



Deloitte.

Bergen kommune

Spesialundervisning

Forvaltningsrevisjon | September 2015



Spesialundervisning

September 2015

Rapporten er utarbeidet for Bergen
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen, 5892
Bergen
tlf: 51 21 81 00
www.deloitte.no

Sammendrag

I samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i Bergen kommune har Deloitte gjennomført en forvaltningsrevisjon av spesialundervisning i grunnskolene i Bergen kommune. Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Bergen kommune har iverksatt prosesser og/eller tiltak for å følge opp funn og anbefalinger som gikk frem av forvaltningsrevisjonsrapporten «Spesialundervisning – saksbehandlingstid og rettigheter» fra 2010. Videre har det vært et formål å undersøke om kommunen har gode system og rutiner for å sikre at behov for spesialundervisning blir avdekket, og etterlevelse av andre sentrale krav knyttet til saksbehandlingsprosessen.

Revisjonen har gått gjennom aktuell dokumentasjon fra kommunen, og det er gjennomført til sammen 15 intervju i forbindelse med forvaltningsrevisjonen. Videre er det gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse til rektorer ved alle kommunale grunnskoler i Bergen kommune, og en spørreundersøkelse rettet mot foreldre til alle elever ved åtte utvalgte skoler i kommunen. I tillegg er det gjennomført en stikkprøvekontroll av 41 saker som gjelder vedtak om spesialundervisning.

Undersøkelsen viser at Bergen kommune fremdeles har utfordringer på flere av områdene der det ble avdekket avvik eller forbedringsområder i forbindelse med forvaltningsrevisjonen av spesialundervisning i 2010. Dette til tross for at de siste årene har blitt iverksatt både eksterne og interne evalueringer og gjennomganger som setter fokus på PPT og spesialundervisning i Bergen kommune. Både ventetid og saksbehandlingstid hos PPT har blitt redusert siden 2010, men det forekommer likevel fremdeles en rekke eksempler på saksbehandlingstid som verken er i samsvar med krav i regelverket eller kommunens egne retningslinjer. Etter revisjonens vurdering har kommunen heller ikke etablert tilfredsstillende systemer for å følge opp og sikre at tidsfrister knyttet til vurdering av behov for spesialundervisning blir etterlevd. Videre viser undersøkelsen at forvaltningslovens regler om foreløpig svar ikke blir etterlevd i forbindelse med saksbehandlingen.

Etter revisjonens vurdering har ikke kommunen etablert tilstrekkelige system og rutiner for å sikre at den enkelte skole har implementert rutiner for å sikre at lærerne jevnlig vurderer om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, eller for å sikre at tiltak blir vurdert og eventuelt prøvd ut innenfor ordinær tilpasset opplæring. Både når det gjelder rutiner for vurdering av læringsutbytte, og rutiner og praksis når det gjelder vurdering og utprøving av tiltak, viser undersøkelsen at det er stor variasjon mellom skolene i kommunen. Undersøkelsen viser også at det fra skole til skole er stor forskjell på de spesialpedagogiske teamenes sammensetning, kompetanse og mandat, og at PPT til dels etterlyses som en tettere samarbeidspartner i forbindelse med skolenes arbeid med å tilpasse den ordinære opplæringen.

Revisjonen mener også at undersøkelsen indikerer at skolenes og PPTs samhandling med elevens foreldre og/eller eleven selv ikke alltid er tilfredsstillende. Dette er knyttet til både manglende veiledning i henhold til forvaltningsloven, og manglende etterlevelse av opplæringslovens krav til involvering av elevens foreldre og/eller eleven selv.

Undersøkelsen viser også manglende etterlevelse av enkelte krav i forvaltningsloven og opplæringsloven når det gjelder det å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. De avdekkede manglene dreier seg om at det ikke alltid fattes vedtak når det er gjort en sakkyndig vurdering, at det forekommer at det blir fattet enkeltvedtak om spesialundervisning uten at det foreligger en sakkyndig vurdering, at det i enkelte tilfeller mangler begrunnelse for vedtak, at avvik fra sakkyndig vurdering ikke alltid blir særskilt begrunnet i vedtaket, at det ikke alltid fremgår tydelig av vedtaket hva det er fattet vedtak om, og at det ikke opplyses om retten til å se sakens dokumenter. I tillegg viser

undersøkelsen enkelte eksempler på at timetallet i vedtak om spesialundervisning er oppgitt i 45-minutterstimer, noe som ikke er i samsvar med anbefalinger fra Utdanningsdirektoratet.

Basert på undersøkelsen anbefaler revisjonen at Bergen kommune iverksetter følgende tiltak:

1. Sørger for at det ved den enkelte skole blir utarbeidet og implementert en skriftlig fremgangsmåte for å vurdere systematisk og løpende om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
2. Sikrer at det ved den enkelte skole blir utarbeidet og implementert en skriftlig fremgangsmåte for å vurdere og eventuelt iverksette tiltak innenfor den ordinære tilpassede opplæringen, i tilfeller der elever ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
3. Vurderer, og eventuelt presiserer overfor skolene, hvilken funksjon og rolle skolenes spesialpedagogiske team og/eller tverrfaglige team skal ha, og i hvilken grad alle skoler forventes å ha et spesialpedagogisk team.
4. Undersøker nærmere i hvilken grad og hvordan de ulike PPT-kontorene i Bergen kommune bistår skolene i prosessene med å vurdere tiltak innen den ordinære tilpassede opplæringen, og eventuelt iverksette tiltak for å unngå systematiske ulikheter mellom bydelene.
5. Setter inn ytterligere tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i forbindelse med vurdering av behov for spesialundervisning, slik at saker blir behandlet innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold (jf. oppl. kap. 5 og fvl. § 11a).
6. Etablerer system og rutiner for systematisk å registrere og følge opp saksbehandlingstid i forbindelse med PPTs og skolenes arbeid med å vurdere elevenes behov for spesialundervisning. I den forbindelse er det viktig å sikre lik praksis når det gjelder registrering av startpunktet for en sak hos PPT.
7. Sikrer etterlevelse av krav om foreløpig svar i forvaltningsloven § 11a.
8. Sikrer at det alltid hentes inn samtykker fra elevens foreldre eller eleven selv i samsvar med opplæringsloven § 5-4.
9. Gjennomgår system og rutiner som er knyttet til skolenes og PPTs samhandling med foreldre, for å vurdere hvordan man kan sikre at krav til informasjon og involvering blir ivaretatt i enda større grad. Dette gjelder både dokumentering av samtykke, mulighet for å gjøre seg kjent med den sakkyndige vurderingen og uttale seg før det fattes vedtak, samt den generelle retten til veiledning.
10. Sikrer at det alltid fattes enkeltvedtak om rett til spesialundervisning når det er gjort en sakkyndig vurdering, enten konklusjonen er at eleven har rett til spesialundervisning eller ikke.
11. Sikrer at det alltid foreligger en sakkyndig vurdering før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. oppl. § 5-3.
12. Sikrer at enkeltvedtak om spesialundervisning blir begrunnet i samsvar med forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27.
13. Sikrer at enkeltvedtak om spesialundervisning som avviker fra den sakkyndige vurderingen blir særskilt begrunnet jf. oppl. § 5-3.
14. Sikrer at det alltid går tydelig frem av vedtaket hva det er fattet vedtak om, herunder blant annet informasjon om kompetansebehov, fag, avvik fra læreplanen og organisering av spesialundervisningen.
15. Sikrer at alle skoler angir timetallet i enkeltvedtak om spesialundervisning i klokketimer.
16. Sikrer at det i samsvar med forvaltningsloven § 27 blir informert om retten til å se sakens dokumenter jf. forvaltningsloven § 18 i alle enkeltvedtak om spesialundervisning.

Innhold

1. Innledning	7
1.1 Formål og problemstillinger	7
1.2 Avgrensinger.....	8
1.3 Metode.....	8
1.3.1 Dokumentanalyse	8
1.3.2 Intervju	8
1.3.3 Stikkprøvegjennomgang.....	9
1.3.4 Spørreundersøkelse	9
1.3.5 Verifiseringsprosesser	10
1.4 Revisjonskriterier	11
2. Om tjenesteområdet	12
2.1 Organisering av skoleområdet i Bergen kommune	12
2.2 Omfang av spesialundervisning	13
3. Oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjon	15
3.1 Revisjonskriterier	15
3.2 I hvilken grad har Bergen kommune iverksatt konkrete prosesser og/eller tiltak for å følge opp revisjonens anbefalinger i forvaltningsrevisjonsrapporten om spesialundervisning fra april 2010?	16
3.2.1 Datagrunnlag	16
3.2.2 Revisjonens vurdering	19
4. Vurdering av læringsutbytte og iverksetting av tiltak	20
4.1 Revisjonskriterier	20
4.2 I hvilken grad er det implementert rutiner for å sikre at lærerne jevnlig vurderer om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen?	20
4.2.1 Datagrunnlag	20
4.2.2 Revisjonens vurdering	22
4.3 I hvilken grad er det implementert rutiner for å vurdere og eventuelt sette i verk tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet?	23
4.3.1 Datagrunnlag	23
4.3.2 Revisjonens vurdering	26
5. Saksbehandlingstid	28
5.1 Revisjonskriterier	28
5.2 I hvilken grad blir saker som gjelder behov for spesialundervisning forberedt og avgjort innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold?	28
5.2.1 Datagrunnlag	28
5.2.2 Revisjonens vurdering	33
5.3 I hvilken grad blir det sendt foreløpig svar til eleven eller elevens foreldre i tilfeller der en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt?	34
5.3.1 Datagrunnlag	34
5.3.2 Revisjonens vurdering	35
5.4 Har Bergen kommune etablert tilfredsstillende systemer for å følge opp og sikre at tidsfrister knyttet til vurderingen av behov for spesialundervisning blir etterlevd?	35

5.4.1 Datagrunnlag	35
5.4.2 Revisjonens vurdering	36
6. Involvering av elever og foreldre.....	37
6.1 Revisjonskriterier	37
6.2 I hvilken grad blir det hentet inn samtykke fra eleven eller elevens foreldre før det blir gjort sakkyndig vurdering?.....	37
6.2.1 Datagrunnlag	37
6.2.2 Revisjonens vurdering	38
6.3 I hvilken grad blir eleven eller elevens foreldre informert om retten til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen, og til å uttale seg før det blir gjort vedtak? ..	38
6.3.1 Datagrunnlag	38
6.3.2 Revisjonens vurdering	39
6.4 I hvilken grad blir det hentet inn samtykke fra eleven eller fra elevens foreldre før det blir gjort vedtak om å sette i gang spesialundervisning?	39
6.4.1 Datagrunnlag	39
6.4.2 Revisjonens vurdering	40
6.5 I hvilken grad er foreldre til elever der behov for spesialundervisning har blitt vurdert, tilfredse med hvordan de har blitt involvert i prosessen?.....	40
6.5.1 Datagrunnlag	40
6.5.2 Revisjonens vurdering	43
7. Enkeltvedtak om rett til spesialundervisning.....	44
7.1 Revisjonskriterier	44
7.2 Fattes det alltid enkeltvedtak om spesialundervisning når det foreligger en sakkyndig vurdering?.....	45
7.2.1 Datagrunnlag	45
7.2.2 Revisjonens vurdering	46
7.3 Inneholder enkeltvedtak om spesialundervisning informasjon om hjemmelen for vedtaket, faktiske forhold som er lagt til grunn og hvilke hensyn som er vektlagt?.....	47
7.3.1 Datagrunnlag	47
7.3.2 Revisjonens vurdering	47
7.4 Inneholder enkeltvedtaket en særskilt begrunnelse dersom enkeltvedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen?.....	48
7.4.1 Datagrunnlag	48
7.4.2 Revisjonens vurdering	49
7.5 Går det tydelig frem av enkeltvedtaket hvilket opplæringstilbud eleven skal ha?	49
7.5.1 Datagrunnlag	49
7.5.2 Revisjonens vurdering	50
7.6 Inneholder enkeltvedtaket informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans og rett fremgangsmåte ved klage?	50
7.6.1 Datagrunnlag	50
7.6.2 Revisjonens vurdering	50
8. Konklusjon og anbefalinger	52
Vedlegg 1: Høringsuttalelse	54
Vedlegg 2: Revisjonskriterier	55
Vedlegg 3: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur	62

1. Innledning

Deloitte har gjennomført en forvaltningsrevisjon av spesialundervisning i Bergen kommune. Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget i Bergen kommune 10.6.2014, sak 38-14.

Bakgrunnen for bestillingen er plan for forvaltningsrevisjon for Bergen kommune. Videre ønsket kontrollutvalget en gjennomgang og vurdering av Bergen kommunes oppfølging av en forvaltningsrevisjonsrapport om spesialundervisning som Bergen kommunerevisjon ferdigstilte i april 2010.

1.1 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Bergen kommune har iverksatt prosesser og/eller tiltak for å følge opp funn og anbefalinger som gikk frem av forvaltningsrevisjonsrapporten «Spesialundervisning – saksbehandlingstid og rettigheter» fra 2010. Videre har det vært et formål å undersøke om kommunen har gode system og rutiner for å sikre avdekking av behov for spesialundervisning, og etterlevelse av andre sentrale krav knyttet til saksbehandlingsprosessen.

Med bakgrunn i formålet med prosjektet er det formulert følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har Bergen kommune iverksatt konkrete prosesser og/eller tiltak for å følge opp revisjonens anbefalinger i forvaltningsrevisjonsrapporten om spesialundervisning fra april 2010?
2. I hvilken grad foreligger det system og rutiner som sikrer at elevenes utbytte av opplæringen blir vurdert, og tiltak blir satt inn ved behov?
 - a. I hvilken grad er det implementert rutiner for å sikre at lærerne jevnlig vurderer om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen?
 - b. I hvilken grad er det implementert rutiner for å sikre at det blir vurdert om eleven kan få et tilfredsstillende utbytte gjennom at det gjøres tilpasninger i den ordinære opplæringen?
 - c. I hvilken grad foreligger det rutiner for å sikre at det så snart som mulig blir satt inn tiltak, i tilfeller der læreren/skolen vurderer at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen?
3. I hvilken grad er saksbehandlingstiden i forbindelse med vurdering av behov for spesialundervisning i samsvar med krav i regelverket?
 - a. I hvilken grad blir saker som gjelder behov for spesialundervisning forberedt og avgjort innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold?
 - b. I hvilken grad blir det sendt foreløpig svar til eleven eller elevens foreldre i tilfeller der en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt?
 - c. Har Bergen kommune etablert tilfredsstillende systemer for å følge opp og sikre at tidsfrister knyttet til vurderingen av behov for spesialundervisning blir etterlevd?
4. I hvilken grad etterleves opplæringslovens krav til involvering av eleven eller elevens foreldre i forbindelse med saksbehandlingsprosessen?
 - a. I hvilken grad blir det hentet inn samtykke fra eleven eller elevens foreldre før det blir gjort sakkyndig vurdering?

- b. I hvilken grad blir eleven eller elevens foreldre informert om retten til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen, og til å uttale seg før det blir gjort vedtak?
 - c. I hvilken grad blir det hentet inn samtykke fra eleven eller fra elevens foreldre før det blir gjort vedtak om å sette i gang spesialundervisning?
 - d. I hvilken grad er foreldre til elever der behov for spesialundervisning har blitt vurdert, tilfredse med hvordan de har blitt involvert i prosessen?
5. I hvilken grad fattes det enkeltvedtak i samsvar med krav i regelverket?
- a. Fattes det alltid enkeltvedtak om spesialundervisning når det foreligger en sakkyndig vurdering?
 - b. Inneholder enkeltvedtak om spesialundervisning informasjon om hjemmelen for vedtaket, faktiske forhold som er lagt til grunn og hvilke hensyn som er vektlagt?
 - c. Inneholder enkeltvedtaket en særskilt begrunnelse dersom enkeltvedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen?
 - d. Går det tydelig frem av enkeltvedtaket hvilket opplæringstilbud eleven skal ha?
 - e. Inneholder enkeltvedtaket informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans og rett fremgangsmåte ved klage?

1.2 Avgrensinger

Når det gjelder skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, skiller Utdanningsdirektoratet i sitt veiledningsmateriekknyttet til felles nasjonalt tilsyn 2014-2017 mellom¹:

- Skolens arbeid med opplæringen i fag
- Underveisvurdering for å øke elevenes læringsutbytte
- Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning
- Vurdering av behov for særskilt språkopplæring

Hovedproblemstilling 2 i denne forvaltningsrevisjonen har fokus på vurdering av elevenes utbytte av opplæringen, men er gjennom underproblemstillingene avgrenset til å fokusere på *underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning*. Dette innebærer at andre sider knyttet til skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, slik de fremgår blant annet av Utdanningsdirektoratets veiledningsmateriekk, ikke er omfattet av forvaltningsrevisjonen.

1.3 Metode

Oppdraget er utført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Prosjektet er gjennomført i tidsrommet august 2014 til juni 2015.

1.3.1 Dokumentanalyse

Revisjonen har samlet inn og analysert dokumentasjon som viser kommunens system, rutiner, interne retningslinjer, rapportering m.m. vedrørende spesialundervisning. Vi har både samlet inn dokumentasjon som viser Bergen kommunes felles rutiner, samt fått dokumentasjon som viser system og rutiner på enkelte utvalgte skoler. Innsamlet dokumentasjon er, sammen med de andre datakildene, vurdert opp mot revisjonskriteriene.

1.3.2 Intervju

Revisjonen har gjennomført intervju med rektorer ved åtte skoler i Bergen kommune.² Ved de samme skolene er det også gjennomført en stikkprøvekontroll, som er nærmere beskrevet under. Av tabellen under fremgår det hvilke skoler som ble valgt ut for dybdeundersøkelser i form av intervju og stikkprøvekontroll.

¹ Utdanningsdirektoratet: Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Veiledningsmateriekk.

² Dette utgjør nesten 10 % av det totale antallet skoler i kommunen.

Tabell 1: utvalg av skoler til dybdeundersøkelser

Skole	Skoletype	Bydel
Alvøen skole	Barneskole	Laksevåg
Midtun skole	Barneskole	Fana
Krohnengen skole	Barneskole	Bergenhushus
Krokeide skole skole	Barneskole	Fana
Breimyra ungdomsskole	Ungdomsskole	Åsane
Møhlenpris skole	Barneskole	Bergenhushus
Skranevatnet skole	Barne- og ungdomsskole	Ytrebygda

Skolene er valgt ut med hensyn til variasjon i skolestørrelse, en blanding av barneskoler og ungdomsskoler og spredning mellom ulike bydeler. Fem av åtte bydeler er representert i utvalget.

Vi har også intervjuet lederne for pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) ved fire av de åtte bydelskontorene. I tillegg har vi intervjuet seksjonsleder for skole i fagavdeling for barnehage og skole, rådgiver i fagavdelingen med ansvar og oppgaver knyttet til blant annet spesialundervisning og kvalitetsoppfølging av skoler, samt en områdeleder som har linjeansvar for oppfølging av både rektorer og ledere for bydelsvise PP-tjenester.

Totalt er det gjennomført 15 intervju. Ved flere av skolene valgte rektor å ta med en eller flere avdelingsledere i intervjuet, slik at det totale antall personer som har blitt intervjuet i forbindelse med prosjektet er høyere enn 15.

1.3.3 Stikkprøvegjennomgang

Revisjonen har gjennomført stikkprøvekontroll av 41 saker der det for første gang er fattet enkeltvedtak om spesialundervisning, de to siste skoleårene.³ Stikkprøvekontrollen er gjennomført ved de samme åtte skolene der det også er gjennomført intervju.

I stikkprøvekontrollen ble det fokusert på saksbehandlingstid, om det foreligger sakkyndig vurdering før det blir fattet vedtak, om skolene har dokumentert at det er vurdert muligheter for ytterligere tilpasning innenfor den ordinære undervisningen, om det foreligger dokumentasjon på samtykke fra og involvering av elev eller elevens foreldre, samt i hvilken grad utformingen av enkeltvedtaket er i samsvar med gjeldende krav i lov og regelverk.

1.3.4 Spørreundersøkelse

For å få sammenlignbare data fra flest mulig skoler i kommunen, ble det sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til rektorene ved samtlige ordinære kommunale grunnskoler i Bergen kommune.⁴ Spørreundersøkelsen omfattet spørsmål om saksbehandlingspraksis, saksbehandlingstid, samt system og rutiner ved skolene. Til sammen svarte 86,7 % av rektorene på spørreundersøkelsen. Det var noen variasjoner i svarprosent mellom bydelene, slik det fremgår av tabellen under.

³ Revisjonen ba om å få fremlagt anonymiserte oversikter over elever ved de åtte utvalgte skolene, som i løpet av de to siste skoleårene for første gang har fått vedtak om spesialundervisning. Stikkprøveutvalget ble gjort basert på mottatte oversikter. Det viste seg imidlertid at oversiktene inkluderte enkelte elever som hadde flyttet til ny skole, og som dermed også tidligere hadde hatt vedtak om spesialundervisning, men ved en annen skole. Enkelte elever i utvalget viste seg også å ha hatt spesialpedagogisk hjelp i barnehagen fra før. Alle de gjennomgåtte sakene viser dermed ikke første gangs vurdering av behov for spesialundervisning og/eller første henvisning til PPT for sakkyndig vurdering. Det er derfor ikke alle stikkprøver som er relevante for å belyse problemstillinger for eksempel knyttet til saksbehandlingstid.

⁴ Undersøkelsen ble kun sendt til ordinære grunnskoler, dvs. at Nygård skole og Tveiterås skole ikke var inkludert i undersøkelsen.

Tabell 2: Svarprosent per bydel

Bydel	Antall svar	Antall mottakere av spørreundersøkelsen	Svarprosent per bydel
Arna	6	7	85,7 %
Bergarhus	7	7	100,0 %
Fana	15	18	83,3 %
Fyllingsdalen	8	9	88,9 %
Laksevåg	9	11	81,8 %
Ytrebygda	6	8	75,0 %
Årstad	7	7	100,0 %
Åsane	14	16	87,5 %
Total	72	83	86,7 %

I tilfeller der vi omtaler svarfordelingen i de ulike bydelene, vil vi i hovedsak benytte nominelle tall. Dette blir gjort fordi det er relativt få respondenter i hver bydel, og enkelt svar kan dermed få store utslag i en prosentvis fordeling. Når det gjelder svar fra kommunen som helhet vil vi i hovedsak benytte prosent i presentasjonen av resultatene.

Revisjonen har også sendt ut en papirbasert og anonymisert spørreundersøkelse til foreldre/foresatte til alle elevene ved de åtte skolene der det er gjennomført intervju og stikkprøvekontroll. Formålet var å kartlegge foreldrenes erfaringer med skolens vurderinger av elevenes læringsutbytte og eventuelle behov for spesialundervisning, herunder saksbehandlingstid og involvering av foreldrene og/eller eleven. I spørreundersøkelsen har foreldre fått mulighet til å skrive inn fritekstkommentarer. Undersøkelsen ble sendt ut til 2696 foreldre, og det kom inn 1191 svar.⁵ Dette utgjør en svarprosent på 44,2 %.

Antallet foreldre som har besvart undersøkelsen ved hver av de utvalgte skolene, varierer fra 28 til 269. Et sentralt spørsmål i undersøkelsen var hvorvidt det i dialogen mellom foreldre og skolen har blitt uttrykt bekymring for om eleven har tilfredsstillende utbytte av det vanlige undervisningsopplegget. Av de som har svart på undersøkelsen, har 85,1 % (1012 respondenter) svart *nei* på dette spørsmålet, og har dermed ikke blitt bedt om å svare på flere spørsmål i undersøkelsen. 14,9 % (177 respondenter) svarte *ja* på dette spørsmålet.⁶ Disse respondentene har blitt stilt ytterligere spørsmål knyttet til blant annet tilpasning av opplæringen, eventuell henvisning til PPT og vedtak om spesialundervisning. Dette innebærer at antallet respondenter ved den enkelte skole som har svart på de resterende spørsmålene i undersøkelsen, er relativt lavt, og varierer fra 5 til 41 personer ved de ulike skolene. Dette medfører at enkelt svar kan få store prosentvise utslag ved de skolene der det er færrest respondenter.

Ved gjengivelsen av funn i spørreundersøkelsen er skolene anonymisert, for å sikre respondentenes anonymitet i de tilfeller der en skole har få svar.

1.3.5 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering, og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er brukt i rapporten.

⁵ Ved noen av skolene har revisjonen fått tilbakereportering på hvor mange spørreskjema som ikke er levert ut (er «til overs»). Ved andre skoler har revisjonen ikke fått slik tilbakereportering. Det kan derfor hende den reelle svarprosenten er høyere enn det som er angitt, dvs. at en større andel av de som har mottatt undersøkelsen faktisk har besvart den.

⁶ To respondenter har ikke besvart dette spørsmålet.

Rapportutkast er sendt til byråd og kommunaldirektør i Byrådsavdeling for barnehage og skole på verifisering og høring. Hensikten med verifiseringen av rapportens faktagrunnlag er å sikre at eventuelle feil og misforståelser blir rettet opp. Byrådsavdelingen ble i tillegg oppfordret om å komme med en høringsuttalelse knyttet til revisjonens vurderinger og forslag til tiltak. Høringsuttalelsen er vedlagt rapporten som vedlegg 1.

1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet blir vurdert opp mot. I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven. Når det gjelder saksbehandlingen knyttet til spesialundervisning er også forvaltningsloven sentral som revisjonskriterium. Videre er lovforarbeider, rundskriv, tilsynsmateriell fra Utdanningsdirektoratet og veileder om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet benyttet for å utdype krav som fremgår av lov og forskrift. Relevante revisjonskriterier er presentert innledningsvis i hvert hovedkapittel i rapporten. I tillegg fremgår en mer utfyllende beskrivelse av revisjonskriteriene av vedlegg 2 til rapporten.

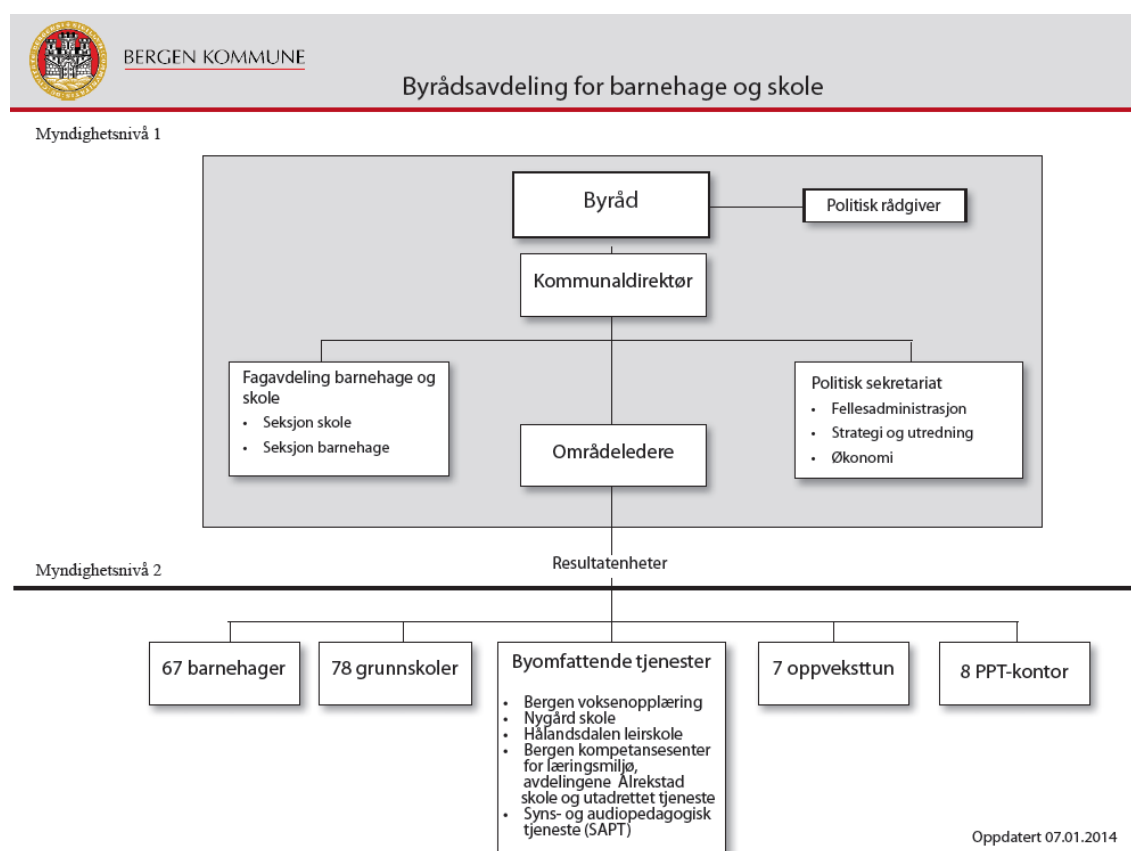
Revisjonskriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.

2. Om tjenesteområdet

2.1 Organisering av skoleområdet i Bergen kommune

Byrådsavdeling for barnehage og skole har det politiske, faglige og administrative ansvaret for skoleområdet i Bergen kommune. Grunnskolene er organisert som selvstendige resultatenheter, og det er totalt 78 grunnskoler og 7 oppvekststun i kommunen.⁷ Figuren under viser hvordan Byrådsavdeling for barnehage og skole er organisert.

Figur 1: Organisasjonskart Byrådsavdeling for barnehage og skole



Kilde: www.bergen.kommune.no

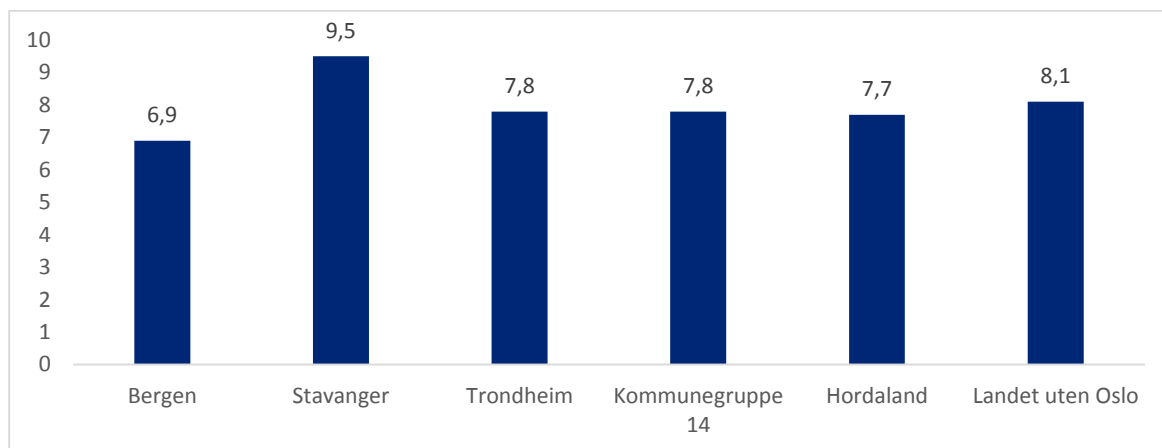
Veiledningen og oppfølgingen av skolene er fordelt mellom fagavdeling for barnehage og skole, og åtte områdeledere som har hovedansvar for lederoppfølging av barnehager, skoler og PPT-kontor i sine områder. De åtte områdelederne er plassert i direkte linje under kommunaldirektøren og er nærmeste overordnede til enhetslederne i skoler og PPT. De åtte PPT-kontorene er fordelt mellom to av områdelederne, mens ansvaret for å følge opp skoler og oppvekststun er organisert etter bydel. Fagavdelingen har en rådgivende funksjon overfor skolene, med fokus på faglig oppfølging og bistand. Områdelederne og fagavdelingen har dermed ansvar for å følge opp ulike deler av skolenes virksomhet, men jobber også i noen sammenhenger sammen for å følge opp skolene.

⁷ Blant de 78 grunnskolene er det 76 ordinære grunnskoler som er inkludert i denne undersøkelsen, jf. avsnitt 1.3.4. Nygård skole og Tveiterås skole er ikke inkludert i undersøkelsen. Kommunen har også syv oppvekststun, der både en barnehage og en skole inngår som avdelinger under en felles resultatenhet. Oppvekststunene er inkludert i undersøkelsen siden alle disse omfatter en skoledel. Videre i rapporten vil vi benytte betegnelsen «skole» også om oppvekststunene, siden det kun er skoledelen av oppvekststunene det er fokus på i dette prosjektet.

2.2 Omfang av spesialundervisning

Tall fra KOSTRA viser at 6,9 % av elevene ved grunnskolene i Bergen kommune har vedtak om spesialundervisning. Som det går frem av figuren under, er dette lavere enn både Stavanger og Trondheim, kommunegruppe 14, Hordaland fylke og landet uten Oslo.

Figur 2: Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, 2014. Prosent.

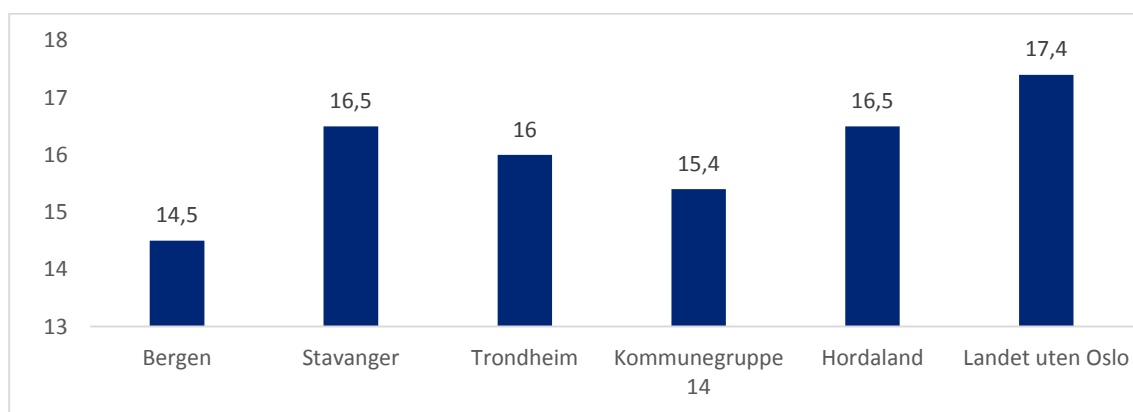


Kilde: KOSTRA.

Bergen kommune har i likhet med trenden nasjonalt, en økende andel elever med spesialundervisning fra småtrinnet i barneskolen til ungdomsskoletrinnet. KOSTRA-tall for 2014 viser at det ved grunnskolene i Bergen kommune er 4,4 % av elevene på 1.-4. trinn som har vedtak om spesialundervisning. Tilsvarende andel er 7,8 % for 5.-7. trinn og 9,3 % for 8.-10. trinn.

KOSTRA-tall viser at Bergen kommune i 2014 ligger lavere enn sammenlignbare kommuner, samt gjennomsnittet i kommunegruppe 14, Hordaland og landet uten Oslo også når det gjelder hvor stor andel av lærertimene som blir benyttet til spesialundervisning. Dette samsvarer med at andelen spesialundervisning er lavere.

Figur 3: Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt. 2014. Prosent.



Kilde: KOSTRA

I grunnskolene i Bergen kommune går elever med vedtak om spesialundervisning i all hovedsak i ordinære klasser. Imidlertid har Bergen kommune også organisert særskilte tilbud for elever med utviklingshemming og/eller lærevansker ved noen av skolene i kommunen. På alle disse skolene

unntatt Tveiterås er gruppene tilknyttet ordinære skoler.⁸ For å få plass ved et slikt særskilt tilbud, er det et vilkår at eleven har en sakkyndig vurdering som tilrår et helhetlig spesialpedagogisk opplæringsbehov.

I Bergen kommune er det til dels store forskjeller mellom skolene når det gjelder hvor stor andel av elevene som har vedtak om spesialundervisning. Når man ser bort fra skoler med særskilt tilbud til elever med utviklingshemming og/eller lærevansker, viser GSI-tall⁹ fra skoleåret 2013/14 at andelen elever med vedtak om spesialundervisning varierer fra 0,8 % ved én skole til 13,9 % ved en annen skole. Begge disse skolene er rene barneskoler. GSI-tall for skoleåret 2013/14 viser at andelen elever med vedtak om spesialundervisning var mellom 4 og 6 % ved 30 skoler i Bergen kommune, ved 18 skoler var andelen mellom 6 og 8 %, og ved 15 skoler var andelen mellom 8 og 10 %.

⁸ Barneskoler med slikt særskilt tilbud: Loddefjord skole, Kalvatræet skole.

Barne- og ungdomsskoler med spesialtilbud: Landås skole, Nordnes skole, Tveiterås skole

Ungdomsskoler med tilbud: Hop oppveksttun skole, Rothaugen skole, Sandgotna skole, Åstveit skole, Ortun skole, Ytrebygda skole. <https://www.bergen.kommune.no/tjenestetilbud/skole-og-utdanning/grunnskoleopplaring/spesialundervisning/sarskilte-tilbud-for-elever-med-store-larevansker-eller-utviklingshemming>

⁹ Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) er et system for registrering av opplysninger om grunnskolen i Norge.

Utdanningsdirektoratet setter i samarbeid med Statistisk sentralbyrå (SSB) premissene for hvilke data som samles inn i GSI, er ansvarlig for innsamlingen og sørger for at data overføres til KOSTRA. <https://gsi.udir.no/>.

3. Oppfølging av tidligere forvaltningsrevisjon

I hvilken grad har Bergen kommune iverksatt konkrete prosesser og/eller tiltak for å følge opp revisjonens anbefalinger i forvaltningsrevisjonsrapporten om spesialundervisning fra april 2010?

3.1 Revisjonskriterier

I forvaltningsrevisjonsrapporten «*Spesialundervisning – saksbehandlingstid og rettigheter*» fra 2010 fremgikk følgende anbefalinger i forhold til PPT¹⁰:

- a. Skaffe seg kunnskap om saksbehandlingstiden for de sakkyndige vurderingene og iverksette tiltak for å redusere saksbehandlingstiden
- b. Vurdere tiltak for å få PPT til å ferdigstille de sakkyndige vurderingene så tidlig som mulig i skoleåret
- c. Sørger for at PPT oppfyller kravene til å gi foreløpig svar til foresatte/skole

Videre fremgikk følgende anbefalinger i forhold til skolene:

- d. 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
- e. Etablerer en rutine for å følge opp at rektorene fortløpende fatter vedtak om spesialundervisning når sakkyndige vurderinger 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
- f. Gjennomgår retningslinjene for bruk av søknader om spesialundervisning og toppressurser, og følger opp at skolene følger disse retningslinjene¹¹

I bystyresak 228-10, 20.9.2010, fattet Bergen bystyre følgende vedtak:

1. «Bystyret tar rapporten «*Spesialundervisning – saksbehandlingstid og rettigheter*» og kontrollutvalgets vedtak til orientering.
2. Bystyret ber Byrådet gi en tilbakemelding på hvordan rapporten er blitt fulgt opp for å rette på de svakheter som er avdekket. Tilbakemeldingen bes gitt innen 1. juli 2011.»

¹⁰ Bergen kommunerevisjon. Revisjonsrapport 74/F-09/10. Dato 9.4.2010.

¹¹ I regelverket knyttet til spesialundervisning er det ingen krav til formell søknad fra foreldre eller eleven selv. Bergen kommune har imidlertid, i likhet med en rekke andre kommuner, innført en rutine med bruk av søknadsskjema. Søknadsskjemaet er blant annet ment å ivareta foreldrene og elevens rett til å uttale seg før det fattes vedtak, samt sikre at foreldre eller eleven selv samtykker i at det fattes vedtak om å sette i gang spesialundervisning.

3.2 I hvilken grad har Bergen kommune iverksatt konkrete prosesser og/eller tiltak for å følge opp revisjonens anbefalinger i forvaltningsrevisjonsrapporten om spesialundervisning fra april 2010?

3.2.1 Datagrunnlag

Rapportering på oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapporten

Etter bystyrebehandlingen i september 2010 er det ifølge Byrådsavdeling for barnehage og skole flere ganger rapportert til bystyret om oppfølgingen av forvaltningsrevisjonsrapporten. Siste rapportering var i oktober 2014, i forbindelse med at Bergen bystyre behandlet saken «*Vedtak og flertallsmerknader som krever rapportering fra byrådet og fra Bystyrets kontor, samt status vedrørende private forslag. Rapporteringsåret 2013.*»¹² i møte 22.10.14. I rapporteringsskjemaet som er tilknyttet denne saken, blir det vist til følgende tidligere rapporteringer relatert til forvaltningsrevisjonen fra 2010:

«Byrådet 31.12.11:

PP-tjenesten er pålagt å gjennomføre førstegangssamtale innen 14 dager etter henvisning.

Spesialpedagogisk håndbok er oppdatert pr august 2010.

Arbeidet med oppdatering av spesialpedagogisk plan for bergensskolen pågår i første halvår 2012.

Rapportens funn og konklusjoner vil inngå som en del av det pågående planarbeidet.

Byrådet 12. april 2013:

Arbeidet med spesialpedagogisk plan pågår. Rapporten vil følges opp i forbindelse med utarbeidelse av planen. En tar sikte på å fremlegge planen for bystyret høsten 2013.»

Spesialpedagogisk plan ble behandlet i Bergen bystyre 17.9.2014, sak 212/14. Innholdet i denne, samt informasjon om bystyrebehandlingen er nærmere beskrevet i avsnitt 3.2.2 under.

Oppfølging av anbefalingene i forvaltningsrevisjonsrapporten

Tabellen under oppsummerer byrådsavdelingens tilbakemelding om hvordan hver enkelt anbefaling i forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2010 er fulgt opp.

Tabell 3: Oppfølging av forvaltningsrevisjonsrapport fra 2010.

Rapportens anbefalinger i forhold til PPT:	Oppfølging av anbefalingene:
<i>Skaffe seg kunnskap om saksbehandlingstiden for de sakkyndige vurderingene og iverksette tiltak for å redusere saksbehandlingstiden</i>	<p>Fra byrådsavdeling for barnehage og skole blir det vist til at Bergen bystyre behandlet saken Pedagogisk psykologisk tjeneste - "Sammen om kvalitet i en mangfoldig barnehage og skole" i møtet 22.10.2010 sak 62-10 og fattet bl. a. følgende vedtak:</p> <p style="text-align: center;"><i>«Alle barn og elever skal være innkalt til 1. gangs samtale innen 14 dager, fra saken er registrert ved det lokale PPT-kontor.»</i></p> <p>Det blir videre opplyst at dette følges opp i faste møter mellom PPT-lederne og ledelse/administrasjon ved byrådsavdelingen. Revisjonen har fått oversendt en «situasjonsrapport for PP-tjenesten pr. 8. mars 2012», der det enkelte PPT-kontor har rapportert om status med tanke på krav om innkalling til 1. gangssamtale innen 14 dager, og sakkyndig vurdering innen tre måneder. Status varierer mellom de kontorene som har rapportert, og to av åtte kontorer har ikke rapportert om status.</p> <p>Bergen bystyre gjorde 16.9.2014, sak 212-14 vedtak om å slutte seg til «<i>Sammen for kvalitet – Spesialpedagogisk plan 2014 – 2024</i>» slik denne ble lagt frem av byrådet. Fra byrådsavdelingen blir det vist til at funnene i forvaltningsrapporteten fra 2010 er en del av grunnlaget for denne planen. Konklusjonene i byrådets framlegg til spesialpedagogisk plan bygger også blant annet på funnene i en ekstern evaluering av PPT¹³ der det blir pekt på enkelte utfordringer knyttet til organisasjons- og styringsmodellen for</p>

¹² Saksnr. 256/14 i Bergen bystyre.

¹³ Høgskolen i Hedmark: Evaluering av PP-tjenesten i Bergen kommune. Evalueringsrapport 03/13.

	<p>PPT. Dette er blant annet knyttet til for lite aktiv ledelse og utydelige forventninger. Den spesialpedagogiske planen bygger også på funnene som fremgår av en rapport om det spesialpedagogiske feltet i Bergen kommune, utarbeidet av en intern arbeidsgruppe i byrådsavdelingen.¹⁴ I denne rapporten blir det vist til at innkalling til førstegangssamtale innen 14 dager, og ferdig utarbeidet sakkyndig vurdering innen tre måneder er tiltak og indikator i Handlingsplanen for PPT 2012-2013, og at ventetiden siden iverksettelsen av disse tiltakene har blitt redusert. Samtidig blir det vist til at det i enkelte saker fremdeles kan være lang ventetid, og at det er stor variasjon i ventetid mellom PPT-kontorene.</p> <p>Blant de tiltakene som konkretiseres gjennom spesialpedagogisk plan er en omorganisering av PP-tjenesten i Bergen kommune, blant annet med det formål å sikre tydeligere og mer aktiv styring av tjenesten.</p> <p>I forbindelse med Bergen bystyres behandling av Spesialpedagogisk plan, ble følgende merknad tatt med i vedtaket¹⁵:</p> <p style="padding-left: 40px;"><i>«Bystyret peker på at alle barn og elever skal være innkalt til førstegangssamtale innen 14 dager, fra saken er registrert ved det lokale PPT-kontoret. I forbindelse med omorganiseringsprosessen bes byrådet sikre at ventetid og saksbehandlingstid ikke berøres negativt med konsekvens i forlenget utrednings- og vedtaksprosess.»</i></p> <p>Informasjon om saksbehandlingstid for sakkyndige vurderinger per i dag, og kommunens systemer for å følge opp saksbehandlingstiden, blir presentert i kapittel 5 i denne forvaltningsrevisjonsrapporten.</p>
<p><i>Vurdere tiltak for å få PPT til å ferdigstille de sakkyndige vurderingene så tidlig som mulig i skoleåret</i></p>	<p>Fra Byrådsavdeling for barnehage og skole blir det opplyst at barn/elever blir henvist til PPT gjennom hele året, og at arbeidet med sakkyndig vurdering er en kontinuerlig prosess for PPT. Det blir videre vist til at vedtaket om 1. gangs samtale innen 14 dager bidrar til at utredningsarbeidet igangsettes raskere enn tidligere år.</p>
<p><i>Sørger for at PPT oppfyller kravene til å gi foreløpig svar til foresatte/skole</i></p>	<p>Fra Byrådsavdeling for barnehage og skole blir det opplyst at det gjennom vedtaket om 1. gangssamtale innen 14 dager etableres kontakt med foresatte. Videre vises det til at PPT-kontorene har faste rådgivere ved alle skolene, og at samarbeidet rundt den enkelte elev starter i bekymringsprosessen. Det blir videre vist til at PPT-kontorene inngår samarbeidsavtaler med den enkelte skole som sikrer et samarbeid mellom skolen og PPT fra bekymringsfasen.</p> <p>Bergen kommunes «Håndbok i spesialpedagogisk arbeid i Bergen kommune»¹⁶ ble sist oppdatert i august 2010. Her går det frem at PPT ved mottatt henvisningsskjema skal vurdere hvor lang saksbehandlingstid som trengs for å ferdigstille den sakkyndige vurderingen. De skal så melde fra til skolen om forventet saksbehandlingstid, slik at «(...) skolen kan gi et midlertidig svar til foreldrene og/eller eleven om når vedtak kan forventes.»¹⁷</p> <p>Informasjon om dagens praksis med å gi foreløpig svar i henhold til forvaltningsloven § 11a, går frem av kapittel 5.3 i rapporten.</p>
<p>Kommunerevisjonens anbefalinger i forhold til skolene:</p>	<p>Oppfølging av anbefalingene:</p>
<p><i>Vurderer tiltak knyttet til finansiering som i større grad gjør det mulig for rektorene å fatte vedtak uten unødig</i></p>	<p>Fra Byrådsavdeling for barnehage og skole blir det vist til at Bergen kommune har vedtatt en økonomisk tilnærming som gir skolelederne</p>

¹⁴ «Det spesialpedagogiske feltet i Bergen kommune. Status, utfordringer og forslag til tiltak.» Rapport fra arbeidsgruppe ved Byrådsavdeling for barnehage og skole. November 2013.

¹⁵ «Sammen for kvalitet – Spesialpedagogisk plan 2014 – 2024» ble behandlet i Bergen bystyre 16.9.2014, sak 212-14.

¹⁶ Denne vil vi senere i rapporten omtale som kommunens «spesialpedagogiske håndbok».

¹⁷ Bergen kommune ved Fagavdeling for barnehage og skole: «Håndbok. Spesialpedagogisk arbeid i Bergen kommune.» 25. august 2010. Side 19-20.

<p><i>opphold i løpet av skoleåret og få iverksatt spesialundervisningen</i></p>	<p>råderett over egen økonomi. Det opplyses at dette gir skolene stor grad av mulighet til å legge et godt løp for ulike tiltak.</p> <p>Videre opplyses det om at skolene i tillegg hvert år blir orientert via rundskriv om saksgangen, og får tydelige føringer fra områdeleder om å sette av «restpott» med tanke på vedtak som fattes underveis i skoleåret. I byrådsavdelingens årlige rundskriv¹⁸ om spesialundervisning i grunnskolene er det et eget avsnitt om «ressurser til spesialundervisning» kommende skoleår. Her fremgår informasjon om hvordan ressurser til spesialundervisning skal sikres både gjennom den enkelte skoles ramme og gjennom eventuell tildeling av toppressurs.</p> <p>Byrådsavdelingen viser også til rundskriv 4/15: «<i>Søknad om toppressurs - Ekstra ressurser til spesialundervisning for elever med store /helhetlige utfordringer skoleåret 2015 – 2016.</i>» Her fremgår kriterier for tildeling av toppressurser, samt fremgangsmåte for å søke om slike ressurser.¹⁹</p>
<p><i>Etablerer en rutine for å følge opp at rektorene fortløpende fatter vedtak om spesialundervisning når sakkyndige vurderinger 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</i></p>	<p>Fra Byrådsavdeling for barnehage og skole blir det vist til at en slik rutine er tydelig beskrevet i rundskrivene, og at disse blir revidert og fulgt opp med ny utsending hvert år.</p> <p>Samtidig går det frem av rundskriv 2/2014 og 3/2015, som omhandler spesialundervisning i grunnskolen, at disse ikke inneholder eksplisitte krav til saksbehandlingstid, eller til at vedtak skal fattes fortløpende gjennom året. Rundskrivet viser imidlertid blant annet til krav i regelverket, til aktuelle veiledere som omhandler saksgangen, samt krav til utforming av enkeltvedtak.</p> <p>Skolenes saksbehandling, herunder saksbehandlingstid, er omtalt i rapport fra den interne arbeidsgruppen i byrådsavdelingen fra november 2013. Det er vist til utfordringene som ble påpekt i forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2010, og til at spesialpedagogisk håndbok er oppdatert per august 2010 med presiseringer av krav til saksbehandlingstid. I kommunens spesialpedagogiske håndbok vises det til regelverkets krav til saksbehandlingstid, og til at regelverket ikke gir anledning til å vente med å fatte vedtak til nytt skoleår begynner.</p> <p>Fra byrådsavdelingen blir det videre vist til at dette også er et sentral tema under kvalitetsoppfølgingen av skolene. Fagavdeling barnehage og skole gjennomfører slike møter med den enkelte skole hvert annet år. I dokumentet «Kvalitetsstandarder for kvalitetsoppfølging forvaltningstema 2014»²⁰ er imidlertid ikke saksbehandlingstid eller krav om at vedtak skal fattes fortløpende gjennom året eksplisitt nevnt. Det foreligger heller ingen skriftlig rutine eller oversikt som viser hvorvidt det er spesifikt undersøkt om vedtak blir fattet ved skolene fortløpende gjennom året når sakkyndig vurdering kommer inn.</p> <p>Informasjon om dagens praksis på dette området går frem av kapittel 5 i rapporten.</p>
<p><i>Gjennomgår retningslinjene for bruk av søknader om spesialundervisning og toppressurser, og følger opp at skolene følger disse retningslinjene</i></p>	<p>Byrådsavdelingen viser til at anbefalingen er ivaretatt gjennom rundskriv som årlig sendes til administrasjonene for skoler, barnehager og PPT, i tillegg til at de blir gjennomgått på møter.</p> <p>Både i rundskriv 2/2014 og 3/2015, som omhandler spesialundervisning i grunnskolen, er enkelte sentrale krav til saksbehandlingsprosessen gjengitt. Det går frem at foresatte skal søke skolen om spesialundervisning før det fattes enkeltvedtak. Dersom slik søknad ikke foreligger, skal det innhentes skriftlig samtykke fra foresatte. I samme rundskriv er også de overordnede prinsippene for ressurstildelingen</p>

¹⁸ De to siste årene har dette vært henholdsvis rundskriv 2/2014 og rundskriv 3/2015.

¹⁹ Tilsvarende føringer for året før ble gitt gjennom rundskriv 3/2014.

²⁰ Dokumentet har undertittelen «Standard forvaltningstema § 5-1 i Opplæringsloven.»

knyttet til spesialundervisning beskrevet, og det er vist til eget rundskriv om søknad om toppressurs (henholdsvis rundskriv 3/2014 og 4/2015). I dette rundskrivet beskrives ressurstildelingen knyttet til spesialundervisning, vilkår for å få tildelt toppressurs, og fremgangsmåte for å søke om toppressurer.

I etterkant av forvaltningsrevisjonen ble det i mai 2010 også avholdt samlinger for PPT-ledere og spesialpedagogiske team ved skolene. For disse samlingene ble det utarbeidet power point-presentasjoner som ble gjennomgått. I begge disse presentasjonene er det vist til funn og anbefalinger i forvaltningsrevisjonsrapporten, og til hva som vil være korrekt praksis for eksempel når det gjelder saksbehandlingstid og foreløpig svar.

3.2.2 Revisjonens vurdering

Fra byrådsavdelingen blir det vist til ulike tiltak og prosesser som er satt i verk for å følge opp anbefalingene i forvaltningsrevisjonsrapporten om spesialundervisning fra 2010. Det er satt i gang flere omfattende prosesser for å undersøke status og vurdere behov for tiltak på områder som er til dels overlappende med de som ble undersøkt i forvaltningsrevisjonen i 2010. Herunder ekstern evaluering av PPT, rapport fra intern arbeidsgruppe og utarbeidelse av spesialpedagogisk plan. Det er gitt føringer for hva som vil være korrekt praksis knyttet til avvikene som ble avdekket i forvaltningsrevisjonen. Undersøkelsen viser samtidig at det ikke er etablert system og rutiner for å sikre at disse føringene etterleves på alle områder.

Oppfølgingen av anbefalingene fra 2010 må etter revisjonens vurdering også sees i sammenheng med den praksis og de utfordringer som foreligger per i dag, og som fremkommer av de undersøkelser revisjonen har gjort i perioden fra høsten 2014 og frem til våren 2015. Dagens praksis på ulike områder, og revisjonens vurderinger av denne, fremgår av kapittel 4 til 7 i rapporten. Her går det frem at kommunen fremdeles har utfordringer på enkelte av de områdene som ble pekt på som utfordrende i 2010, og at man til tross for de tiltak som er iverksatt så langt ikke har etablert en praksis som er i samsvar med krav i regelverket. Dette gjelder spesielt krav til saksbehandlingstid og foreløpig svar. Revisjonen kan ikke se at det er etablert tilfredsstillende system og rutiner for å ha kjennskap til saksbehandlingstiden for sakkyndige vurderinger eller for skolenes saksbehandlingstid etter at sakkyndig vurdering foreligger. Kommunen sikrer ikke at vedtak om spesialundervisning blir fattet uten ugrunnet opphold, eller at foreløpig svar blir sendt i samsvar med krav i forvaltningsloven § 11a.

Disse temaene, og revisjonens anbefalinger relatert til disse, er nærmere omtalt i de følgende kapitlene i rapporten.

4. Vurdering av læringsutbytte og iverksetting av tiltak

I hvilken grad foreligger det system og rutiner som sikrer at elevenes utbytte av opplæringen blir vurdert, og tiltak blir satt inn ved behov?

4.1 Revisjonskriterier

Alle elever har ifølge opplæringsloven § 1-3 rett på en opplæring som er tilpasset elevenes evner og forutsetninger. De elever som ikke får et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har etter opplæringsloven § 5-1 rett på spesialundervisning. For å sikre at både behov for tilpasninger innenfor den ordinære opplæringen og eventuelle behov for spesialundervisning blir jevnlig vurdert, er det gjennom lov og forskrift blant annet stilt krav til vurdering av elevenes læringsutbytte.

Som en del av undervisvurderingen skal læreren ifølge forskrift til opplæringsloven § 3-11 fjerde ledd vurdere om den enkelte eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Av Utdanningsdirektoratets veiledningsmateriell for nasjonale tilsyn, som omhandler skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, blir det presisert at dette innebærer et krav om at skolen må ha en innarbeidet og skriftlig fremgangsmåte for å vurdere systematisk og løpende om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.²¹

Videre går det frem av opplæringsloven § 5-4 at «Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.» Dette betyr ifølge Utdanningsdirektoratets veiledningsmateriell at skolen må ha en implementert rutine for å sikre at det for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, gjennomføres vurdering av a) arbeidsmåter, b) vurderingspraksis og c) læringsmiljø. Videre innebærer lovkravet at skolen basert på disse vurderingene eventuelt må gjennomføre tiltak innenfor tilpasset opplæring. Fremgangsmåten for disse prosessene må ifølge veiledningsmateriellet være skriftliggjort og innarbeidet.

Utfyllende revisjonskriterier på dette området går frem av vedlegg 2 til rapporten.

4.2 I hvilken grad er det implementert rutiner for å sikre at lærerne jevnlig vurderer om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen?

4.2.1 Datagrunnlag

Bergen kommune har ikke utarbeidet overordnede, skriftlige rutiner for hvordan man ved skolene skal gå frem for å vurdere om elevene har tilfredsstillende læringsutbytte. Retningslinjer for disse prosessene fremgår ikke av den spesialpedagogiske håndboken som er utarbeidet av Byrådsavdeling for barnehage og skole.²²

²¹ Utdanningsdirektoratet: Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Veiledningsmateriell.

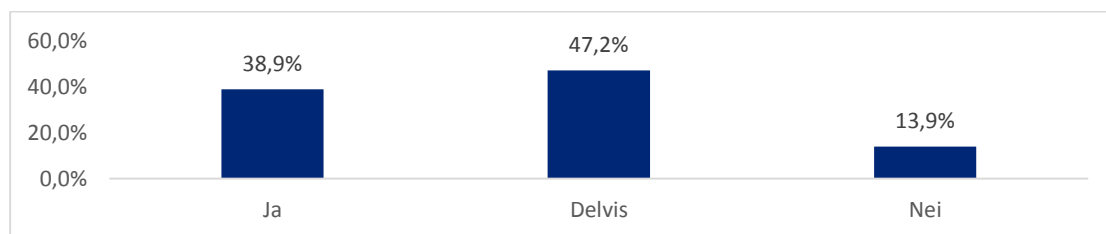
²² Sist revidert i august 2010.

Byrådsavdelingen har i et skriv til revisjonen beskrevet de føringer som er gitt når det gjelder kartlegging av elevenes ferdigheter og eventuelle utfordringer. Der fremgår det at skolene i Bergen kommune er pålagt å delta i de statlige kartleggingsprøvene og nasjonale prøver, i tillegg til en kommunal prøve i digitale ferdigheter. Det blir opplyst at Fagavdeling for barnehage og skole også har anbefalt skolene tester de kan bruke i kartleggingsarbeidet knyttet til enkeltelever.

Det fremgår av skrevet fra byrådsavdelingen at det er gitt føring om at skolene skal gjennomføre analysemøter etter at resultatene fra prøvene foreligger. Analyse møtene skal danne grunnlag for vurdering av tiltak innenfor tilpasset opplæring og/eller om det kan være behov for spesialundervisning. Slike føringer er ikke formalisert gjennom skriftlige retningslinjer, rundskriv eller andre felles rutiner, men fra fagavdelingen blir det vist til at felles rutiner for kartlegginger og oppfølging av kartleggingsresultater også ligger implisitt i krav om «pedagogiske rapporter» ved henvisning til PP-tjenesten. Det blir i intervju vist til at fagavdelingen etterspør system for å følge opp kartlegginger i den faste kvalitetsoppfølgingen ved hver skole.

Spørreundersøkelsen viser at mindre enn halvparten av rektorene opplever at det er gitt tydelige og felles føringer for hvordan skolene skal arbeide med vurdering av elevenes læringsutbytte. Svarfordelingen går frem av figuren under.

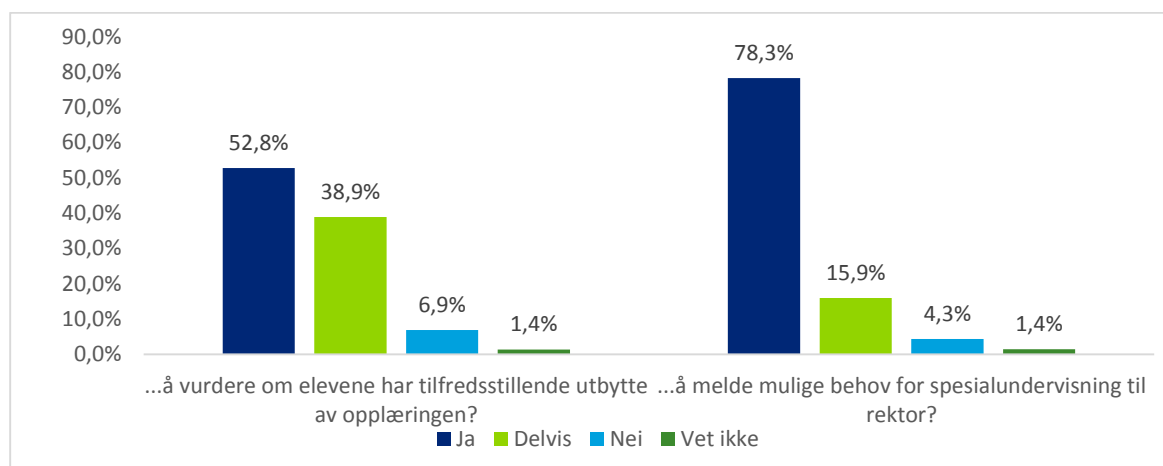
Figur 4: Har Byrådsavdeling for barnehage og skole og/eller Fagavdeling barnehage og skole, gitt tydelige, felles føringer for hvordan skolene skal arbeide med vurdering av elevenes læringsutbytte? Prosent. N = 72



I intervju viser rektorene i all hovedsak til at det i stor grad er opp til skolene selv å konkretisere rutiner for kartlegging og vurdering av læringsutbytte på deres skole. Det fremgår også av intervjuer at utover nasjonale prøver og obligatoriske kartleggingsprøver på 1. – 4. trinn, varierer det i stor grad hvilke kartleggingsprøver og eventuelle læringsstøttende prøver skolene velger å benytte.

Rektorene er også spurt om den enkelte skole har skriftlige rutiner som beskriver lærernes ansvar for henholdsvis å vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og for å melde mulige behov for spesialundervisning til rektor. Som det går frem av figuren under, svarer noe over halvparten av rektorene ja på spørsmålet om vurdering av læringsutbytte, mens nesten 80 % av rektorene svarer ja på spørsmålet om rutiner for å melde mulige behov for spesialundervisning til rektor.

Figur 5: Har skolen der du er rektor skriftlige rutiner som beskriver lærernes ansvar for... Prosent. N = 72/69



Intervju og tilsendt dokumentasjon fra de utvalgte skolene viser at ikke alle skoler har skriftliggjort sine rutiner for kartlegging, oppfølging av kartleggingsresultater og vurdering av læringsutbytte. Svar i spørreundersøkelsen viser at det er flere ungdomsskoler enn barneskoler som mangler skriftlige rutiner for å vurdere om elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.²³

Tilsendt dokumentasjon viser at rutineene som er utarbeidet av skolene ikke følger en felles struktur, og at det er stor variasjon når det gjelder hvor detaljerte rutiner som er utarbeidet og hvilke områder rutineene dekker. For eksempel har enkelte av skolene utarbeidet skriftlig testplan der det fremgår hvilke kartlegginger som skal gjøres på hvilke trinn, mens andre skoler ikke har skriftliggjort en slik oversikt. En av skolene som ikke har skriftliggjort sine rutiner understreker at de opplever at kartleggings- og vurderingspraksisen likevel fungerer godt.

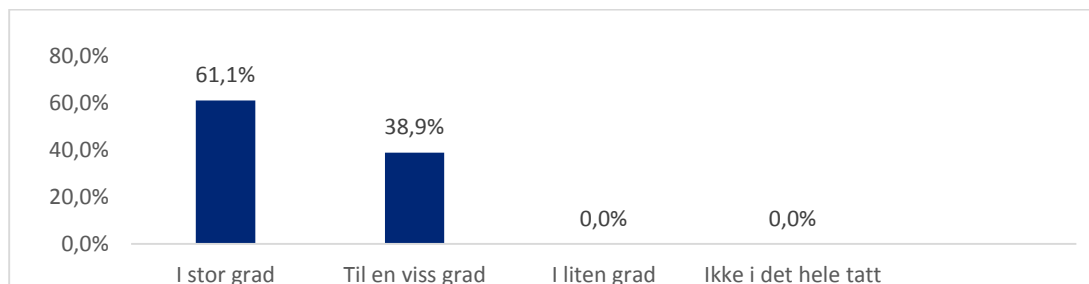
Rektorene som er intervjuet opplyser at skolene i hovedsak bruker trinnmøter eller avdelingsmøter til å følge opp resultatene fra gjennomførte kartleggingsprøver. Enkelte av skolene har skriftliggjort maler og skjema der lærere og/eller skolens ledergruppe skal vurdere hver enkelt elev og føre på informasjon om eventuelle avdekkede behov og forslag til tiltak for å forsterke opplæringen. Ved andre skoler er ikke disse prosessene skriftliggjort.

Rektorene understreker gjennomgående at de er opptatt av å se elevenes testresultater i sammenheng med andre vurderinger, slik som lærers vurdering av eleven i klasserommet og behov som avdekkes i utviklingssamtaler. En av rektorene som er intervjuet kommenterer at dette er viktig fordi dårlig prestasjon på kartleggingsprøvene ikke nødvendigvis gir et riktig bilde av elevens læringsutbytte.

Noen skoler har etablert faste rutiner for å sikre at det er lav terskel for å melde fra om bekymringer. For eksempel har en av skolene etablert en praksis der alle lærerne må fylle ut et «rapporteringsskjema for bekymringer» for hver elev, slik at alle lærerne årlig skal ta aktivt standpunkt til om de opplever bekymring for elevenes faglige eller sosiale situasjon.

I spørreundersøkelsen ble rektorene også spurt i hvilken grad de opplever at læringsutbyttet til elever ved skolen blir tilstrekkelig vurdert. Som det går frem av figuren under, svarer noe over 60 % av rektorene at de opplever at dette *i stor grad* blir gjort, mens de resterende svarer *til en viss grad*.

Figur 6: I hvilken grad opplever du at læringsutbyttet til elever ved skolen der du er rektor blir tilstrekkelig vurdert? N = 72



4.2.2 Revisjonens vurdering

Revisjonen kan ikke se at kommunen har etablert tilstrekkelige system og rutiner for å sikre at den enkelte skole har implementert rutiner for å sikre at lærerne jevnlig vurderer om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det foreligger i liten grad felles, formelle føringer for hvordan man skal gjøre slike vurderinger, og dette medfører betydelig variasjon mellom skolene. En del skoler kan vise til tydelige, skriftliggjorte rutiner på dette området, mens andre skoler i mindre grad eller ikke i det hele tatt har skriftliggjort rutiner for lærernes ansvar for vurdering av elevenes læringsutbytte.

²³ 17 % av ungdomsskolene og 4 % av barneskolene svarer at de ikke har skriftlige rutiner for å vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen

Variasjonen mellom skolene når det gjelder system og rutiner på dette området, medfører etter revisjonens vurdering at det kan være store forskjeller både mellom skolene og innenfor de enkelte skolene, når det gjelder i hvilken grad lærerne jevnlig vurderer om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dersom læringsutbyttet ikke i tilstrekkelig grad blir vurdert, kan dette få konsekvenser for i hvilken grad det blir iverksatt nødvendige tiltak for å bedre læringsutbyttet, og hvorvidt behov for spesialundervisning blir vurdert ved manglende læringsutbytte. Manglende vurdering av læringsutbytte er ikke i samsvar med krav i forskrift til opplæringsloven § 3-11 fjerde ledd. I Utdanningsdirektoratets veiledningsmateriell for nasjonale tilsyn er det også stilt krav om skriftliggjøring av fremgangsmåten for vurdering av læringsutbytte, et krav som ikke er oppfylt ved alle grunnskolene i Bergen kommune.

Kommunen må derfor etter revisjonens vurdering sikre at det ved den enkelte skole blir utarbeidet og implementert en skriftlig fremgangsmåte for å vurdere systematisk og løpende om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

4.3 I hvilken grad er det implementert rutiner for å vurdere og eventuelt sette i verk tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet?²⁴

4.3.1 Datagrunnlag

I januar hvert år sender Byrådsavdeling for barnehage og skole ut et rundskriv som omhandler spesialundervisning til alle skolene i Bergen kommune. De siste to årene har dette vært henholdsvis rundskriv 2/2014 og 3/2015.²⁵ I disse rundskrivene er sentrale krav i opplæringsloven gjengitt, herunder krav om tilpasset opplæring jf. oppl. § 1-3, rett til spesialundervisning jf. oppl. § 5-1, krav om sakkyndig vurdering jf. oppl. § 5-3, og krav til saksbehandlingen jf. oppl. § 5-4. Når det gjelder sistnevnte, er lovteksten som omtaler krav om å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak i ordinær undervisning uthevet i rundskrivet. Lovkravet er ikke omtalt ut over gjengivelse av lovtekst.

Kommunens spesialpedagogiske håndbok ble sist oppdatert i august 2010, og lovkrav om å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak i ordinær undervisning er ikke beskrevet her.²⁶ Fra fagavdelingen blir det vist til at det er opprettet tverrfaglige team ved alle skoler. Slike team er arena både for systemarbeid og drøfting av enkeltsaker, inkludert vurdering for elever som kan trenge spesialundervisning. Krav om opprettelse av tverrfaglige team går frem av rundskriv 23/2011, som i hovedsak omhandler oppfølging av fravær ved skoler i Bergen.²⁷ Av rundskrivet går det blant annet frem at det skal opprettes tverrfaglige team ved alle skoler, at disse skal ha minimum fire møter per skoleår, og at det skal skrives referat fra alle møter. PPT skal ifølge rundskrivet delta i spesialpedagogiske team ved skolene, samt i tverrfaglige team, ansvarsgrupper mv. Det fremgår ikke av rundskrivet hva som eventuelt skiller tverrfaglige team fra spesialpedagogiske team, eller om disse teamene kan ha samme funksjon.

Fra fagavdelingen blir det også vist til at alle skoler skal ha et spesialpedagogisk team, der PPT deltar. Teamet skal blant annet være rektors rådgivende organ på det spesialpedagogiske feltet og involveres i saker der man er bekymret for at elever ikke får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Spesialpedagogiske team blir av flere beskrevet som en av de viktigste arenaene for å vurdere eventuelle tilpasninger innen ordinær undervisning for elever som ikke får tilfredsstillende læringsutbytte. Det er ikke utarbeidet felles retningslinjer eller rutiner for spesialpedagogisk team, ut over de retningslinjer som gjennom rundskriv 23/2011 er gitt vedrørende *tverrfaglige* team. Gjennom

²⁴ I dette kapitlet blir følgende to problemstillinger besvart: 1) «I hvilken grad er det implementert rutiner for å sikre at det blir vurdert om eleven kan få et tilfredsstillende utbytte gjennom at det gjøres tilpasninger i den ordinære opplæringen?» og 2) «I hvilken grad foreligger det rutiner for å sikre at det så snart som mulig blir satt inn tiltak, i tilfeller der læreren/skolen vurderer at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen?». Revisjonen finner det mest hensiktsmessig å besvare disse under ett.

²⁵ Bergen kommune, Byrådsavdeling for barnehage og skole: «Spesialundervisning i grunnskolen 2015-2016.» Rundskriv 3/2015, 6. januar 2015. Og «Spesialundervisning i grunnskolen». Rundskriv 2/2014, 7. januar 2014.

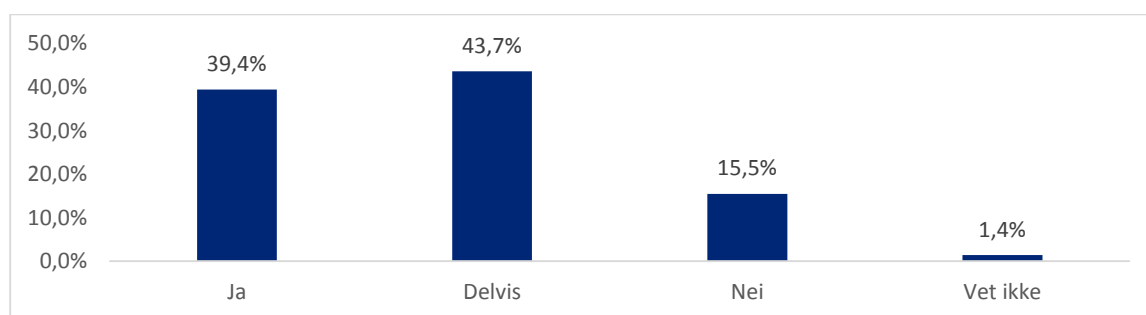
²⁶ Lovkrav om at «Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering» ble tatt inn i opplæringslova § 5-4 gjennom lov om endringer i opplæringslova (LOV-2013-06-21-98), og ble iverksatt fra 1. august 2013.

²⁷ Bergen kommune, Byrådsavdeling for barnehage og skole: «Oppfølging av fravær ved skoler i Bergen – retningslinjer og rutiner.» Rundskriv 23/2011, 11. august 2011.

intervjuer med PPT og rektorer fremgår det at det er stor forskjell mellom de spesialpedagogiske teamenes sammensetning, kompetanse og mandat. Dette kom også frem i rapporten fra den interne arbeidsgruppen i byrådsavdelingen som i 2013 undersøkte spesialundervisningsfeltet i Bergen kommune. Noen spesialpedagogiske team beskrives som aktive, med faste møter, mens andre team i større grad blir involvert etter behov, som støtte til prosessene rundt spesialundervisning. På enkelte skoler blir det opplyst at PPT møter i det spesialpedagogiske teamet kun etter behov. Det fremgår også av intervju at enkelte skoler ikke har etablert spesialpedagogiske team. En PPT-leder viser i intervju til at skoler som ikke har spesialpedagogiske team gjerne har ressursteam eller tverrfaglige team, men at disse ikke alltid har samme funksjon som de spesialpedagogiske teamene.

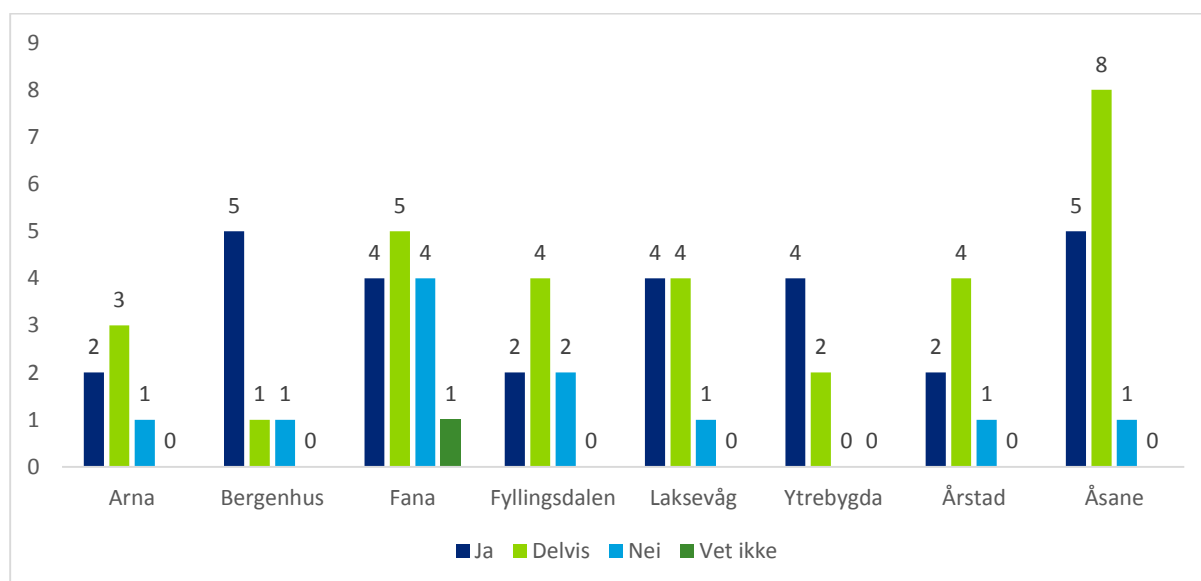
Som det går frem av figuren under, svarer litt under 40 % av rektorene ved grunnskolene i Bergen kommune at skolen har skriftlige rutiner for å vurdere om og eventuelt hvordan tilpasninger i ordinær opplæring kan hjelpe eleven å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I tillegg svarer nesten 44 % at skolen delvis har slike rutiner, mens ca. 15 % svarer at skolen ikke har slike skriftlige rutiner.

Figur 7: Har skolen skriftlige rutiner for å vurdere om og eventuelt hvordan tilpasninger i ordinær opplæring kan hjelpe eleven å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen? Prosent. N = 71



Undersøkelsen viser videre at det varierer mellom bydelene i hvilken grad skolene har skriftliggjorte rutiner for å gjøre vurderinger av mulige tilpasninger i den ordinære undervisningssituasjonen. Som det går frem av figuren under, svarer et klart flertall av rektorene både i Bergenhus og Ytrebygda at det er utarbeidet skriftlige rutiner. Antallet rektorer som svarer *nei* på dette spørsmålet er størst i Fana og Fyllingsdalen.

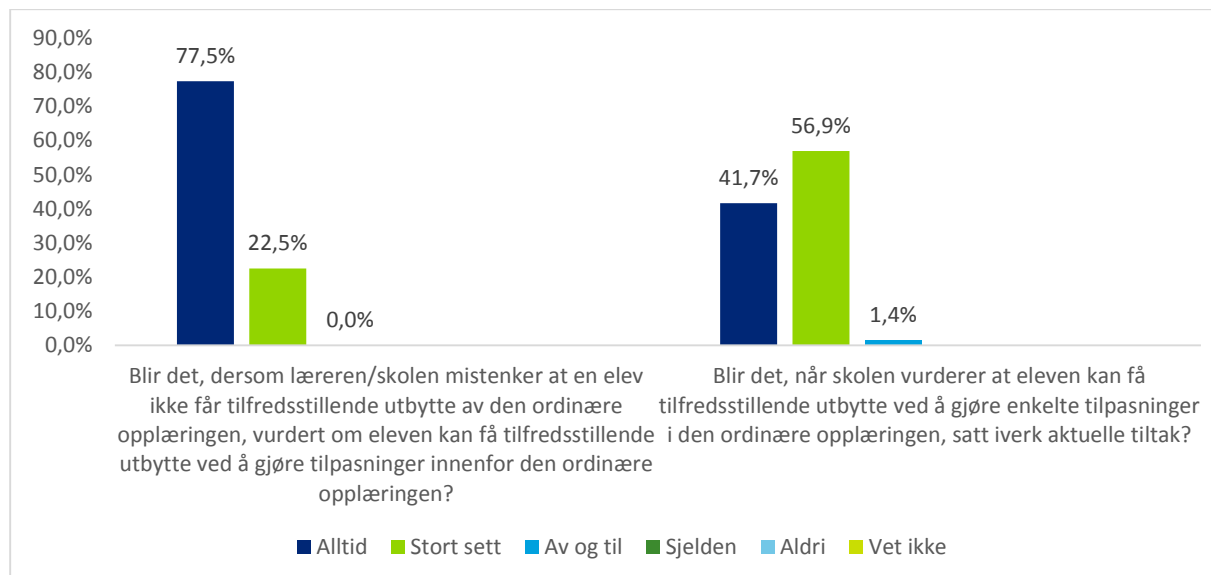
Figur 8: Har skolen skriftlige rutiner for å vurdere om og ev hvordan tilpasninger i ordinær opplæring kan hjelpe eleven å få tilfredsstillende utbytte? Per bydel. Nominelle tall. N=71



Flere av skolene viser til at de de siste årene har arbeidet målrettet med tilpasninger innen ordinær undervisning, og at dette gjør at de har færre elever oppmeldt til PPT enn tidligere. Som det går frem

av figuren under, svarer også nesten 78 % av rektorene at det *alltid* blir vurdert om tilpasninger innenfor den ordinære opplæringen kan gi eleven et tilfredsstillende utbytte. Samtidig er det en betydelig lavere andel som svarer at det *alltid* blir iverksatt tiltak når det blir vurdert at dette kan gi eleven tilfredsstillende utbytte. På begge spørsmålene svarer så godt som alle de øvrige respondentene at dette *stort sett* blir gjort.

Figur 9: Blir det vurdert og eventuelt satt i verk tiltak innenfor ordinær opplæring? N = 71/71



I intervju viser rektorene gjennomgående til at de forsøker å gjøre tilpasninger innenfor det ordinære opplæringstilbudet, men flere opplever at dette kan være utfordrende. For eksempel blir det kommentert at skolen enkelte ganger opplever det som vanskelig å finne riktige tiltak, og PPT blir i denne sammenheng etterlyst som en tettere samarbeidspartner. Skolen kunne for eksempel gjerne tenke seg at PPT kunne gå inn og observere i klasserommet og i større grad gi konkrete tips til forsterkningstiltak i skolen også i fasen før en eventuell formell henvisning. Også enkelte PPT-ledere viser i intervju til at PPT i større grad kunne arbeidet konsultativt og forebyggende overfor skolene, uten at det foreligger en formell henvisning. Det blir imidlertid kommentert at det er ulike oppfatninger om dette i PPT-ledergruppen.

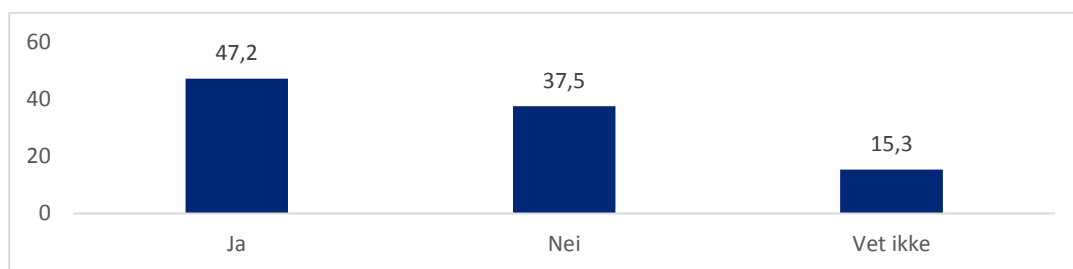
PPT-lederne som er intervjuet viser til at de opplever at det er store forskjeller mellom skolenes systemer og praksis når det gjelder det å prøve ut tiltak innen ordinær undervisning før de henviser til PPT. Flere PPT-ledere viser til at noen elever etter deres vurdering henvises for tidlig. Med dette menes for eksempel at eleven ikke er drøftet godt nok i spesialpedagogisk team før henvisning og/eller at skolene etter PPTs vurdering ikke i stor nok grad har prøvd ut tiltak innen ordinær undervisning. Det blir pekt på at skolene tilsynelatende har ulik forståelse av hva som forventes av forarbeid og dialog mellom skolen og PPT før henvisning til PPT, og at det er behov for å arbeide mer med å sikre en felles forståelse for dette.

En PPT-leder viser til at selv om det har skjedd betydelige endringer i positiv retning, er det fremdeles en betydelig jobb å gjøre når det gjelder å skape en forståelse for skolenes plikt til å gjøre egne vurderinger og å prøve å tilrettelegge innen ordinær opplæring. En annen av PPT-lederne kommenterer at forskjellene mellom hvor gode skolene er på å prøve ut nye tiltak lang på vei henger sammen med hvorvidt skolene har etablert gode interne rutiner både for kartlegging, utprøving av tiltak og drøftinger. Erfaringen til PPT-leder er at der rutiner er formalisert, fungerer både utprøving av tiltak, drøftinger og spesialpedagogisk team godt, og det blir vist til at det med gode interne system for kartlegging og tilpasning erfaringsvis også kommer færre henvisninger til PPT.

I spørreundersøkelsen til foreldrene, ble de foreldrene som svarte at det har blitt uttrykt bekymring for deres barns læringsutbytte, også spurt om de mener skolen har satt i verk tilstrekkelige tiltak for å

sikre at barnet kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. 37,5 % av foreldrene (66 respondenter) svarer *nei* på dette spørsmålet, mens 47,2 % (82 respondenter) svarer *ja*. De resterende har svart *vet ikke*.²⁸

Figur 10: Har skolen satt i verk tilstrekkelige tiltak for å sikre at barnet ditt kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen? Prosent. N = 176



I en del av stikkprøvene som revisjonen har gått gjennom er det dokumentert igangsatte tiltak og vurderinger som er gjort av hvordan skolene kan tilpasse innenfor ordinær undervisning. Det er for eksempel i en rekke saker arkivert møtereferat der spesialundervisning og/eller utbytte av undervisning har vært tema. I andre saker er slike vurderinger og tiltak i mindre grad spesifisert og dokumentert, eller ikke i det hele tatt. I sakene foreligger det i liten grad dokumentasjon på at både arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø har blitt systematisk vurdert med det formål å vurdere om det er behov for tiltak innenfor tilpasset opplæring. Enkelte skoler har skriftlige rutiner som delvis beskriver hvordan slike vurderinger skal gjøres, mens denne typen rutiner ikke er skriftliggjorte ved andre skoler.

4.3.2 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at det de senere årene har vært en positiv utvikling i skolenes arbeid med å vurdere og prøve ut tiltak innenfor ordinær tilpasset opplæring, for å gi elevene tilfredsstillende utbytte. Samtidig blir det vist til stor variasjon mellom skolene, og det er et mindretall av skolene som ifølge rektorene har skriftlige rutiner som beskriver disse prosessene. Dette er ikke i samsvar med presiseringene som fremgår av Utdanningsdirektoratets veiledningsmaterieell for nasjonale tilsyn, der det står at fremgangsmåten for disse prosessene må være skriftliggjort ved skolene.

Krav i opplæringsloven § 5-4 om å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak er gjengitt i årlige rundskriv fra byrådsavdelingen, men det er ikke gitt skriftlige føringer ut over dette når det gjelder hva lovkravet innebærer, eller hvordan man skal sikre at dette etterleveres i praksis. Revisjonen kan med bakgrunn i dette ikke se at kommunen har etablert tilstrekkelige system og rutiner for å sikre at det for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, blir gjort vurderinger av både a) arbeidsmåter, b) vurderingspraksis og c) læringsmiljø, for å vurdere eventuelle aktuelle tiltak innen tilpasset opplæring.

Manglende operasjonalisering og tydeliggjøring av hva lovkravet innebærer, kan medføre ulikheter mellom skolene. Det medfører også en risiko for at det ikke alltid blir gjort tilstrekkelige vurderinger av om eleven kan få tilfredsstillende utbytte gjennom at det gjøres tilpasninger i den ordinære opplæringen, og at tiltak dermed ikke blir satt i verk så snart som mulig.

Revisjonen mener at kommunen må sikre at det ved den enkelte skole blir utarbeidet og implementert en skriftlig fremgangsmåte for å vurdere både a) arbeidsmåter, b) vurderingspraksis og c) læringsmiljø i tilfeller der elever ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Skriftlige rutiner må også beskrive hvordan slike vurderinger skal følges opp gjennom eventuelle tiltak innenfor tilpasset opplæring.

Kommunen bør også vurdere, og eventuelt presisere overfor skolene, hvilken funksjon og rolle skolenes spesialpedagogiske team og/eller tverrfaglige team skal ha i disse prosessene, og i hvilken

²⁸ Spørsmålet som ble stilt til foreldrene var følgende: Har skolen, etter din mening, satt i verk tilstrekkelige tiltak for å sikre at ditt barn skal få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen (etter at det var uttrykt bekymring for barnets utbytte av det vanlige undervisningsopplegget).

grad alle skoler forventes å ha et spesialpedagogisk team. Videre bør kommunen undersøke nærmere hvilke ulikheter det er mellom PPT-kontorene i Bergen kommune når det gjelder å bistå skolene i disse prosessene, og sikre at det ikke foreligger systematiske variasjoner mellom bydeler når det gjelder i hvilken grad PPT arbeidet konsultativt og forebyggende overfor skolene.

5. Saksbehandlingstid

I hvilken grad er saksbehandlingstiden i forbindelse med vurdering av behov for spesialundervisning i samsvar med krav i regelverket?

5.1 Revisjonskriterier

I forvaltningsloven § 11a står det følgende om saksbehandlingstid og foreløpig svar:

«Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi 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. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

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 mottatt.»

Når det gjelder forvaltningslovens krav om foreløpig svar, er følgende presisert i veilederen om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet:

«Dersom et enkeltvedtak ikke kan vedtas innen én måned etter at PP-tjenesten har mottatt henvendelsen, skal det gis et foreløpig svar. Dette følger av § 11a tredje ledd i forvaltningsloven. I det foreløpige svaret skal det informeres om hvorfor henvendelsen ikke kan behandles tidligere og hvis det er mulig anslå når svar kan ventes.

Dette betyr at PP-tjenesten skal gi melding til skolen dersom deres saksbehandlingstid fører til at skolen ikke kan behandle saken innen én måned. Skolen sender et foreløpig svar til foreldrene/eleven.»²⁹

Bergen bystyre vedtok i sak 62-10, 22. februar 2010, at PPT skal kalle inn foreldre til elever som skal vurderes for spesialundervisning til førstegangssamtale innen 14 dager fra saken er registrert på det lokale PPT-kontor.³⁰

Utfyllende revisjonskriterier på dette området går frem av vedlegg 2 til rapporten.

5.2 I hvilken grad blir saker som gjelder behov for spesialundervisning forberedt og avgjort innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold?

5.2.1 Datagrunnlag

Ventetid PPT

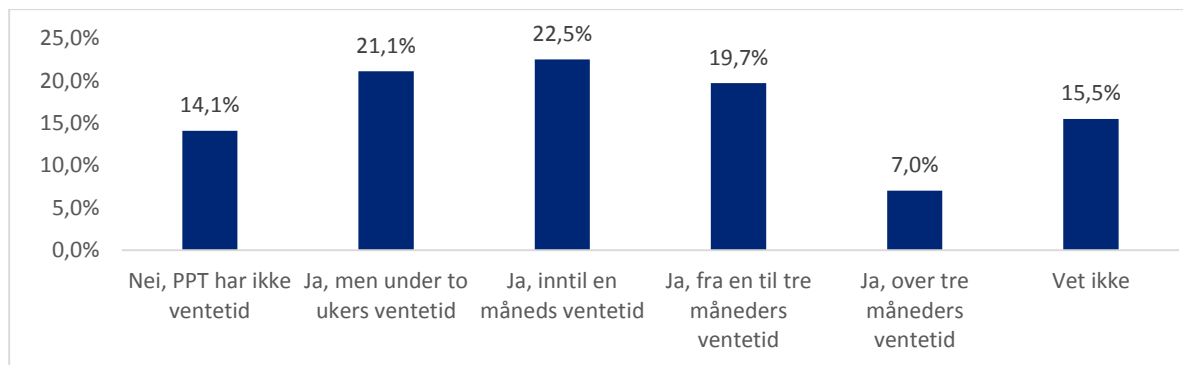
Det foreligger ingen oppdaterte oversikter over status når det gjelder ventetid ved de ulike PPT-kontorene. I intervju blir det gjennomgående vist til at økt fokus på at PPT ikke skal ha ventetid, har gjort at denne er vesentlig redusert de siste årene. Spørreundersøkelsen viser likevel at flere rektorer fortsatt opplever at PPT har ventetid på over to uker. Variasjonen i rektorenes svar er stor, og som det

²⁹ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/>. Pkt. 6.5 Forsvarlig saksbehandlingstid

³⁰ Sak 62-10, i forbindelse med behandling av saken «Pedagogisk psykologisk tjeneste – Sammen om kvalitet i en mangfoldig barnehage og skole»

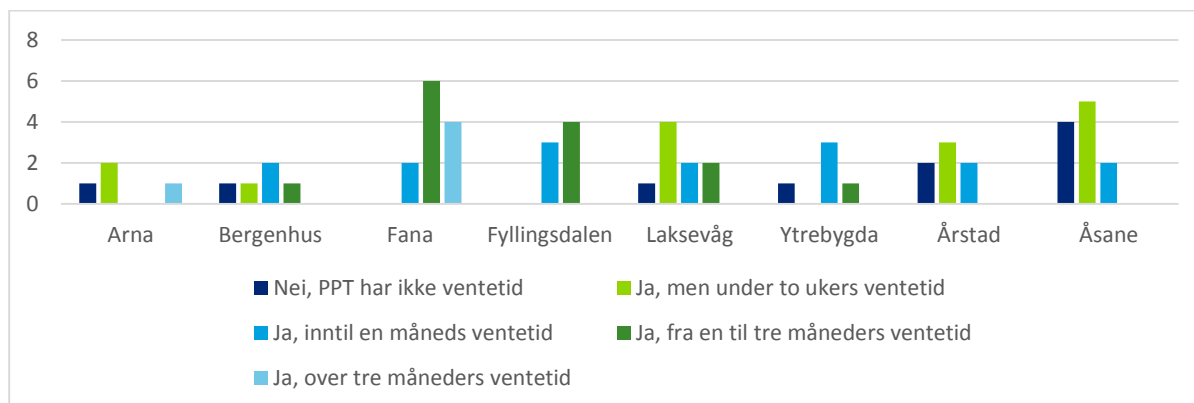
går frem av figuren under, svarer nesten 20 % av rektorene at PPT har mellom én og tre måneders ventetid, mens 7 % svarer at PPT har mer enn tre måneders ventetid.

Figur 11: Har PPT-kontoret som skolen er tilknyttet ventetid fra PPT mottar en henvisning og til PPT starter opp arbeidet med saken? N = 71



Undersøkelsen viser videre at rektorenes svar på dette spørsmålet varierer mellom bydelene. I Årstad og Åsane opplever færrest av rektorene at PPT har ventetid, mens ventetiden opplyses å være vesentlig lengre for skolene i Fana og Fyllingsdalen. I disse to bydelene er det ingen rektorer som oppgir at det er ingen eller mindre enn to ukers ventetid hos PPT. Svarfordelingen fremgår av figuren under.

Figur 12: Har PPT-kontoret som skolen er tilknyttet ventetid fra PPT mottar en henvisning og til PPT starter opp arbeidet med saken? Per bydel. N=60³¹



Stikkprøvegjennomgangen³² viser at det i flere av de gjennomgåtte sakene ikke fremgår av saksmappene som foreligger ved skolene når innkalling til førstegangssamtale hos PPT er sendt. Imidlertid viser gjennomgangen at PPT i tre av bydelene (Fyllingsdalen, Ytrebygda og Bergenhus) i flere av sakene har sendt brev til foreldre om ventetid før oppstart av sak. I stikkprøvene i Bergenhus der det ble varslet om ventetid, ble ventetiden anslått til fra tre måneder til et halvt år. I disse sakene var henvisning til PPT sendt i årene 2011 eller 2012. I senere saker er det kalt inn til første samtale innen ca. én måned. I de aktuelle stikkprøvene fra en skole i Fyllingsdalen har ikke PPT angitt hvor lang tid det vil ta før oppstart av saken, men det fremgår av datering at flere av disse sakene likevel starter opp innen én uke etter at brevet om ventetid er sendt ut, og i én sak er brev om ventetid og brev om oppstart av sak sendt ut samme dag.³³ I stikkprøvene fra Fyllingsdalen PPT der det har vært opplyst om ventetid før oppstart av arbeidet med saken, er PPT likevel ferdig med sin sakkyndige

³¹ Elleve rektorer har svart *vet ikke*, dersom disse regnes med vil N=71.

³² Som grunnlag for utvalg av stikkprøver ble hver skole bedt om å oversende til revisjonen anonymiserte oversikter over elever ved skolen som skoleåret 2012/13, skoleåret 2013/14 og så langt i skoleåret 2014/15 hadde fått vedtak om spesialundervisning for første gang. Det ble presisert at kun elever som ikke hadde hatt vedtak om spesialundervisning fra før (altså kun de nye sakene) skulle inngå. Etter utvalg av stikkprøver viste det seg likevel at oversikter fra enkelte av skolene inkluderte eldre saker, flyttesaker eller saker der eleven hadde hatt vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Kontroll av saksbehandlingstiden var derfor ikke relevant i alle stikkprøvene som ble gjennomgått. I 26 av 41 kontrollerte saker er det vurdert som relevant å vurdere saksbehandlingstiden.

³³ Henvisningene har skjedd i 2013-2014.

vurdering i løpet av én til fire måneder. I andre saker er det ingen dokumentasjon på at det er sendt ut brev om ventetid, men det foreligger likevel eksempler på at det har gått 2-3 måneder fra henvisning var mottatt til det ble sendt ut brev med innkalling til første samtale.

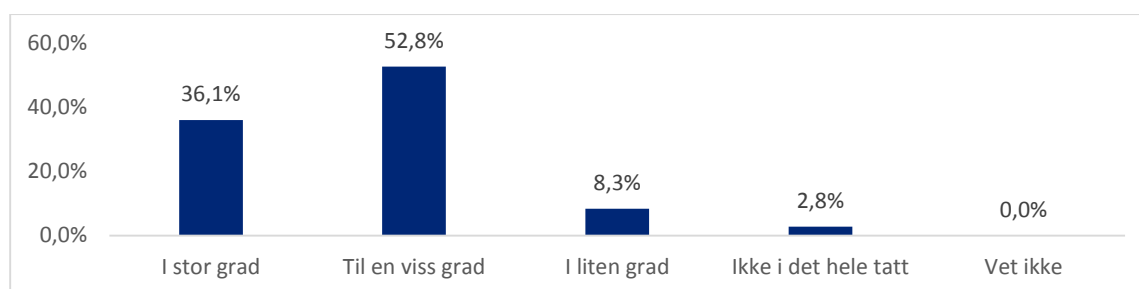
PPT-lederne viser til at det de siste årene er gjort flere grep som har redusert ventetiden. Ved ett av PPT-kontorene blir det for eksempel vist til at de har oppnådd ventetidsreduksjon ved tett oppfølging og målrettet arbeid med å omorganisere, omprioritere og sikre effektive arbeidsprosesser internt. Et annet PPT-kontor viser til at de har omdisponerte de ansattes tidsplanlegging ved regelmessig å sette av tid til inntakssamtaler i samsvar med kravene til ventetid.

Ved ett PPT-kontor blir det vist til at det tidligere kunne gå tre måneder fra mottak av henvisning til oppstart av sak, og leder anslår at de hadde anslagsvis 70-80 saker på venteliste. I dag har kontoret kun 11 saker på venteliste, og det blir vist til at dette ikke er reell ventetid, men saker der man venter på pedagogisk rapport fra skolen. Flere av PPT-lederne bekrefter at manglende pedagogisk rapport kan forsinke oppstart i en sak. PPT-lederne som er intervjuet viser til at andre vanlige årsaker til ventetid er personalutfordringer (for eksempel utskifting av personale) og ferieavvikling. Det blir også kommentert at PPT-kontorene har ulik praksis for registrering av startpunktet for en sak. Det blir vist til at noen PPT-kontor registrerer en sak så snart henvisningen er mottatt, mens andre PPT-kontor ikke registrerer saken før pedagogisk rapport fra skolen også er mottatt.

Saksbehandlingstid fra mottatt henvisning til sakkyndig vurdering foreligger

Det foreligger ikke oppdaterte oversikter som viser PPTs saksbehandlingstid i forbindelse med utarbeiding av sakkyndig vurdering. I intervju blir det gjennomgående vist til at både skolene og PPT opplever at det de siste årene har vært en reduksjon i saksbehandlingstiden når det gjelder PPTs utarbeidelse av sakkyndige vurderinger. De fleste som er intervjuet opplever at de sakkyndige vurderingene vanligvis blir utarbeidet *innen rimelig tid*. Som det går frem av figuren under, svarer et klart flertall av rektorene at de opplever at PPT enten *i stor grad* eller *til en viss grad* utarbeider sakkyndige vurderinger for elever ved skolen innen rimelig tid. Imidlertid er det også et mindretall på til sammen ca. 11 % av rektorene som svarer at de enten *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* opplever at sakkyndige vurderinger blir utarbeidet innen rimelig tid.

Figur 13: I hvilken grad opplever du at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger for elever ved skolen innen rimelig tid? N = 72



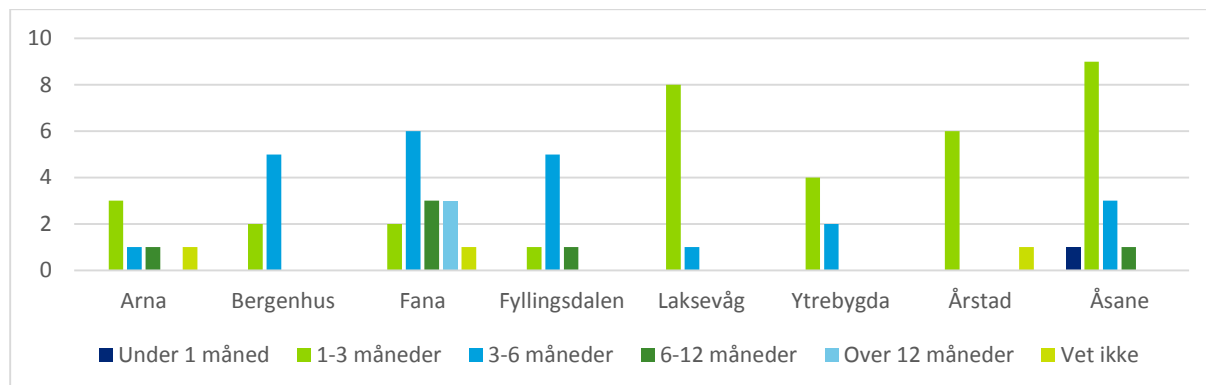
Det fremgår av intervju, stikkprøver og spørreundersøkelse at det fortsatt er utfordringer i enkeltsaker, og at det til dels er vesentlige variasjoner i saksbehandlingstiden mellom de ulike bydelene og fra skole til skole. Mens 78 % av rektorene i Laksevåg bydel svarer at de *i stor grad* opplever at sakkyndige vurderinger utarbeides innen rimelig tid, svarer bare 13 % av rektorene i Fana bydel det samme. I Fana svarer også 13 % av rektorene at PPT *ikke i det hele tatt* utarbeider sakkyndige vurderinger for elever ved skolen innen rimelig tid, mens ingen rektorer i andre bydeler har svart det samme. Både i Fana bydel og Fyllingsdalen bydel svarer rundt 25 % av rektorene *i liten grad* på dette spørsmålet.

På spørsmål om hva som regnes som vanlig saksbehandlingstid for PPTs utarbeidelse av sakkyndig vurdering³⁴, svarer rundt halvparten av rektorene én til tre måneder, 32 % svarer tre til seks måneder,

³⁴ I spørsmålsformuleringen ble det presisert at spørsmålet siktet til tiden fra en elev ved skolen blir tilmeldt PPT til den sakkyndige vurderingen foreligger.

9 % svarer seks til tolv måneder og 4 % svarer over 12 måneder.³⁵ Som det fremgår av figuren under er det også her store variasjoner både innen og mellom bydeler. Mens de fleste rektorene i Laksevåg bydel og Årstad bydel opplever at sakkyndig vurdering vanligvis utarbeides i løpet av en periode på én til tre måneder, opplever flere rektorer i Fana at sakene vanligvis tar over 12 måneder fra henvisning til sakkyndig vurdering foreligger.

Figur 14: Hvor lang tid tar det vanligvis fra en elev ved skolen blir henvist til PPT til den sakkyndige vurderingen foreligger? Svar fordelt på bydeler, nominelle tall. N=71



Stikkprøvegjenomgangen viser også store variasjoner når det gjelder hvor lang tid det tar fra henvisning til PPT og frem til sakkyndig vurdering foreligger. I ni av 26 saker der det dreier seg om første gangs vurdering av behov for spesialundervisning, har det gått ett år eller mer fra henvisning til PPT til sakkyndig vurdering foreligger. I én sak hadde det på kontrolltidspunktet gått tre år og ni måneder fra henvisning, men det var fremdeles ikke utarbeidet sakkyndig vurdering i saken. I syv saker er sakkyndig vurdering utarbeidet innen tre måneder fra henvisning.

Tabell 4: Tid fra henvisning PPT til sakkyndig vurdering foreligger, fordelt på bydel. Stikkprøvekontroll, til sammen 26 saker.³⁶

Bydel	1-3 mnd.	3-6 mnd.	6-12 mnd.	1-2 år	Over 2 år
Bergenhus		1	3	4	
Fana		1			1
Fyllingsdalen	3	2			
Laksevåg	2	1		1	
Ytrebygda	2	1		2	
Åsane		1		1	
SUM	7	7	3	8	1

I én sak der det har tatt ca. 11 måneder fra henvisning til sakkyndig vurdering foreligger, blir det i den sakkyndige vurderingen vist til at det på grunn av lav bemanning hos PPT tok ca. ½ år før arbeidet med saken ble startet opp.

I intervju blir det vist til flere forhold som kan påvirke PPTs saksbehandlingstid, og medføre både at denne blir lang i enkelte saker, og at det kan være variasjon mellom PPT-kontorene:

³⁵ N=71, 4,2 % svarer *vet ikke*

³⁶ Til sammen inngikk 41 saker i stikkprøvekontrollen. Antallet kontrollerte saker varierer per skole ut fra elevtallet ved skolen. Ved enkelte skoler viste det seg i tillegg at flere av sakene som var valgt ut til stikkprøvekontroll ikke dreide seg om første gangs vurdering av behov for spesialundervisning, og det var dermed ikke relevant å vurdere saksbehandlingstiden. Til sammen var det relevant å kontrollere saksbehandlingstiden i 26 av de 41 sakene.

- Arbeidsbelastning og lav bemanning hos PPT. Det blir vist til at noen kontorer, som Fana PPT, har fått økt saksmengde per ansatt og økt sakskompleksitet, uten at bemanningen er økt.
- Utskifting av personale i PPT. Flere av de som er intervjuet viser til at utskifting av kontaktpersoner kan føre til lenger saksbehandlingstid. En rektor viser til at det har hendt at elever har blitt «glemt» av PPT i forbindelse med at skolen har fått nye kontaktpersoner i PPT. I slike tilfeller har skolen måttet etterlyse progresjon i aktuelle saker.
- Mangelfullt forarbeid fra skolene. PPT opplever at det er til dels store mangler i forarbeidet som er gjort ved skolene før henvisning, for eksempel at pedagogisk rapport ikke alltid legges ved henvisningen. Det hender også at skolens kartlegging av elevens utfordringer etter PPTs vurdering ikke er grundig nok.
- Foreldre møter enkelte ganger ikke til møter PPT kaller inn til, noe som kan føre til forsinkelser.
- Tidspunkt for henvisning. Ferieavvikling kan føre til lenger saksbehandlingstid i noen saker.
- Lang utredningstid hos BUP³⁷. Det blir gjennomgående i intervju vist til at saksbehandlingstiden kan bli forlenget når BUP er involvert i en sak. I de tilfellene der PPT venter med å skrive sakkyndig vurdering til BUP er ferdig med sin utredning, er det eksempler på saksbehandlingstid som går over flere år. Ved flere PPT-kontor blir det vist til at PPT utarbeider sakkyndig vurdering på selvstendig grunnlag, og ikke venter på at BUP skal ferdigstille sin utredning. Andre PPT-kontor har hatt som praksis å avvente BUPs utredning, men det blir vist til at denne praksisen er under endring.

Tid fra sakkyndig vurdering foreligger til vedtak blir fattet

Det foreligger ingen oversikter over hvor lang tid det tar fra sakkyndig vurdering foreligger, til det blir fattet enkeltvedtak ved skolene. Rundt 30 % av rektorene opplyser i spørreundersøkelsen at de vanligvis fatter enkeltvedtak innen to uker etter at sakkyndig vurdering foreligger. Ca. 60 % opplyser at det vanligvis går mellom to uker og en måned, mens ca. 10 % av rektorene opplyser at de vanligvis fatter enkeltvedtak innen en til tre måneder etter at sakkyndig vurdering foreligger.

Flere rektorer viser i fritekstfelt i spørreundersøkelsen til at tiltak normalt allerede er satt i gang, eller blir satt i gang umiddelbart, mens det kan ta noe lengre tid før det formelle vedtaket blir utarbeidet. Det blir i intervju vist til at noen rektorer for en del år siden ventet lenge fra de sakkyndige vurderingene var klare til de fattet enkeltvedtak, og noen fattet ikke vedtak før fra neste skoleår.

Forvaltningsrevisjonen på spesialundervisningsområdet fra 2010 satte fokus på dette, og fra fagavdelingen blir det i intervju vist til at det har skjedd en betydelig forbedring på dette punktet, slik at dette ikke lenger er et reelt problem.

Det fremgår likevel av stikkprøvekontrollen at det i noen tilfeller fortsatt går lang tid fra den sakkyndige vurderingen er ferdig og frem til vedtak fattes ved skolen. I 14 av 26 saker har det gått tre måneder eller mer fra sakkyndig vurdering er utarbeidet og frem til vedtak er fattet. I elleve av disse sakene har det gått mellom tre og fem måneder, mens det i én sak har tatt over ett år før vedtak ble fattet. Det foreligger dokumentasjon på at det har blitt gitt spesialundervisning dette året, men tilsynelatende er det ikke fattet enkeltvedtak før fra skoleåret etter. I en annen sak ved samme skole har det også gått mer enn ett år før vedtak ble fattet. I denne saken er sakkyndig vurdering stemplet mottatt ved skolen ca. to år etter at den er datert.

Stikkprøvekontrollen viser videre at det i fem av 26 saker er fattet vedtak innen én måned etter at sakkyndig vurdering er mottatt ved skolen.

Rektorene understreker gjennomgående at saksbehandlingstid ikke nødvendigvis får praktiske konsekvenser for elevens tilbud. De viser i intervju til at skolene har fokus på å sette inn tiltak, slik at dato for vedtaket i større grad er en formalitet enn en reell endring i tilbudet til eleven.

³⁷ Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk er en del av spesialisthelsetjenesten.

Samlet saksbehandlingstid

Det foreligger ingen oversikter over samlet saksbehandlingstid i kommunen fra henvisning til PPT til enkeltvedtak om spesialundervisning blir fattet. Stikkprøvekontrollen viser at samlet saksbehandlingstid fra henvisning til PPT og frem til vedtak blir fattet i to av 26 saker har vært mer enn to år. I tillegg er det ni saker der det til sammen har gått mellom ett og to år fra henvisning til vedtak er fattet. I to saker (ved samme skole) er vedtak fattet innen tre måneder etter henvisning til PPT. I de øvrige kontrollerte sakene har den samlede saksbehandlingstiden vært mellom tre og tolv måneder.

I spørreundersøkelsen som ble sendt til foreldre ved de åtte utvalgte skolene, er det enkelte foreldre som har benyttet fritekstfelt til å kommentere saksbehandlingstiden. To foreldre viser i sine kommentarer til at de i henholdsvis to og tre år har ventet på utredning fra BUP, og dermed også har ventet på sakkyndig vurdering. Begge foreldrene viser til at skolen ikke har satt i verk tilstrekkelige tiltak i mellomtiden, og den ene uttrykker bekymring for at lærere og skolen ikke tar tak i problemer raskt nok. Videre er det en respondent som kommenterer at PPT har brukt ni måneder på å utarbeide sakkyndig vurdering, noe foreldrene mener er kritikkverdig sett i forhold til barnets helsetilstand og sakens alvorlighetsgrad. Skolen har i dette tilfellet fattet vedtak om spesialundervisning før den sakkyndige vurderingen er klar, men foreldrene mener at spesialundervisningstilbudet ikke er godt nok utformet, og at dette skyldes at skolen mangler den sakkyndige vurderingen og målrettede veiledningen fra PPT.

5.2.2 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at det foreligger en rekke eksempler på at vurdering av elevenes behov for spesialundervisning verken blir gjort uten ugrunnet opphold, jf. fvl. § 11a, eller innen rimelig tid.

Det er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende at det fremdeles forekommer både ventetid, lang saksbehandlingstid hos PPT, og at det ved skolene kan gå flere måneder fra sakkyndig vurdering foreligger til det blir fattet enkeltvedtak om spesialundervisning. Revisjonen mener også det er bekymringsverdig at det fremdeles er store forskjeller mellom bydelene. Dette er utfordringer som har vedvart over flere år, og det blir pekt på flere kjente årsaker både til lang saksbehandlingstid og forskjeller mellom bydelene. Det er positivt at det gjennomgående blir presisert at saksbehandlingen har blitt redusert de senere årene, men undersøkelsen viser likevel at det arbeidet som er gjort for å redusere saksbehandlingstiden ikke har vært tilstrekkelig for å etterleve lovkrav, eller de krav som er stilt av Bergen bystyre. Revisjonen mener kommunen må sette inn ytterligere tiltak for å redusere saksbehandlingstiden, og at man bør iverksette målrettede tiltak for å redusere risikoen for lang saksbehandlingstid som følger av de forholdene som blir påpekt i undersøkelsen.

Revisjonen mener at kommunen også bør sikre lik praksis når det gjelder registrering av startpunktet for en sak hos PPT. Dette er viktig for å sikre korrekt og sammenlignbar informasjon om ventetid og saksbehandlingstid.

Kommunens systemer for å følge opp saksbehandlingstiden blir omtalt i avsnitt 5.4.

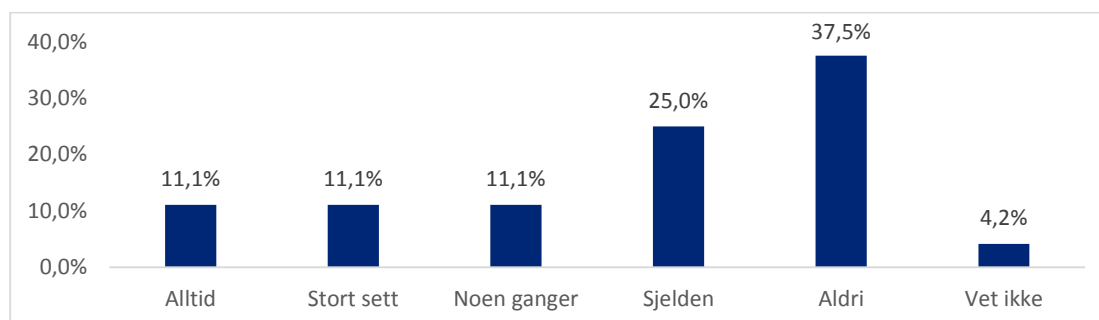
5.3 I hvilken grad blir det sendt foreløpig svar til eleven eller elevens foreldre i tilfeller der en henvendelse ikke kan besvares i løpet av en måned etter at den er mottatt?

5.3.1 Datagrunnlag

Fagavdelingen opplyser at det som en oppfølging av forvaltningsrevisjonen fra 2010 i PPT-ledermøte i mai samme år ble presisert hvilke regler som gjelder for foreløpig svar, herunder at det er skolen som skal gi slikt svar.³⁸ Det ble også i en presentasjon for spesialpedagogiske team i mai 2010 vist til krav om foreløpig svar.³⁹ I spesialpedagogisk håndbok for Bergen kommune blir det vist til krav om utsending av foreløpig svar. Her fremgår det at «(...) Dersom PP tjenesten trenger så lang tid på sin sakkyndige vurdering at kommunen/ skolen ikke kan overholde forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandlingstid, skal PP tjenesten gi Pedagogisk Fagsenter/ skolen melding om dette slik at Pedagogisk fagsenter/skolen kan gi barnets foreldre og/ eller eleven et foreløpig svar der det gis orientering om når vedtak vil bli gjort.»⁴⁰ Også på kommunens nettside, under informasjon om søknadsprosessen knyttet til spesialundervisning, blir det opplyst at «Kommunen skal behandle saken så snart som mulig. Hvis saken ikke kan avgjøres innen én måned, skal du ha skriftlig beskjed om grunnen til dette. Du skal samtidig få opplyst når det antas at vedtaket blir fattet.»⁴¹

Spørreundersøkelsen viser likevel store variasjoner i skolenes praksis rundt utsending av foreløpig svar. Bare 11,1 % av rektorene svarer at de alltid sender skriftlig foreløpig svar til eleven eller elevens foreldre i tilfeller der det går mer enn én måned fra tilvising til PPT og frem til det kan fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. 37,5 % svarer at de aldri sender ut foreløpig svar til elev eller elevens foreldre. Svarfordelingen fremgår av figuren under.

Figur 15: Sender skolen ut foreløpig svar (skriftlig) til eleven eller elevens foreldre i tilfeller der det går mer enn en måned fra henvisning til PPT og frem til det kan fattes enkeltvedtak om spesialundervisning? N=72



Stikkprøvegjennomgangen viser at det ikke i noen av de kontrollerte sakene er dokumentert at det er sendt ut foreløpig svar fra skolen til foresatte i saker der det går mer enn en måned fra henvisning til PPT frem til vedtak kan fattes. PPT har i enkelte tilfeller sendt brev om ventetid og/eller brev der det blir informert om videre plan for utredning. Det er ikke i noen saker informert om når man kan forvente at avgjørelse i saken kan tas.

Det fremgår av intervjuene at rektorene i liten grad kjenner til at kommunen har gitt føringer om at skolene skal sende ut foreløpig svar til foreldrene, og rektorene kjenner heller ikke til at det er skolen som har ansvar for å sende et slikt foreløpig svar. Flere av rektorene kommenterer at ikke all dialog med foreldre er skriftlig, og at god muntlig dialog med foreldre likevel gjør at informasjon om ventetid og saksbehandlingstid blir formidlet.

³⁸ Følgende fremgår av denne presentasjonen: «Når oppmeldingsskjema mottas, skal PPT vurdere hvor lang saksbehandlingstid som trengs for å ferdigstille den sakkyndige vurderingen. I de fleste tilfeller må PPT straks melde fra til skolen om dette slik at skolen kan gi et midlertidig svar til foreldrene og/ eller eleven om når vedtak kan forventes» Kilde: Presentasjon holdt for PPT-ledere i Bergen kommune. 21.mai 2010.

³⁹ «Foreløpig svar dersom det antas å gå mer enn én måned. – Straks, - Årsaken til utsettelse, - Anslå når vedtak kan gjøres» Kilde: Spesialundervisning – saksgang. Presentasjon holdt for Spesialpedagogiske team 11.mai 2010.

⁴⁰ http://www3.bergen.kommune.no/BKSAK_filer/bksak/2014/BEBY/2014210125-4574693.pdf Kilde: Spesialpedagogisk håndbok. Datert 25.august 2010

⁴¹ <https://www.bergen.kommune.no/tjenestetilbud/helse/psykisk-helse/pedagogisk-psykologisk-tjeneste/spesialundervisning-i-grunnskolen>

5.3.2 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at de fleste rektorer i kommunen selv opplyser at de sjelden eller aldri sender foreløpig svar i henhold til forvaltningsloven § 11a, og at mange heller ikke er kjent med at dette er deres ansvar. Selv om krav til utsendelse av foreløpig svar fremgår av kommunens spesialpedagogiske håndbok, er det ikke i noen av de sakene revisjonen har gjennomgått sendt foreløpig svar jf. fvl. § 11a. Dette til tross for at det ikke i noen av de kontrollerte sakene har blitt fattet enkeltvedtak innen én måned etter at PP-tjenesten har mottatt henvendelsen.

Kommunens praksis på dette området er ikke i samsvar med forvaltningsloven § 11a om foreløpig svar, og det må etter revisjonens vurdering iverksettes tiltak for å sikre at lovkrav blir etterlevd.

5.4 Har Bergen kommune etablert tilfredsstillende systemer for å følge opp og sikre at tidsfrister knyttet til vurderingen av behov for spesialundervisning blir etterlevd?

5.4.1 Datagrunnlag

Det foreligger ikke oppdaterte oversikter over ventetid og saksbehandlingstid knyttet til vurdering av behov for spesialundervisning i Bergen kommune. Herunder verken oversikter over ventetid og saksbehandlingstid hos PPT i forbindelse med arbeid med sakkyndige vurderinger, eller hos skolene når de skal fatte vedtak om eventuell rett til spesialundervisning. Revisjonen har blitt forelagt en oversikt fra mars 2012, der det fremgår i hvilken grad hvert enkelt PPT-kontor overholder krav om å kalle inn til førstesamtale innen 14 dager, og om den totale saksbehandlingstiden er innenfor tre måneder. Det blir opplyst at denne oversikten ble utarbeidet basert på en ringerunde til PPT-kontorene der denne informasjonen ble etterspurt. For to av PPT-kontorene mangler opplysninger.

I et skriv til revisjonen presiserer fagavdelingen at ventetid følges opp i faste møter mellom PPT-lederne og ledelse/administrasjon ved byråsavdelingen.⁴² Det fremgår samtidig av intervju at det ikke er noen rutine for jevnlig å etterspørre eller kontrollere saksbehandlingstid eller ventetid hos PPT.

Revisjonen får i intervju opplyst at saksbehandlingssystemet som blir benyttet av PPT er tilrettelagt slik at det er mulig å ta ut data om saksbehandlingstid, men per i dag er det ingen som har fått i oppgave å følge opp saksbehandlingstiden. Saksbehandlingstid blir derfor kun etterspurt sporadisk dersom man må skaffe oversikter for eksempel i forbindelse med politiske saker. Fra fagavdelingen blir det kommentert at de nok i enda større grad kan følge opp saksbehandlingstiden hos PPT-kontorene, og at ansvar for slik oppfølging kanskje vil komme med omorganiseringen som er under planlegging.

PPT-ledere gir i intervju uttrykk for at det frem til nå i liten grad har vært en tydelig styring og oppfølging av PPT-kontorenes arbeid, blant annet når det gjelder saksbehandlingstid. PPT-lederne viser gjennomgående til at fagavdelingen har formidlet forventninger til PPTs arbeid, men at det ikke er etablert system for å følge opp om føringene etterleves, og dette har ført til ulike praksiser ved de ulike PPT-kontorene. Flere av PPT-lederne viser til at de kunne tenkt seg en mer strukturert og tydelig oppfølging fra byråsavdelingen, blant annet når det gjelder gjennomgang av kapasitet og status for saksbehandlingstid og ventetid.

Leder ved ett av PPT-kontorene viser for eksempel til at de har opplevd uforholdsmessig stor og økende arbeidsmengde per ansatt, noe som har påvirket mulighetene til å ferdigstille sakene innen rimelig tid. PPT-leder viser til at vedkommende flere ganger har meldt fra til sine overordnede om utfordringene, men at dette ikke har ført til at kontoret har fått hjelp eller fått tilført ekstra ressurser. PPT-leder viser til en opplevelse av at PPT-kontorene i Bergen kommune i slike situasjoner må håndtere utfordringer alene, og at dette bidrar til vesentlig ulike praksiser ved de ulike kontorene.

⁴² Notat sendt til revisjonen 9.februar 2015

5.4.2 Revisjonens vurdering

Det er etter revisjonens vurdering ikke etablert tilfredsstillende system og rutiner for å følge opp og sikre etterlevelse av tidsfrister i forbindelse med PPTs og skolenes arbeid med å vurdere elevenes behov for spesialundervisning. Fra 2010 har det blitt stilt spesifikke krav angående ventetid når det gjelder PPT, og krav i regelverket har blitt presisert overfor både PPT og skolene. Det har likevel ikke blitt fulgt systematisk opp om disse kravene blir etterlevd, og eventuelle årsaker til manglende etterlevelse. Undersøkelsen viser at det fremdeles forekommer til dels lang saksbehandlingstid, og revisjonen mener det er behov for å etablere systemer for å følge opp saksbehandlingstiden mer systematisk enn det som har blitt gjort frem til nå.

6. Involvering av elever og foreldre

I hvilken grad etterleves opplæringslovens krav til involvering av eleven eller elevens foreldre i forbindelse med saksbehandlingsprosessen?

6.1 Revisjonskriterier

Opplæringsloven § 5-4 andre og tredje ledd stiller krav til involvering av eleven og/eller elevens foreldre i flere faser av saksbehandlingen:

«(...) **Før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak** om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentast samtykke frå eleven eller frå foreldra til eleven. Med dei avgrensingane som følgjer av reglane om teieplikt og § 19 i forvaltningslova, 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.

Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, **formast ut i samarbeid med eleven og foreldra** til eleven, og det skal **leggjast stor vekt på deira syn.**» (vår utheving)

Forvaltningsloven § 11 omhandler forvaltningsorganenes veiledningsplikt. Her går blant annet følgende frem:

«Forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.»

Utfyllende revisjonskriterier på dette området går frem av vedlegg 2 til rapporten.

6.2 I hvilken grad blir det hentet inn samtykke fra eleven eller elevens foreldre før det blir gjort sakkyndig vurdering?

6.2.1 Datagrunnlag

Det fremgår av kommunens spesialpedagogiske håndbok at foreldre eller elev skal gi samtykke til at PPT kan utarbeide sakkyndig vurdering, og det fremgår at dette i praksis gjøres ved å fylle ut og skrive under et henvisningsskjema. Bergen kommune har utarbeidet et elektronisk henvisningsskjema som alle skolene skal benytte ved henvisninger til PPT. Dette har erstattet et mer manuelt skjema som tidligere har blitt benyttet. I det elektroniske henvisningsskjemaet skal skolen krysse av for om foreldre har samtykket til henvisningen. Det fremgår ikke på hvilken måte skolen skal innhente slikt samtykke, og det foreligger heller ikke noen felles mal for samtykkeerklæring eller lignende som gjelder henvisning til PPT.

Flere av de som er intervjuet viser til uklare retningslinjer rundt bruken av det nye henvisningsskjemaet, både når det gjelder hvem som skal fylle ut og sende inn henvisningsskjemaet, og om foreldre eventuelt skal signere et tilleggskjema. Én av skolene hadde lenge en praksis der foreldre selv skulle fylle ut og sende inn elektronisk henvisningsskjema til PPT, eventuelt med hjelp fra skolen. Rektor viser til at denne praksisen ble innført i samsvar med føringer formidlet fra deres PPT-

kontakt, og at skolen etter nye føringer nå selv tar ansvaret for den elektroniske henvisningen, men da i samarbeid med foresatte.

Samtlige rektorer svarer i spørreundersøkelsen at de *alltid* henter inn samtykke fra eleven eller foreldrene til eleven før PPT gjør sin sakkyndige vurdering av behov for spesialundervisning.⁴³ Stikkprøvegjenomgangen viser at ikke alle samtykkene er dokumentert for eksempel i form av en signert erklæring eller lignende. I flere saker fremgår det av referat fra samarbeidsmøte med foreldre at foreldrene har uttrykt ønske om eller sagt seg enig i at barnet blir henvist til PPT for en sakkyndig vurdering. I spørreundersøkelsen til foreldre til barn som går på de åtte utvalgte skolene svarer 56 % av foreldrene at skolen i deres sak har hentet inn skriftlig samtykke før henvisning til PPT, og 25 % svarer at slikt samtykke ikke ble innhentet.⁴⁴ Svarene indikerer at det kan være varierende praksis mellom skolene. Ved en av skolene svarer ingen av foreldrene at det ble hentet inn skriftlig samtykke, mens alle foreldrene på en annen skole svarer at samtykke ble innhentet eller at de ikke vet om dette ble gjort.⁴⁵ Det fremgår av intervju at de fleste rektorene mener dialogen i forkant i tilstrekkelig grad sikrer samtykke fra foreldre før henvisning til PPT, selv om samtykke ikke alltid skriftliggjøres. Én av skolene har likevel nylig innført fast rutine om å skriftliggjøre foreldrenes samtykke før henvisning til PPT i eget skjema. Det varierer mellom skolene hvem som har ansvar for dialogen med foreldrene før henvisning og hvordan dialogen foregår.

6.2.2 Revisjonens vurdering

Det hentes ikke alltid inn skriftlig samtykke fra elevens foreldre eller eleven selv før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering. I regelverket er det heller ikke krav til samtykkets form, eller at det skal skriftliggjøres. Revisjonen vil likevel påpeke at manglende skriftliggjøring medfører at det ikke alltid kan dokumenteres at samtykke er gitt. Dette fører til manglende etterprøvbarehet, og at skolen/skoleeier i etterkant ikke har mulighet til å dokumentere at samtykke foreligger.

Revisjonen mener at kommunen bør vurdere å stille mer spesifikke krav til i hvilken grad og eventuelt hvordan samtykke skal dokumenteres. Videre mener revisjonen at det er viktig å klargjøre hva som er forventet for at skolen ved henvisning til PPT skal kunne krysse av for at det er hentet inn samtykke fra foreldre, slik at det er en felles forståelse av hva som ligger i dette kravet på tvers av kommunens skoler og PP-tjenester.

6.3 I hvilken grad blir eleven eller elevens foreldre informert om retten til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen, og til å uttale seg før det blir gjort vedtak?

6.3.1 Datagrunnlag

Det fremgår av Bergen kommunes spesialpedagogisk håndbok at foreldre og/eller eleven skal gis anledning til å lese gjennom og uttale seg om den sakkyndige vurderingen før den ferdigstilles og sendes til skolen.⁴⁶ Det er ikke gitt nærmere retningslinjer for hvordan dette skal gjøres i praksis.

En rekke rektorer presiserer i spørreundersøkelsen som er gjennomført at det er PPTs ansvar å sikre at elevens foreldre eller eleven selv får mulighet til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen, og til å uttale seg. Det fremgår av intervjuene at det er vanlig praksis at PPT kaller inn foreldre, og i en del tilfeller også skolen, til et tilbakemeldingsmøte når sakkyndig vurdering er ferdig utarbeidet. På tilbakemeldingsmøtet blir den sakkyndige vurderingen gjennomgått, og dersom skolen deltar, kan også representanter for skolen informere om hvordan skolen planlegger å følge opp vurderingen. Noen PPT-kontor/skoler har bare ett felles møte, der både foreldre og skole deltar

⁴³ N=71

⁴⁴ N=84. 19 % har svart *vet ikke*. Spørsmålet ble kun stilt til foreldre som tidligere i undersøkelsen hadde svart *ja* på spørsmål om barnet har blitt henvist til PPT for å få en sakkyndig vurdering av eventuelle behov for spesialundervisning.

⁴⁵ Hentet skolen inn skriftlig samtykke fra deg/dere eller ditt barn (dersom over 15 år) før det ble sendt henvisning til PPT? N=84

⁴⁶ Side 20

sammen med PPT. Ved andre PPT-kontor/skoler har foreldre først et eget møte med PPT med gjennomgang av vurderingen, og deretter et møte der også skolen deltar. Stikkprøvegjennomgangen viser at møtereferat fra tilbakemeldingsmøter i varierende grad er arkivert i saksmappene.

På spørsmål til foreldre i spørreundersøkelsen svarer 60,5 % at de ble gitt muligheten til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen når den var ferdig, mens 5,8 % svarer at de ikke ble gitt en slik mulighet. 14 % svarer *delvis*.⁴⁷ Videre fremgår det av spørreundersøkelsen at 58 % av foreldrene opplever at de har blitt gitt mulighet til å uttale seg før skolen fattet vedtak. 28 % svarer at de ikke har fått en slik mulighet, og de resterende 14 % har svart vet ikke/ husker ikke.⁴⁸

6.3.2 Revisjonens vurdering

Det er positivt at det gjennomgående blir vist til at det arrangeres tilbakemeldingsmøter for å sikre at foreldrene og/eller eleven selv får mulighet til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen, og til å uttale seg før det fattes vedtak. Samtidig er det en betydelig andel av foreldrene som har besvart undersøkelsen som ikke opplever at de har fått mulighet til å uttale seg. Det er et relativt lite utvalg foreldre som har uttalt seg om dette, men revisjonen mener likevel at svarene gir grunnlag for å stille spørsmål ved om rutinene for å sikre samhandling med og involvering av foreldrene og/eller eleven selv i denne fasen er tilstrekkelig gode.

Revisjonen mener at kommunen bør vurdere å utarbeide tydeligere retningslinjer for hvordan man skal sikre samhandling og involvering i denne fasen, og hvem som har ansvar for disse prosessene. Dette kan bidra til å sikre en lik praksis på tvers av bydeler og skoler, samt skape økt forutsigbarhet i prosessene.

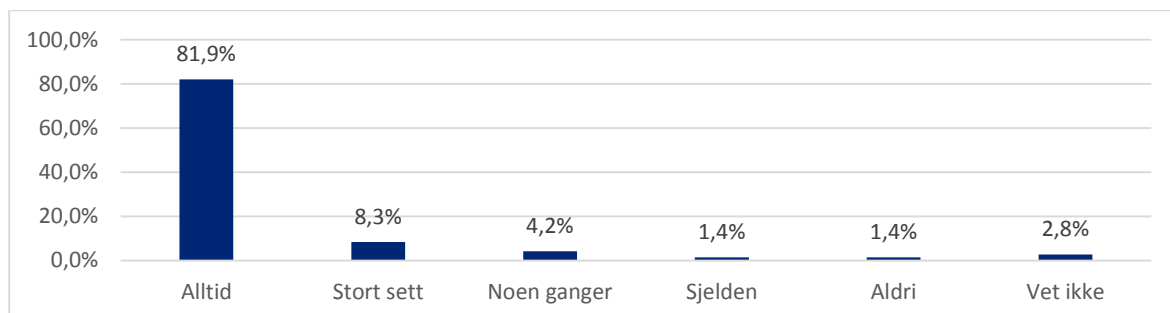
6.4 I hvilken grad blir det hentet inn samtykke fra eleven eller fra elevens foreldre før det blir gjort vedtak om å sette i gang spesialundervisning?

6.4.1 Datagrunnlag

Det fremgår av Bergen kommunes spesialpedagogisk håndbok at rektor ikke kan fatte vedtak uten samtykke fra elevens foreldre, og at man må innhente skriftlig samtykke til at spesialundervisning kan gis dersom dette ikke allerede foreligger. Det blir i håndboken vist til at skriftlig søknad kan regnes som samtykke, og at man i tilfeller der det ikke foreligger skriftlig søknad må sende et forhåndsvarsel om hvilket vedtak som planlegges.⁴⁹

I spørreundersøkelsen oppgir et klart flertall av rektorene at skolen *alltid* henter inn samtykke fra eleven eller fra elevens foreldre før det blir fattet vedtak om å sette i gang spesialundervisning. Svarfordelingen fremgår av figuren under.

Figur 16: Henter skolen inn samtykke fra eleven eller fra elevens foreldre før det blir gjort vedtak om å sette i gang spesialundervisning? N = 72



⁴⁷ I tillegg svarer 11,6 % at det ikke er aktuelt fordi den sakkyndige vurderingen per i dag ikke er ferdig og 8,1 % svarer at de ikke vet/ ikke husker. N=86

⁴⁸ Ble du/dere gitt mulighet til å uttale dere før skolen fattet vedtak? Spørreundersøkelse til foreldre. N=64

⁴⁹ Side 20

I spørreundersøkelsen til foreldrene svarer 74 % at det i deres sak er hentet inn samtykke før det ble gjort vedtak om å sette i gang spesialundervisning, mens 12 % av foreldrene svarer at det *ikke* er hentet inn slikt samtykke.⁵⁰

Det fremgår av intervju at flere av skolene har en praksis der foreldre blir bedt om å fylle ut en søknad om spesialundervisning før det fattes vedtak. Skolene har varierende praksis i de tilfellene foreldre ikke fyller ut søknaden. Ved noen skoler fattes det vedtak når sakkyndig vurdering er lagt frem og foreldrene har gitt muntlig uttrykk for samtykke, mens andre skoler følger opp foreldrene for å sikre at søknad om spesialundervisning foreligger og er signert av foreldrene.

Stikkprøvene viser at det er store variasjoner mellom skolene når det gjelder i hvilken grad samtykke dokumenteres og arkiveres i saksmappen. Noen skoler dokumenterer samtykke i egen søknad fra foreldre, andre skoler arkiverer møtereferat der samtykke fremgår, mens andre skoler ikke har dokumentert samtykke før vedtak. Stikkprøvene viser at det også er noen variasjoner mellom sakene innad på skolene når det gjelder i hvilken grad samtykke dokumenteres.

6.4.2 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen viser at det i all hovedsak hentes inn samtykke i samsvar med krav i opplæringsloven. Samtidig går det frem at det forekommer unntak der lovkrav ikke blir fulgt, og det varierer i hvilken grad samtykker blir dokumentert.

Revisjonen mener kommunen bør sikre at det alltid hentes inn samtykke i samsvar med opplæringsloven § 5-4. Av hensyn til etterprøvbareheten i sakene, mener også revisjonen at det bør sikres at samtykke fra foreldre eller eleven selv dokumenteres og arkiveres i elevens mappe.

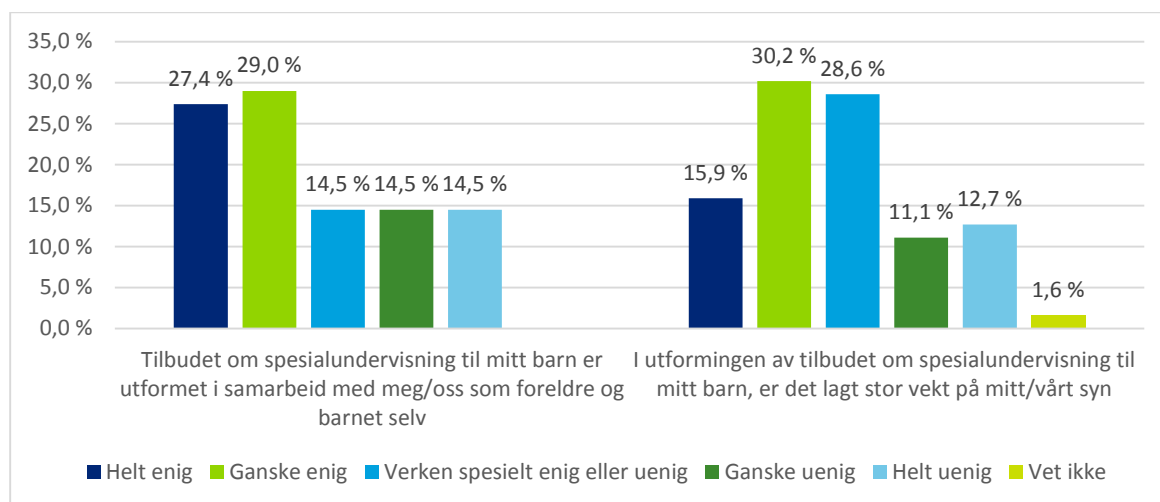
6.5 I hvilken grad er foreldre til elever der behov for spesialundervisning har blitt vurdert, tilfredse med hvordan de har blitt involvert i prosessen?

6.5.1 Datagrunnlag

Til sammen 29 % av foreldrene som har besvart spørreundersøkelsen som ble sendt til foreldre ved åtte utvalgte skoler, er enten *helt uenig* eller *ganske uenig* i at tilbudet om spesialundervisning er utformet i samarbeid med dem som foreldre og barnet selv. Til sammen 23,8 % er enten *helt uenig* eller *ganske uenig* i at det er lagt stor vekt på deres syn i utformingen av tilbudet. Svarene går frem av figuren under.

⁵⁰ N=58

Figur 17: Spørsmål om involvering ved utforming av spesialundervisningen. Spørreundersøkelse til foreldre. N=62 og N=63



Videre svarer til sammen 41 % av foreldrene som har besvart spørreundersøkelsen at de enten *i stor grad* eller *til en viss grad* har fått informasjon fra skolen om elevens rettigheter, og skolens ansvar og forpliktelser, når det er tvil om hvorvidt eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.⁵¹ 58 % svarer at de enten *i liten grad* eller *ikke i det hele tatt* har fått slik informasjon.⁵² Det er store variasjoner mellom skolene. Ved én skole svarer 83,3 % av foreldrene at de *i stor grad* har fått informasjon om elevens rettigheter, på de andre skolene har under en tredjedel svart det samme. Ved tre av skolene svarer rundt 40 % av foreldrene at de *ikke i det hele tatt* har fått informasjon om elevens rettigheter og skolens ansvar og forpliktelser.⁵³

På spørsmål om hvordan foreldre har opplevd dialogen med skolen i forbindelse med at PPT har gjort en sakkyndig vurdering, svarer til sammen 41 % at dialogen har vært *svært god* eller *ganske god*, mens til sammen 23,2 % svarer *ganske dårlig* eller *svært dårlig*.⁵⁴ Tilsvarende svarer til sammen 44,2 % at dialogen med PPT i forbindelse med utarbeidelse av sakkyndig vurdering har vært enten *svært god* eller *ganske god*, mens til sammen 16,3 % svarer *ganske dårlig* eller *svært dårlig*.⁵⁵ 9,3 % svarer at de ikke har hatt noen dialog med PPT i denne forbindelse.⁵⁶ Svarene fremgår av figuren under.

⁵¹ 20 % svarer *i stor grad*, 21 % svarer *til en viss grad* N=180

⁵² 28 % svarer *i liten grad* og 29 % svarer *ikke i det hele tatt* N=180

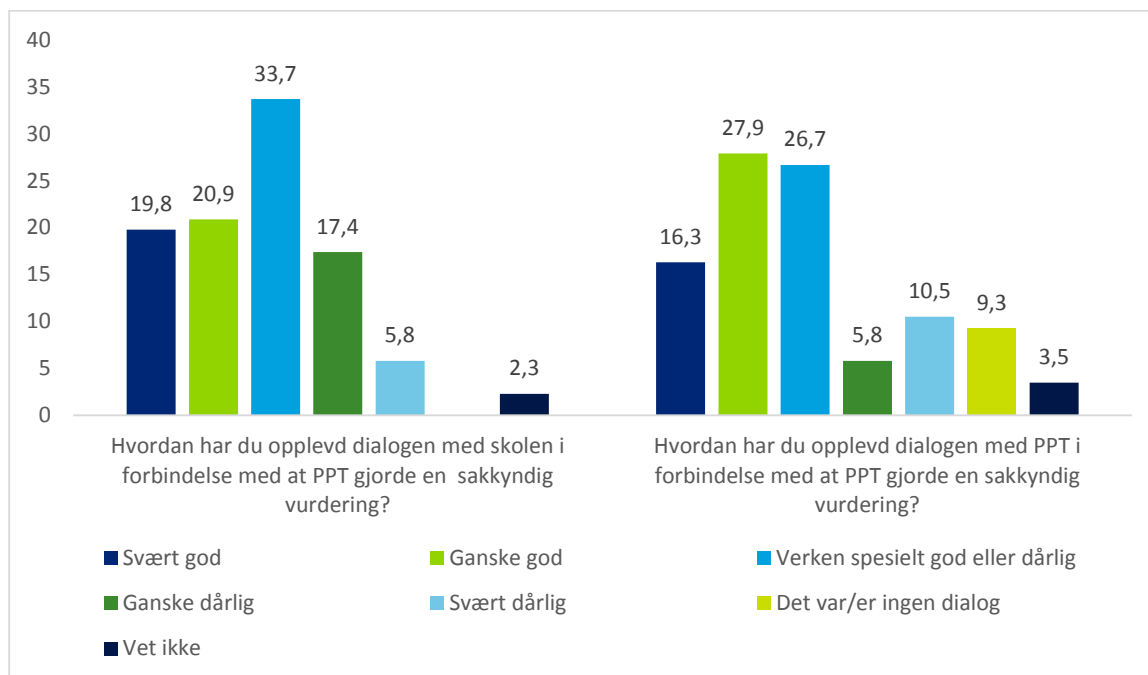
⁵³ Ulikt og til dels lavt antall respondenter ved de ulike skolene, medfører at enkeltrespondenter kan få store prosentvise utslag.

⁵⁴ 33,7 % svarer *verken spesielt god eller dårlig*, og 2,3 % svarer *vet ikke*. N=86

⁵⁵ 26,7 % svarer *verken spesielt god eller dårlig*, 3,5 % svarer *vet ikke*. N = 86

⁵⁶ Dette svaralternativet var ikke tilgjengelig i forbindelse med spørsmålet om dialog med skolen.

Figur 18: Dialog med skolen og PPT i forbindelse med at PPT gjorde en sakkyndig vurdering. N = 86

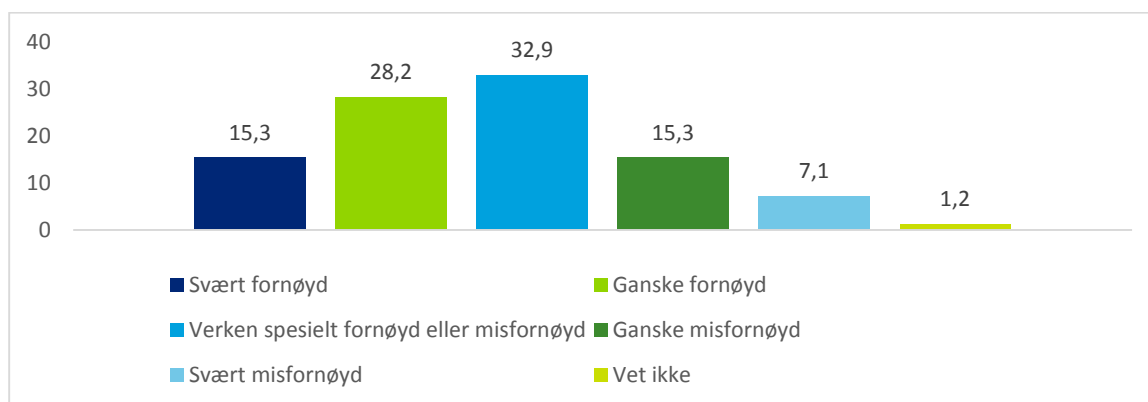


På begge disse spørsmålene varierer svarene både innenfor og mellom skolene.

Flere av rektorene viser i intervju til at god dialog med foreldre forutsetter at man har avklarte forventninger. Det blir videre vist til at et viktig mål med å avklare forventninger med foreldre, er å sikre at de forstår hvilke muligheter skolen har og ikke har når det gjelder tilrettelegging for elevene, slik at man unngår misforståelser. Rektorene viser til at foreldre har ulike forventninger og ønsker når det gjelder skolens rolle. Mens enkelte foreldre overlater til skolen å bestemme rammene for tilpasset opplæring/ spesialundervisning, ønsker andre foreldre i større grad å bli hørt og få påvirke prosessene og resultatet.

Foreldrene har også blitt spurt hvor fornøyde eller misfornøyde de samlet sett er med hvordan de som foreldre har blitt involvert i prosessen med vurdering av sitt barns behov for spesialundervisning. Som det går frem av figuren under, er til sammen 43,5 % enten svært eller ganske fornøyd, mens til sammen 22,4 % er svært eller ganske misfornøyd med involveringen.

Figur 19: Alt i alt: Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med hvordan du/dere som foreldre har blitt involvert i prosessen med vurdering av ditt barns behov for spesialundervisning? Prosent. N = 85



Spørreundersøkelsen viser at det er variasjon både innen og mellom skolene når det gjelder hvor fornøyde eller misfornøyde foreldrene er med hvordan de har blitt involvert. Ved tre av de åtte skolene

er mer enn 55 % av respondentene enten svært eller ganske fornøyd med hvordan de har blitt involvert.

Også fritekstkommentarer i spørreundersøkelsen til foreldrene viser at det er variasjon i erfaringene både ved den enkelte skole og mellom skolene. I spørreundersøkelsen trekkes det frem flere eksempler på positive erfaringer når det gjelder involveringen og kommunikasjonen med skolen. Foreldrene trekker samtidig frem enkelte utfordringer fra samarbeidet med skolen i forbindelse med sakkyndige vurderinger og prosessen frem til enkeltvedtak:

- Flere foreldre fra ulike skoler opplever at det ikke har vært god nok kommunikasjon og informasjon fra skolens side vedrørende prosesser rundt spesialundervisning. Det blir vist til eksempler på ukoordinert prosess, for lite informasjon om spesialundervisning og for dårlig informasjon til foreldre om hvilke tiltak som er satt inn. Flere foreldre viser til at de opplever å være nødt til å «følge opp» skolen og «jobbe saken frem» for å få forgang i saken. Foreldre viser til at de selv har tatt kontakt med PPT enten på eget initiativ eller etter forslag fra skolen. Foreldrene opplever det som utfordrende at de selv må være «pådrivere» for å få fremgang i saken.
- I enkelte tilfeller viser foreldre til at skolene har brukt ressurser som begrunnelse for at henvisning til PPT ikke sendes. Et eksempel er en foresatt som skriver at han/hun uttrykte bekymring for sitt barn i 2.klasse, men opplevde å ikke bli tatt på alvor, og at skolen opplyste at de manglet ressurser til å tilrettelegge for barnet.
- Flere av foreldrene viser i spørreundersøkelsen til eksempler på svært lang saksbehandlingstid i PPT. Enkelte mener også at det har tatt for lang tid før deres barn har blitt henvist til PPT.
- Flere foreldre opplever det som problematisk i de tilfellene det er mange skifter av saksbehandlere i PPT, i ett tilfelle har foreldre opplevd å ha fire ulike saksbehandlere på 4,5 år.

6.5.2 Revisjonens vurdering

Når det gjelder revisjonens vurderinger knyttet til denne problemstillingen, vil revisjonen presisere at faktagrunnlaget bygger på informasjon fra et begrenset antall respondenter. I denne typen undersøkelse er det også en viss risiko for systematisk frafall blant respondentene, ved at respondenter som er misfornøyd i større grad enn andre tar seg tid til å svare.

Revisjonen finner likevel grunn til å uttrykke bekymring for at en betydelig andel av foreldrene som har erfaring med prosesser der det skal vurderes om deres barn har behov for spesialundervisning, viser både til manglende informasjon og dårlig samarbeid. Revisjonen vil understreke at skolene har en alminnelig veiledningsplikt i samsvar med forvaltningsloven § 11.

Revisjonen mener at kommunen bør gjennomgå de system og rutiner som er knyttet til skolenes og PPTs samhandling med foreldre i forbindelse med prosesser knyttet til vurdering av behov for spesialundervisning, for å vurdere hvordan man kan sikre at krav til informasjon og involvering blir ivarettatt i enda større grad. Dette er etter revisjonens vurdering viktig for å sikre både at forvaltningslovens krav til veiledning blir ivarettatt på en god måte, og at foreldre og/eller eleven selv både blir involvert i samsvar med de krav som går frem av opplæringsloven.

7. Enkeltvedtak om rett til spesialundervisning

I hvilken grad fattes det enkeltvedtak i samsvar med krav i regelverket?

7.1 Revisjonskriterier

Kapittel 5 i opplæringsloven omhandler spesialundervisning. Der går det frem at «*elevlar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.*» (§ 5-1, 1. ledd). Vedtak om spesialundervisning er enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

I opplæringsloven § 5-3 første ledd blir det stilt krav om en sakkyndig vurdering fra PPT før det kan bli fattet vedtak om spesialundervisning etter § 5-1. Videre fremgår det av opplæringsloven § 5-3 fjerde ledd at dersom vedtaket fra kommunen avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal begrunnelsen for vedtaket blant annet vise hvorfor kommunen eller fylkeskommunen mener at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter § 5-1.

Det blir presisert i veiledningsmateriell fra Utdanningsdirektoratet at en avgjørelse om spesialundervisning er et enkeltvedtak, både dersom eleven får og dersom eleven ikke får innvilget spesialundervisning. Dette innebærer at det «*alltid [skal] fattes enkeltvedtak etter at sakkyndig vurdering er gjennomført, også ved avslag om spesialundervisning.*»⁵⁷

Krav til begrunnelse av enkeltvedtak går frem av forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27. Av veiledningsmateriell knyttet til nasjonale tilsyn i perioden 2014-2017 viser Utdanningsdirektoratet til at det i begrunnelsen må vises til bestemmelsen som vedtaket bygger på, hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket, og hvilke hensyn som er vektlagt. Når det gjelder forholdene rundt elevens skolesituasjon, kan det ifølge Utdanningsdirektoratet være tilstrekkelig å vise til den sakkyndige vurderingen. I tillegg bør de hovedhensynene som har vært avgjørende i skolens vurdering nevnes.

Videre må det gå tydelig frem av enkeltvedtaket hva det er gjort vedtak om. Av forarbeidene til opplæringsloven går følgende frem:

«Eit vedtak i kommunen og fylkeskommunen om spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva for opplæringstilbod eleven skal få. Eit vedtak som berre tildeler eleven ein viss timeressurs utan å fastsetje nærmare krava til innhaldet i eller til den organisatoriske gjennomføringa av opplæringa, er ikkje nok.»⁵⁸

I veiledningsmateriellet fra Utdanningsdirektoratet går det frem at enkeltvedtaket må inneholde opplysninger om antall timer spesialundervisning, fag/områder og eventuelle avvik fra læreplanverket for kunnskapsløftet (innhold), organisering av spesialundervisningen og kompetansekrav for de som skal gjennomføre spesialundervisningen. Når det gjelder opplysninger om antall timer, bør dette gis i klokketimer ifølge Utdanningsdirektoratet.

⁵⁷ Utdanningsdirektoratet: Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Veiledningsmateriell.

⁵⁸ Ot.prp.nr.46 (1997-1998) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Merknader til § 5-3.

Ifølge forvaltningsloven § 27 tredje ledd skal det i underretningen om vedtak «gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se sakens dokumenter.»

Utfyllende revisjonskriterier på dette området går frem av vedlegg 2 til rapporten.

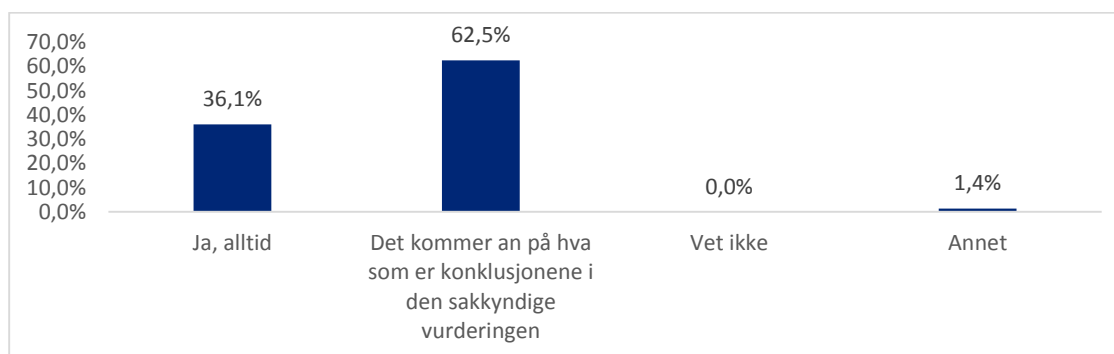
7.2 Fattes det alltid enkeltvedtak om spesialundervisning når det foreligger en sakkyndig vurdering?

7.2.1 Datagrunnlag

I kommunens spesialpedagogiske håndbok⁵⁹ er saksgangen i forbindelse med vurdering av behov for spesialundervisning beskrevet. Situasjoner der det konkluderes med at det ikke er behov for spesialundervisning er ikke omtalt i den spesialpedagogiske håndboken, og dermed heller ikke krav om at det i slike tilfeller skal fattes vedtak om avslag. I rapporten fra en intern arbeidsgruppe i byrådsavdelingen⁶⁰, om det spesialpedagogiske feltet i Bergen kommune, er det en illustrasjon som viser at det skal fattes enkeltvedtak både dersom det etter sakkyndig vurdering konkluderes med at eleven har behov for spesialundervisning, og dersom det konkluderes med at eleven kan hjelpes innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Fra byrådsavdelingen blir det kommentert at man i dialogen med skolene har forsøkt å være tydelige på at skolene skal fatte vedtak også når det er snakk om avslag på søknad om spesialundervisning. Det foreligger en felles mal for vedtak om spesialundervisning, men i teksten som inngår i malen er det ikke eksplisitt lagt til rette for at det i noen tilfeller kan være aktuelt å gjøre enkeltvedtak om avslag.

I spørreundersøkelsen har rektorene fått spørsmål om det alltid fattes enkeltvedtak om spesialundervisning når det foreligger en sakkyndig vurdering. Som det går frem av figuren under, svarer 62,5 % av rektorene at dette kommer an på hva som er konklusjonene i den sakkyndige vurdering. 1,4 %, tilsvarende én rektor, svarer *annet* og utdyper dette med at vedtak blir fattet dersom foreldrene søker om dette.

Figur 20: Fatter skolen alltid enkeltvedtak om spesialundervisning når det foreligger en sakkyndig vurdering fra PPT? Prosent. N = 72



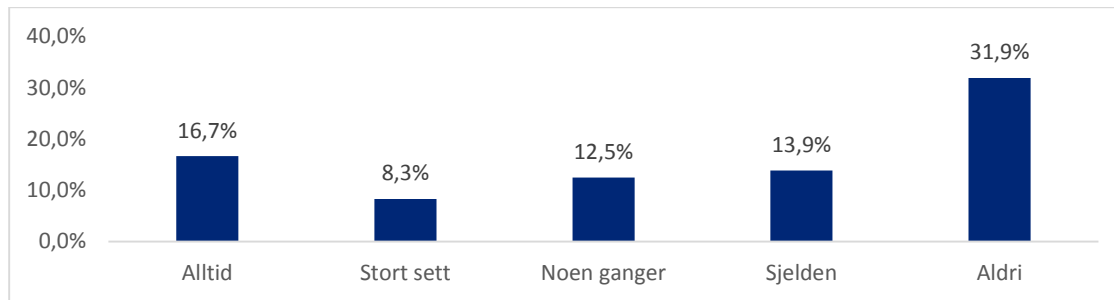
Videre svarer bare 16,7 % av rektorene at de *alltid* fattet vedtak om avslag dersom den sakkyndige vurderingen konkluderer med at eleven ikke har behov for spesialundervisning, mens 31,9 % svarer at de *aldri* fattet slike vedtak. Den øvrige svarfordelingen fremgår av figuren under.⁶¹

⁵⁹ Sist oppdatert i august 2010.

⁶⁰ «Det spesialpedagogiske feltet i Bergen kommune. Status, utfordringer og forslag til tiltak.» Rapport fra arbeidsgruppe ved Byrådsavdeling for barnehage og skole. November 2013.

⁶¹ I tillegg til svarene som fremgår av figuren svarte 11,1 % av de spurte at det ikke var aktuelt å fatte avslag på enkeltvedtak, fordi sakkyndig vurdering aldri konkluderer med at det ikke er behov for spesialundervisning. 5,6 % svarte vet ikke.

Figur 21: Blir det fattet enkeltvedtak om avslag etter opplæringsloven § 5-1 dersom den sakkyndige vurderingen konkluderer med at eleven ikke har behov for spesialundervisning? Prosent. N=72



Rektorene understreker gjennomgående at de legger til rette for eleven også når PPT konkluderer med at det ikke er behov for spesialundervisning, men at det er sjelden dette er konklusjonen i sakkyndige vurderinger fra PPT. I saksmappene som inngikk i stikkprøvekontrollen fremgår det ett eksempel på at PPT har utarbeidet en sakkyndig vurdering som konkluderer med at det ikke er behov for spesialundervisning. I dette tilfellet er det *ikke* fattet enkeltvedtak om avslag på spesialundervisning.

Flere rektorer viser i intervju til at de ikke er kjent med at de er pliktige til å fatte vedtak når foreldrene ikke søker om spesialundervisning etter at sakkyndig vurdering er ferdigstilt. To av de åtte rektorene som er intervjuet opplyser at de har fattet vedtak om avslag når det har foreligget sakkyndig vurdering som ikke anbefaler spesialundervisning. Én av disse rektorene viser til at han først det siste halvåret har blitt klar over at dette er noe han er pliktig å gjøre.

Spørreundersøkelsen viser at det forekommer at det blir fattet enkeltvedtak *uten* at det foreligger en sakkyndig vurdering fra PPT. 6,9 % av rektorene svarer *noen ganger* mens 15,3 % svarer *sjelden* på spørsmålet om det forekommer at de fatter enkeltvedtak uten forutgående sakkyndig vurdering. 77,8 % av rektorene svarer at dette *aldri* forekommer.⁶² To av rektorene forklarer at det har blitt fattet enkeltvedtak uten at det foreligger sakkyndig vurdering fordi de har sett behov for å sikre styrket bemanning i klasser der én eller flere elever har hatt store atferdsproblemer. Andre rektorer viser til at lang saksbehandlingstid hos PPT for utarbeidelse av sakkyndig vurdering gjør at skolene har sett behov for å fatte enkeltvedtak og sette i gang spesialundervisning før konklusjonen fra PPT foreligger skriftlig. Det blir vist til at dette i en del tilfeller gjelder elever som er under utredning hos BUP, og at dette medfører lang saksbehandlingstid hos PPT.

Gjennomgangen av stikkprøver viser eksempler fra to skoler på at det har blitt fattet enkeltvedtak om spesialundervisning før sakkyndig vurdering foreligger. Det blir vist til at dette er gjort for å sikre at elevens behov blir ivaretatt når man venter i opptil flere år på en sakkyndig vurdering fra PPT.

7.2.2 Revisjonens vurdering

Ved en betydelig andel av skolene i Bergen kommune fattes det ikke enkeltvedtak om avslag i de tilfeller der det etter en sakkyndig vurdering konkluderes med at eleven ikke har behov for spesialundervisning. Dette er ikke i samsvar med krav til enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Manglende enkeltvedtak om avslag på rett til spesialundervisning svekker elevenes rettssikkerhet ved at det ikke gis en formell klageadgang.

Kommunen må sikre at det alltid fattes enkeltvedtak når det er gjort en sakkyndig vurdering, enten konklusjonen er at eleven har rett til spesialundervisning eller ikke. Krav om at det alltid skal fattes enkeltvedtak bør gå tydelig frem av kommunens retningslinjer og rutiner for saksbehandlingen. For å

⁶² I nominelle tall tilsvarer dette at 5 rektorer svarer *noen ganger*, 11 rektorer svarer *sjelden*, og 56 rektorer svarer *aldri*. Spørsmålsstillingen var «Forekommer det at det blir fattet enkeltvedtak om spesialundervisning for elever ved skolen uten at det foreligger sakkyndig vurdering?» N=72

sikre en lik praksis på tvers av skolene, kan det etter revisjonens vurdering være hensiktsmessig å utarbeide en felles mal for avslag.

Revisjonen registrerer også at det ved en del skoler forekommer at det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning uten at det foreligger en sakkyndig vurdering. En slik praksis er ikke i samsvar med opplæringsloven § 5-3, selv om skolene begrunner praksisen med lang saksbehandlingstid hos PPT. Kommunen bør vurdere hvilke tiltak som kan iverksettes for å sikre at krav i opplæringsloven, om at det skal foreligge en sakkyndig vurdering før vedtak fattes, blir fulgt, samtidig som man sikrer at elevenes behov og rettigheter blir ivaretatt.

7.3 Inneholder enkeltvedtak om spesialundervisning informasjon om hjemmelen for vedtaket, faktiske forhold som er lagt til grunn og hvilke hensyn som er vektlagt?

7.3.1 Datagrunnlag

Kommunens mal for enkeltvedtak om spesialundervisning inneholder en egen del om lovgrunnlaget, der blant annet opplæringsloven § 5-1 er gjengitt. Alle enkeltvedtakene som er gjennomgått i forbindelse med stikkprøvekontrollen, inneholder henvisning til lovbestemmelsen vedtaket bygger på.

Når det gjelder øvrig begrunnelse av enkeltvedtaket, inneholder vedtaksmalen overskriften «begrunnelse» med en hjelpetekst der det fremgår at man skal fylle inn og si noe om hva som er elevens behov, hvordan disse foreslås dekket, samt hvorfor dette vil gi et likeverdig opplæringstilbud.

I enkeltvedtakene som er gjennomgått i forbindelse med stikkprøvekontrollen, blir det gjennomgående vist til at sakkyndig vurdering ligger til grunn for vedtaket. I enkelte tilfeller vises det også til annen dokumentasjon, som for eksempel rapport fra logoped. Innholdet i de dokumentene det blir vist til, blir ikke gjengitt i enkeltvedtaket.

I flertallet av de kontrollerte enkeltvedtakene blir det ikke gitt noen informasjon om den konkrete elevens behov og hvordan disse foreslås dekket, eller på hvilken måte opplæringstilbudet gir et likeverdig opplæringstilbud. Stikkprøvekontrollen viser også at skolene har noe ulik praksis for i hvilken grad og hvordan enkeltvedtakene begrunnes. To av skolene har gjennomgående konkrete begrunnelser i enkeltvedtakene, der de viser til vektlagte hensyn og konkretiserer i større grad elevens behov enn det som er tilfelle ved de andre skolene. De øvrige begrunnelsene består i hovedsak av standardsetninger som varierer noe fra skole til skole. Standardsetningene spenner fra at «*sakkyndig vurdering og IOP er lagt til grunn for vedtaket*» til en setning om at «*tiltakene som er foreslått i vedtaket legger til rette for å oppnå realistiske mål for eleven, og vil gjøre at eleven får et likeverdig opplæringstilbud*». Ved én skole er standardteksten «*begrunnelse: viser til individuell oppfølgingsplan*» benyttet i flere enkeltvedtak. Standardtekstene som benyttes som begrunnelse blir i liten grad tilpasset den konkrete saken. For eksempel brukes det i ett av vedtakene setninger som inneholder ordene «han» og «person X» selv om vedtaket gjelder en jente.

I flere av de kontrollerte enkeltvedtakene er det ikke fylt inn noe i feltet "begrunnelse", og ved én skole er denne overskriften slettet i samtlige enkeltvedtak som inngikk i stikkprøvekontrollen.

7.3.2 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen gir ingen indikasjoner på mangler når det gjelder henvisning til lovgrunnlaget for enkeltvedtak om spesialundervisning. Flere av de kontrollerte enkeltvedtakene er imidlertid mangelfulle når det gjelder begrunnelsen for vedtaket, til tross for at det i kommunens felles vedtaksmal er lagt til rette for å gi en begrunnelse. Manglende begrunnelse er ikke i samsvar med forvaltningsloven § 24, 25 og 27, og kommunen må sikre at enkeltvedtak om spesialundervisning som et minimum oppfyller minstekravene til begrunnelse slik de skisseres i veiledningsmaterieell fra Utdanningsdirektoratet.

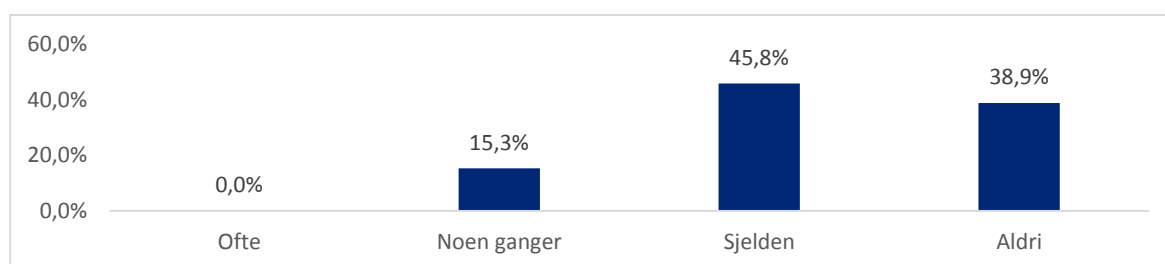
Det er ikke tilfredsstillende at enkelte skoler har en praksis der de viser til at begrunnelsen for vedtaket vil fremgå av elevens individuelle opplæringsplan (IOP). Det er enkeltvedtaket som slår fast elevens rettigheter, og enkeltvedtaket skal dermed ligge til grunn for IOPen, ikke motsatt.⁶³ I veileder om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet presiseres det blant annet at tiltak som ikke kan utledes av enkeltvedtaket, ikke kan skisseres i en IOP, og at en IOP ikke skal inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn de som kommer frem av enkeltvedtaket. Dette er viktig blant annet fordi foreldrenes og elevens klagerett gjelder de forhold som er beskrevet i enkeltvedtaket. Revisjonen mener derfor det er viktig at kommunen gjennomgår skolenes begrunnelsespraksis, og sikrer at alle enkeltvedtak om spesialundervisning inneholder en begrunnelse i samsvar med krav i forvaltningsloven.

7.4 Inneholder enkeltvedtaket en særskilt begrunnelse dersom enkeltvedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen?

7.4.1 Datagrunnlag

I spørreundersøkelsen svarer 38,9 % av rektorene at det *aldri* forekommer at det er avvik mellom sakkyndig vurdering og enkeltvedtaket skolen fatter. Ingen svarer at dette ofte forekommer. Videre svarer 45,8 % at det *sjelden* er avvik, mens 15,3 % svarer at det *noen ganger* forekommer avvik. Svarfordelingen fremgår av figuren under.

Figur 22: Hvor ofte vil du anslå at det forekommer at enkeltvedtak om spesialundervisning for elever ved skolen avviker fra sakkyndig vurdering? Prosent. N = 72



Stikkprøvegjennomgangen viser likevel at det i 14 av de 41 gjennomgåtte sakene er avvik mellom timetallet i enkeltvedtaket og anbefalingen i den sakkyndige vurderingen. I flere av disse tilfellene får elevene økt tilbud sett i forhold til anbefalingen fra PPT. Stikkprøvegjennomgangen viser åtte eksempler på reduksjon i timetall fra anbefaling i sakkyndig vurdering til enkeltvedtak. Forskjellen mellom timetall i enkeltvedtak og anbefalingen i den sakkyndige vurderingen er ikke kommentert i noen av disse enkeltvedtakene, og det er ikke gitt noen begrunnelse for reduksjonen eller sagt noe om hvorfor skolen mener at eleven likevel får et tilbud i samsvar med kapittel 5 i opplæringsloven. I to av disse tilfellene er det anbefalt både pedagog- og assistenttimer i den sakkyndige vurderingen, men uten at assistenttimene er tydelig angitt i antall timer. I enkeltvedtakene er ikke assistent nevnt som del av spesialundervisningstilbudet. I et annet tilfelle er det anbefalt både pedagog- og assistenttimer. I enkeltvedtaket er antallet pedagogtimer noe økt, mens antallet assistenttimer er betydelig redusert.

Ved én skole viser stikkprøvene at timetallet i enkeltvedtakene er oppgitt i skoletimer (a 45 minutter) mens anbefalingene fra PPT er gitt i klokketimer (a 60 minutter), uten at dette er korrekt omregnet. I praksis medfører dette i flere av vedtakene en ubegrunnet reduksjon i timetallet.

I tillegg til forskjell i timetall viser stikkprøvekontrollen enkelte eksempler på avvik fra anbefalingene om organisering og innhold i spesialundervisningen. For eksempel blir det i én sak vist til at elevens spesialundervisning *må* være organisert som daglige økter, mens dette ikke er nevnt i enkeltvedtaket

⁶³ IOPen kan formelt gjøres til en del av enkeltvedtaket, men dette er ikke gjort ved noen av skolene i Bergen kommune, og anbefales heller ikke av Utdanningsdirektoratet.

der det er vist til en fleksibel organisering. Heller ikke avvik når det gjelder organisering, kompetanse eller innhold er kommentert og/eller begrunnet i enkeltvedtakene.

7.4.2 Revisjonens vurdering

Det er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende at det foreligger flere eksempler på enkeltvedtak som avviker fra den sakkyndige vurderingen, uten at det går frem av begrunnelsen i vedtaket hvorfor skolen mener eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter opplæringsloven § 5-1. Dette er ikke i samsvar med krav til saksbehandlingen i forbindelse med vedtak om spesialundervisning, slik disse er presentert i opplæringsloven § 5-3. Kommunen må sikre at avvik fra sakkyndige vurderinger begrunnes i enkeltvedtaket, enten avvikene dreier seg om timetall eller andre forhold knyttet til tilbudet om spesialundervisning.

7.5 Går det tydelig frem av enkeltvedtaket hvilket opplæringstilbud eleven skal ha?

7.5.1 Datagrunnlag

I kommunens felles mal for enkeltvedtak om spesialundervisning er det satt av felt til beskrivelse av omfang av spesialundervisningen, innhold og organisering. I malen fremgår det et skille mellom timer til «spesialundervisning» og «assistenthjelp», og det er lagt til rette for å angi både årstimer og uketimer. Videre kan man krysse av for om timetallet er oppgitt i enheter a 45 eller 60 minutter.

I enkeltvedtakene som er gjennomgått i forbindelse med stikkprøvekontrollen blir det i hovedsak oppgitt årstimer (a 60 minutter) til henholdsvis spesialundervisning og assistenttimer. I de fleste tilfellene oppgis også uketimer. Ved én skole er det i alle de kontrollerte vedtakene oppgitt timer à 45 minutter, selv om det i den sakkyndige vurderingen er oppgitt timer à 60 minutter. Ved en annen skole går det i ett av enkeltvedtakene ikke tydelig frem hvor mange timer som er tildelt i form av assistent og hvor mye som er tildelt i form av øvrig spesialundervisning, da det kun er oppgitt et samlet timetall som tilsynelatende omfatter både assistenttimer og andre timer.

Stikkprøvekontrollen viser at spesifikke kompetansebehov i liten grad blir tydeliggjort i enkeltvedtakene, ut over eventuelt skille mellom «spesialundervisning» og «assistenthjelp». I flertallet av enkeltvedtakene er det ikke spesifisert hvilken kompetanse vedkommende som skal gjennomføre de tildelte timene til spesialundervisning trenger. I tre saker (fra to ulike skoler) er kompetansebehovet presisert ytterligere ved at det for eksempel er vist til behov for logopedkompetanse eller pedagogisk kompetanse. I enkelte av de sakkyndige vurderingene er det presisert at det er behov for enten spesialpedagog eller pedagog/lærer, uten at dette fremgår av enkeltvedtaket. I andre sakkyndige vurderinger er det ikke spesifisert kompetansebehov, og dette går da heller ikke frem av enkeltvedtaket.

Under overskriften *innhold* går det frem av enkeltvedtaket i 16 av stikkprøvene hvilke fag det skal gis spesialundervisning i. Ved én av skolene er også innholdet i opplæringstilbudet utover fag beskrevet, med informasjon om hva som skal være fokusområdene i spesialundervisningen. Ut over dette vises det i en rekke av enkeltvedtakene til at innholdet i spesialundervisningen vil fremgå av IOP⁶⁴. En slik setning med henvisning til IOP fremgår av 16 av stikkprøvene. Ved to av skolene er det ingen beskrivelse av innhold – heller ikke angivelse av fag – ut over henvisning til at innhold vil bli fastsatt i IOP eller at innhold vil bli konkretisert i en IOP. Det er også eksempler i stikkprøvekontrollen på at det ikke er skrevet noe under overskriften *innhold*.

Stikkprøvekontrollen viser flere eksempler på at det fremgår av sakkyndig vurdering at eleven ikke kan følge kompetansemålene i ett eller flere fag, uten at dette fremgår av enkeltvedtaket.

⁶⁴ Individuell opplæringsplan.

Alle enkeltvedtakene som er gjennomgått i stikkprøvekontrollen inneholder en beskrivelse av organiseringen av spesialundervisningen. Det er imidlertid stor variasjon når det gjelder hvor detaljert organiseringen av spesialundervisningstilbudet er beskrevet. De fleste beskrivelsene er korte og fleksible når det gjelder organisering. Ved flere skoler brukes standardsetninger om at organiseringen vil foregå i «liten gruppe, halv klasse og med to-lærer i klassen». Det er enkelte eksempler på at anbefalt organisering i sakkyndig vurdering ikke stemmer overens med organiseringen slik den fremgår av vedtaket, uten at avviket er tydeliggjort og begrunnet. I flere enkeltvedtak vises det til at organisering vil bli konkretisert i IOP. I ett tilfelle fremgår ingen beskrivelse av organiseringen, ut over at denne vil fremgå av IOP.

7.5.2 Revisjonens vurdering

Det er etter revisjonens vurdering ikke tilfredsstillende at det av en rekke av de kontrollerte vedtakene ikke går tydelig frem hva det er fattet vedtak om. I kontrollerte vedtak mangler både informasjon om kompetansebehov, fag, avvik fra læreplanen og organisering av spesialundervisningen. Revisjonen vil presisere at det ikke er tilstrekkelig at det i vedtaket henvises til IOP for en nærmere beskrivelse av innholdet i spesialundervisningen. Som det blir presisert under avsnitt 7.3.2 over, er det enkeltvedtaket som slår fast elevens rettigheter, og enkeltvedtaket skal dermed ligge til grunn for IOPen, ikke motsatt. Kommunen må gjennomgå skolens praksis for beskrivelse av innhold i spesialundervisningen i enkeltvedtaket, og sikre at det alltid går tydelig frem hva det er fattet vedtak om. Kommunen må sikre at enkelte skolars praksis med henvisning til IOP for beskrivelse av innholdet i spesialundervisningen opphører.

Revisjonen stiller også spørsmål ved at det er ulik praksis ved skolene når det gjelder angivelse av timer i klokketimer eller skoletimer. Eksempler på feil omregninger fra klokketimer til skoletimer indikerer etter revisjonens vurdering at kommunen bør sikre at alle skoler forholder seg til samme praksis som kommunens PP-tjenester, og gjennomgående angi timetallet i klokketimer. En slik praksis vil også være i samsvar med de føringer som er gitt fra Utdanningsdirektoratet i veileder om spesialundervisning.

7.6 Inneholder enkeltvedtaket informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans og rett fremgangsmåte ved klage?

7.6.1 Datagrunnlag

Kommunens mal for enkeltvedtak inneholder et avsnitt om klagerett, der både klagerett, klagefrist og klageinstans fremgår. Videre fremgår det at klagen skal sendes til skolen.

I alle 41 stikkprøvene revisjonen har gjennomgått fremgår informasjon i henhold til kommunens vedtaksmal. Enkelte skoler har utdypet teksten om klagerett, og også tatt med lovhjemler for klageretten.

Det fremgår ikke av noen av de gjennomgåtte enkeltvedtakene informasjon om retten til å se sakens dokumenter. Informasjon om denne retten ligger heller ikke som standardtekst i malen utarbeidet av Bergen kommune.

7.6.2 Revisjonens vurdering

Undersøkelsen gir ingen indikasjoner på manglende informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans eller den nærmere fremgangsmåte ved klage. Slik informasjon er ivaretatt gjennom kommunens felles vedtaksmal, som gjennomgående er benyttet i de kontrollerte enkeltvedtakene.

Imidlertid viser de 41 kontrollerte sakene ingen eksempler på at det i enkeltvedtak blir informert om retten til å se sakens dokumenter jf. forvaltningsloven § 18. Dette er ikke i samsvar med krav til

innholdet i enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 27. Kommunen bør sikre at slik informasjon blir tatt inn i den felles vedtaksmalen for enkeltvedtak om spesialundervisning.

8. Konklusjon og anbefalinger

Undersøkelsen viser at Bergen kommune fremdeles har utfordringer på flere av områdene der det ble avdekket avvik eller forbedringsområder i forbindelse med forvaltningsrevisjonen av spesialundervisning i 2010. Dette til tross for at det de siste årene har blitt iverksatt både eksterne og interne evalueringer og gjennomganger som setter fokus på PPT og spesialundervisning i Bergen kommune. Både ventetid og saksbehandlingstid hos PPT har blitt redusert siden 2010, men det forekommer likevel fremdeles en rekke eksempler på saksbehandlingstid som verken er i samsvar med krav i regelverket eller kommunens egne retningslinjer. Etter revisjonens vurdering har kommunen heller ikke etablert tilfredsstillende systemer for å følge opp og sikre at tidsfrister knyttet til vurdering av behov for spesialundervisning blir etterlevd. Videre viser undersøkelsen at forvaltningslovens regler om foreløpig svar ikke blir etterlevd i forbindelse med saksbehandlingen.

Etter revisjonens vurdering har ikke kommunen etablert tilstrekkelige system og rutiner for å sikre at den enkelte skole har implementert rutiner for å sikre at lærerne jevnlig vurderer om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, eller for å sikre at tiltak blir vurdert og eventuelt prøvd ut innenfor ordinær tilpasset opplæring. Både når det gjelder rutiner for vurdering av læringsutbytte, og rutiner og praksis når det gjelder vurdering og utprøving av tiltak, viser undersøkelsen at det er stor variasjon mellom skolene i kommunen.

Revisjonen mener også at undersøkelsen indikerer at skolenes og PPTs samhandling med elevens foreldre og/eller eleven selv ikke alltid er tilfredsstillende. Dette er både knyttet til manglende veiledning i henhold til forvaltningsloven, og manglende etterlevelse av opplæringslovens krav til involvering av elevens foreldre og/eller eleven selv.

Undersøkelsen viser også manglende etterlevelse av enkelte krav i forvaltningsloven og opplæringsloven når det gjelder det å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. De avdekkede manglene dreier seg blant annet om at det ikke alltid fattes vedtak når det er gjort en sakkyndig vurdering, at det i enkelte tilfeller mangler begrunnelse for vedtak, at det ikke alltid fremgår tydelig av vedtaket hva det er fattet vedtak om, og at det ikke opplyses om retten til å se sakens dokumenter.

Basert på undersøkelsen anbefaler revisjonen at Bergen kommune iverksetter følgende tiltak:

1. Sørger for at det ved den enkelte skole blir utarbeidet og implementert en skriftlig fremgangsmåte for å vurdere systematisk og løpende om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
2. Sikrer at det ved den enkelte skole blir utarbeidet og implementert en skriftlig fremgangsmåte for å vurdere og eventuelt iverksette tiltak innenfor den ordinære tilpassede opplæringen, i tilfeller der elever ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
3. Vurderer, og eventuelt presiserer overfor skolene, hvilken funksjon og rolle skolenes spesialpedagogiske team og/eller tverrfaglige team skal ha, og i hvilken grad alle skoler forventes å ha et spesialpedagogisk team.
4. Undersøker nærmere i hvilken grad og hvordan de ulike PPT-kontorene i Bergen kommune bistår skolene i prosessene med å vurdere tiltak innen den ordinære tilpassede opplæringen, og eventuelt iverksette tiltak for å unngå systematiske ulikheter mellom bydelene.
5. Setter inn ytterligere tiltak for å redusere saksbehandlingstiden i forbindelse med vurdering av behov for spesialundervisning, slik at saker blir behandlet innen rimelig tid og uten ugrunnet opphold (jf. oppl. kap 5 og fvl. § 11a).

6. Etablerer system og rutiner for systematisk å registrere og følge opp saksbehandlingstid i forbindelse med PPTs og skolenes arbeid med å vurdere elevenes behov for spesialundervisning. I den forbindelse er det viktig å sikre lik praksis når det gjelder registrering av startpunktet for en sak hos PPT.
7. Sikrer etterlevelse av krav om foreløpig svar i forvaltningsloven § 11a.
8. Sikrer at det alltid hentes inn samtykker fra elevens foreldre eller eleven selv i samsvar med opplæringsloven § 5-4.
9. Gjennomgår system og rutiner som er knyttet til skolenes og PPTs samhandling med foreldre, for å vurdere hvordan man kan sikre at krav til informasjon og involvering blir ivaretatt i enda større grad. Dette gjelder både dokumentering av samtykke, mulighet for å gjøre seg kjent med den sakkyndige vurderingen og uttale seg før det fattes vedtak, samt den generelle retten til veiledning.
10. Sikrer at det alltid fattes enkeltvedtak om rett til spesialundervisning når det er gjort en sakkyndig vurdering, enten konklusjonen er at eleven har rett til spesialundervisning eller ikke.
11. Sikrer at det alltid foreligger en sakkyndig vurdering før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. oppl. § 5-3.
12. Sikrer at enkeltvedtak om spesialundervisning blir begrunnet i samsvar med forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27.
13. Sikrer at enkeltvedtak om spesialundervisning som avviker fra den sakkyndige vurderingen blir særskilt begrunnet jf. oppl. § 5-3.
14. Sikrer at det alltid går tydelig frem av vedtaket hva det er fattet vedtak om, herunder blant annet informasjon om kompetansebehov, fag, avvik fra læreplanen og organisering av spesialundervisningen.
15. Sikrer at alle skoler angir timetallet i enkeltvedtak om spesialundervisning i klokketimer.
16. Sikrer at det i samsvar med forvaltningsloven § 27 blir informert om retten til å se sakens dokumenter jf. forvaltningsloven § 18 i alle enkeltvedtak om spesialundervisning.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Revisjonen har 1. september 2015 mottatt følgende hørings svar per e-post fra Byrådsavdeling for barnehage og skole ved rådgiver Mons Stamnes⁶⁵:

Fagavdelingen har gått gjennom rapporten.
Vi har ingen kommentarer til fakta i rapporten.

Vi har heller ingen kommentarer til de vurderinger og anbefalingene som fremkommer i rapporten, annet enn at vi vil ta disse til etterretning. Fagavdelingen vil gjennomføre en revisjon av gjeldende retningslinjer vedrørende spesialundervisning når endelig rapport foreligger. Dette arbeidet er nå i en tidlig planleggingsfase. Revisjonsrapporten vil være et nyttig korrektiv og redskap i forbindelse med dette arbeidet.

⁶⁵ Fagdirektør ved fagavdeling barnehage og skole har i tillegg bekreftet per e-post at dette er byrådsavdelingens offisielle hørings svar.

Vedlegg 2: Revisjonskriterier

Tilpasset opplæring

Prinsippet om at opplæringen skal være tilpasset den enkelte eleven sine evner og forutsetninger, er et av grunnprinsippene for undervisningen i det norske skolesystemet. Dette prinsippet går frem av opplæringsloven § 1-3 første ledd, som slår fast følgende:

«Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lære kandidaten.»

Intensjonen i loven er at den tilpassede opplæringen skal gjennomføres innenfor den ordinære undervisningssituasjonen for flertallet av elevene. Den delen av elevmassen som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett på spesialundervisning.

I NOU 2003:16 blir det fremhevet at alle elever har rett på tilpasset opplæring. I den sammenheng blir det vist til problemstillinger tilknyttet å tilpasse opplæringen til alle innenfor en elevgruppe med stor variasjonsbredde, samtidig som det gjerne ikke er like problematisk å tilpasse opplæringen til en såkalt «normalelev» (NOU 2003:16, s. 84). I St.meld.nr 16 (2006-2007) blir tilpasset opplæring beskrevet på følgende måte⁶⁶:

«(...) Tilpasset opplæring er ikke et mål, men et virkemiddel for læring. Alle elever skal i arbeidet med fagene møte realistiske utfordringer og krav de kan strekke seg mot, og som de kan mestre på egen hånd eller sammen med andre. Elevene har ulike utgangspunkt og ulike behov i arbeidet med de nasjonalt fastsatte kompetansemålene.

Tilpasset opplæring kjennetegnes ved variasjon i bruk av arbeidsoppgaver, lærestoff, arbeidsmåter, læremidler og variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen. Tilpasset opplæring innebærer høy bevissthet i valg av virkemidler med sikte på å fremme den enkeltes og fellesskapets læring. (...). Spesialundervisning kan være nødvendig for å oppfylle plikten til å gi tilpasset opplæring.»

I veileder fra Utdanningsdirektoratet⁶⁷ blir det pekt på at det er viktig å finne en rimelig balanse mellom en generell pedagogisk tilnærming og særskilte tiltak, slik at man får en fleksibel bruk av ressursene.

Vurdering av læringsutbytte og utprøving av tiltak

For å sikre at både behov for tilpasninger innenfor den ordinære opplæringen og eventuelle behov for spesialundervisning blir jevnlig vurdert, er det gjennom lov og forskrift blant annet stilt krav til vurdering av elevenes læringsutbytte.

Av § 3-11 i forskrift til opplæringsloven går det frem krav til underveisvurdering, og her går det blant annet frem at «Læreren skal vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringa, jf. opplæringslova § 5-1 og § 5-4.»

Av Utdanningsdirektoratets veiledningsmateriell for nasjonale tilsyn, som omhandler skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, blir det presisert at dette innebærer et krav om at skolen må ha

⁶⁶ Side 76 (sitatet viser til § 1-2 i opplæringslova, som er endra til § 1-3 i 2009).

⁶⁷ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Specialundervisning/>.

en innarbeidet og skriftlig fremgangsmåte for å vurdere systematisk og løpende om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.⁶⁸

Videre går det frem av opplæringsloven § 5-4 at «Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.» Dette betyr ifølge Utdanningsdirektoratets veiledningsmaterieell at skolen må ha en implementert rutine for å sikre at det for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, gjennomføres vurdering av a) arbeidsmåter, b) vurderingspraksis og c) læringsmiljø. Videre innebærer lovkravet at skolen basert på disse vurderingene eventuelt må gjennomføre tiltak innenfor tilpasset opplæring. Fremgangsmåten for disse prosessene må ifølge veiledningsmateriellet være skriftliggjort og innarbeidet.

Kravet om å vurdere og prøve ut tiltak ble innført ved en lovendring i 2013, og trådte i kraft 1. august 2013. Det fremgår av rundskriv fra departementet at lovendringen medfører en presisering av gjeldende rett. Dette innebærer at undervisningspersonalet nå etter § 5-4 har en lovfestet plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak for å gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen før PPT kontaktes for å gjøre en sakkyndig vurdering. Det blir presisert i rundskrivet at lovendringen ikke skal innebære forlenget saksbehandlingstid for elevene som har behov for spesialundervisning. Departementet understreker også atplikten til å prøve ut tiltak før henvisning til PPT ikke gjelder dersom det etter skolens vurdering er åpenbart at tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet ikke vil føre til at eleven vil få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Det fremgår av Utdanningsdirektoratet sin veileder for spesialundervisning at det er en skjønnsmessig vurdering om en elev har et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. I veilederen blir det vist til at skolen etter § 5-1 første ledd skal undersøke følgende:

1. Skolen må kartlegge hva den ordinære opplæringen består i.
2. Skolen må vurdere hva som vil være et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og om denne eleven får et tilfredsstillende utbytte.

I veilederen blir det vist til følgende punkt i en slik kartlegging:

- **Målene** for opplæringen og hvordan disse ivaretas i den ordinære opplæringen.
- **Innholdet** i opplæringen.
- **Rammene** for opplæringen: gruppens størrelse, bruk av mindre grupper i opplæringen, antall lærere, hjelpemidler som brukes.
- **Elevenes forutsetninger og behov**; tilpasset opplæring, særlige behov i elevgruppen? Hvor mye individuell hjelp eller veiledning og tilpasning gis innenfor gruppen?
- **Differensieringstiltak**; hvilke organisatoriske og pedagogiske differensieringstiltak brukes? Hvor mye oppfølging gis til den enkelte eleven?

Utdanningsdirektoratet viser til at iverksetting av organisatoriske eller pedagogiske differensieringstiltak kan gjøre den ordinære opplæringen så godt tilpasset at eleven ikke har behov for spesialundervisning. Det blir imidlertid vist til at opplæringsloven § 8-2 setter grenser for hvilke differensieringstiltak som kan gjøres i den ordinære opplæringen.

Spesialundervisning

Kapittel 5 i opplæringsloven omhandler spesialundervisning. Der går det frem at «*elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning.*» (§ 5-1, 1. ledd).

Av opplæringsloven § 5-4 første ledd går det frem at «*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.*»

⁶⁸ Utdanningsdirektoratet: Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Veiledningsmaterieell.

Videre går det frem av opplæringsloven § 5-4 at «*Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades.*» I

Utdanningsdirektoratets veiledningsmateriell presiseres det at dette kravet forutsetter at skolen har en implementert rutine for å vurdere om elevene har behov for spesialundervisning, og for å sikre at lærerne melder behov for spesialundervisning til rektor.

Elevens rett til spesialundervisning etter § 5-1 i opplæringsloven er en individuell rett. Dette innebærer at skoleeier ikke kan avvise denne retten, når det er vurdert at en elev ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. I veileder om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet går det frem at skoleeier ikke kan begrense den særskilte tilretteleggingen med bakgrunn i manglende økonomiske ressurser. Dette henger sammen med saklighetsprinsippet, som er et ulovfestet prinsipp i forvaltningsretten. Saklighetsprinsippet krever at kommunen eller skolen i sin vurdering ikke har lagt vekt på hensyn som er utenforliggende eller usaklige. I forbindelse med saker der det blir vurdert om eleven har rett til spesialundervisning, vil økonomiske hensyn, som kommunens eller skolens økonomi, kunne være et utenforliggende hensyn, og skal derfor ikke trekkes inn i vurderingen av hva som vil være et forsvarlig tilbud for eleven. Dersom dette blir gjort, vil det ifølge veilederen være en saksbehandlingsfeil.

Krav til saksbehandlingen

Et vedtak om spesialundervisning er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, noe som innebærer at forvaltningslovens krav til utarbeidelse av og innhold i enkeltvedtak gjelder. Utdanningsdirektoratet presiserer i veilederen om spesialundervisning og i veiledningsmateriell for nasjonale tilsyn at det skal fattes enkeltvedtak i alle tilfeller der skoleeier eller skolen har tilmeldt eleven til PPT, også i tilfeller der PPT konkluderer med at eleven *ikke* har behov for spesialundervisning. I disse tilfellene skal det fattes vedtak om avslag, og det skal gå frem av enkeltvedtaket at det er vurdert at eleven *ikke* har rett på spesialundervisning. I veiledningsmateriell fra Utdanningsdirektoratet står det at det «*alltid [skal] fattes enkeltvedtak etter at sakkyndig vurdering er gjennomført, også ved avslag om spesialundervisning.*»⁶⁹

Når det blir fattet enkeltvedtak, utløses elevens/foreldrenes klagerett, og det er derfor viktig for elevens rettssikkerhet at det blir fattet enkeltvedtak også i tilfeller der det konkluderes med at det ikke er behov for spesialundervisning.

Spesifikke krav til saksbehandlingen og utformingen av enkeltvedtak går frem av avsnittene under.

Sakkyndig vurdering

Ifølge opplæringsloven § 5-6 skal alle kommuner ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste. Tjenestens oppgaver er ifølge opplæringsloven § 5-6 todelt:

«Tjenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørge for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det.»

I opplæringsloven § 5-3 første ledd blir det stilt krav om en sakkyndig vurdering fra PPT før det kan bli fattet vedtak om spesialundervisning etter § 5-1:

«Før kommunen (...) gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 (...) skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast. (...)»

⁶⁹ Utdanningsdirektoratet: Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen. Veiledningsmateriell.

Saksbehandlingstid og foreløpig svar

I forvaltningsloven § 11a står det følgende om saksbehandlingstid og foreløpig svar:

«Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi 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. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

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 mottatt.»

I veileder om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet⁷⁰ blir det vist til at opplæringsloven ikke eksplisitt sier noe om hvor lang tid det kan gå før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, men at *«Utgangspunktet er at tilbud skal gis innen rimelig tid. Hva som er rimelig tid, må vurderes konkret. Det må vurderes i forhold til hva som vil være en forsvarlig saksbehandlingstid.»*⁷¹

Videre blir det vist til at opplæringsloven må suppleres med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven når det gjelder begrepet "rimelig tid". I veilederen om spesialundervisning presiseres følgende når det gjelder forvaltningslovens krav til saksbehandlingen:

«Disse gjelder for hele prosessen; fra skolen starter vurderingen om eleven har behov for spesialundervisning og til enkeltvedtaket er fattet. PP-tjenesten er et ledd i utredningen av saken. I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid.»⁷²

Det blir presisert at kravet om at saken skal avgjøres uten ugrunnet opphold også gjelder for PPT, som er et saksforberedende organ. Det går videre frem av veilederen at det ikke er lov å innføre venteliste for utredning av behov for spesialundervisning, og at elevens rett til spesialundervisning ikke skal trenes på grunn av lang saksbehandlingstid hos PPT. Økonomiske og kapasitetsmessige forhold er ikke legitime grunner til at det tar lang tid å utarbeide en sakkyndig vurdering.

Når det gjelder forvaltningslovens krav om foreløpig svar, er følgende presisert i veilederen om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet:

«Dersom et enkeltvedtak ikke kan vedtas innen én måned etter at PP-tjenesten har mottatt henvendelsen, skal det gis et foreløpig svar. Dette følger av § 11a tredje ledd i forvaltningsloven. I det foreløpige svaret skal det informeres om hvorfor henvendelsen ikke kan behandles tidligere og hvis det er mulig anslå når svar kan ventes.

Dette betyr at PP-tjenesten skal gi melding til skolen dersom deres saksbehandlingstid fører til at skolen ikke kan behandle saken innen én måned. Skolen sender et foreløpig svar til foreldrene/eleven.»⁷³

Utforming av enkeltvedtak

Noen krav til saksbehandlingen går frem av opplæringsloven. Blant annet går følgende frem av opplæringsloven § 5-3 tredje ledd:

«Dersom vedtaket fra kommunen eller fylkeskommunen avviker fra den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-(...)»

⁷⁰ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/>

⁷¹ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/Fase-4-Vedtaksfasen/Forvaltningsrettslige-krav-til-begrunnelsen/>

⁷² <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/>. Pkt. 6.5 Forsvarlig saksbehandlingstid

⁷³ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/>. Pkt. 6.5 Forsvarlig saksbehandlingstid

Om dette kravet til særskilt begrunnelse presiserer Utdanningsdirektoratet følgende i veilederen om spesialundervisning:

«Skolen må begrunne hvorfor den ikke følger tilrådingen i den sakkyndige vurderingen, slik at eleven/foreldrene kan forstå hvilke vurderinger som ligger til grunn for dette. Begrunnelsen er også viktig for en eventuell klageinstans.»⁷⁴

Øvrige krav til begrunnelse av enkeltvedtak går frem av forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27. I veiledningsmateriell knyttet til nasjonale tilsyn viser Utdanningsdirektoratet til at det i begrunnelsen må vises til bestemmelsen som vedtaket bygger på, hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket, og hvilke hensyn som er vektlagt. Når det gjelder forholdene rundt elevens skolesituasjon, kan det ifølge Utdanningsdirektoratet være tilstrekkelig å vise til den sakkyndige vurderingen. I tillegg bør de hovedhensynene som har vært avgjørende i skolens vurdering nevnes.

Utdanningsdirektoratet påpeker at begrunnelsesplikten skal bidra til å sikre at saksbehandlingen blir forsvarlig, og at foreldrene og eleven får god informasjon. I Utdanningsdirektoratets oppsummering av fylkesmennenes tilsyn på opplærings- og barnehageområdet i 2014, blir det presisert at «*elevens rettssikkerhet er avhengig av at skolen følger saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak.*»⁷⁵

Videre må det gå tydelig frem av enkeltvedtaket hva det er gjort vedtak om. Av forarbeidene til opplæringsloven går følgende frem:

«Eit vedtak i kommunen og fylkeskommunen om spesialundervisning eller spesialpedagogisk hjelp skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva for opplæringstilbod eleven skal få. Eit vedtak som berre tildeler eleven ein viss timeressurs utan å fastsetje nærmare krava til innhaldet i eller til den organisatoriske gjennomføringa av opplæringa, er ikkje nok.»⁷⁶

Av veiledningsmateriell fra Utdanningsdirektoratet går det frem at enkeltvedtaket må inneholde opplysninger om antall timer spesialundervisning, fag/områder og eventuelle avvik fra læreplanverket for kunnskapsløftet (innhold), organisering av spesialundervisningen og kompetansekrav for de som skal gjennomføre spesialundervisningen. Når det gjelder opplysninger om antall timer, bør dette gis i klokketimer ifølge Utdanningsdirektoratet. Videre fremgår følgende om beskrivelsen av innholdet i spesialundervisningen:

«Dersom det skal gis spesialundervisning i enkelte fag, skal det angis hvilke fag og hva slags opplæringstilbud eleven skal ha i de enkelte fagene. Dersom det skal gjøres større eller mindre avvik fra Læreplanverket for Kunnskapsløftet, må avvikene gå klart frem av enkeltvedtaket og det må angis hvilke fag dette skal gjelde for.»⁷⁷

Beskrivelse i tid skal ifølge veileder om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet som hovedregel være i klokketimer, ikke 45 minutter. Når det gjelder informasjon om hvordan spesialundervisningen skal organiseres, presiserer Utdanningsdirektoratet at det må stå om eleven skal ha opplæring i klassen/basisgruppen, i liten gruppe eller eneundervisning. Det må også stå om eleven skal motta opplæringen på en alternativ opplæringsarena. Når det gjelder kompetanse, skal det fremgå hvorvidt hele eller deler av spesialundervisningen skal gis av lærer eller assistent, eller av personer med annen særskilt kompetanse som for eksempel spesialpedagog eller logoped.

⁷⁴ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Specialundervisning/Fase-4-Vedtaksfasen/Sarskilte-krav-til-begrunnelsen---avvik-mellom-enkeltvedtaket-og-den-sakkyndige-vurderingen/>

⁷⁵ Utdanningsdirektoratet: *Et trygt og likeverdig tilbud av høy kvalitet. Oppsummering av fylkesmennenes tilsyn på opplærings- og barnehageområdet i 2014.* Side 15.

⁷⁶ Ot.prp.nr.46 (1997-1998) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Merknader til § 5-3.

⁷⁷ Utdanningsdirektoratet: Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017. Skolens arbeid med elevens utbytte av opplæringen. Veiledningsmateriell. Side 25.

Ifølge forvaltningsloven § 27 tredje ledd skal det i underretningen om vedtak «gis opplysning om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåte ved klage, samt om retten etter § 18, jfr § 19 til å se sakens dokumenter.»

Involvering av eleven og/eller elevens foreldre

Opplæringsloven § 5-4 andre og tredje ledd stiller krav til involvering av eleven og/eller elevens foreldre i flere faser av saksbehandlingen:

«(...) **Før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak** om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentast samtykke frå eleven eller frå foreldra til eleven. Med dei avgrensingane som følgjer av reglane om teieplikt og § 19 i forvaltningslova, 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.

Tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, **formast ut i samarbeid med eleven og foreldra** til eleven, og det skal **leggjast stor vekt på deira syn.**» (vår utheving)

I Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning blir det presisert at det avhengig av elevens alder er foreldre eller eleven som må samtykke. Fra eleven har fylt 15 år, er det tilstrekkelig med elevens samtykke i saker om spesialundervisning.

Kravene til involvering av eleven selv eller elevens foreldre, betyr at skolen og PP-tjenesten har ansvar for å samarbeide med eleven og foreldrene gjennom de ulike fasene i prosessen. På denne måten sørger man for at det vil bli et egnet opplæringstilbud for eleven.⁷⁸

Forvaltningsorganets veiledningsplikt

Forvaltningsloven § 11 omhandler forvaltningsorganenes veiledningsplikt. Her går blant annet følgende frem:

«Forvaltningsorganene har innenfor sitt sakområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen skal være å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Omfanget av veiledningen må likevel tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet til å påta seg slik virksomhet.

Forvaltningsorganer som behandler saker med en eller flere private parter, skal av eget tiltak vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om:

- a) gjeldende lover og forskrifter og vanlig praksis på vedkommende sakområde, og
- b) regler for saksbehandlingen, særlig om parters rettigheter og plikter etter forvaltningsloven. Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.»

Individuell opplæringsplan (IOP)

Av opplæringsloven § 5-5 fremgår krav om utarbeidelse av IOP:

«For elev som får spesialundervisning, skal det utarbeidast individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast.»

⁷⁸ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Specialundervisning/Faser-i-saksgangen-for-specialundervisning-/Fase-1-Tilpasset-opplaring---bekymringsfasen/>

Av veileder om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet presiseres følgende om utarbeiding av IOP:

«Det skal utarbeides en IOP for elever som får spesialundervisning på bakgrunn av enkeltvedtaket. Det er skolen som utarbeider IOP på grunnlag av sakkyndige vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning. Det er ikke mulig å sette andre hjelpetiltak i en IOP enn det som er fastsatt i enkeltvedtaket.»⁷⁹

Det går videre frem at «IOP **skal bygge på enkeltvedtaket om spesialundervisning. Den kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn de som kommer frem av enkeltvedtaket.**»

Kommunale vedtak og retningslinjer

Forvaltningsrevisjonsrapport fra 2010

I Bergen kommunerevisjons forvaltningsrevisjonsrapport «*Spesialundervisning – saksbehandlingstid og rettigheter*» fra 2010 fremgikk følgende anbefalinger i forhold til PPT⁸⁰:

- a. Skaffe seg kunnskap om saksbehandlingstiden for de sakkyndige vurderingene og iverksette tiltak for å redusere saksbehandlingstiden
- b. Vurdere tiltak for å få PPT til å ferdigstille de sakkyndige vurderingene så tidlig som mulig i skoleåret
- c. Sørger for at PPT oppfyller kravene til å gi foreløpig svar til foresatte/skole

Videre fremgikk følgende anbefalinger i forhold til skolene:

- d. 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
- e. Etablerer en rutine for å følge opp at rektorene fortløpende fatter vedtak om spesialundervisning når sakkyndige vurderinger 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
- f. Gjennomgår retningslinjene for bruk av søknader om spesialundervisning og toppressurser, og følger opp at skolene følger disse retningslinjene

I bystyresak 228-10, 20.9.2010, fattet Bergen bystyre følgende vedtak:

17. «Bystyret tar rapporten «Spesialundervisning – saksbehandlingstid og rettigheter» og kontrollutvalgets vedtak til orientering.
18. Bystyret ber Byrådet gi en tilbakemelding på hvordan rapporten er blitt fulgt opp for å rette på de svakheter som er avdekket. Tilbakemeldingen bes gitt innen 1. juli 2011.»

Kommunale krav til saksbehandlingstid

Bergen bystyre vedtok i sak 62-10, 22. februar 2010, at PPT skal kalle inn foreldre til elever som skal vurderes for spesialundervisning til førstegangssamtale innen 14 dager fra saken er registrert på det lokale PPT-kontor.⁸¹

⁷⁹ <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/Fase-4-Vedtaksfasen/Krav-til-innholdet-i-enkeltvedtaket/>

⁸⁰ Bergen kommunerevisjon. Revisjonsrapport 74/F-09/10. Dato 9.4.2010.

⁸¹ Sak 62-10, i forbindelse med behandling av saken «Pedagogisk psykologisk tjeneste – Sammen om kvalitet i en mangfoldig barnehage og skole»

Vedlegg 3: Oversikt over sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Kunnskapsdepartementet: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (*opplæringslova*). LOV-1998-07-17-61.
- Kunnskapsdepartementet: Forskrift til opplæringslova. FOR-2006-06-23-724
- Justis- og beredskapsdepartementet: Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10

Dokumenter fra Bergen kommune

- GSI-rapportering for kommunen samlet og for enkeltskoler skoleåret 2013/14
- Bergen kommunerevisjon: *Spesialundervisning – saksbehandlingstid og rettigheter*. Revisjonsrapport 74/F-09/10. 9.4.2010.
- Bergen bystyre: Pedagogisk psykologisk tjeneste – sammen om kvalitet i en mangfoldig barnehage og skole. Bystyresak 62-10, 22.2.2010.
- Bergen bystyre: *Forvaltningsrevisjonsrapport: Spesialundervisning - saksbehandlingstid og rettigheter*. Bystyresak 228-10. 20.9.2010.
- Bergen bystyre: *Vedtak og flertallsmerknader som krever rapportering fra byrådet og fra Bystyrets kontor, samt status vedrørende private forslag. Rapporteringsåret 2013*. Bystyresak 256/14, 22.10.2014.
- *Det spesialpedagogiske feltet i Bergen kommune. Status, utfordringer og forslag til tiltak*. Rapport fra arbeidsgruppe ved Byrådsavdeling for barnehage og skole. November 2013.
- *Sammen for kvalitet – Spesialpedagogisk plan 2014 – 2024*. Behandlet i Bergen bystyre 16.9.2014, sak 212-14.
- *Spesialpedagogisk arbeid i Bergen kommune*. Håndbok, 25.8.2010.
- Byrådsavdeling for barnehage og skole: *Søknad om toppressur – ekstra ressurser til spesialundervisning for elever med store/helhetlige utfordringer skoleåret 2015-2016*. Rundskriv 4/15, 6.1.2015.
- Byrådsavdeling for barnehage og skole: *Spesialundervisning i grunnskolen 2015-2015*. Rundskriv 3/2015, 6.1.2015.
- Byrådsavdeling for barnehage og skole: *Spesialundervisning i grunnskolen*. Rundskriv 2/2014, 7.1.2014.
- Byrådsavdeling for barnehage og skole: *Toppressurer 2014-2015. Kriterier og søknad*. Rundskriv 3/2014, 7.1.2014.
- Byrådsavdeling for barnehage og skole: *Oppfølging av fravær ved skoler i Bergen – retningslinjer og rutiner*. Rundskriv 23/2011, 11.8.2011.
- *Spesialundervisning. Saksgang. Midlertidig versjon*. Presentasjon holdt for PPT-ledere i Bergen kommune 21. 5. 2010.
- *Spesialundervisning – saksgang*. Presentasjon holdt for spesialpedagogiske team 11.5.2010.
- *Situasjonsrapport for PP-tjenesten* pr. 8. mars 2012.
- Fagavdeling for barnehage og skole: *Forvaltningsrevisjon av spesialundervisning – Bergen kommune*. Notat til revisjonen. Oversendt per e-post 9.2.2015.

Andre kilder

- Høgskolen i Hedmark: *Evaluering av PP-tjenesten i Bergen kommune*. Evalueringsrapport 03/13.
- Kunnskapsdepartementet: *I første rekke — Forsterket kvalitet i en grunnopplæring for alle*. NOU 2003:16.

- Norges kommunerevisorforbund (NKRF): *RSK 001, Standard for forvaltningsrevisjon*. Fastsatt av NKRFs styre 1. februar 2011.
- Ot.prp.nr.46 (1997-1998): *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Tilråding fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet av 3. april 1998, godkjent i statsråd samme dag.
- St.meld. nr. 16 (2006-2007): *... og ingen sto igjen — Tidlig innsats for livslang læring*. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet av 15. desember 2006, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II).
- Utdanningsdirektoratet: *Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017. Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen*. Veiledningsmateriell. 22.12.2014
- Utdanningsdirektoratet: *Veilederen spesialundervisning*. Juni 2014.
<http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Veilederene-i-fulltekst/Spesialundervisning/>
- Utdanningsdirektoratet: *Et trygt og likeverdig tilbud av høy kvalitet. Oppsummering av fylkesmennenes tilsyn på opplærings- og barnehageområdet i 2014*.

Nettsider

- <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommune-stat-rapportering/kostra-databasen>
- <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byradsavd-for-barnehage-og-skole>

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee, and its network of member firms, each of which is a legally separate and independent entity. Please see www.deloitte.no for a detailed description of the legal structure of Deloitte Touche Tohmatsu Limited and its member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

© 2015 Deloitte AS