommerferien. Vi vil likevel understreke at ifølge opplæringsloven skal sakkyndige vurderinger foreligge før vedtak om spesialundervisning blir fattet. Vi mener at ved i større grad å legge til rette for å fatte vedtak underveis i skoleåret, kunne man unngått problemer knyttet til at mange saker må være ferdig rett før sommerferien.

Utforming av enkeltvedtak (samarbeid) og klage.

Revisjonskriterium. I opplæringsloven § 5-4, 3. ledd blir det stilt krav til at tilbudet om spesialundervisning så langt som råd er skal utformes i samarbeid med eleven og foresatte. Ifølge kommunens håndbok for spesialundervisning skal klager på vedtak om spesialundervisning sendes til skolen. Dersom klager ikke får medhold, oversendes klagen til utdanningsavdelingen hos fylkesmannen via fagavdeling for barnehage og skole.

Funn. Foresatte og elev blir invitert til et møte med skole og PPT, der rammene og oppfølgingen av vedtaket blir diskutert. Når det gjelder klager på vedtak om spesialundervisning opplyser en av rektorene om at det sjelden oppstår uenighet rundt utforming av vedtakene. Fagavdelingen bekrefter i e-post at det blir sendt over om lag 4 klagesaker i året fra dem til fylkesmannen.

Vurdering. Vi mener at skolene gjennom sitt fokus på dialog ivaretar hensynet til foresattes behov for medvirkning på en god måte. Det at det er etablert rammer for en god dialog mellom foresatte, skole og PPT om sakkyndig vurdering og utforming av enkeltvedtak mener vi også kan forklare at det er få klager som blir sendt fra skolene til fagavdelingen, og fra fagavdelingen og videre til fylkesmannen.

5.3 Problemstilling 3

Hvilke systemer og rutiner har Bergen kommune for å styre og følge opp at tidsfrister knyttet til søknader om spesialundervisning blir holdt?

Revisjonskriterier. Ifølge kommuneloven § 20 nr. 2 skal byrådet sørge for at administrasjonen blir drevet i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll. Byrådets ansvar for internkontroll fremgår videre av Bergen kommunes økonomireglement.

Funn. Fagavdelingen bruker kommunens mål- og resultatstyringssystem Corporator, som er avgrenset til å se på kommunens oppfylging av krav ift opplæringsloven. Dette er et system fagavdelingen har utviklet for å avdekke eventuelle forhold som er i strid med lover og forskrifter, og som sikrer at det blir satt i verk tiltak der det er nødvendig.

Når det gjelder etterlevelse av krav i forvaltningsloven § 11 a stilt til saksbehandlingstid ifm med søknader om spesialundervisning har ikke fagavdelingen etablert noe system for registrering av saksbehandlingstid og fristoverholdelse ved skolene. I dag er det kun mulig å beregne saksbehandlingstiden ut fra gjennomgang av dokumentene som følger sakene i elevmappene. Fagavdelingen oppgir at årsaken til at de ikke har etablert frister og et system for å registrere saksbehandlingstid, er at det ikke har vært klager på at skolenes saksbehandling ifm vedtak om

spesialundervisning tar for lang tid. Derimot har det vært rettet misnøye fra brukerne om at PPT bruker for lang tid, spesielt i nye saker, og der det er behov for ny utredning fra PPT⁴⁹.

Gjennomgangen av elevmappene og intervjuer med rektorene avdekket at fattig av vedtakene om spesialundervisning i de fleste tilfellene blir utsatt i påvente av tildeling av ressurser til spesialundervisning.

Vurdering. Vi ser at fagavdelingen har et mål- og resultatstyringssystem som ivaretar oppfølging ift opplæringslovens krav, men fagavdelingen har ikke etablert noe system eller rutiner for å følge opp at saksbehandlingstiden er i tråd med forvaltningslovens bestemmelser. Med utgangspunkt i at det er viktig at vedtak blir fattet uten ugrunnet opphold mener vi at det bør være rutiner på området som ivaretar dette hensynet. Manglende avklaring mht tildeling av ressurser til spesialundervisning er ikke slik vi ser det god nok grunn til å utsette fattig av vedtak om spesialundervisning, jf forvaltningsloven § 11 a om å forberede og avgjøre vedtak uten ugrunnet opphold.

⁴⁹ Vi har i dette prosjektet ikke undersøkt hvilke systemer og rutiner byrådsavdeling for barnehage og skole og PPT har for å registrere og følge opp saksbehandlingstiden for de sakkyndige vurderingene.

6 Anbefalinger

Ut fra forholdene forvaltningsrevisjonen har avdekket anbefaler vi at byrådsavdeling for barnehage og skole:

I forhold til PPT:

- skaffer seg kunnskap om saksbehandlingstiden for de sakkyndige vurderingene og iverksetter tiltak for å redusere saksbehandlingstiden
- vurderer tiltak for å få PPT til å ferdigstille de sakkyndige vurderingene så tidlig som mulig i skoleåret
- sørger for at PPT oppfyller kravene til å gi foreløpig svar til foresatte/skole

I forhold til skolene:

- vurderer tiltak knyttet til finansiering som i større grad gjør det mulig for rektorene å fatte vedtak uten unødig opphold i løpet av skoleåret og få iverksatt spesialundervisningen fortløpende
- etablerer en rutine for å følge opp at rektorene fortløpende fatter vedtak om spesialundervisning når sakkyndig vurdering kommer inn i løpet av skoleåret. En slik rutine vil være et viktig virkemiddel for å få forvaltningsorganet, i dette tilfellet rektorene/skolene, til å forberede og avgjøre søknadene om spesialundervisning uten ugrunnet opphold, jf forvaltningsloven § 11 a
- gjennomgår retningslinjene for bruk av søknader om spesialundervisning og toppressurser, og følger opp at skolene følger disse retningslinjene

7 Øvrige funn i undersøkelsen

I dette kapitlet presenterer vi funn vi har gjort som ikke er direkte knyttet opp til prosjektets problemstillinger og revisjonskriterier, men som vi allikevel mener kan være interessante for kommunens beslutningstakere å ha kjennskap til.

Funnene er i stor grad knyttet opp til ressursituasjonen ved skolene. Derfor presenterer vi først innledningsvis lovgrunnlaget som regulerer i hvilken grad rektorene kan ta økonomiske hensyn i utformingen av undervisningstilbudet. Deretter går vi inn på funn knyttet til skolens timetallsramme, toppressurer, økonomiske hensyn opp mot faglige hensyn, likeverdighet i undervisningstilbudet og barneskolenes samarbeid med barnehager. Til slutt ser vi på skolene og deres syn på oppfølgingen fra fagavdelingen. Til noen av punktene har revisjonen knyttet noen kommentarer.

Lovgrunnlaget - økonomiske hensyn⁵⁰

Det vil variere fra elev til elev hva som er et tilfredsstillende utbytte av undervisningen, men kommunen kan ikke legge denne listen unødvendig lavt fordi tilrettelegging vil være kostbart. Om dette sier Ot.prp.nr 46 (1997-1998) på side 168 i merknad til § 5-1 i opplæringsloven:

På same måten som for ordinære elever kan tilbodet formast ut under eit visst omsyn til kva for pedagogiske og økonomiske ressursar som står til disposisjon. På den eine sida er det ikke utan vidare nok til å oppfylle kravet om likeverd at like store ressursar blir sette inn som for andre elevar. For å gi funksjonshemma⁵¹ elevar eit opplæringstilbod som gir dei sjansen til å realisera måla sine, er det i dei fleste tilfella nødvendig å setje inn større ressursar enn for den ordinære opplæringa.

Spesialundervisning er en individuell rettighet for eleven som går foran skoleeiers økonomi. Dersom en søknad om spesialundervisning avslås på grunnlag av at skoleeier ikke har råd, vil dette være i strid med § 5-1. Skoleeiers utgifter ifm spesialundervisning er summen av alle enkeltvedtakene. Dette fremgår blant annet av merknadene til § 5-1 i Ot.prp.nr. 46 (1997-1998) på side 167:

At spesialundervisning skal givast som ein rett til den enkelte, vil seie at eit opplæringstilbod på det minstenivået lova nemner, blir halden utanfor den fridommen kommunane har til å gjere økonomiske prioriteringar. Kommunen eller fylkeskommunen kan då ikkje lovlig avslå eit krav om spesialundervisning med den grunngevinga at det ikkje er sett av midlar til dette i kommunebudsjettet.

Økonomiske hensyn kan ikke trekkes inn når det skal avgjøres hva som vil gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen, og hva som vil være minimumstilbudet eleven har rett til. Men økonomiske hensyn kan trekkes inn dersom foreldrene eller PPT foreslår et opplæringstilbud for den aktuelle eleven som går utover minstekravet til hva som vil gi et forsvarlig utbytte for denne eleven. Dette betyr at i vurderingen av hva som vil være minsteløsning for at denne eleven skal få et forsvarlig utbytte, kan ikke økonomiske hensyn trekkes inn. Etter at minstekravet er oppfylt, vil det imidlertid være mulig å vektlegge skoleeiers økonomi. Det finnes grenser for hvilket tilbud eleven kan få. Dette vil måtte underlegges en totalvurdering.

⁵⁰ Avsnittet bygger i stor grad på Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Utdanningsdirektoratet.

⁵¹ Det må antas at dette også gjelder for elever som ikke er funksjonshemmet.

7.1 Tildeling av ressurser til spesialundervisning

7.1.1 Ressurser til undervisning - skolens timetallsramme

Fordelingsmodellen i praksis. I avsnitt 3.2 beskrev vi dagens budsjettfordelingsmodell for skolene. Her gjør vi rede for rektorenes erfaringer med denne måten å fordele undervisningsressursen på.

En av rektorene opplyser i intervju med revisjonen at fordelingen av ressurser til spesialundervisning ut fra skolenes elevtall fremstår som urimelig. Vedkommende uttaler:

Denne skolen er nødt til å ha en høy terskel for å innvilge spesialundervisning, da skolen har svært mange elever med spesielle behov. Andre skoler i samme bydel kan tilby spesialundervisning til elever som aldri hadde vært aktuelle for spesialundervisning ved denne skolen.

Rektoren ved denne skolen forteller at det tidligere var slik i Bergen kommune at skolene søkte om ressurser til spesialundervisning for hvert enkelt barn som trengte dette. Nå er det slik at ressurser til spesialundervisning skal dekkes inn i timetallsrammen skolene får basert på elevtallet ved skolen. Rektoren mener at den gamle ordningen ville vært langt gunstigere for vedkommendes skole fordi:

Da hadde vi fått ressurser til spesialundervisning ift til det antallet elever vi har som trenger slik hjelp. Skoler med lavere andel elever med spesialundervisning vil nok gjerne motsette seg dette. For skoler med lav andel elever med behov for spesialundervisning, vil en ordning med fordeling av ressurser etter det totale elevtallet gi gunstigere rammer for å tilby spesialundervisning med god kvalitet.

Vi spurte fagavdelingen om hva som er årsaken til at ressurser til spesialundervisning nå skal tas fra undervisningsressursen som er knyttet til elevtallet ved skolen, og ikke som før ved at skolene fikk tildelt ressurser til spesialundervisning i forhold til antall barn ved skolen som hadde vedtak om spesialundervisning. Årsaken er at den tidligere modellen var mindre fleksibel enn dagens modell. Tidligere var det slik at skolene sendte inn en liste over elevenes behov til fagavdelingen. Fagavdelingen tildelte deretter undervisningstimer pr uke gjennom hele skoleåret til den enkelte eleven. Erfaringene over tid viste imidlertid at et slikt system ikke alltid dekket elevenes behov. Det kunne for eksempel være nyttigere for eleven å ha en periode med intensiv lesehjelp, i stedet for lesehjelp to timer i uken gjennom hele skoleåret. Løsningen ble at fagavdelingen, i stedet for å fordele ressurser til hver elev pr uke, nå fordeler ut en total undervisningsressurs til rektor. Så er det rektors ansvar å bruke undervisningsressursen på en mest mulig hensiktsmessig måte ved skolen.

Fagavdelingen om fordeler og ulemper ved fordelingsmodellen. Fagavdelingen uttaler at fordelene ved denne fordelingsmodellen er økt fleksibilitet i undervisningsoppleggene, og at flere elever får hjelp. Relevante tiltak på skolene er:

- kurs deler av året – mer konsentrert opplæring
- skolene ser elevene og deres behov under ett – setter flere elever sammen i grupper

Når det gjelder ulemper ser fagavdelingen at det nok er de største skolene som har fordeler av en slik tildelingsmodell. Et høyt elevtall gir en stor elevressurs, som igjen gir rektor større spillerom til å organisere den ordinære (tilpassede) undervisningen og spesialundervisningen på en god måte for elevene. For å motvirke ulike terskler ved skolene for å få spesialundervisning har fagavdelingen satt inn to tiltak:

- lavterskeltilbud; samarbeid mellom skolene og PPT der målet er å fange opp barn med behov for spesialundervisning så tidlig som mulig
- ekstra ressurser i elevressursen fra 1-4 klasse

Revisjonens kommentarer - fordelingsmodell. Vi ser at dagens fordelingsmodell i større grad gir rektor frihet til å fordele timeressursene på elevene og organisere spesialundervisningen slik at flere elever drar nytte av ressursene. Samtidig viser uttalelser fra både fagavdelingen og en rektor at det nok er de største skolene med få elever med behov for spesialundervisning som har flest fordeler av en slik fordelingsmodell. For skoler med mange elever som har behov for spesialundervisning ser vi for oss at det kan bli et sterkt press på fordelingen av timeressursen til spesialundervisning. Undersøkelsen har satt fokus på at enkelte skoler har større utfordringer enn andre mht andel elever med behov for spesialundervisning, høy andel elever med tiltak fra barnevernet, høy andel foresatte som er sosialklienter etc (jf avsnitt 6.4).

I høringssvaret fra fagavdelingen får vi opplyst at fra skoleåret 2009-2010 er funnene i kommunens levekårsundersøkelse brukt til å gi enkeltskoler en ekstra ressurs som kommer i tillegg til grunnressursen, elevressursen og eventuelt toppressursen.

7.1.2 Ressurser til spesialundervisning - toppressurser

Tildeling av toppressurser. Vi spurte fagavdelingen om hvor stor andel av toppressursene som foreldrene/skolen søker om eleven faktisk får fra fagavdelingen. Fagavdelingen⁵² oppgir at de ber skolene sende søknad om toppressurs på bakgrunn av elever ved skolen som har et omfattende behov for ekstra hjelp til opplæring. Fagavdelingen tildeler ikke til elevene på navn, men tar en vurdering ut fra de elevene skolen har, også tildeler de skolen ekstra læretimer og/eller assistenttimer. For alle elevene i Bergen kommune er det rektorene som vurderer elevenes behov og gjør vedtak. Fagavdelingen har også en timeramme å forholde seg til når de vurderer behovene rundt om på skolene.

Toppressursen og behovsdekning. En av rektorene opplever at skolen i stor grad er prisgitt timeressursen den får tildelt fra kommunen. Det er rektors erfaring at antallet timer til styrking av trinnene og spesialundervisning ikke strekker til i forhold til de behovene skolen mener at enkelte av elevene har. Spesielt gjelder dette situasjonen for de sterkt funksjonshemmede elevene. Disse trenger ofte et undervisningsopplegg som er veldig ressurskrevende. Skolen opplyser at de har noen integrerte barn som krever store ressurser. En elev alene har for eksempel vedtak om 21 timer spesialundervisning. Dette tar mye av skolens toppressurser. Toppressursen fra kommunen skal skolen bruke til å styrke undervisningsopplegget for alle disse elevene.

Skolens erfaring er imidlertid at toppressursen fra kommunen på langt nær dekker det ekstra behovet for spesialundervisning disse elevene har. Timeressursen rektor setter av til spesialundervisning skal fordeles ut til alle elevene med vedtak slik at de får det de har krav på etter opplæringsloven. Problemet er ifølge rektor at timeressursen ikke blir stor nok til å gi alle elevene med vedtak det undervisningstilbudet skolen mener de burde fått. Skolens timeressurs er styrende for aktiviteten på skolen. Når rammene er så knappe som skolen opplever at de er, må skolen prioritere strengt hvordan timene skal fordeles mellom elevene. Ett alternativ er å opprettholde et ressurskrevende tilbud til en eller flere elever, og da redusere timeressursen til styrking på trinnene. Et annet alternativ er å styrke trinnene, men da redusere timetallet på tiltak rettet inn mot en eller flere av (toppressurs-) elevene.

⁵² E-post fra fagavdelingen 22. januar 2010.

Slike økonomiske hensyn står skolen hele tiden stilt overfor, og som de må innrette spesialundervisningen etter.

Vi spurte fagavdelingen om i hvilken grad de mener at toppressursen dekker disse elevenes behov for spesialundervisning. Fagavdelingen uttaler at det ikke er meningen at toppressursen skal dekke hele elevens behov. Utgangspunktet er at rektor må organisere undervisningstilbudet best mulig ved sin skole, for å få mest mulig ut av de ressursene som rektor har satt av til spesialundervisning. I dette arbeidet er det viktig at rektor ser disse elevene i en sammenheng - som en del av en hel klasse. Fagavdelingen veileder skolene i arbeidet med å finne undervisningsopplegg som i størst mulig grad dekker disse elevenes behov. Toppressursen er kun ment å dekke det som er elevens "merbehov". Når det gjelder dekking av disse elevenes behov sier fagavdelingen:

Vi vil aldri komme i den situasjonen at vi kan dekke hele behovet til disse elevene. Fagavdelingen får en budsjetttramme som vi holder oss innenfor, og som vi foretar prioriteringer ut fra. Vi deler ut alt vi har av midler.

Bidrar toppressursen til å jevne ut forskjeller mellom skolene? En av rektorene mener at toppressursen som blir gitt til enkelte skoler er så liten at den i svært liten grad bidrar til å jevne ut forskjellene mellom skolene. I høringssvaret fra fagavdelingen blir det oppgitt at toppressursen er ment som et ressursutjevneende tiltak for de skolene som har særlig ressurskrevende elever.

Er toppressursen for lite differensiert i forhold til elevenes behov? En av rektorene oppgir at skolen bruker mye tid overfor fagavdelingen på å dokumentere at enkelte av elevene de har trenger mye ressurser fra skolens side dersom de skal få et undervisningstilbud de kan nyttiggjøre seg av. Det er imidlertid skolens erfaring at tildelingen av toppressurser fra fagavdelingen i liten grad tar hensyn til denne dokumentasjonen. Skolen finner utløsning av timer til toppressurs lite differensiert. Dette fører til at skolen i stor grad må dekke disse timene fra den øvrige timetildelingen. Dersom skolen har mange elever med store spesialpedagogiske behov, vil dette gå utover tildelingen til de andre elevene.

Fagavdelingen opplyser i intervju at de ikke er enige i at toppressursen er for lite differensiert i forhold til elevenes behov:

Vi opplever at vi differensierer ut fra behov. Vi arbeider grundig med dokumentasjonen som følger med skolens søknad om toppressurser. Vi gjør individuelle vurderinger, og gir ikke flatt utover til alle elevene. På grunn av våre budsjetttrammer må vi imidlertid prioritere mellom elevene.

Flytting midt i skoleåret. Fagavdelingen ser at skoler kan få store utfordringer dersom meget ressurskrevende elever bytter skole midt i skoleåret. Når dette skjer er praksis at skolen eleven flytter fra beholder de ressursene som er tildelt eleven. Årsaken er at skolen har ansatt lærere for et gitt tidsrom. I slike situasjoner bistår fagavdelingen med veiledning til skolene; kan for eksempel eleven passe inn i en gruppe som allerede har et etablert undervisningsopplegg? Fagavdelingen ser også at i slike situasjoner har store skoler et større slingringsmonn enn små skoler til å finne gode undervisningsopplegg for de aktuelle elevene. Fagavdelingen har derfor en pott med midler de fordeler ut for å hjelpe skoler som i løpet av skoleåret får sterkt funksjonshemmede elever (se tabell 1 på s. 13 om andre tildelinger).

Når det gjelder pott for å hjelpe skoler som får ressurskrevende elever i løpet av skoleåret: En rektor ved en liten barneskole uttaler at fagavdelingen burde hatt en pott som skolene kunne fått tilført ekstra midler fra dersom de i løpet av året får en elev med spesielle behov. Rektoren sier:

Når timene ikke følger eleven, men blir værende igjen ved frasendende skole, kan det bli vanskelig å finne ressurser til eleven ved den skolen som får eleven. (...) Handlingsrommet blir større ved en stor skole (pga tildelingen ut fra elevtallet ved skolen).

Vil kommunen øke andelen midler til toppressurser? Alle rektorene gir uttrykk for at toppressursen fra fagavdelingen på langt nær dekker det ekstra behov for spesialundervisning disse elevene har. En av rektorene mener at alle elevene med vedtak om spesialundervisning ved egen skole er sikret et godt undervisningsopplegg. Vedkommende skulle allikevel ønske at kommunen kunne sette av flere midler til toppressursen og uttaler om dette:

Dette ville sikret et kvalitativt bedre undervisningstilbud til både de sterkt funksjonshemmede elevene, de øvrige elevene med vedtak om spesialundervisning og elevene som får forsterket undervisning.

Fagavdelingen oppgir i intervju 1. desember 2009 at de hvert år arbeider mot kommunaldirektøren og det politiske nivået i Bergen kommune for å få økt rammene til toppressursen:

Vi ser i vårt daglige arbeid at elevene har behov, og er enig i at disse elevene får for lite midler fra kommunen. Vi dokumenterer hvert år disse behovene til våre overordnede. Det er den ordinære budsjettprosessen som avgjør hvor mye ressurser vi får til toppressurser. I år har vi fått en antydning om økning i budsjettet, men ingenting er avgjort. Saken skal behandles i bystyret i desember.

I byrådssak 38/10 "Pedagogisk psykologisk tjeneste - Sammen om kvalitet i en mangfoldig barnehage og skole!" fremgår det at byrådet fra 2010 øker skolenes ramme til å gi toppressurs til elever med spesielle funksjonshemninger med 1, 8 millioner kroner.

I høringssvaret fra fagavdelingen fremgår det at det for skoleåret 2008-2009 ble tildelt en toppressurs til skolene tilsvarende en kostnad på ca. 42 mill. kroner. 627 barn dannet grunnlaget for denne tildelingen. Etter våre beregninger utgjør dette kroner 66 986 i toppressurs pr elev.

Revisjonens kommentarer -toppressurser. Gjennom tildelingen av toppressurser til skoler med sterkt funksjonshemmede elever, har fagavdelingen en ordning som skal bidra til ressursutjevning mellom skolene, og å gi disse elevene et opplæringstilbud som i større grad gir dem en sjanse til å realisere målene sine. Vi stiller imidlertid spørsmålsteget ved om størrelsen på toppressursen som fagavdelingen har til denne fordelingen er stor nok til å være et godt ressursutjevne tiltak.

Vi har ikke noe grunnlag for å vurdere om økonomiske hensyn trekkes inn i vurderingen av hva som vil være minsteløsning for at eleven får et forsvarlig utbytte av undervisningen. Men vi registrerer at både rektorene og fagavdelingen mener at sterkt funksjonshemmede elever får for lite midler fra kommunen. Det er positivt at byrådet fra 2010 øker skolenes ramme til å gi toppressurs til elever med spesielle funksjonshemninger med 1,8 millioner kroner. Dette vil kunne bidra til å sikre disse elevene et kvalitativt bedre undervisningstilbud. Samtidig vil dette også kunne gi de andre elevene med spesialundervisning og elevene som får forsterket undervisning et bedre undervisningstilbud. Vi bemerker imidlertid at rammeøkningen på 1,8 mill kun vil utgjøre kr 2 871 pr elev med utgangspunkt i antallet elever som utgjorde grunnlaget for tildelingen av toppressurser i skoleåret 2008-2009 (627).

Undersøkelsen viser at det kan være rektorer som ikke kjenner til at fagavdelingen har en pott med midler de fordeler ut for å hjelpe skoler som i løpet av skoleåret får sterkt funksjonshemmede elever.

Vi ser at å få en sterkt funksjonshemmet elev midt i skoleåret, når hele undervisningsressursen allerede er fordelt ut til elever med vedtak om spesialundervisning, fører til at rektor må prioritere strengt mellom elevene og hvilket tilbud de skal få. Det er derfor positivt at fagavdelingen setter av midler for å hjelpe skoler som kommer i slike situasjoner. For å sikre at informasjonen når ut til rektorene anbefaler vi fagavdelingen å se på hvordan den informerer om denne ordningen.

7.1.3 Økonomiske hensyn - faglige hensyn

Får skolene tilstrekkelig med ressurser til å gjennomføre spesialundervisningstiltak? Begge rektorene som fikk spørsmål om dette svarer at de ikke synes skolene får nok ressurser til å gjennomføre spesialundervisningstiltak, når de tar hensyn til andre elever uten toppressurs, men med behov for ekstra hjelp.

En av disse to rektorene oppgir flere årsaker til utilstrekkelige økonomiske rammer for spesialundervisningen ved egen skole. Generelt sett er det slik at mange elever som tidligere ville gått i en spesialskole nå går i en vanlig kommunal skole. Dette er ofte meget ressurskrevende elever. Behovet for spesialundervisning ved skolen er også økende. I tillegg kan skolen midt i skoleåret plutselig få elever som er sterkt funksjonshemmet. Skolen har ikke ledige ressurser til disse elevene, og må dekke undervisningstilbudet inn fra skolens eget timebudsjett. Skolen fikk for eksempel i skoleåret 08/09 en multifunksjonshemmet og minoritetsspråklig elev midt i skoleåret. For inneværende skoleår (09/10) har denne eleven fått 5+5 timer i toppressurs fra fagavdelingen, men dette dekker kun en brøkdel av det timeantallet skolen bruker på denne eleven. Eleven har behov for full dekning (lærer og assistent).

En annen rektor oppgir også at skolen ikke får nok toppressurer til sine elever:

Kravene våre overfor kommunen er realistiske, vi søker etter det som PPT anbefaler. Vi justerer ikke opp kravene overfor kommunen i håp om å få mer ressurser til spesialundervisning.

En av rektorene trekker også frem i intervju med revisjonen at kommunen burde hatt mer penger å gi ut til spesialundervisning, fordi Bergen kommune bruker mindre ressurser til spesialundervisning pr elev enn andre storbykommuner det er naturlig å sammenligne Bergen kommune med.

Mellom barken og veden. En av rektorene opplyser om at de i forbindelse med planleggingen og gjennomføringen av elevenes spesialundervisning ofte føler seg i en økonomisk skvis mellom PPT og kommunen. PPT dokumenterer i sakkyndig vurdering hvilke behov barnet har, og synliggjør omfang og innhold i spesialundervisningen de mener barnet trenger. Det er imidlertid kommunen som bestemmer størrelsen på timeressursen. Skolen skal med utgangspunkt i timeressursen sette av midler til spesialundervisning. Ut fra egen prioritering skal rektor utforme vedtakene om spesialundervisning, og sy sammen et best mulig undervisningstilbud til elevene. En rådgiver ved en av skolene illustrerer situasjonen med følgende uttalelse:

Det skal ikke være økonomiske hensyn som avgjør hvilket tilbud barnet får, men det er det jo. Hvordan kan vi klare å få til et best mulig undervisningstilbud likevel?

Fagavdelingen er helt enig i at det er økonomiske hensyn som i stor grad avgjør hvilket tilbud barnet får og sier:

Vi har imidlertid den rammen vi har. Med denne rammen kan vi ikke gi barna det de trenger, men vi har ikke flere penger å dele ut.

Revisjonens kommentarer. Når det gjelder økonomiske hensyn skal disse ikke trekkes inn i vurderingen av hva som vil gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen, og hva som vil være minimumstilbudet eleven har krav på. Undersøkelsen vår gir oss ikke noe grunnlag for å vurdere dette. Men to rektorer mener de har utilstrekkelige økonomiske rammer for spesialundervisningen ved egen skole. En av disse synliggjør den økonomiske skvisen mange rektorer opplever at de sitter i i PPT og kommunen. I utformingen av vedtakene må rektor balansere mellom å oppfylle anbefalingene i den sakkyndige vurderingen, samtidig som det er viktig å holde seg innenfor skolens ofte stramme økonomiske rammer. Også fagavdelingen sier seg enig i at det er økonomiske hensyn som i stor grad avgjør hvilket tilbud barnet får. Vi er bekymret for at økonomiske hensyn i mange tilfeller i for stor grad vil påvirke utformingen av vedtakene og tilbudene elevene får.

7.2 Likeverdighet i undervisningstilbudet

Likeverdige muligheter. Sentrale prinsipper i fellesskolen er blant annet likeverd og tilpasset opplæring. I St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring står det på side 85:

Likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring er overordnede prinsipper i skolen. Det betyr at opplæringen må være tilgjengelig for alle, og at alle skal få gode muligheter for læring, mestring og utvikling. Elever og læringer er ulike, og derfor har de ulike behov og forutsetninger. Et likt tilbud for alle gir ikke et likeverdig tilbud. For å gi et likeverdig tilbud må skolen gi en variert og differensiert opplæring.

I veileder fra Utdanningsdirektoratet⁵³ fremgår det at bestemmelsen om spesialundervisning vil komme til anvendelse i de tilfellene det er behov for en mer omfattende tilpasning enn det som skjer innenfor den ordinære opplæringen, for at eleven skal kunne få likeverdige muligheter. Dersom eleven ikke får et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, vil spesialundervisningen bidra til å gi eleven likeverdige muligheter. Et opplæringstilbud anses likeverdig når en elev med spesielle opplæringsbehov har omtrent de samme mulighetene til å nå de målene som det er realistisk å sette for vedkommende, som andre elever har for å realisere sine mål innenfor det ordinære opplæringstilbudet.

Det overordnede målet for byrådsavdeling for skole og barnehage er å gi brukerne likeverdige muligheter til å realisere sine evner ved å legge til rette for en solid grunnutdanning⁵⁴. Videre er det et mål at spesialundervisning skal gi eleven likeverdig opplæring.

I hvilken grad mener fagavdelingen at dagens tildeling av ressurser til undervisning bidrar til å gi brukerne et likeverdig undervisningstilbud? Fagavdelingen uttaler i intervju 1. desember 2009 at det er helt vanlig at skolene ønsker mer penger til elevenes undervisning. Skolene får fra kommunen en timetallsramme som består av grunnressurs og elevressurs. I tillegg kan skolene få tildelt en toppressurs. I høringssvar fra fagavdelingen fremgår det at toppressurs er en tilleggsressurs som gis til skoler med enkeltelever som er mer ressurskrevende enn "spesialundervisningselever" flest. I intervju 1. desember 2009 uttaler fagavdelingen at når det gjelder toppressursen må imidlertid fagavdelingen holde seg innenfor egne budsjetter. Det er slik de forholder seg til politiske beslutninger.

⁵³ Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Utdanningsdirektoratet.

⁵⁴ <http://www.bergen.kommune.no/organisasjonsenhet/oppvekst/>.

Fagavdelingen nevner i samme møte at de bruker følgende tiltak for å sikre et mest mulig likeverdig undervisningstilbud i Bergen kommune:

- fordelingsmodell (grunnressurs + elevressurs)
- utjevning av skjevheter ved å styrke trinnene fra 1-4 klasse
- midler til toppressurs fra fagavdelingen
- pott for å hjelpe skoler som får meget ressurskrevende elever i løpet av skoleåret
- kompetanseutvikling av spesialpedagogiske team ved skolene
- fagoppfølging fra fagavdelingen - ser på læringsresultater for elevene, og veileder skolene mht til organisering av undervisning, undervisningsmetoder og læringsstiler

Når det gjelder midler til toppressurs uttaler fagavdelingen at toppressursen er ment å skape litt mer likhet for elevene i skolen. Undervisningstilbudet vil imidlertid aldri kunne bli helt likt. Til det er budsjettet til toppressursen for lite. For å sikre størst mulig grad av likhet i undervisningstilbudet er det derfor viktig at rektorene ser på egen organisering av undervisningen, egne undervisningsmetoder og ulike læringsstiler. Målene må være å:

- gi et best mulig tilpasset undervisningsopplegg for alle elevene ved skolen
- utnytte ressursene avsatt til spesialundervisning best mulig
- utnytte toppressursene best mulig

Fagavdelingen ser imidlertid at det hadde vært ønskelig med større grad av likhet i undervisningsoppleggene.

7.3 Barneskolenes samarbeid med barnehager

Samarbeid mellom barnehage og skole og samarbeid mellom ulike skoler er viktige forutsetninger for å skape en god overgang for barnet. Overgangsprosessene kan være vanskelige for barnet, og det er derfor viktig at disse i størst mulig grad er tilpasset elevens behov.

Bergen kommune har i "*Håndbok for spesialpedagogiske arbeid i Bergen kommune*" utarbeidet rutiner for overgangen fra barnehage til skole. Hensikten med rutinene er at skolene så tidlig som mulig skal få kartlagt hvilke barn som vil ha behov for spesialundervisning fra skolestart av. Konsekvensene av mangelfull kartlegging før skolestart kan være at:

- barnet må vente et ekstra skoleår før det får et vedtak om spesialundervisning
- barnet må vente et ekstra skoleår før det får spesialundervisning
- det tar et ekstra skoleår før skolen får tilført ressurser til barnet dersom det er en toppressurselev

I rutinebeskrivelsen fremgår det at styrer i barnehagen i løpet av desember/januar før skolestart har ansvaret for å kalle inn skole, PPT og foresatte for å avklare barnets spesialpedagogiske/spesielle behov. I februar har skolen ansvaret for å veilede foresatte i arbeidet med å fylle ut søknader om spesialundervisning. Fra april-juni skal rektor fatte vedtak om spesialundervisning.

Mappegjennomgangen viste at tre av elevene i utvalget gikk i barnehage i tre forskjellige bydeler våren 2009. For alle tre elevene fattet rektorene vedtak om spesialundervisning før sommeren, og hadde klart et opplegg for spesialundervisning da barna begynte på skolen høsten 2009.

Vi spurte tre av rektorene om skolene hadde et samarbeid med barnehagene året i forkant av skolestart for å kartlegge om det var barn som vil ha behov for spesialundervisning ved skolestart.

Samtlige av rektorene bekrefter i intervju at de har rutiner for å samarbeide med barnehagene i egne bydeler i god tid før skolestart. Skolene går gjennom innmeldingsskjemaer, og i møter avdekker skolene og barnehagene i fellesskap ulike behov for spesialundervisning. Noen barn har vedtak om spesialpedagogisk hjelp allerede i barnehagen. PPT melder fra om disse elevene til skolene før jul slik at skolene får tatt dem med i en eventuell søknad om toppressurs fra fagavdelingen. En av rektorene oppgir at de har som fast rutine at foreldrene til de aktuelle barna søker om toppressurer i februar hvert år. Slik får skolen tildelt timerressurser fra kommunen på våren og kan ha klart et undervisningsopplegg til eleven fra skolestart av (1. klasse). Konsekvensen av å vente til barnet begynner på skolen er at det tar et ekstra år før skolen får tilført ressurser, barnet får et vedtak og spesialundervisning blir gitt (barnet begynt i 2. klasse). Årsaken til dette proaktive fokuset fra skolens side er at de har erfart at det kan være vanskelig å få midler til tiltak når skoleåret er i gang.

En rektor opplyser om at skolen opplever av og til at barnehagene har ventet for lenge med å sette i gang prosessen med å få sakkyndig vurdering og vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Konsekvensen for barnet er da at det tar lengre tid før barnet får den oppfølgingen det trenger og har krav på.

Revisjonens kommentarer. Undersøkelsen indikerer at fagavdelingens rutiner for å sikre overgangene mellom barnehage og skole blir praktisert på en slik måte at barna med spesialpedagogiske behov får spesialundervisning når de begynner på skolen. Å være tidlig ute med planleggingen av spesialundervisningen er spesielt viktig i forhold til barna som er definert inn i toppressursgruppen. Tidlig planlegging sikrer at skolene får tilført ekstra ressurser som kan gis til disse elevene allerede fra skolestart.

7.4 Skolene og oppfølging fra fagavdelingen

Rektorene gir uttrykk for at de har en god dialog med fagavdelingen; det er lett å ta kontakt og få råd og veiledning. Noen av rektorene har imidlertid innspill til endringer fagavdelingen kan gjøre for å forbedre egen praksis.

En rektor opplever det som problematisk at blant annet barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) og autismeteam lover foreldrene timer/tiltak som binder opp skolens ressurser. Rektoren mener at fagavdelingen burde utforme klare regler for disse samarbeidspartnerne om at tildeling av timer/tiltak til foreldrene bør skje gjennom PPTs sakkyndighetsvurderinger.

En rektor mener at fritt skolevalg har fått en negativ konsekvens ved at foreldrene velger bort Nygård skole som har et spesielt tilrettelagt tilbud for fremmedspråklige elever. Dette fører til at skolen får elever som ikke kan et ord norsk. Rektor mener ut fra dette at fagavdelingen burde sette en standard mht språk, slik at det ikke skulle være mulig å velge vekk Nygård skole.

En av rektorene opplever at fagavdelingen ikke har tilstrekkelig med kompetanse til å forstå den situasjonen skolen er i. Vedkommende uttaler:

Vi sitter med en opplevelse av at fagavdelingen ikke har kompetanse til å forstå de utfordringene vi står overfor her ved denne skolen. Vi har en veldig høy andel elever med tiltak fra barnevernet, foreldre som er sosialklienter eller tidligere straffedømte, minoritetsspråklige elever etc. Alt dette er faktorer som ofte påvirker elevens læringsmuligheter. Skoler som har disse utfordringene (dokumentert i levekårundersøkelsen) burde fått økte ressurser til

spesialundervisningstiltak. Møhlenpris, Slettebakken, Fridalen og Ny - Krohnborg peker seg ut som skoler med slike utfordringer.

Vi viser til fagavdelingens høringsuttalelse pkt E hvor det blir påpekt at:

"Å få skoleplass ved den nærmeste skole er en lovfestet rett - jf. opplæringsloven § 8-1, og har ikke sammenheng med det bystyrevedtaket i sak 176-02 som upresist omtales som "fritt skolevalg" i dagligtalen. Retten til plass ved nærmeste skole gjelder alle barn uten hensyn til barnets ferdigheter i norsk."

Selv om det er en lovfestet rett å bruke nærmeste skole, vil vi understreke at det både ut fra hensynet til effektiv ressursbruk og elevens læringsmuligheter er viktig å informere nyankomne foreldre om at Nygård skole har et tilrettelagt tilbud til elever som ikke kan norsk. Og om nødvendig må kommunen legge til rette for at elevene kommer seg dit.

Referanser

Regelverk

Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner.

Lov om barn og foreldre (barneloven), lov 1981-04-08-7.

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven), lov 1967-02-10 nr 00.

Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringsloven), lov 1998-07-17 nr 61.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven), lov 1992-09-25-107.

Ot.prp.nr.75 (1993-1994): Lov om endringer i forvaltningsloven mv.

Ot.prp.nr.46 (1997-1998): Om lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringsloven). Kunnskapsdepartementet.

Ot.prp.nr.52 (1998-1999): Behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) (saksbehandlingsfrister i forvaltningen).

Ot.prp.nr.70 (2002-2003): Lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner med mer (kommunal revisjon).

Dokumenter fra Bergen kommune

Bergen bystyrevedtak møte 220210 sak 62-10: *"Sammen om kvalitet i en mangfoldig barnehage og skole"*.

Bergen kommunes økonomireglement. BKDOK-2002-00378.

Bergen kommunes årsmelding for 2008 - rapport skoler.

Byrådssak 1190/04: Ny elevbasert ressurstilodelingsmodell for grunnskolen i Bergen. 121-200307036-33.

Byrådssak 38/10: Pedagogisk psykologisk tjeneste - Sammen om kvalitet i en mangfoldig barnehage og skole".

Håndbok: Spesialpedagogisk arbeid i Bergen kommune. 2007.

Kvalitetsmelding for grunnskolen i Bergen 2007-2008.

Notat fra kommunaldirektøren datert 02.10.09, saksnummer i BK-sak: 200717715-95.

Rundskriv 5/2009: Spesialundervisning i grunnskolen, saksnummer 200900009-5.

Rundskriv 6/2009: Søknad om toppressurs, saksnummer 200900009-6.

Andre kilder

Kompetanse i krysspress. Nordlandsforskning 2009.

Spesialundervisning. Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Utdanningsdirektoratet.

Stortingsmelding nr.30 (2003-2004): Kultur for læring. Kunnskapsdepartementet.

Internettadresser

<https://www.bergen.kommune.no/organisasjonshet/oppvekst/>

(www.bergen.kommune.no)

Funn fra mappegjennomgangen

Total saksbehandlingstid for de utvalgte sakene beregnet fra dato henvisning til PPT til dato fattet vedtak om spesialundervisning ved skolen. Antall dager og gjennomsnitt.

Skole	Klasse-trinn	Dato henvisning til PPT	Dato innkommet sakkyndig vurdering fra PPT	Sum antall dager hos PPT	Dato innkommet søknad til skolen	Dato fattet vedtak ved skolen	Sum antall dager hos skolen ⁵⁵	Total tid
A	9	09.05.08	12.12.08	217		29.05.09	168	385
A	9	09.05.08	23.06.09	410		30.06.09	7	417
A	9	23.02.09	16.06.09	113		23.06.09	7	120
A	9	12.11.08	25.03.09	133		29.05.09	65	198
A	9	15.09.08	13.03.09	179	31.03.09	29.05.09	77	256
A	9	23.02.09	05.06.09	102		12.06.09	7	109
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid skole A				192			55	248
B	1	11.01.09	19.06.09	159		11.06.09	-8	151
B	1	-*	14.05.09	-		11.06.09	28	-
C	Barnehage	-*	18.03.09	-	04.02.09	10.06.09	84	-
D	6	13.06.07	14.01.09	581		25.05.09	131	712
D	5	10.06.08	20.11.08	163		25.05.09	186	349
D	Barnehage	03.07.06	11.12.08	892		25.05.09	165	1057
D	8	09.06.08	12.10.09	490**		Sakkyndig vurdering ikke klar	-	-
D	8	23.06.08	12.10.09	476**		Sakkyndig vurdering ikke klar	-	-
D	8	17.12.08	12.10.09	299**		Sakkyndig vurdering ikke klar	-	-
D	8	17.06.08	14.05.09	331		12.10.09	151**	482
D	6	13.06.07	30.06.09	748		25.05.09	-36	712
D	5	23.04.08	08.06.09	411		01.09.09	85	496
D	3	24.06.08	05.02.09	226		-***	-	-
D	2	24.11.08	23.05.09	180		05.09.09	105	285
D	Barnehage	03.10.06	19.02.09	870	15.12.08	25.05.09	95	965
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid skole D				472			110	632
Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle sakene med sakkyndigvurdering				367⁵⁶			77⁵⁷	446⁵⁸

*) Vi har ikke registrert dato for henvisning til PPT for den siste sakkyndige vurderingen, da eleven gikk i barnehage på dette tidspunktet.

**) Foreløpig beregning pr 12. oktober 2009 da vi foretok mappegjennomgangen.

***) Sakkyndig vurdering konkluderte med at eleven ikke trengte spesialundervisning etter § 5.1 i opplæringsloven

⁵⁵ Regnet ut fra dato innkommet sakkyndig vurdering fra PPT til dato fattet vedtak ved skolen.

⁵⁶ Sum antall dager hos PPT /19 mapper.

⁵⁷ Sum antall dager på skolene/17 mapper.

⁵⁸ Sum antall dager totalt /15 mapper.



BERGEN KOMMUNE

FAGAVDELING BARNEHAGE OG SKOLE

Nøstegaten 58, inngang A, 5011 Bergen
 Postboks 7700, 5020 Bergen
 Sentralbord 05556
 Telefaks 55 56 23 35
 oppvekstetaten@bergen.kommune.no
 www.bergen.kommune.no

Kommunerevisjonen
 Postboks 7700
 5020 BERGEN

BERGEN KOMMUNE
Kommunerevisjonen

Saks nr.: 200902657 Dok.nr.: 4

Mottatt dato: 17/03/10

Kontor/Saksbeh.: AMAL

Offentlig:

Arkiv nr.: 1266

Deres ref.

Deres brev av:

Vår ref.

200802836-12
BRIN

Emnekode

SARK-126

Dato

15. mars 2010

Forvaltningsrevisjon av spesialundervisning - saksbehandlingstid og rettigheter.**Byrådsavdelingens kommentarer til kommunerevisjonens rapportutkast datert 17.02.10**Svar på konkrete spørsmål:

1. Antall fag-årsverk i PPT pr 01.10.08 var 40 psykologer, 25 pedagoger, 0 sosialfaglige og 0 andre fagstillinger. Tre av psykologene var knyttet opp mot voksenteamet, og arbeider således ikke med grunnskolebarn.
2. Vi gir ikke toppressurs direkte til elever slik at det må svares på litt annen måte enn det er spurt. 627 barn dannet grunnlag for tildelingen av toppressurs til skolene skoleåret 2008/-09.
3. Det er ingen egen post for toppressurs i budsjettet. Men det ble tildelt toppressurs skoleåret 2008/-09 tilsvarende en kostnad på ca. 42 mill. kr.

Kommentarer til rapportutkastet:

Byrådsavdelingen er enig i at det ikke er i tråd med verken opplæringsloven eller forvaltningsloven at saksbehandlingstiden for å gjøre vedtak om spesialundervisning skal være så høy som kommunerevisjonens funn viser. Byrådsavdelingen må arbeide for å rette på dette. Noen forhold i rapportutkastet må likevel kommenteres, og vi ber kommunerevisjonen ta hensyn til disse før endelig revisjonsrapport legges fram for kontrollutvalget.

A. Formaliteter

- Note 2: De sist oppdatert fagfullmaktene er gitt av kommunaldirektøren i notat datert 02.10.09. Saksnummer i BK-sak: 200717715-95
- Note 3, 7 og 11 : Det er vist til en utgått veileder om spesialundervisning fra 2004. Denne ble erstattet av Utdanningsdirektoratets veileder som det korrekt er referert til i flere andre noter, f. eks. 3 og 47.

- Korrekte begrep er *spesialundervisning* for skoleelever - jf. opplæringsloven § 5-1 og *spesialpedagogisk hjelp* til barn under skolealder - jf. opplæringsloven § 5-7. De to begrepene er innholdsmessig ikke helt identiske. Det er derfor på side 47 brukt feil begrep når det henvises til at barn gis spesialundervisning i barnehagen. Side 12 første avsnitt vises det til kommunens plikt etter opplæringsloven § 13-1. I paragrafens ordlyd er ikke begrepet spesialundervisning brukt fordi dette er en del av plikten til å sørge for grunnskoleopplæring. I tillegg til grunnskoleopplæring for skolebarn (herunder spesialundervisning til dem som ikke har utbytte av det ordinære opplæringstilbudet) har kommunen også plikt til å sørge for spesialpedagogisk hjelp til barn under skolealder.

B. Bruk av søknader

- På side 27 er fagavdelingens uttale om bruk søknader ufullstendig gjengitt. Skolen eller lærer kan ikke *søke* på vegne av eleven eller elevens foresatte, men har plikt til å yte nødvendig bistand til å fylle søknaden korrekt ut. Det er også en misforståelse (blant annet side 28) at fagavdelingen mener at kravet om søknad er avgrenset til de elevene som danner grunnlaget for skolens toppressurs. Et viktig poeng med kreve en form for søknad - enten skrevet av foreldrene (eleven) selv, eller med bistand fra skolen, men med underskrift (samtykke) fra foreldrene - er at det i en klagesak vil være et viktig dokument (partsuttale - jf. fvl. § 16) som viser hvilken spesialundervisning foreldrene mener eleven trenger. Men vi er enige i at kommunerevisjonens funn tyder på at skolene ikke har oppfattet verdien av at søknad eller samtykke foreligger.

C. Ressurstildeling

- Flere steder i rapportutkastet - blant annet side 13, 15 og 45/46 og i pkt. 6.1.2 - er byrådsavdelingens ressurstildelingsmodell generelt, og begrepet *toppressurs* spesielt, omtalt på en måte som tyder på at vi ikke har redegjort godt nok for dette. Det er riktig at skolene i månedsskiftet juni/ juli får tildelt en ressursramme for det kommende skoleåret, etter at foreløpig melding om det samme er gitt noen måneder tidligere. Ressurstildelingen må ta utgangspunktet i den budsjetttrammen byrådsavdelingen er gitt av bystyret. Denne skal også gå til barnehager, administrasjon, voksenopplæring, kulturskolen m.m. Den delen som skal brukes på de ordinære grunnskolene, fordeles etter slike kriterier som vist nedenfor. Siden rapporten i stor grad viser til skoleåret 2008/-09, gjøres det samme her.
-

<i>Grunnressurs</i>	Utgjorde 10,3 % av total tildeling skoleåret 2008/-09	Grunnressursen er et fastsatt timetall som skolene tildeles uavhengig av elevtall. Inntil skoleåret 2009/-10 var det én grunnressurstørrelse for barne- og ungdomsskolene, og en høyere for de kombinerte skolene, men fra skoleåret 2009/-10 er det tre ulike størrelser.
<i>Elevressurs</i> fordelt etter skolens elevtall, men med differensiert timefaktor på de ulike trinnene	79,5 %	Timefaktoren som brukes pr elev er ulik på småskoletrinnet, mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Den er høyest på ungdomstrinnet fordi undervisningstimetallet der er høyere enn på barnetrinnet, og fordi det i

		faget <i>fremmedspråk</i> må brukes så mange timer til gruppedeling at elevene gis valgmuligheter. Faktoren er nest høyest på småskoletrinnet - selv om undervisnings-timetallet der er lavere enn på mellomtrinnet - slik at kravet om tidlig innsats kan ivaretas.
<i>Toppresurs</i>	3,5 %	En tilleggsressurs som gis til skoler med enkeltelever som er mer ressurskrevende enn "spesialundervisningselever" flest. Det kan være elever med psykisk utviklingshemming, store og omfattende lærevansker, eller omfattende sanseproblemer. Det er <i>ikke</i> hensikten at toppressursen alene skal dekke det timetallet skolene må bruke til spesialundervisning.
Egne tildelinger til skoler som har egne klasser (spesialavdelinger) for psykisk utviklingshemmede og som til de, klasser for spesielle elevmålgrupper (t.d. eller minoritetsspråklige)	3,1 %	9 skoler har egne avdelinger for denne elevgruppen. Til disse avdelingene tas det inn elever fra hele kommunen - ikke bare elever fra skolens eget opptaksområde.
Egne tildelinger for å gi grunnleggende norskopplæring for minoritetsspråklige elever	3,1 %	Gjelder oppdeling i egne grupper for å gi særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring m.m. til elever uten tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring. Ressursene til Nygård skole er her ikke tatt med.
Andre tildelinger - herunder reserve til utdeling når behov melder seg gjennom skoleåret	0,5 %	Reserven er bevisst holdt lav for å imøtekomme ønsker fra skolene om så høy ressurstildeling som mulig i forkant av skoleåret.

- Rektor må sikre at de lovfestede kravene dekkes først. Spesialundervisning er en slik lovfestet rettighet. En annen rettighet er at elevene sikres så mange undervisningstimer gjennom skoleåret som de har rett på. Derimot er det ingen rettighet for elevene at en klasse deles i to grupper i et fag for at elevene skal få bedre utbytte av undervisningen - selv om det kan være et godt pedagogisk tiltak og derfor noe både lærere, foreldre og elever ønsker. Erfarne rektorer vil prøve å holde tilbake noe av den tildelte ressursen til for eksempel ressurskrevende spesialundervisning som det må gjøres vedtak om under skoleåret gang.
- Kommunen har etter opplæringsloven § 13-10 første ledd plikt til å stille nødvendige ressurser til disposisjon for at kravene i opplæringsloven med forskrifter kan oppfylles. Kommunerevisjonens rapportutkast gir ikke holdepunkter for at den totale ressursinnsatsen er så liten at opplæringslovens krav ikke overholdes, men vi har notert oss at det stilles spørsmål ved om byrådsavdelingens kriterier for ressursfordeling i tilstrekkelig

grad ivaretar de skolene som har mange elever med spesialundervisning, eller særlig ressurskrevende spesialundervisning.


- Fra og med skoleåret 2009/-10 er funnene i kommunens levekårsundersøkelse brukt til å gi enkeltskoler en ekstra ressurs som kommer i tillegg til grunnressursen, elevressursen og ev. toppressursen - jf. kommunerevisjonens kommentar til fordelingsmodellen side 41 og synspunktene fra en rektor side 47/48.
- Fordelingen av toppressurs baseres på opplysninger fra skolene om hvilke elever de mener er så ressurskrevende at skolen må få en del av toppressursen. Det er et bevisst valg at toppressursen tildeles *skolen* som et samlet timeantall, og ikke splittes opp til navngitte elever. Det skal ikke være tvil om at vedtaksmyndigheten for spesialundervisning er tillagt rektor. Derfor er det feil å si at en elev får toppressurs. Toppressursen *er* ment som et ressursutjevneende tiltak for de skolene som har særlig ressurskrevende elever - jf. side 42 tredje avsnitt.
- Et av de foreslåtte tiltakene i forvaltningsrapporten er å vurdere tiltak knyttet til finansieringen av spesialundervisning. Uten her å ta stilling til hvordan det foreslåtte tiltaket skal føles opp, vil vi peke på at den totale budsjettrammen som kan brukes til grunnskoleopplæring neppe vil øke nevneverdig. Vi må derfor anta at også spesialundervisningen må finansieres innenfor en budsjettramme på størrelse med den vi har i dag. Skal én av faktorene i tildelingsmodellen styrkes, må dermed andre faktorer svekkes. Å øke den prosentvise andelen som brukes til toppressurs, for derigjennom å oppnå en noe annen fordeling skolene imellom, eller å holde mer i reserve til utdeling hvis rektor underveis i skoleåret må gjøre vedtak om særlig ressurskrevende spesialundervisning, vil trolig få som konsekvens at elevfaktoren må reduseres, og at mange skoler i forkant av skoleårets begynnelse må få en lavere tildeling.
- Når bare fire av nær 90 rektorer er intervjuet, kan ikke uttalelser som siteres i rapporten oppfattes som representative for flertallet av rektorene. Våre erfaringer er at det er ulik oppfatning om hvor tjenlig byrådsavdelingens ressurstildelingsmodell er, og at de fleste ser mest på hvordan egen skolen kommer ut sammenlignet med før nåværende modell ble innført. Synspunktene vi får fra rektorene, går i like stor grad på at byrådsavdelingen har for liten budsjettramme til grunnskoleopplæring, og ikke først og fremst på hvordan vi fordeler den mellom de ca 90 grunnskolene i kommunen.
- Side 32 hevdes det at undersøkelsen indikerer at tildelingsmodellen (vår kursivering) påvirker saksbehandlingstiden. Vi er ikke uten videre enig i dette. Tildelingsmodellen er ikke til hinder for at rektorer kan holde deler av den tildelte ressursen i reserve til bruk der vedtak om spesialundervisning må gjøres midt i et skoleår. Det vil naturligvis være vanskelig å beregne hvor mye som skal holdes i reserve, men dette problemet er i prinsippet ikke annerledes om reserve holdes på skolenivå eller på byrådsavdelingsnivå.

D. PPT

- Bergen bystyre behandlet dem 22.02.10 sak 62-10 "*Pedagogisk-Psykologisk tjeneste - Sammen om kvalitet i en mangfoldig barnehage og skole!*" og fattet følgende vedtak:
 1. *Bystyret slutter seg til saken: Pedagogisk psykologisk tjeneste - "Sammen om kvalitet i en mangfoldig barnehage og skole"*

2. Alle barn og elever skal være innkalt til 1.gangssamtale innen 14 dager, fra saken er registrert ved det lokale PPT-kontor.
 3. Medarbeidere som tar spesialistutdanning med støtte og tilrettelegging fra arbeidsgiver skal bindes til Bergen kommune i ett år etter godkjent utdanning.
- I tillegg til vedtaket gav bystyreflertallet tilslutning til denne merknaden:
Bystyrets peker på at byrådet i sin saksutredning ikke viser til hvorfor det er så store forskjeller fra en bydel til en annen i forhold til ventetid. Det største spriket er på 1-5 måneders ventetid i forskjell. Og et gjennomsnitt på 2,8 måneder. Det er svært viktig at dette utredes videre, og at PPT-kontorene tilnærmer seg en lik praksis i forhold til rutiner, systemarbeid og strategier. Slik at bydelsvise forskjeller utjevnes. Med spesielt fokus på at ventetiden reduseres ytterligere.
- Byrådsavdeling for barnehage og skole vil følge opp både vedtaket og flertallsmerknaden i samarbeid med PPT-lederne. Et tiltak er å tilføre to nye stillinger i 2010. I tillegg vil det i løpet av våren 2010 bli en ny gjennomgang av kriteriemodellen for antall stillinger ved det enkelte PPT-kontor. Kriteriemodellen er basert på antall innbyggere fra 0-16 år i den enkelte bydel, samt levekårsindeksen. De nye stillingene vil bli lagt inn i denne modellen. Kriteriemodellen ble innført i 2007, og endringer i årets tall vil føre til endringer i fordelingen av stillinger ved kontorene. En øking av antall årsverk og en omfordeling av stillinger vil bidra til at saksbehandlingstiden ved sakkyndige vurderinger reduseres.
- E. Annet
- Side 64 er det vist til at en rektor mener "det ikke skulle være mulig å velge bort Nygård skole". Å få skoleplass ved den nærmeste skolen er en lovfestet rett - jf. opplæringsloven § 8-1, og har ikke sammenheng med det bystyrevedtaket i sak 176-02 som upresist omtales som "fritt skolevalg" i dagligtalen. Retten til plass ved nærmeste skole gjelder alle barn uten hensyn til barnets ferdigheter i norsk.

Byrådsavdeling for barnehage og skole
Fagavdeling barnehage og skole


Odd Harald Hundvin
-fagdirektør-


Brita R. Instebo
-seksjonsleder skole-

Kopi: Kommunaldirektør Anne-Marit Presterud

