

FORVALTNINGSREVISJON AV
SPECIALUNDERVISNING



GJESDAL KOMMUNE
SEPTEMBER 2017

INNHold

Denne rapportens målgrupper er kontrollutvalget, andre folkevalgte, formelt ansvarlige i administrasjonen og utførende fagfolk i administrasjon. Rapporten er et offentlig dokument og skal være tilgjengelig også for media og andre interesserte. Behovene varierer, men her er en leserveiledning med to nivåer for hvor dypt rapporten kan behandles:

1. Innholdsfortegnelsen, sammendraget og rådmannens kommentarer
2. Hovedrapporten med innledning, fakta og vurderinger, samt vedlegg

Innhold	3
Sammendrag	4
Rådmannens kommentar	9
Rapporten	10
1 Innledning	11
1.1 Formål og problemstillinger	11
1.2 Revisjonskriterier	11
1.3 Metode	12
2 Faktabeskrivelse og vurderinger	13
2.1 Status spesialundervisning i Gjesdal kommune og regelverk	13
2.2 Kommunens overordnede planer og rutiner og skolenes rutiner	24
2.3 Prosesen for tildeling av spesialundervisning og utforming av undervisningstilbudet	28
2.4 Systemrettet arbeid og samarbeidet med PPT	40
Vedlegg	42

SAMMENDRAG

Prosjektet ble bestilt av kontrollutvalget 22.11.16, og formålet med forvaltningsrevisjonen er å er å kartlegge kommunens rutiner på området spesialundervisning, samt vurdere samspillet mellom involverte instanser¹. Det er gjennomført intervjuer av 40 ansatte og ledere i Gjesdal kommune og telefonintervju av ni foresatte. Det har også vært gjennomgått en god del dokumenter, og vi har i hovedsak konsentrert oss om de tre barne-skolene i Gjesdal.

Hovedfunn

- Det er et lavt antall elever som får spesialundervisning i Gjesdal kommune sammenlignet med gjennomsnittet i Rogaland.
- Antall elever med spesialundervisning øker utover skoleforløpet.
- Gjennom samtaler med ansatte og foresatte kommer det til uttrykk at det er elever ved skolene i Gjesdal som skulle hatt spesialundervisning/skulle hatt det tidligere, men som ikke får det.
- Skolene er fornøyde med samarbeidet med PPT.
- Vi har funnet enkelte saksbehandlingsfeil blant annet at enkeltvedtak ikke har vært fattet og at IOP-er ikke har vært utarbeidet tidnok.
- PPT utarbeider ikke sakkyndig vurderinger for alle elever som blir henvist til undersøkelser og utredninger.

Hvordan har omfanget av spesialundervisning utviklet seg de siste årene, og hva kan være årsakene til en eventuell endring i bruk av spesialundervisning?»

Skoleårene 2015/2016 - 2016/2017 hadde 4,4 prosent av elevene i Gjesdal kommune spesialundervisning. Dette er betydelig lavere enn gjennomsnittet i Rogaland hvor 7,7 prosent av elevene hadde spesialundervisning. I nabokommunen Klepp hadde 6,2 prosent av elevene spesialundervisning, og Klepp kommune brukte i 2016 13,2 prosent av alle undervisningstimer på spesialundervisning, mens Gjesdal kommune brukte 13,6 prosent. Dette er en økning i fra 2015, da Gjesdal kommune brukte 10,8 prosent av alle undervisningstimene til spesialundervisning. Dette innebærer at elevene i Gjesdal kommune i snitt fikk flere timer til spesialundervisning enn elevene i Klepp kommune og hva elevene i Gjesdal fikk i 2015.

Solås skole var den skolen i 2015 og 2016 som hadde færrest elever med spesialundervisning. Det er også ved Solås skole at mange av de vi intervjuet oppga at skolen er for sein med å melde opp elever, og at det er flere elever som nok burde hatt spesialundervisning.

¹ Instanser er her begrenset til samarbeidet mellom skole, foresatte og PPT.

I Gjesdal kommune er det få elever som får spesialundervisning i første klasse, noe som begrunnes med at en jobber med tidlig innsats² på småskoletrinnet. Dette endrer imidlertid ikke på elevenes rett til spesialundervisning hvis de ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen. Det er viktig at PPT som kjenner barn som har hatt spesialpedagogisk hjelp i barnehagen bistår i denne overgangen, og sikrer at det foretas en vurdering av behovet for spesialundervisning.

På 1. trinn var det, basert på tall fra fire skoleår, i snitt 2,5 elever som hadde spesialundervisning, og i 10. trinn var det i snitt 14 elever som fikk spesialundervisning.

I skoleåret 2016/2017 ble 2/3 deler av timene til spesialundervisning brukt til miljøarbeid. Herav var det fagarbeidere som hadde 52 prosent av timene, 35 prosent var høgskoleutdannede og 14 prosent ufaglærte. Det ble dermed benyttet relativt få ufaglærte, men det varierer veldig fra skole til skole. Ved Ålgård skole ble det benyttet assistenter til 49 prosent av miljøarbeidertimene, mens Solås skole og Oltedal skole benyttet ingen assistenter.

Når det gjelder pedagogtimer, ble 44 prosent av timene som ble gitt til spesialundervisning gjennomført av spesialpedagoger og resten av pedagoger. Også her er det forskjeller mellom skolene, og i Oltedal ble 65 prosent av timene gjennomført av spesialpedagoger, mot 34 prosent ved Gjesdal ungdomsskole.

Hvilke rutiner har kommunen for å fange opp elever med behov for spesialundervisning?

Kommunen har utarbeidet en oversikt over de ulike trinnene i en utredningsprosess for spesialundervisning. I tillegg har de tre barneskolene og Gjesdal ungdomsskole skriftlige rutiner for å kartlegge og iverksette tiltak for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av undervisningen og eventuelt henvise til PPT. Lærerne oppgir at de diskuterer tiltak med andre kollega på trinnet dersom det er en elev med utfordringer. De kan også ta saken opp anonymt med PPT. Skolene har ressursteam/spesialpedagogisk team eller støtteteam som bistår videre dersom det er aktuelt. Det er også kontakt med foresatte i denne prosessen.

Selv om skolene i utgangpunktet har gode skriftlige rutiner for å fange opp elever som kan ha behov for noe ekstra oppfølging, og en bruker tidlig innsats, støttetimer o.l. til å gi elevene ekstra hjelp, så er det viktig at skolene hele tiden vurderer om det er en elev som har mulighet til å nå kompetansemålene innenfor ordinær undervisning eller ikke. Dersom en elev må jobbe med kompetansemål på lavere trinn, skal eleven henvises til PPT³.

² Ifølge opplæringsloven § 1-3 innebærer tidlig innsats at kommunen skal sørge for at den tilpassede opplæringen i norsk og matematikk innebærer særlig høy lærertetthet på 1. - 4. trinn.

³ Under forutsetning at foresatt eller elev som er 15 år er enig i en henvisning.

Hvordan er samspillet mellom elev, foresatte, skole og PPT lagt opp i formell behandling av søknader og praktisk utforming av undervisningstilbudet? Hvordan har kommunen lagt opp brukerdialogen med hensyn til spesialundervisning?

Foresatte blir involvert tidlig i prosessen, og lærere tar kontakt med foresatte eller tar det opp i foreldresamtalene dersom det er elever som har faglige eller andre utfordringer.

Dersom eleven skal henvises til PPT må foresatte eller elev over 15 år være enig i dette og fylle ut henvisningen. Som en del av arbeidet med å utarbeide en sakkyndig vurdering, snakker PPT med foresatte og vanligvis eleven. I de sakkyndige vurderingene som foreligger for skoleåret 2016/2017 kommer elevens og foresattes innspill/synspunkter i liten grad frem. Dette kommer bedre frem i den nye malen som PPT har begynt å bruke. Den sakkyndige vurderingen sendes til foresatt eller elev.

Skolene har praksis med at foresatte blir informert om innholdet i IOP-en (individuell opplæringsplan), og i noen tilfeller får de komme med innspill og noen signerer også på den. Rogaland Revisjon mener at det er en god praksis å la foresatte være involvert i utarbeidelsen. Foresatte får også tilsendt årsrapporten. Ved behov er det møter mellom skole, foresatt, PPT og eventuelle andre instanser, og ellers blir det gitt informasjon på ordinære foreldresamtaler.

Flere foresatte er fornøyde med arbeidet PPT gjennomfører, men noen foresatte er ikke like fornøyde med kommunikasjonen med skolen.

Henvisning til PPT, sakkyndig vurdering og IOP

På henvisningsskjemaet til PPT er det i dag ikke mulighet til å krysse av for at en ønsker en sakkyndig vurdering. Dette er en av PPT sine viktigste oppgaver, og både foresatte og skolen skal kunne «henvise» til PPT for å be om å få vurdert om eleven har rett på spesialundervisning. I dag skriver PPT i Gjesdal kun sakkyndig vurdering dersom de tilrår at eleven har rett på spesialundervisning, noe som fører til at skolene ikke fatter enkeltvedtak med avslag om spesialundervisning.

PPT i Gjesdal har flere elever i PPT-systemet som er henvist, som PPT skriver en rapport om og følger opp videre dersom det er behov, uten at det fattes et avslag om spesialundervisning. Rogaland Revisjon mener at denne praksisen er uheldig og i strid med intensjonen i opplæringsloven. Når PPT ikke skriver sakkyndig vurdering, fatter heller ikke skolene enkeltvedtak, noe som i praksis fratår foresatte/elev en klagerett. Rogaland Revisjon anbefaler Gjesdal kommune å sikre at PPT skriver sakkyndige vurderinger for alle elever som blir henvist, der undersøkelser og utredninger skal foretas.

Ved de tre barneskolene er det personale som oppgir at de mener det er elever som blir henvist for sent til PPT. Det synes å være flere årsaker til dette, blant annet at en benytter seg av tidlig innsats på småskoletrinnet, at en tenker at det ikke kommer noe mer ressurser likevel, at skolen ikke har gode nok rutiner for å fange opp elevene, at foresatte

ikke ville eller at lærerne er for seine med å «melde opp.» Dette er i så fall uheldig og kan innebære at elevene ikke får ivaretatt sin rett til spesialundervisning.

Vi har kontrollert om det var fattet enkeltvedtak for alle elever som skoleåret 2016/2017 fikk spesialundervisning. Ved Ålgård skole var det tre elever som ikke hadde fått enkeltvedtak om spesialundervisning, til tross for at de hadde sakkyndig vurdering og fikk spesialundervisning. Ifølge «*Veileder – felles nasjonalt tilsyn 2014-2017*» er det i strid med opplæringsloven å gi elevene en tilrettelegging utover tilpasset opplæring før det foreligger et enkeltvedtak.

De to ulike malene for enkeltvedtak som skolene har benyttet har ikke tilfredsstilt alle kravene som stilles til enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Den nye malen dekker kravene, og Gjesdal kommune bør sikre at alle skolene nå benytter denne malen og at enkeltvedtaket grunngis.

Skolene utarbeider IOP for de elever som skal ha det, men noen utarbeider de seint. Solås skole har ikke hatt god nok praksis med å sikre at IOP-ene er utarbeidet før eller rundt skolestart. Ledelsen oppgir at de nå har endret praksisen.

Skolene utarbeider også en egen årsrapport/evaluering av eleven som får spesialundervisning.

Enkeltsaker

Selv om rutinene i utgangspunktet er gode, kommer det gjennom våre intervjuer til uttrykk at det er eksempler på elever som skulle hatt spesialundervisning tidligere. Dette framkommer særlig på Solås skole. Noen uttrykker også at barn som er utagerende lettere får ressurser enn barn som er rolige, men har lærevansker.

Vi ser også at det på 8. trinn skoleåret 2016/2017 er fattet flere sakkyndige vurderinger for elever som jobber med lavere kompetansemål. Dette burde antagelig vært fanget opp på barneskolen.

Vi har her ikke vurdert om skolene er gode nok til å sikre at den enkelte elev får tilpasset opplæring. Det er mulig at økt fokus på tilpasset opplæring, kan føre til at færre elever har behov for spesialundervisning.

Hvordan opplever skolene samarbeidet med PPT og hvordan arbeider PPT systemrettet på skolene for å legge forholdene til rette for elever med særskilte behov?

PPT bruker mesteparten av sin tid på individrettede saker, enten det innebærer testing av elever, observasjon o.l. Skolene har mulighet til å be om hjelp til systemsaker, men det er sjelden PPT får en slik henvendelse.

PPT deltar jevnlig på møter med skolenes styrkningsgruppe/ressursteam eller spesialpedagogisk team. Her jobbes det både med individuelle saker, men også mer på systemnivå med forbedring av rutiner o.l.

Skolene er veldig fornøyde med samarbeidet med PPT, og PPT blir oppfattet som villig og imøtekommende. Flere opplever det som positivt at PPT har trefftid på skolen hvor lærerne kan ta kontakt og få råd og tips om elever anonymt. I tillegg veileder PPT lærerne utenom for eksempel via telefon. Noen lærere etterlyser at PPT av og til kunne kommet innom klasserommet for å observere elever som de allerede er saksbehandlere for.

Andre forhold

Noen ansatte etterlyser at skolene bør få mer kompetanse til å håndtere elever med sosiale og emosjonelle problemer, og økt kompetanse rundt de minoritetspråklige.

Det er eksempler på at det ved fravær blant personalet, så får ikke eleven som skal ha spesialundervisning den opplæringen vedkommende skal ha. Dette må skolene sikre.

Anbefalinger

Rogaland Revisjon anbefaler Gjesdal kommune:

- Å sikre at elever som ikke kan arbeide med gjeldende kompetansemål meldes opp til PPT for vurdering av behov for spesialundervisning.
- Å sikre at PPT skriver en sakkyndig vurdering for alle elever som henvises til undersøkelser/utredninger.
- Å sikre at skolene følger forvaltningslovens krav til enkeltvedtak og opplæringslovens krav til IOP.
- Å sikre at PPT vurderer behovet for å utarbeide sakkyndige vurderinger på barn som har hatt spesialpedagogiske hjelp i barnehagen og bistår i overgangen fra barnehage til skole.
- Å sikre at dersom det er fravær blant personalet får elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning den opplæringen de skal ha.

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentarer mottatt 21.08.17.

Skole og utdanning er viktig for dagens barn og unge. St. melding 21. (2016-2017) påpeker følgende: «*Kunnskap er nøkkelen til fremtiden, både for hvert enkelt menneske og for samfunnet som helhet. Utdanning gir muligheter for alle. Det gir barn og unge mulighet til å skape seg et godt og trygt liv, til å bli aktive deltakere i samfunnet, og til å skaffe seg gode, trygge jobber.*»

I en skole som skal favne alle barn og unge vet vi at det alltid vil være en del elever som av ulike årsaker ikke kan følge den ordinære undervisning og gjerne må ha egne mål for skolegangen. Det er derfor nyttig for Gjesdal kommune at det foretas en forvaltningsrevisjon innen området spesialundervisning. Rapporten viser at Gjesdal stort sett har gode system og strukturer innen det spesialpedagogiske, samtidig som rapporten gir nyttige innspill til forbedringsområder. Gjesdal har relativt få elever som får spesialundervisning. Det er ikke et mål i seg selv å gi flere elever spesialundervisning. Det viktigste er at elevene får en god skolegang som hindrer utenforskap og som sikrer de unge i å ta del i en fremtidig skolegang og deltakelse i yrkesliv. Rådmannen har stor tro på å utvikle en skole med kollektivt dyktige ansatte som har tilgang på ressurser som kan gi elevene god tilpasset opplæring.

Selv om det er et ønske å ha færrest mulig elever på u-trinn som får spesialundervisning, så finner ikke rådmannen det unaturlig at vi har en høy andel som får spesialundervisning på ungdomstrinnet. Gjesdal har et mål om å jobbe med tidlig innsats slik at vi har færrest mulig elever som får spesialundervisning seinere i skolegangen.

Anbefalinger vi vil jobbe videre med:

- sikre at elever som ikke kan arbeide med gjeldende kompetansemål meldes opp til PPT for vurdering av behov for spesialundervisning så raskt som mulig.
- sikre at PPT skriver en sakkyndig vurdering for alle elever som henvises til undersøkelser/utredninger.
- sikre at skolene følger forvaltningslovens krav til enkeltvedtak og opplæringslovens krav til IOP.
- sikre at PPT vurderer behovet for å utarbeide sakkyndige vurderinger på barn som har hatt spesialpedagogiske hjelp i barnehagen og bistår i overgangen fra barnehage til skole.
- sikre at dersom det er fravær blant personalet får elever som har enkeltvedtak om spesialundervisning den opplæringen de skal ha.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Kontrollutvalget i Gjesdal kommune bestilte 22.11.16 en forvaltningsrevisjon innen spesialundervisning. Formålet med dette prosjektet er å kartlegge kommunens rutiner på området spesialundervisning, samt vurdere samspillet mellom involverte instanser.

I tillegg til formålet, framgår det av kontrollutvalgets bestilling at følgende problemstillinger skal besvares:

- Hvilke rutiner har kommunen for å fange opp elever med behov for spesialundervisning?
- Hvordan er samspillet mellom elev, foresatte, skole og PP-tjeneste lagt opp i formell behandling av søknader og praktisk utforming av undervisningstilbudet?
- Hvordan har omfanget av spesialundervisning utviklet seg de siste årene? Hva kan årsakene være til en reduksjon i bruk av spesialundervisning?⁴
- Hvordan opplever skolene samarbeidet med PP-tjenesten?
- Hvordan har kommunen lagt opp brukerdialogen med hensyn til spesialundervisning?
- Hvordan arbeider PP-tjenesten systemrettet på skolene for å legge forholdene til rette for elever med særskilte behov?
- Hvilke forbedringsmuligheter finnes når det gjelder å legge til rette for PP-tjenestens systemarbeid på den enkelte skole?

Kulepunkt tre, spørsmål to, tar utgangspunkt i at det har vært en reduksjon i spesialundervisning, noe som stemte i årene 2013 – 2015. Tall fra 2016 viser nå en økning i spesialundervisningen. Rogaland Revisjon har derfor endret problemstillingen til å lyde: «*Hva kan være årsakene til en eventuell endring i bruk av spesialundervisning?*»

1.2 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelser. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I forbindelse med at Utdanningsdirektoratet i 2014-2017 gjennomførte et nasjonalt tilsyn med skolene, utarbeidet de i «*Veiledningsmaterieell – felles nasjonalt tilsyn 2014-2017*». I denne forvaltningsrevisjonen har vi for enkelte av revisjonskriteriene tatt utgangspunkt dette, da det bygger både på krav i opplæringsloven og opplæringsforskriften.

4

I dette prosjektet er følgende kriteriegrunnlag anvendt:

- Opplæringsloven kap. 5
- Forvaltningsloven kap. 4.
- Forskrift til opplæringsloven kap. 8
- Veileder for spesialundervisning
- Tjenestemråde opplærings egne rutiner

Problemstillingen «*Hvilke forbedringsmuligheter finnes når det gjelder å legge til rette for PP-tjenestens systemarbeid på den enkelte skole?*» er av beskrivende art og den blir besvart gjennom anbefalingene.

1.3 METODE

I denne forvaltningsrevisjonen har vi brukt intervjuer og dokumentgjennomgang som metode. Vi har gjennomgått relevant dokumentasjon som rutiner, skjema, o.l. som skolene og kommune har for spesialundervisning. Vi har også gjennomgått enkeltvedtak, individuell opplæringsplaner, sakkyndig vurderinger. For å kunne vurdere nærmere hvordan kommunens rutiner og samspillet mellom instanser fungerer, valgte vi å foreta et tilfeldig utplukk av noen elever som mottok spesialundervisning på de tre 1-7 skolene. Vi valgte ut fire elever per skole, totalt tolv elever. Vi gjennomgikk dokumentasjonen i elevenes mapper hos PPT og på den enkelte skole. I tillegg snakket vi med kontaktlærer og/eller den lærer som hadde ansvar for spesialundervisningen til eleven. Det er også gjennomført intervjuer av ni foresatte til de utvalgte elever som mottar spesialundervisning. Elevene ble nummerert fra en til tolv, og dersom vi henviser til en konkret elev henvises det til elevnummeret eller til NN. Det er gjennomført intervjuer av 40 ansatte og ledere i Gjesdal kommune. Flere av intervjuene er gjennomført som gruppeintervjuer.

Kildehenvisninger ligger i rapportens vedlegg. Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang har gitt et tilstrekkelig grunnlag til å besvare prosjektets formål og de problemstillinger kontrollutvalget vedtok.

2 FAKTABESKRIVELSE OG VURDERINGER

2.1 STATUS SPESIALUNDERVISNING I GJESDAL KOMMUNE OG REGELVERK

2.1.1 ORGANISERING AV TJENESTEOMRÅDET OPPLÆRING OG ØKONOMI

Gjesdal kommune har seks skoler, hvorav en av skolene er en ren ungdomsskole og to av skolene er kombinerte barne- og ungdomsskoler. Skolene er organisatorisk underlagt tjenesteområdet opplæring. I tabellen nedenfor er en oversikt over skolene, antall elever og budsjett for 2016 og 2017.

Tabell 1 – Oversikt over skolene, antall elever per 01.10.16 og budsjett. Kilde: GSI, Gjesdal kommune.			
Skole	Antall elever (ca. tall)	Budsjett 2016	Budsjett 2017
Bærland skole	321	20 098 000	20 635 000
Dirdal skole	153	13 486 000	13 029 000
Gjesdal ungdomsskole	398	33 658 000	31 713 000
Oltedal skole	126	11 202 000	11 305 000
Solås skole	374	24 799 000	27 043 000
Ålgård skole	342	26 236 000	27 125 000
Sum antall elever	1714	129 479 000	130 850 000

Ressurstildeling

Gjesdal kommune har lagt opp til en modell der ressurser i hovedsak tildeles etter antall klasser og elevtall. Utgangspunktet for kroneberegningen er gjennomsnittslønn ved den enkelte skole.

Til spesialundervisning/styrkingstiltak og tilpasset opplæring har Gjesdal kommune bestemt at følgende tildeles den enkelte skole:

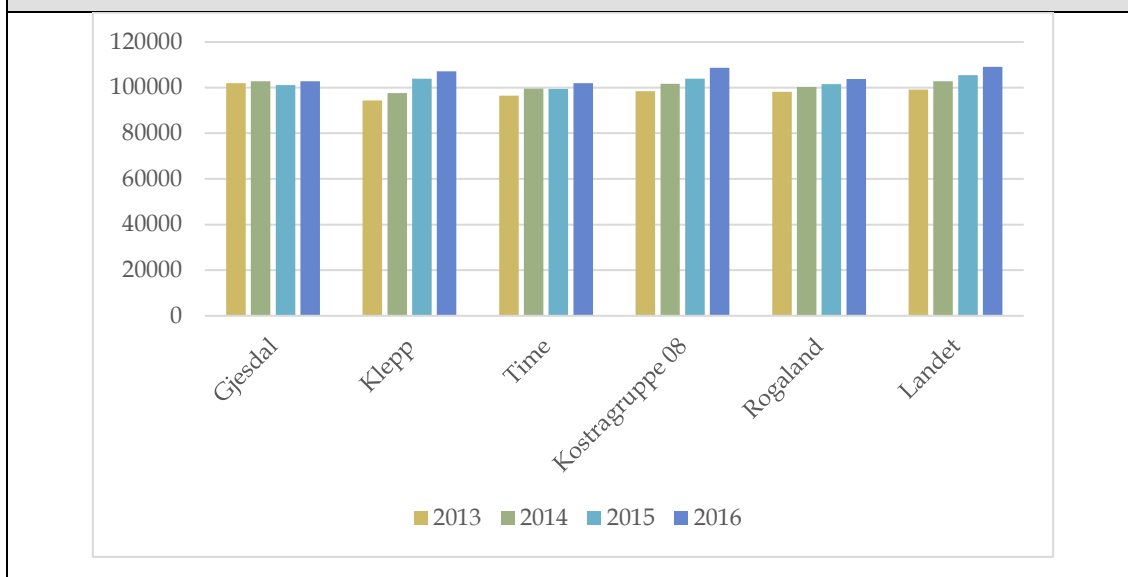
1. 10 prosent av det totale uketimetallet tildeles.
2. Elever med så store funksjonshemninger at de trenger ansatte i 100 prosent av skoletiden gis full dekning til skolene.
3. Skolene får tildelt ressurser til spesialpedagogikk, styrkingstiltak og tilpasset opplæring ut fra at en beregner 35 prosent av antall elever * 0,5 time per uke⁵.
4. Til miljøarbeider beregnes det: 35 prosent av elevene * 0,72 time per uke.

⁵ Eksempel: Dersom det er 300 elever på skolen får skolen $300 * 0,35 * 0,5 = 52,5$ timer per uke.

Skolene får i tillegg midler fra staten til tidlig innsats, noe som ifølge opplæringsloven § 1-3 innebærer at kommunen skal sørge for at den tilpassede opplæringen i norsk og matematikk innebærer særlig høy lærertetthet på 1. - 4. trinn. I 2017 fikk Gjesdal kommune tildelt kroner 3.214.277. Dette er nærmere omtalt i kapittel 2.1.3.

Det er rektorene som disponerer skolens rammer. Figur 1 viser hvor mye Gjesdal kommune har i driftsutgifter til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss per elev.

Figur 1 – Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss per elev. Kilde KOSTRA.



Gjesdal kommune brukte i 2016 kroner 102.728 per elev til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss. Dette er noe mindre enn det som benyttes til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss per elev i kostragruppe 8⁶, gjennomsnittet i Rogaland og gjennomsnittet i Norge. Nabokommunen Klepp brukte i 2015 og 2016 mer på skole enn Gjesdal, mens Time kommune brukte noe mindre. I motsetning til både Klepp og Time kommune og de andre grupperingene i figuren, ser vi at Gjesdal kommune ikke har hatt en økning i utgifter til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss. Kommunalsjef opplæring opplyser at Gjesdal kommune de siste årene har hatt en trang økonomi, og på tross av en økning i elevtall har ikke skolene fått en tilsvarende økning i rammen.

Tabell 2 viser lærertettheten, det vil si antall elever per lærer, i årene 2013-2016:

Tabell 2 – Oversikt over lærertetthet. Kilde: Årsrapport 2016 – Gjesdal kommune.

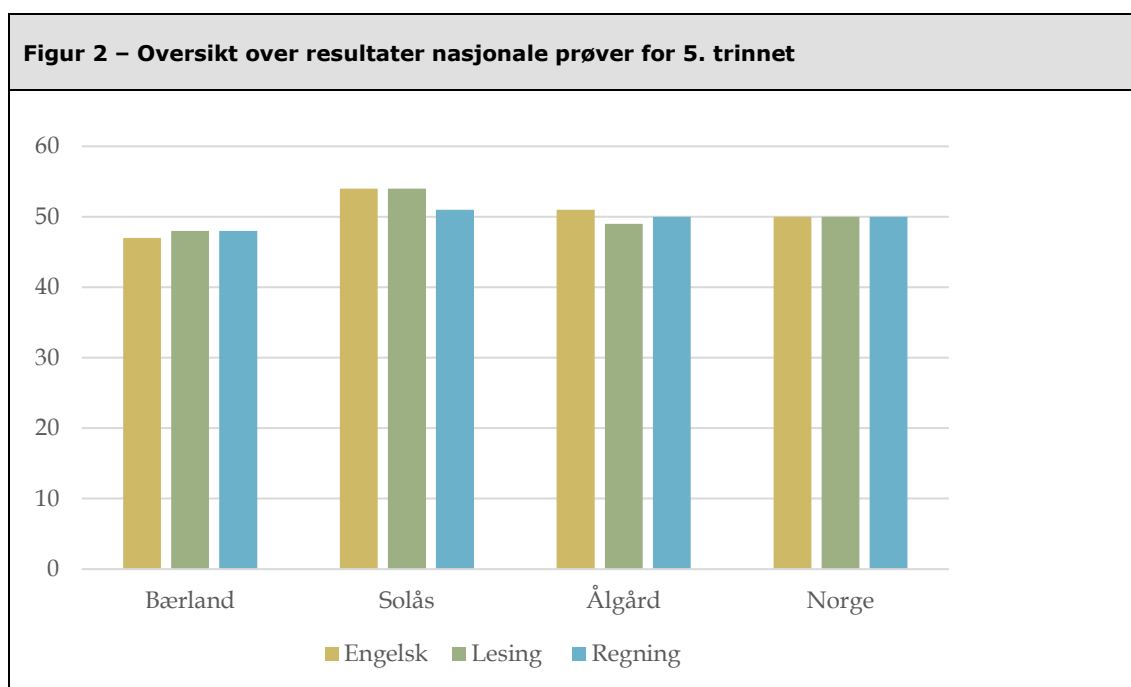
Lærertetthet	2013	2014	2015	2016
Lærertetthet 1. - 7. klasser per oktober.	12,4	12,1	12,8	13,3
Lærertetthet 8. - 10. trinn per oktober.	15	16,5	15,6	15,6

⁶ Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter

Tabellen viser at lærertettheten fra 2013 til 2016 har blitt redusert på barneskolen, noe som innebærer at en lærer i 2016 hadde ansvar for flere elever enn tidligere år. På ungdomsskolen har lærertettheten vært stabil de to siste årene.

Nasjonale prøver

Figur 2 viser oversikt over elevenes gjennomsnittlige resultat på nasjonale prøver på 5. trinnet skoleåret 2016/2017 for de tre barneskolenene. Vi har ikke data fra Dirdal skole og Oltedal skole da de er unntatt offentligheten⁷.



Figuren viser at Bærland skole var den skolen som skårte lavest på de nasjonale prøvene skoleåret 2016/2017, og lå under gjennomsnittet i Norge.

PPT

PPT (pedagogisk-psykologisk tjeneste) er også underlagt tjenesteområdet opplæring. Hos PPT i Gjesdal arbeider det seks ansatte. PPT er en lovpålagt tjeneste etter opplæringsloven § 5-6. Gjesdal kommune har satt opp tre hovedmål for PP-tjenesten:

1. PPT skal sikre kvalitet og gode prosedyrer i enkeltsaker etter opplæringsloven.
2. Foreldre med barn i førskolealder som har spesielle behov vil kunne få tilbud om foreldrerådgivning.
3. PPT skal bidra til å sikre likeverdig opplæring for alle barn, unge og voksne med særskilte behov⁸.

PPT skal drive veiledning til lærere/skole, systemorientert arbeid, bidra til tverretattlig samarbeid i enkeltsaker og forebyggende tiltak. PPT har i dag treffetid på skolene.

⁷ Tallene er unntatt offentligheten da det er få elever på trinnet.

⁸ <https://www.gjesdal.kommune.no/tjenester/skole-og-utdanning/ppt/>

2.1.2 TILSYN I FRA FYLKESMANNEN

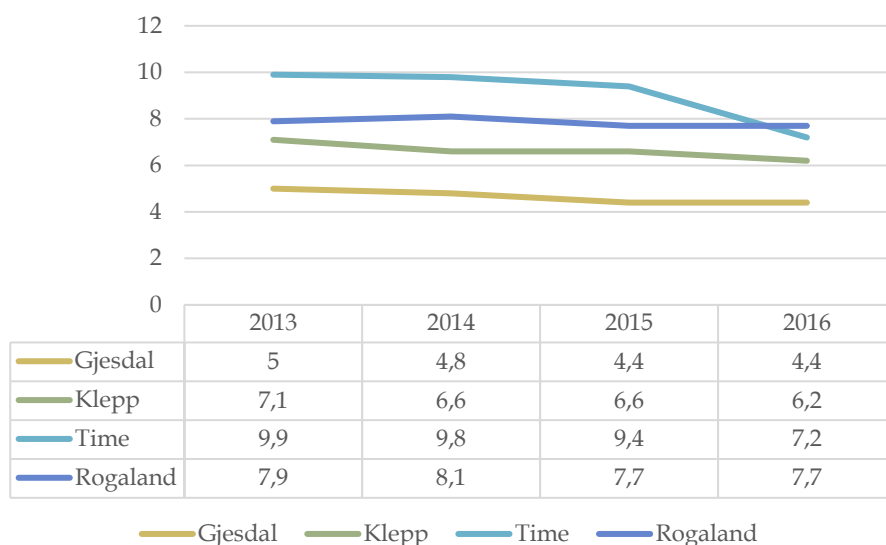
Fylkesmannen gjennomførte våren 2016 tilsyn med Gjesdal ungdomsskoles arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og skolebasert vurdering. Kommunen fikk åtte hoved lovbrudd og nedenfor er det tatt med et utdrag fra de lovbruddene som er relevante når det gjelder spesialundervisning. Kommunen må sikre at:

- Innholdet i IOP samsvarer med enkeltvedtak når det gjelder innholdet i opplæringen.
- Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at IOP er samordnet med klassens planer.
- Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at det for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, gjennomføres vurdering av arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø.
- Alle enkeltvedtak inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.
- Skolen innhenter samtykke fra elever over 15 år før det igangsettes utredningen av behovet for spesialundervisning.
- Enkeltvedtak om spesialundervisning inneholder begrunnelse for eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering.
- Enkeltvedtaket er klart og tydelig når det gjelder opplysninger om
 - antall timer spesialundervisning
 - fag/områder og om eventuelle avvik fra LK06 i spesialundervisningen
 - organiseringen av spesialundervisningen.

Overnevnte lovbruddene ble rettet i løpet av høsten 2016.

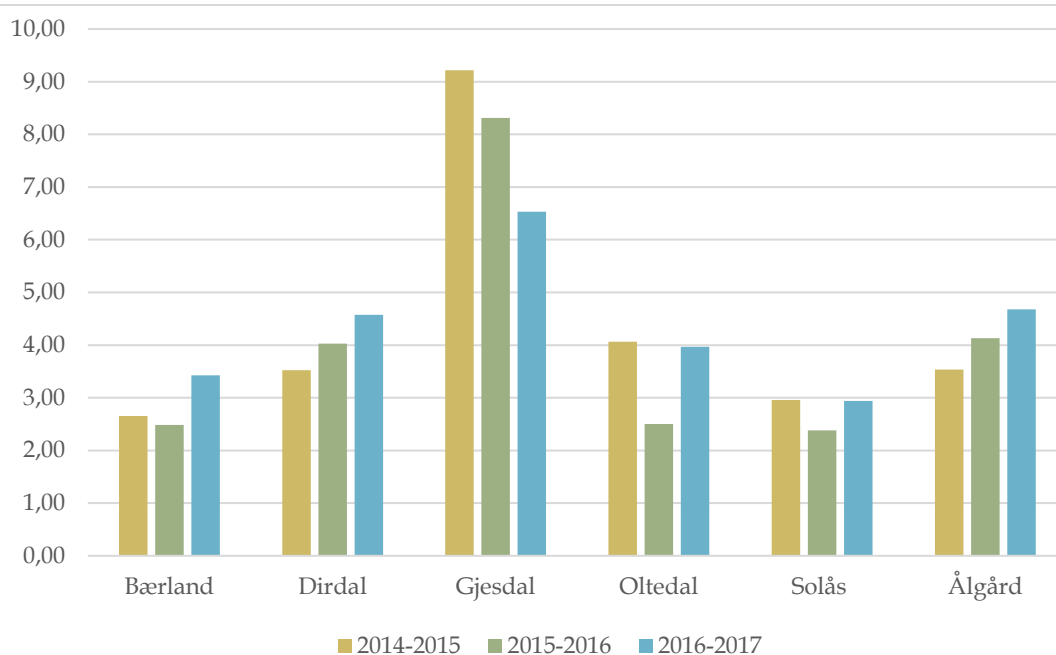
2.1.3 STATISTIKK SPESIALUNDERVISNING

Figur 3 gir en oversikt over andel elever med vedtak om spesialundervisning i prosent av det totale elevtallet.

Figur 3 – Andel elever med vedtak om spesialundervisning i prosent. Kilde: Kostrastatistikken.

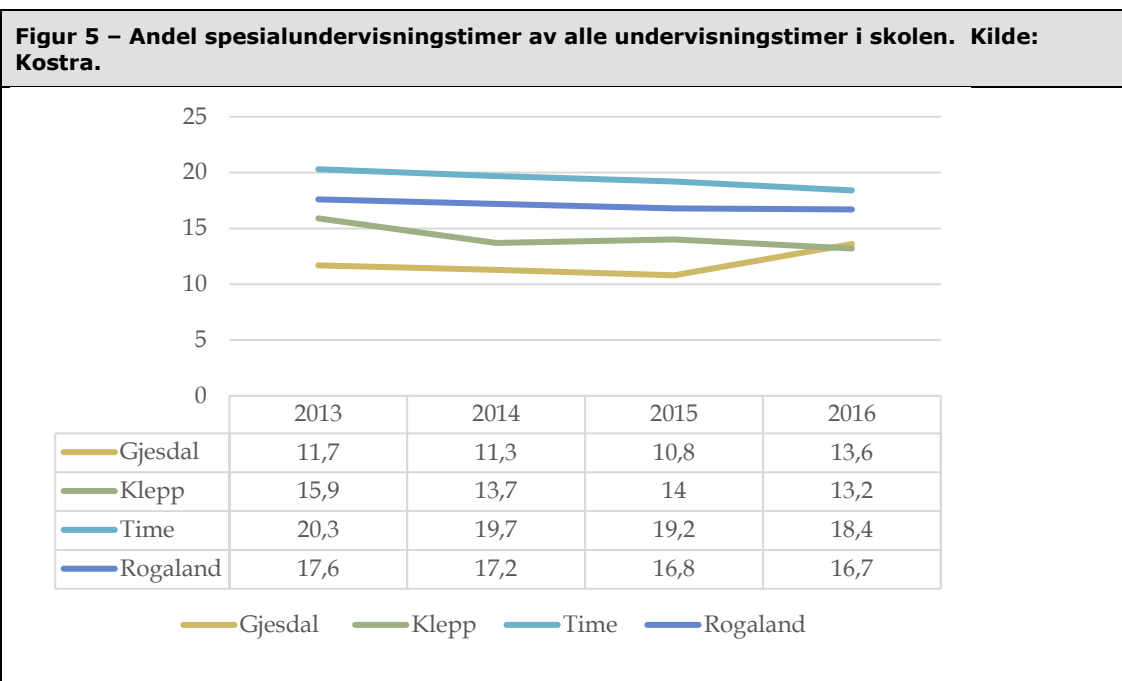
Figuren viser at Gjesdal kommune i årene 2013 - 2015 hadde en nedgang i andel elever i prosent, som hadde vedtak om spesialundervisning. I Gjesdal kommune er det prosentvis færre elever med spesialundervisning enn Klepp kommune, Time kommune og totalt i Rogaland.

Figur 4 gir en oversikt over hvor mange prosent av elevene som fikk spesialundervisning på den enkelte skole over tre skoleår.

Figur 4 – Hvor mange prosent av elevene som fikk spesialundervisning for tre årstrinn fordelt på de enkelte skolene. Kilde: GSI.

Figur 4 viser at det i 2016-2017 var flere elever på alle barneskolene som hadde spesialundervisning enn de to tidligere skoleårene, samtidig som det var en nedgang på ungdomsskolen. Det er forskjeller mellom skolene der Solås skole de to siste årene har hatt noe færre elever med spesialundervisning enn de andre barneskolene. Det er noe underlig da ATO-avdelingen (avdeling for alternativ tilpasset opplæring) er på Solås skole. Selv om ungdomsskolen har hatt en nedgang i elever med spesialundervisning, er det en stor økning i antall elever som får spesialundervisning på ungdomsskolen i forhold til på barneskolen. Dette er nærmere omtalt i kapittel

Neste figur viser stor andel av det totale antall undervisningstimer som blir brukt til spesialundervisning.



Figuren viser at Gjesdal kommune i årene 2013 – 2015 brukte færre timer til spesialundervisning enn Klepp kommune, Time kommune og Rogaland totalt. Men i 2016 var det en økning i antall timer brukt til spesialundervisning, og Gjesdal kommune brukte i 2016 mer timer til spesialundervisning enn det Klepp kommune gjorde, ut fra det totale undervisningstimetallet.

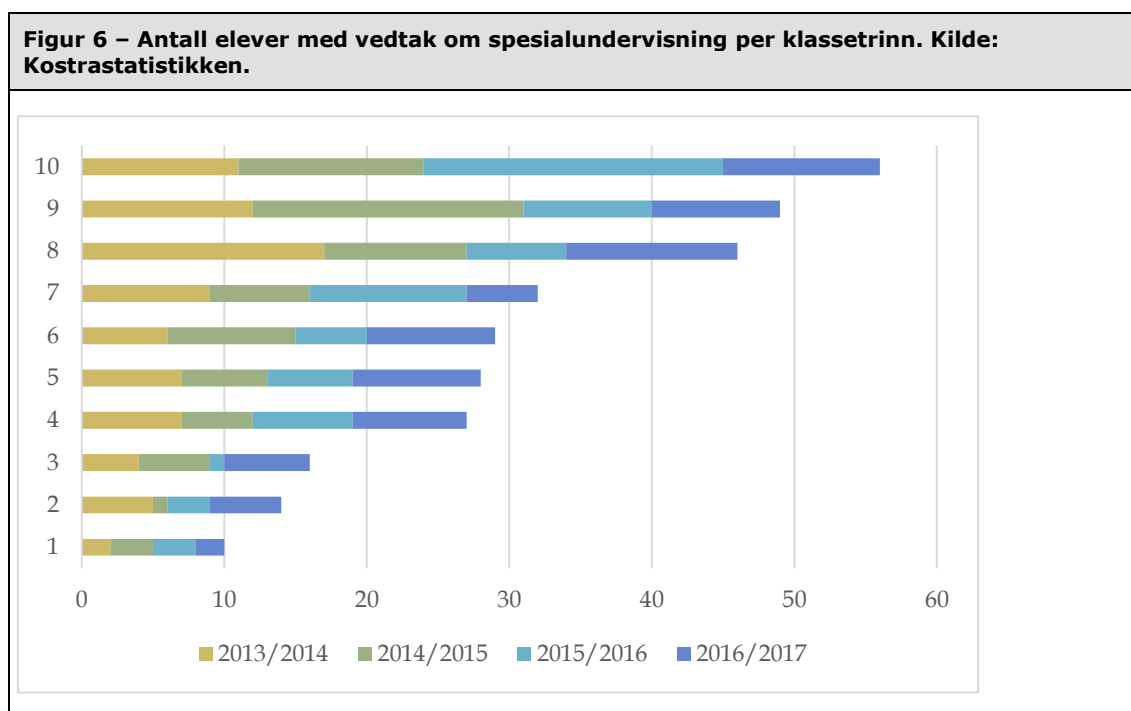
Dersom vi ser figur fire og fem i sammenheng, ser vi at selv om det i prosent var like mange som fikk spesialundervisning i 2015 som i 2016, så har det vært en økning i antall undervisningstimer til spesialundervisning i Gjesdal. Klepp kommune som hadde 1,8 prosentpoeng flere elever med spesialundervisning enn Gjesdal, bruker i prosent færre undervisningstimer til spesialundervisning. Elevene Gjesdal fikk i 2016 innvilget mer timer til spesialundervisning enn tidligere.

I opplæringsloven står det i § 1-3 at kommunen skal sørge for at den tilpassede opplæringen i norsk og matematikk innebærer særlig høy lærertetthet på 1. - 4. trinn. I statsbudsjettet for 2016 ble det lagt inn midler til økt lærerinnsats på 1. - 4. trinn (tidlig innsats). Deler av tilskuddet skulle gå til varig styrkning til faste stillinger og en engangstildeling til midlertidige stillinger. Gjesdal kommune ble i 2016 tildelt følgende i midler til «tidlig innsats».

Tabell 3 – Midler til tidlig innsats. Kilde: Tilsagnsbrev fra Utdanningsdirektoratet		
Grunnlag	Tildelt 2016	Tildelt 2017
Varig styrkning til faste stillinger	764.351	2.492.512
Engangstildeling til midlertidige stillinger (fleksible)	1.070.092	
Engangstildeling til midlertidige stillinger (ekstra pga ubrukte midler) ²	26.630	
Fleksible midler		721.765
Sum	1.861.073	3.214.277

I Stortingsmelding 21 (2016 – 2017) står det: «En del elever skal ha spesialundervisning i hele grunnskolen, men samtidig bør spesialundervisningen sette flere elever i stand til å følge ordinær undervisning.» Dette innebærer at det er interessant å se hvor mange som får spesialundervisning på de ulike trinn og hvordan utviklingen er.

Figur 6 viser hvor mange elever som fikk spesialundervisning dersom vi summerer antall som fikk i årene 2013/2014 - 2016/2017, og ser det per trinn.



Figuren viser at det var få elever som fikk spesialundervisning de første skoleårene, men at det økte utover skoleforløpet. Basert på figuren var det i snitt følgende antall elever som mottok spesialundervisning på de ulike trinnene:

- 1. trinn: 2,5 elever
- 5. trinn: 7 elever
- 8. trinn: 11,5 elever
- 10. trinn: 14 elever

Dette innebærer at det var en fordobling av elever som mottok spesialundervisning fra 5. trinn til 10. trinn. Men det varierte også noe fra trinn til trinn hvor mange som mottok spesialundervisning, og en må også ta høyde for at det i løpet av 10. års skolegang vil være en del utflyttinger og tilflyttinger som også kan ha innvirkning.

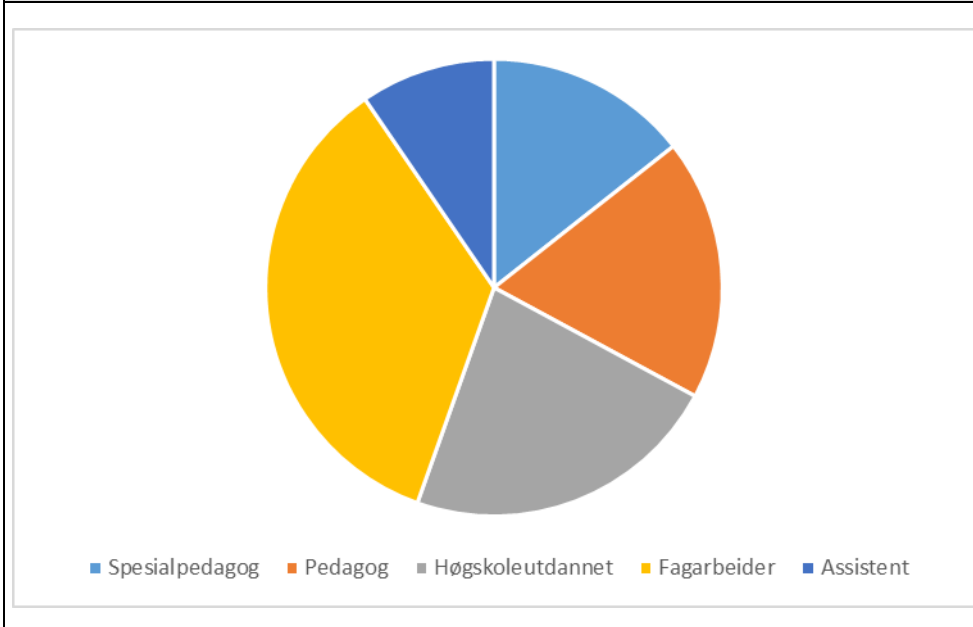
Flere av de ansatte som vi har intervjuet, har uttrykt at de opplever det slik at det ikke tas initiativ til å henvise elever til PPT for en utredning om behov for spesialundervisning de første årene, med mindre det er noe helt spesielt. Kommunalsjefen på sin side peker på at retten til spesialundervisning er den samme i hele skoleløpet, men at man de første årene vil søke å dekke behovet for støtte med ulike former for tilrettelegging gjennom tidlig innsats. Dersom tiltakene ikke har ønsket effekt, kan det bli behov for spesialundervisning på et senere tidspunkt

Kompetanse

Når PPT skriver sakkyndig vurdering, tilrår de hvorvidt det skal innvilges spesialundervisning fordelt på timer til spesialundervisning med pedagog eller om eleven har behov for miljøarbeider. Det er praksis i Gjesdal at rektorene innvilger det antall timetall som PPT tilrår. I vedtakene er det i liten grad spesifisert hvilken kompetanse den som skal ha undervisningen eller være miljøarbeider bør ha, utover om det er pedagogtimer eller miljøarbeidertimer. Det er rektor som avgjør om det til pedagogtimer skal benyttes en spesialpedagog eller en pedagog, og om det til miljøarbeidertimer skal benyttes en ufaglært, barne- og ungdomsarbeider eller en med høyskoleutdanning.

Vi ba alle skolene oppgi hvilken kompetanse som ble benyttet til de elever som hadde enkeltvedtak om spesialundervisning skoleåret 2016/2017, og totalt sett er fordelingen som satt opp i figur 7.

Figur 7 – Oversikt over kompetansen til den som gir spesialundervisning.
Kilde: Skolene i Gjesdal.



Figuren viser at totalt sett er det flest timer som går til spesialundervisning gjennomført av fagarbeider, som nummer to kommer høgskoleutdannet og deretter pedagog. Samlet sett tildeles det dermed langt flere timer til miljøarbeid enn til direkte undervisning. Fordelingen var i 2016/2017 henholdsvis på 67 prosent miljøarbeid og 33 prosent undervisning. Timene til miljøarbeid er blant annet knyttet til elever med sosio-emosjonelle utfordringer, atferdsvansker og elever som trenger hjelp for å fungere i det daglige.

Av de totale spesialundervisningstimene som skulle være med en pedagog, var 56 prosent gjennomført av pedagoger og 44 prosent av spesialpedagoger.

For timer som var innvilget til miljøarbeid, var fordelingen:

35 prosent var høgskoleutdannede, for eksempel vernepleier, barnevernspedagog

52 prosent var fagarbeidere, for eksempel barne- og ungdomsarbeider

14 prosent var assistenter (ufaglærte)

Dersom en ser på den enkelte skole, finner en forskjeller i hvilken kompetanse som benyttes. En oversikt over denne kompetansen ligger som vedlegg 2. Det er Oltedal skole som har flest timer som undervises av en spesialpedagog med ca. 65 prosent. Den som har færrest timer som undervises av en spesialpedagog er Gjesdal ungdomsskole med ca. 34 prosent.

Dersom en ser på timer til miljøarbeid, så bruker verken Bærland skole, Dirdal- eller Oltedal skole høgskoleutdannede til miljøarbeid. Ved Gjesdal ungdomsskole er det Solås skole som bruker mest høgskoleutdannede med 35 prosent. Det er også store forskjeller når det kommer til bruk av ufaglærte assistenter. Solås skole og Oltedal skole benytter ingen assistenter, mens Ålgård skole bruker assistenter til 49 prosent av miljøarbeidstimene.

Flere av de vi har intervjuet oppgir at de skulle ønske at de hadde flere lærere med spesialpedagogisk kompetanse, men at det er vanskelig å få tak i. Flere uttrykker også at de skulle ønske at skolen og kommunen hadde bedre kompetanse i å håndtere barn med sosio- og emosjonelle vansker. I tillegg kommer det frem at det hadde vært ønskelig at kommunen hadde bedre kompetanse med tanke på den gruppen av minoritetsspråklige der eleven kanskje er analfabet, har opplevd traumer og ikke kan norsk. Skolene opplever det som vanskelig å avdekke om det er språk, lærevansker eller lignende som fører til at eleven har utfordringer.

Vurdering

Gjesdal kommune har en lavere andel elever som får spesialundervisning enn gjennomsnittet i Rogaland. Det gis lite spesialundervisning til elever på småskoletrinnet, men antall elever med spesialundervisning øker utover skoleløpet, og er høyest på 10. trinn. En av hensiktene med spesialundervisning er at det skal gjøre flere elever i stand til å følge ordinær undervisning på senere trinn, men i Gjesdal kommune er det i hovedsak flere og flere elever som får spesialundervisning dess høyere trinn de kommer på. Dette er ikke i tråd med intensjonen. Tidlig innsats i 1.-4. trinn skal ikke utelukke at elever som ikke klarer å følge kompetansemålene har rett på spesialundervisning.

Antall timer med spesialundervisning har økt, og i 2016 fikk elever i Gjesdal mer timer til spesialundervisning enn tidligere. Det er forskjeller blant skolene i hvilken kompetanse som benyttes til spesialundervisningen inkludert miljøarbeidertimer. 67 prosent av timene som er til spesialundervisning er miljøarbeidertimer, noe som vil si timer som blant annet er knyttet til elever med sosio-emosjonelle utfordringer, atferdsvansker og elever som trenger hjelp til å fungere i det daglige. Gjesdal kommune bør følge med på denne utviklingen slik at kommunen kan fange opp både om skolene trenger økt kompetanse til å håndtere elever med sosio-emosjonelle eller atferdsvansker i klasserommet, og utviklingen i hvilken kompetanse dem som har miljøarbeidertimer og spesialpedagogtimer har. Det er forskjeller blant skolene i hvilken kompetanse de setter inn både til miljøarbeidertimer og spesialpedagogtimer.

2.1.4 REGELVERK OG TEORI

I opplæringsloven § 1-3 står det at opplæringen skal tilpasses den enkelte elevs evner og forutsetninger, og det er et overordnet prinsipp at alle elever skal ha tilpasset opplæring⁹. Tilpasset opplæring kjennetegnes av variasjon i bruk av lærestoff, arbeidsmetoder, læremidler, organisering og intensitet. Det varierer hvordan den enkelte skole og lærer velger å legge opp undervisningen. Ifølge Nordahl og Overland (2015¹⁰) vil de fleste elever ha et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen som gis.

⁹ Stortingsmelding 21 (2016 – 2017). Tidlig ute og tett på – forutsetninger for læring.

¹⁰ Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner.

Prinsippet om tilpasset opplæring kan ifølge Nordahl og Overland (2015) realiseres enten ved en smal tilnærming eller en bred tilnærming. Den smale tilnærmingen innebærer at en vektlegger en individualisert undervisning og den innebærer at en leter etter individrelaterte forklaringer og løsninger på enkeltelevers problemer i skolen. Et slikt perspektiv alene kan føre til at en ikke ser eleven i relasjon med andre eller ut fra måten undervisningen foregår på. Innenfor en bred forståelse vektlegger en i større grad det sosiale fellesskapet og det kollektive i skolen, og tilpasset opplæring skal prege hele skolen. En vil ut fra dette perspektivet se eleven som en del av et sosialt system, og vektlegge relasjoner og undervisningsmåten. Det er i dag enighet om at enkeltelevers læringsproblemer må ses i sammenheng med den generelle tilpasningen av opplæringstilbudet i klassen. (Nordahl og Overland)

Både skoleeier, skolens ledelse og personale har plikt til å arbeide for å tilpasse opplæringen til den enkelte elevs evner og forutsetninger. Hovedutfordringen er å gi best mulig læringsutbytte til flest mulig elever, innenfor eksisterende driftsrammer.

Opplæringsloven § 5-1 gir elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring, rett til spesialundervisning. Spesialundervisningen skal ifølge opplæringsloven § 5-1 ha et slikt innhold at det samlede tilbudet kan gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen i forhold til andre elever og i forhold til de opplæringsmålene som er realistiske for eleven. Spesialundervisning kan ifølge Utdanningsdirektoratet¹¹ for eksempel være at eleven jobber etter andre læringsmål enn andre elever, at en lærer eller assistent følger opp eleven i klassen eller at eleven får særskilt tilpasset utstyr.

Nordahl og Overland (2015) skriver: «*Dersom den ordinære opplæringen er godt tilpasset elevenes forutsetninger, vil behovet for spesialundervisning reduseres. Dersom en høy andel elever har behov for spesialundervisning, kan det være en indikasjon på at den ordinære opplæringen ikke er godt nok tilpasset elevenes ulike behov.*»

Elever som kan være aktuelle for spesialundervisning skal utredes av PPT som utarbeider en sakkyndig vurdering. Utredningen skal inneholde en beskrivelse av elevens vansker og hvordan PPT ser for seg at opplæringen bør organiseres. Utredningen forutsetter at de foresatte er enige i at eleven skal utredes. Når eleven er 15 år, er det eleven som avgjør dette.

På bakgrunn av den sakkyndige vurderingen plikter skolen å utarbeide et vedtak som informerer om hvilken opplæring som gis, og vedtaket gir foresatt/elev over 15 år en klagemulighet. Selv om vedtaket skal bygge på den sakkyndige vurderingen, er rektor ikke pliktig til å følge PPTs anbefalinger. Eleven kan få spesialundervisning i ett eller flere fag innenfor rammen av ordinær opplæring, en til en eller opplæring i grupper.

¹¹ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/spesialundervisning---til-deg-som-er-forelder/>

Når vedtak om spesialundervisning er fattet, har skolen plikt til å utarbeide en individuell opplæringsplan som konkretiserer målene for opplæringen, innholdet og organiseringen. I tillegg skal skolen utarbeide en årsrapport som oppsummerer hvilken opplæring eleven har fått og hvordan skolen vurderer elevens utvikling.

2.2 KOMMUNENS OVERORDNEDE PLANER OG RUTINER OG SKOLENES RUTINER

Som nevnt i kapittel 2.1.4 har elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet rett til spesialundervisning. I «*Veiledningsmaterieell – felles nasjonalt tilsyn 2014-2017*» fremkommer det at skolen må sørge for å ha en implementert rutine som sikrer at lærerne løpende vurderer om alle elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Gjesdal kommune har som skoleeier utarbeidet et kvalitetsoppfølgingssystem som gjelder skolene i Gjesdal hvor rektorene setter grønt, gult eller rødt på om ulike deler av skolens plikter/oppgaver er i orden/gjennomført. I oktober 2016 «signerte» samtlige rektorer på at følgende som er relevant for spesialundervisning var i orden:

- Skolen har rutiner for oppmelding til PPT.
- Skolene har rutiner for kartlegging før det meldes opp til PPT.
- Skolen har rutiner for å vurdere og iverksette spesialpedagogiske tiltak før det er meldt opp til PPT.

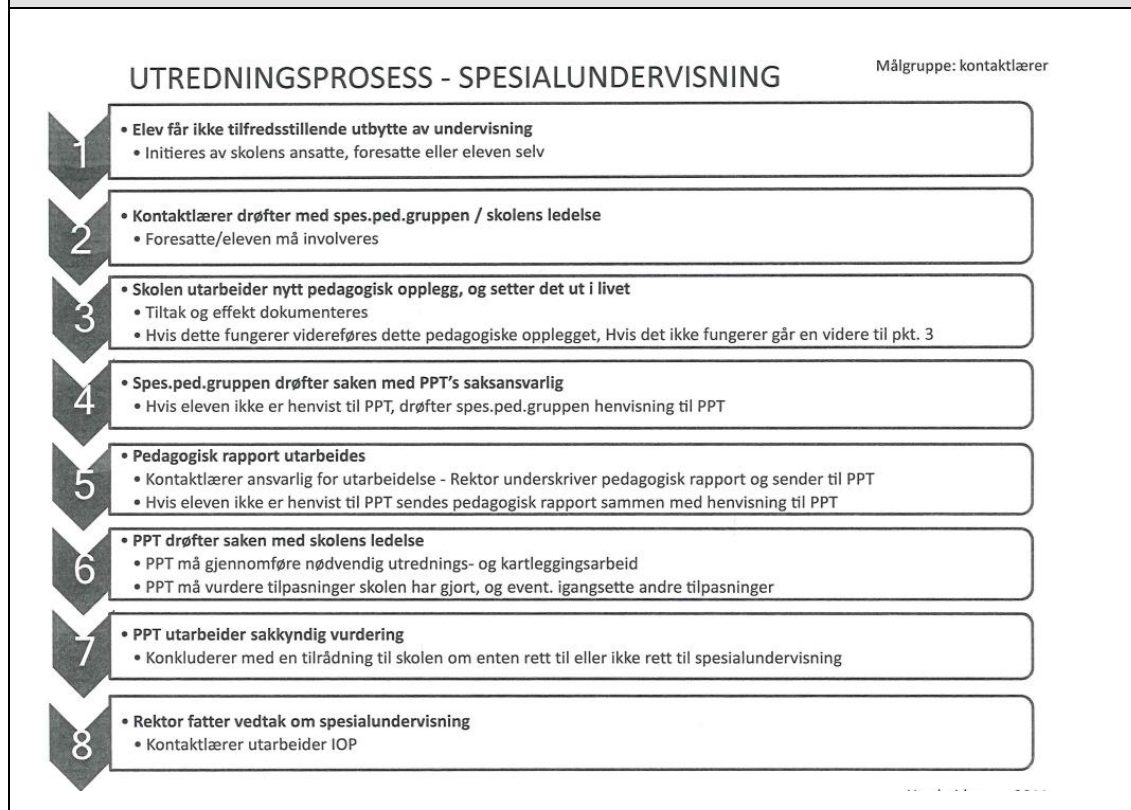
Revisjonskriterier

- Skolene skal ha rutiner for å kartlegge og iverksette tiltak for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av undervisningen og eventuelt henviser til PPT.

Gjesdal kommune har en håndbok for spesialundervisning, men rådgiver opplæring oppgir at den ikke er oppdatert.

På kommunens hjemmeside ligger det informasjon til foresatte som omhandler regelverket for spesialundervisning. I informasjonen fremkommer det at foresatte som lurer på om barnet sitt har rett til spesialundervisning, tar dette opp med skolen. Skolen vil kartlegge eleven og med bakgrunn i resultatene drøfte med foresatte om barnet skal henvises til PPT for videre utredning.

Neste figur viser Gjesdal kommunes utredningsprosess for spesialundervisning.

Figur 8 – Utredningsprosess - spesialundervisning. Kilde: Gjesdal kommune.

Rogaland Revisjon vil understreke at utredningsprosessen mangler at foresatte skal gi skriftlig samtykke til henvisning til PPT.

Skolene har i tillegg egne rutiner for spesialundervisning.

Bærland skole

Ved Bærland skole har en opprettet en styrkningsgruppe som består av to styrkningskoordinatorer, miljøterapeut, en representant fra ledelsen og skolens kontaktperson fra PPT. Styrkningsgruppen har møter ca. en gang i måneden. Styrkningsgruppen skal blant annet drøfte behovet hos enkeltelever som ikke allerede har saksbehandler hos PPT og som det vurderes å sette inn tiltak for, drøfte tilrettelegging, drøfte ressursbruk og drøfte situasjonen med utgangspunkt i klassenes Excel-skjema¹² o.l. Skolen utarbeider også styrkningsrapporter for elever som får «noe» ekstra tilpasning i løpet av skoleåret.

Bærland skole har også rutine for tidlig innsats for å sikre grunnleggende lesekompetanse, hvor det blant annet er satt opp hva som skal gjøres på 1. – 3. trinnet. Det er lagt opp til kartleggingsprøver og intensive treningsopplegg for elever som er lite språklige bevisste og skårer under kritisk grense. Det kalles også inn til møter med foresatte for elever som skårer under kritisk grense på to eller flere delprøver. I rutinen står det for 3.

¹² Er et skjema som blant annet viser hvem som har fått styrkningshjelp, hvem som er henvist til PPT, men som ikke har sakkyndig vurdering og hvem som har spesialundervisning.

trinn står det: «*Elever som ikke gjør forventet framgang henvises til PPT i løpet av høsten 3. trinn.*»

Ledelsen oppgir at det settes inn mye ressurser på 1. og 2. trinnet.

Solås skole

Solås skole har et spesialpedagogisk team som består av assisterende rektor, avdelingsleder og to spesialpedagogiske veiledere. De har møter annen hver uke, og skolens kontaktperson i PPT er med på møtene en gang i måneden. Ledelsen oppgir at før en henviser en elev videre til PPT, prøver en alltid å veilede og finne interne tiltak først.

Solås skole har følgende skriftlige rutine for spesialpedagogikk uavhengig av klasse-trinn:

- Lærers bekymring drøftes på trinnet.
- Tiltak/tilpasning settes inn.
- Dersom utbytte ikke er tilfredsstillende skal eleven meldes til spesial pedagogiske teamet.
- Det lages en egen plan for oppfølging, og lærere på trinnet og spesial pedagogiske teamet evaluerer underveis. Skolen har et eget skjema for denne planen.
- Dersom den spesialpedagogiske gruppen etter nye evaluering kommer til at utbytte ikke er tilfredsstillende, anbefaler de en oppmelding til PPT.
- Oppmelding til PPT.

Ålgård skole

Ålgård skole har et ressursteam som består av representanter fra ledelsen, spesialpedagogisk ansvarlig og sosiallærer. Teamet møtes en gang i uken, og PPT er med en gang i måneden. Lærere kan melde inn saker, og delta på møtet når saken behandles.

Spesialpedagogisk ansvarlig oppgir at hun og en annen har noe flytende ressurs, og de kan gjennomføre periodeundervisning når det er behov for det, for eksempel etter kartleggingsprøver.

Ålgård skole har som rutine at:

- Kontaktlærer og ressurslærer prøver ut tiltak med hensyn til tilpasset opplæring i klasse.
- Kontaktlærer melder til ressursteamet behov for spesialundervisning/andre tiltak.
- Ved andre tiltak gjennomfører skolen egne kartlegginger og reviderer tiltak med ny vurdering av utbytte.

Ålgård skole har også en sjekklister for lærerne der det fremkommer hver måned hva de skal sjekke. Sjekklisten inneholder blant annet:

- Innen september skal IOP-er skrives for alle elever som får enkeltvedtak. I slutten av januar skal de sjekke at IOP-er finnes for alle elever som får enkeltvedtak og at de er underskrevet av rektor og ansvarlig lærer.

- I mai skal eksisterende IOP-er være oppdatert før skolestart i august. Nye IOP-er er klare eller så raskt som mulig, senest 01.10.17.
- I begynnelsen av juni skal årsrapporter for elever som har enkeltvedtak være ferdige og levert rektor. Tiltaksplaner for elever som har hatt behov for individuelle tiltak i løpet skoleåret skal være ferdig i juni.

Gjesdal ungdomsskole

Gjesdal ungdomsskole har etter tilsynet i fra fylkesmannen oppdatert sine rutiner. Rutinene inneholder ikke noe om hvordan skolen skal ha kontakt med foresatte i forbindelse med spesialundervisning. I rutinebeskrivelsen står det: «En eventuell tilrådning om IOP skal bestemmes i spes.ped.gruppen.» Denne formuleringen er upresis da det er PPT som tilrår spesialundervisning og dersom eleven innvilges spesialundervisning skal IOP utarbeides.

Noen tilbakemelding fra intervjuer

I intervjuer med lærere/ledelsen fremkom det at skolene benytter flere metoder for å avdekke om det er elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av undervisningen. Det gjennomføres en rekke kartleggingstester av elevene og innenfor leseopplæringen «soler»¹³ skolene elevene. Lærerne som har den daglige kontakten med elevene har et særlig ansvar for å avdekke eventuelle lærevansker eller andre forstyrrelser som kan virke inn på opplæringen.

Flere av lærerne oppgir at dersom de oppdager at en elev ikke får tilfredsstillende utbytte av undervisningen, diskuterer de dette med de andre lærerne på trinnet og iverksetter tiltak. Dersom dette ikke virker tar de saken opp med styrkingsteamet/spesialpedagogisk teamet/ressursgruppen.

PPT har «treffetid» på alle barneskolene, og flere av lærerne oppgir at de har snakket med PPT om både elever som er i PPT-systemet, og elever som ikke allerede er registrert hos PPT. Da snakker de om elevene anonymt.

Vurdering

Kommunen har skriftlige rutiner for å kartlegge og iverksette tiltak for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av undervisningen og eventuelt henvise til PPT. Vi vil komme nærmere inn på hvordan rutinene fungerer i kapittel 2.3.

¹³ Ett verktøy som benyttes for å bedre elevens leseferdighet.

2.3 PROSESSEN FOR TILDELING AV SPESIALUNDERVISNING OG UTFORMING AV UNDERVISNINGSTILBUDET

2.3.1 REVISJONSKRITERIER

I opplæringsloven § 5-1 står det: «*Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.*» Skolen må fatte et enkeltvedtak dersom en elev trenger spesialundervisning. Før skolen fatter et slikt enkeltvedtak, må det være gjennomført en sakkyndig vurdering av eleven som viser om eleven har behov for spesialundervisning og hvilket opplæringstilbud som bør gis (opplæringsloven § 5-3).

Den sakkyndig vurderingen skal ifølge veilederen for spesialundervisning (kap. 6) ha to hovedelementer:

- Utredning som skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, hva elevens vansker er og hvorfor eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- Tilrådning som er PPTs anbefaling om eleven har behov for spesialundervisning og hva opplæringen for eleven skal inneholde.

I veilederen for spesialundervisning kommer det frem at PPT skal fatte en tilrådning om eleven har behov for spesialundervisning eller ikke. Det står: «*Dersom PPT konkluderer med at eleven ikke har behov for spesialundervisning, bør tjenesten likevel gi råd om hvordan skolen kan utvikle og tilrettelegge det ordinære opplæringstilbudet for eleven med lærevansker.*»

Dersom en elev skal ha spesialundervisning har skolen ifølge opplæringsloven § 5-5, plikt til å utarbeide en individuell opplæringsplan som konkretiserer målene for opplæringen, innholdet og organiseringen av spesialundervisningen. I tillegg skal skolen en gang i året utarbeide en oversikt (årsrapport) over den opplæringen eleven har fått og vurdere av utviklingen til eleven. I Gjesdal kommune hadde en frem til malen for enkeltvedtak ble oppdatert i midten av juni, lagt inn at en slik evaluering skal gjennomføres to ganger årlig. Oversikten skal sendes til eleven/foresatte og til kommunen.

I veileder for spesialundervisning¹⁴ kap. 7.2 fremkommer det at den individuelle opplæringsplanen (IOP) bør være ferdig utarbeidet når eleven starter neste opplæringsår.

Ifølge opplæringsloven § 5-4 skal tilbudet om spesialundervisning så langt råd er formes ut i samarbeid med eleven og foreldrene til eleven, og det skal legges stor vekt på deres syn.

Revisjonskriterier

¹⁴ Utgitt 2014, sist endret 06.03.07,

- PPT skal utarbeide en sakkyndig vurdering for elever som er henvist til PPT.
- Skolen fatter enkeltvedtak for elever det er gjennomført sakkyndige vurderinger av.
- Enkeltvedtakene er i tråd med krav i forvaltningsloven.
- Det utarbeides en individuell opplæringsplan (IOP) for den enkelte elev som har spesialundervisning.
- Effekten av spesialundervisningen evalueres minst en gang i året.
- Elevene får de timene de skal ha med spesialundervisning.
- Skolen skal ha et samarbeid med foreldre og eleven om tilbudet om spesialundervisning.

2.3.2 HENVISNING

På PPT sin hjemmeside ligger henvisningsskjema. Skjemaet inneholder opplysninger som foresatte og skole skal fylle ut. På skjemaet krysses det av for om det ønskes hjelp til en individsak eller en systemsak/gruppeklasse. I tillegg kan det krysses av for om det ønskes hjelp til:

- Undersøkelse/utredning
- Rådgivning/veiledning
- Vurdering av tilrettelagt opplæring
- Hjelp til kompetanseheving og organisasjonsutvikling.

Enkelte oppgir at de savner en rubrikk for å krysse av for sakkyndig vurdering.

Vi har undersøkt hvordan andre kommuner gjør dette ved å sjekke nettsidene, og har funnet følgende:

- Stavanger har en rubrikk for sakkyndig vurdering¹⁵.
- Sandnes PPT har en rubrikk for sakkyndig vurdering¹⁶.
- Klepp PPT har ingen rubrikker for avkryssing over hva saken gjelder.
- Sola PPT har ingen rubrikker for avkryssing.
- Time PPT har rubrikk for sakkyndig vurdering.

Før henvisningen blir sendt tar skolene kontakt med PPT, enten per telefon eller på møte.

Skolene skal i tillegg legge ved en egen pedagogisk rapport som blant annet inneholder en beskrivelse av elevens lærevansker og eventuelle andre særlige forhold som er viktige for opplæringen og tiltak som har vært iverksatt. Skolene benytter ulike maler for pedagogisk rapport. PPT oppgir at noen av de pedagogiske rapportene ikke er godt nok dekkende, og at de av og til må få ettersendt informasjon fra skolene. PPT-leder oppgir at planen er at det skal utarbeides en mal som alle skolene kan bruke.

¹⁵ Henvisningsskjemaet som brukes i Stavanger kommune inneholder følgende valg: veiledning, sakkyndig vurdering, logoped og annet.

¹⁶ I tillegg er det rubrikk for veiledning, logoped og annet.

Når PPT får henvisningen, fordeler de saken på et ukentlig kontormøte ut fra den enkeltes spesialfelt. Tidligere kunne det være litt ventetid, men nå oppgir PPT at de raskt setter i gang med utredningen.

Neste tabell viser en oversikt over elevsaker hos PPT per 15.06.17.

Tabell 4 – Oversikt over elevsaker hos PPT per 15.06.17 Kilde: PPT, Gjesdal kommune.	
Skole	Antall elever (ca. tall)
Elever med sakkyndig vurdering for skoleåret 2017/2018	110
Elever som mottar logoped hjelp	12
Elever som venter på igangsetting av sak	9
Nye henviste under utredning	22
Utredning BUP	28
Mottar rePulse/behandling	4
Jevnlige samtaler med barnet	3
Elever som vi deltar på samarbeidsmøter med og gir råd og veiledning til kontaktlærer/miljøarbeider.	54
Sum antall elevsaker	242

PPT-leder oppgir at de hele tiden vurderer om de elevene som de deltar på samarbeidsmøter med og gir råd og veiledning om til kontaktlærer/miljøarbeider trenger mer kartlegging/utredning/testing på for at skolen skal kunne gi en god opplæring.

Dersom PPT mener at en elev ikke trenger spesialundervisning, fordi behovet for eksempel kan løses med bedre tilpassing eller at det er en rapport etter kartlegging om dysleksi o.l, skriver PPT en rapport.

PPT har i dag ingen elever som får avslag på om de har rett til spesialundervisning, da det kun skrives sakkyndig vurdering på elever der PPT tilrår spesialundervisning.

Henvises elevene på riktig tidspunkt?

På alle tre barneskolene er det personale som oppgir at de lurer på om/mener at noen elever blir henvist for seint til PPT. Her er noen tilbakemeldinger:

- «Hvis jeg sammenligner med der jeg jobbet tidligere, så er det noen elever her som jeg har lurt på om burde hatt spesialundervisning. De får tilpassede lekser, men de henger ikke helt med resten av klassen. Noen er på vei inn i PPT-systemet nå.»
- «Vi har noen elever i gråsonen, som vi tenker at vi kan hanke inn etter hvert. Det er mange eksempler på at det er en riktig avgjørelse, men har sikkert skjedd at noen skulle hatt.»
- «Det har hendt at vi har henvist elever i 6. eller 7. trinnet, som skulle hatt på 5. trinnet.»
- «Vi har mange elever som skulle vært oppmeldt tidligere. Det er veldig innsparing på penger. Du skal ha store «problemer» med å nå målene i kunnskapsløftet før det blir et enkeltvedtak.»
- «Blir det enkeltvedtak, er det ikke sikkert at det blir mer ressurser. Lærerne har nok gitt litt opp, en får ikke mer ressurser.»

- «Politikken er at det er ingen som har spesialundervisning i første klasse, men så soakt som elev NN fungerte, burde eleven hatt enkeltvedtak.»
- «Det er elever som ikke når kompetansemålene, men som ikke blir oppmeldt.»
- «Hele prosessen kan ta en god stund, men er det veldig alvorlig så blir det tatt kjapt. Har en for eksempel en stille og rolig elev som fungerer greit og har lesevaner, så prøver de det ut på trinnet, for eksempel rundt juletider med lesing ved første klasse, men det kan hende at eleven ikke får spesialundervisning før i tredje klasse.»
- «Vi får ikke en ekstra voksen selv om det kommer en med diagnose, da må vi justere mellom oss.»
- «Foresatte ønsket det ikke tidligere.»
- «Jeg mener at NN burde hatt spesialundervisning tidligere.»
- «Jeg har to elever som jeg ønsker å få innmeldt til PPT. De har hatt dårlige resultater og burde ha vært innmeldt tidligere. De er rolige og klarer seg greit sosialt, men må jobbe med mål på lavere trinn. Det har vært meldt både til ressursteamet og ledelsen, og nå har jeg fått klarsignal.»

Det var spesielt på Solås at flere av personalet mente at de var for seine med å henvise til PPT, og også ledelsen hadde stilt seg dette spørsmålet.

I noen saker er det også foresatte som ikke ønsker at barnet skal henvises, eller det kan være eleven selv som ikke ønsker spesialundervisning da hun eller han ikke ønsker å være annerledes enn andre.

PPT-leder oppgir at det kan nok både være ja og nei om alle blir henvist. Det kan ha med skolens kompetanse å gjøre, da noen skoler har flere med spesialpedagogikk som fagfelt og prøver å tilrettelegge. Men det kan også ha med ledelsens holdning å gjøre.

2.3.3 UNDERSØKELSE OG SAKKYNDIG VURDERING

På bakgrunn av henvisningen skal PPT foreta en utredning/undersøkelse og skrive en sakkyndig vurdering. I utarbeidelsen tar PPT utgangspunkt i henvisningen og vedlagte dokumenter. I tillegg gjør PPT kartlegginger for eksempel gjennom observasjon i klasserommet, tar tester av eleven og de snakker med lærerne, eleven og foresatte.

De sakkyndige vurderingene vi har gjennomgått for de tolv elevene inneholder også informasjon fra foresatte, men i liten grad informasjon fra den enkelte elev. I de sakkyndige vurderingene tilrår PPT det timetall og den fordelingen mellom timene som de anbefaler.

Våren 2017 tok PPT i bruk en ny mal for sakkyndig vurdering som er tilgjengelig på Utdanningsdirektoratet sin side. Den nye malen er noe mer omfattende enn den tidligere. De fleste mener at den er bedre, da en får mer detaljert informasjon om eleven og den kan være bedre til hjelp i videre arbeid med eleven og når IOP skal utarbeides. Enkelte uttrykker at den sakkyndige vurderingen nå blir noe omfattende.

PPT skriver den sakkyndige vurderingen gjeldende for ett til tre år. Ansatte i PPT oppgir at dersom eleven begynner på ungdomsskolen så skrives den vanligvis for ett år, da behovet kan endre seg på ungdomsskolen. Det samme gjør den fra overgangen fra barnehage til barneskole. Men flere informanter uttrykker at i Gjesdal kommune er det ytterst få elever som får spesialundervisning på 1. trinn.

Den sakkyndige vurderingen blir sendt til skolen og til foresatte/elev hvis 15 år eller mer.

De fleste av skolens ansatte oppga at de hadde lest den sakkyndige vurderingen for de elevene de enten var kontaktlærer for eller hadde spesialpedagogisk undervisning med. Noen syntes at den var til stor hjelp, mens enkelte oppga at de ikke hadde satt seg så godt inn i den.

PPT i Gjesdal har mange andre elever i PPT-systemet som er henvist, som PPT skriver en rapport om og følger opp videre dersom det er behov, uten at det fattes et avslag om spesialundervisning.

2.3.4 ENKELTVEDTAK

Det er rektor ved den enkelte skole som har ansvar for å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Enkeltvedtaket skal bygge på den sakkyndige vurderingen, og dersom rektor avviker fra tilrådingen fra PPT skal dette begrunnes. En gjennomgang av enkeltvedtakene for 2016/2017 viser at alle unntatt en elev har fått det timetallet som PPT tilrådte. Denne eleven ble innvilget en annen fordeling mellom timene enn det PPT tilrådte i den sakkyndige vurderingen. PPT tilrådte 228 spesialpedagogiske timer, mens rektor innvilget 171 timer. Eleven har isteden fått 608 assistenttimer, noe som er 68 timer mer det PPT tilrådte. Rektor har i enkeltvedtaket ikke begrunnet hvorfor skolen ikke fulgte PPT sin tilråding.

Skolene i Gjesdal benyttet for skoleåret 2016/2017 to ulike maler for enkeltvedtak. Bærland skole og Oltedal skole benytter en mal, mens de andre skolene benytter en annen mal.

For de enkeltvedtakene som ble fattet for skoleåret 2016/2017 har vi funnet følgende avvik:

- Ingen av malene inneholdt formulering om retten til å se sakens dokumenter.
- Det henvises til at en eventuell klage skal sendes via skolen til klientutvalget i Gjesdal kommune¹⁷ (gjelder Bærland skole og Oltedal skole).
- Enkeltvedtaket inneholder ikke korrekt henvisning til hjemmel for å fatte enkeltvedtak for spesialundervisning. (Bærland skole og Oltedal skole)

¹⁷ Skal sendes skolen, så til skolesjefen og dersom klager ikke får medhold skal klagen videresendes til Fylkesmannen i Rogaland.

De fleste av enkeltvedtakene vi har gjennomgått inneholder ikke en tydelig begrunnelse for vedtaket, og det er i varierende grad begrunnet og oppgitt hvordan undervisningen skal være organisert.

I enkeltvedtak fattet av Dirdal skole, Ålgård skole og Solås skole står følgende: «*I tillegg vil det hvert halvår i forbindelse med halvårsvurderingene bli utarbeidet en skriftlig rapport over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven*».

Da tilsynet fra Fylkesmannen avdekket at enkeltvedtaket ved Gjesdal ungdomsskole ikke oppfylte (de formkrav) alle kravet til hva enkeltvedtak skal inneholde, har kommunalsjef opplæring endret malen for enkeltvedtak for spesialundervisning, og malen er nå i tråd med kravene. Malen skal gjelde for alle skolene. Ledelsen ved Bærland skole var ikke kjent med at det var kommet en ny mal for enkeltvedtak.

Vi har kontrollert om det var fattet enkeltvedtak for alle elever som skoleåret 2016/2017 fikk spesialundervisning. Ved Ålgård skole var det tre elever som ikke hadde fått enkeltvedtak om spesialundervisning, til tross for at de hadde sakkyndig vurdering og fikk spesialundervisning. Ifølge «*Veileder – felles nasjonalt tilsyn 2014-2017*» er det i strid med opplæringsloven å gi elevene en tilrettelegging utover tilpasset opplæring før det foreligger et enkeltvedtak. Rektor oppgir at dette var en glipp, og at de må forbedre rutinene sine.

For elev seks stod det i den sakkyndige vurderingen. «*Det må legges til rette for en skolehverdag med opplæringsmål som er tilpasset elevens utviklingsmål.*» I enkeltvedtak fattet i 2015 og i 2016 fremkom det at eleven i utgangspunktet ville følge klassens kompetansemål med vurdering av dette underveis. I den individuelle opplæringsplanen var det likevel satt opp noen mål som avviker i fra de kompetansemålene som klassen har i matematikk og i norsk.

2.3.5 IOP

Ifølge «*utredningsprosess – spesialundervisning*» er det kontaktlærer som har ansvar for å utarbeide IOP. Ved Bærland skoles rutiner står det at det er kontaktlærer som har ansvar for å fordele ansvar for IOP. I sjekklisterne for lærerne ved Ålgård skole står det ikke spesifikt hvilke lærere som har ansvar for å utarbeide IOP. I Gjesdal ungdomsskole sine rutiner står det at det er kontaktlærer og faglærere som i samarbeid skriver IOP for nye elever.

I malen for IOP er det satt opp signaturfelt for lærer, foresatte og rektor. Da vi kontrollerte IOP for de fire utvalgte elever ved Bærland skole fant vi at fire IOP-er ikke var signert av foresatte. Skolen oppga at de likevel var sendt til de foresatte. Det er ikke noe lovkrav om at IOP skal være signert av foresatte.

Ved Solås skole var det en IOP som ikke var signert, mens de andre var signert av alle som skulle, men alle var signert sent, henholdsvis i november, desember og i april 2017. Ved Ålgård skole var IOP-ene signert og utarbeidet før skolestart eller like etter skolestart.

Ved Gjesdal ungdomsskole kontrollerte vi IOP for 8. trinn. Ingen av de var signert av foresatte. Fire av IOP-ene var godkjent av rektor i oktober, og tre var godkjent i november. Gjesdal ungdomsskole har nå endret tidspunktet for når IOP skal være ferdig og IOP for elever på nytt 8. trinn skal være ferdig innen 30. september og 31. august for tidligere elever. Solås skole skal alle IOP-er være ferdig innen 15. juni.

Kommunalsjef opplæring oppgir at Gjesdalskolene vil våren 2018 ta i bruk en elektronisk versjon av IOP som er utviklet av Visma Unique i samarbeid med flere fagmiljø og brukergrupper. Den vil både være en kommunikasjonsplattform og et elektronisk møtested for alle som er involvert i arbeidet med planen.

2.3.6 EVALUERING AV OPPLÆRINGEN/OPPFØLGING UNDERVEIS

Det var tidligere lovkrav om at det skulle utarbeides en oversikt/rapport over opplæring og vurdering av utviklingen til eleven to ganger årlig. Dette er nå redusert til en gang årlig. Men i flere av enkeltvedtakene stod det at det skulle gjennomføres to ganger årlig. Det er likevel ingen av skolene som systematisk praktiserer og dokumenterer at de gjennomfører en halvårlig evaluering av opplæringen til elever med spesialundervisning. Av de tolv elevene vi kontrollerte, fant vi at dette var dokumentert for en elev.

Det at de tok vekk kravet til halvårlig rapport, har gjort at PPT dersom de skal fornye den sakkyndige vurderingen ikke har så mye grunnlagsmaterieell som de hadde før. PPT opplever at dette er uheldig, og ønsker at det kunne være annerledes. PPT-leder oppgir at hun synes at det hadde vært en fordel at det forelå en evalueringsrapport før PPT utarbeidet sakkyndig vurdering på elever i mars/april.

Ved behov har skolene møter med foresatte, PPT og eventuelle andre instanser som er involvert i arbeidet med eleven.

2.3.7 ENKELTSAKER

Som oppgitt i metodekapittelet så har vi sett nærmere på tolv elever som mottok spesialundervisning 2016/2017. Av disse vil vi trekke ut noen eksempler.

Flere av de foresatte som er intervjuet opplever at barnet deres får god hjelp av skolen. De opplever at samarbeidet både med skolene og PPT fungerer godt, og de opplever PPT som flinke.

Men ikke alle foresatte er like fornøyd med skolene, og en oppgir at de kunne tatt oftere kontakt.

Noen foresatte har i løpet at skoleåret 2016/2017 deltatt på møter med skole og PPT, mens andre oppgir at de kun har deltatt på de ordinære foreldresamtalene. Flere uttrykker at de egentlig ikke vet hvordan undervisningen foregår.

To foresatte oppgir at det har vært en del utskiftninger av pedagoger og assistenter. En annen foresatt oppgir at skolen ikke har god nok kompetanse, og at de noen ganger benytter assistenter som ikke har nødvendig kompetanse. De opplever også at dersom noe har hendt og foresatte tar kontakt, så får de unnnvikende svar fra skolen. Foresatt uttrykker: «*Vi ser mye som kunne vært gjort annerledes, og vi har prøvd å ta det opp med skolen.*»

To foresatte uttrykker:

- NN er ikke A4, men skolen forventer at de bare skal dytte NN inn i systemet.
- Den moderne skole tåler lite avvik i atferd.

En foresatt har opplevd at overgangen fra en skole til en annen ikke fungerte like godt, og at skolen var litt vag. Foresatt savnet en dialog i starten, og at skolen mer aktivt tok kontakt. Foresatte opplevde at det var de som måtte forklare skolen hvordan de kunne gjøre ting bedre for eleven.

Elev 1

Eleven hadde sakkyndighjelp i barnehagen og hadde utsatt skolestart. Eleven fikk ikke noe sakkyndig vurdering ved oppstart på skolen. Foresatt oppgir at PPT ga beskjed om at de ikke er inne i første klasse, for skolen hadde bestemt at de skulle se hvordan det gikk først. Foresatte syntes at det var veldig dårlig. Papirene på barnet var heller ikke sendt over til skolen i forkant, og foresatte deltok ikke på noe møte med skolen eller PPT i forkant av overgangen. Foresatte opplevde at overgangen for eleven ble tøff.

Midtveis i skoleåret utarbeidet PPT en rapport der det kom frem at eleven trengte egne tiltak rettet mot språkvansker. Eleven fikk hjelp gjennom tidlig innsats. Ca. tre måneder etter at denne rapporten var utarbeidet skrev PPT en sakkyndig vurdering, og PPT tilrådte at eleven burde få tolv uketimer med hjelp fordelt på noe lærer og noe assistent. Mai 2016 fattet rektor vedtak om at eleven hadde rett på spesialundervisning kommende skoleår. Foresatte har også opplevd at beskjeder ikke har kommet frem til riktig person.

Elev 3

Denne eleven ble henvist av skolen til PPT i januar 2013, da skolen ønsket hjelp til vurdering av tilrettelagt opplæring. Eleven går i dag på mellomtrinnet. Eleven fikk de tre neste årene noe ekstra hjelp, men det ble ikke utarbeidet en sakkyndig vurdering. I styrkingsrapport for eleven skoleåret 2014/2015 fremkom det at elevens ferdigheter i matematikk var på et lavt nivå.

På spørsmål til skolens ledelse om hvorfor denne eleven ikke ble fanget opp før sier ledelsen at skolen skal gi eleven hjelp uansett om den har IOP/vedtak eller ikke. Om eleven får et enkeltvedtak så gjør vi samme jobben – men det er litt mer formalisert. Ledelsen trekker også frem at det også kan ha med kompetansemålene å gjøre, da det ofte er på mellomtrinnet elevene ikke klarer å nå målene.

I juni 2016 fattet PPT tilråding om spesialundervisning, og rektor fattet enkeltvedtak september 2016. Av den sakkyndige vurderingen fremkommer det at eleven må jobbe med kompetansemål i matematikk to til fire år lavere enn det trinnet eleven går på. Kontaktlæreren mener at eleven burde hatt spesialundervisning tidligere.

Elev 9

Denne eleven hadde spesialpedagogisk hjelp siste år i barnehagen. En lærer oppga at de var bekymret for eleven allerede i første klasse, og at eleven ikke klarte å følge klassens læringsmål. Eleven fikk lesetrening og tilrettelagt ukeplan, og i 2015 skrev PPT en rapport som gjaldt eleven. Våren 2016 tilrødde PPT spesialundervisning til eleven, og eleven fikk enkeltvedtak gjeldende for skoleåret 2016/2017. En lærer uttrykker at denne eleven burde hatt enkeltvedtak tidligere.

Elev 12

Eleven hadde hatt spesialpedagogisk hjelp i barnehagen i flere år. I forkant av at eleven skulle begynne på skolen var det møter med foresatte, og foresatte oppgir at skolen ville legge til rette slik at de ble fornøyde. For å trygge overgangen ble assistenten som elev 12 hadde med over til skolen i et halvt år. Foresatte synes at overgangen fra barnehage og skole gikk veldig bra.

Foresatte har spilt inn at de ønsker at barnet skulle hatt logopedhjelp, men vet ikke om skolen har tatt dette videre til PPT.

Elever ungdomsskolen

Gjesdal ungdomsskole har inneværende skoleår opplevd at de har henvist flere elever fra 8. trinn til PPT som har fått vedtak om sakkyndig vurdering og innvilget spesialundervisning. Personalet mener at flere av disse elevene skulle hatt spesialundervisning på barneskolen blant annet fordi noen jobbet med kompetansemål på lavere trinn eller hadde andre utfordringer som burde vært fanget opp tidligere.

2.3.8 ORGANISERING AV SPESIALUNDERVISNINGEN

Det varierer hvordan undervisningen til elever med spesialundervisning foregår, og dette reguleres ofte av den sakkyndige vurderingen og enkeltvedtaket. Skolene prøver i hovedsak å gi mest mulig undervisning sammen med resten av klassen, men det benyttes også en-til-en undervisning og undervisning i grupper avhengig av hva som står i enkeltvedtaket. Ved Bærland skole oppgir noen av lærerne at det benyttes en del stasjonsundervisning, noe de opplever gjør det lettere å samle de elevene som har behov for

hjelp og arbeide direkte med dem. En del av elevene som får spesialundervisning har atferdsproblemer, og en ansatt uttrykker at de etter hvert kjenner eleven og kan ta eleven ut fra klasserommet i forkant av at noe skjer. Noen av lærerne uttrykker at de synes at de får spesialundervisningen godt til.

Ved sykefravær kan det være en utfordring for skolene å få vikarer, og vi har spurt personalet ved skolene hvordan dette blir løst knyttet til elever med spesialundervisning. På Solås skole har en valgt å legge alle ressursene ut, mens Ålgård skole og Bærland skole har valgt å holde igjen noen ressurser til vikarer.

Ved Bærland skole uttrykker ledelsen at det varierer om det settes inn vikar avhengig av om det er et kort- eller langtidsfravær og hvilke vansker elevene har. Ledelsen ved Solås skole oppgir at det kun settes inn vikarer ved langtidsfravær. Ved Ålgård skole oppgir ledelsen at de leier inn vikarer eller bruker skolens ansattes om vikarer, men det kan også hende at de ikke har vikarer. Når det ikke settes inn vikar er det opp til lærerne på trinnet eller i klassen å organisere opplæringen slik at elevene likevel får undervisning. Både ledelsen og lærerne uttrykker at det kan være vanskelig for en vikar å ha spesialundervisning av en elev som de ikke kjenner.

I intervjuer sier lærerne blant annet følgende:

- «Vi får vikarer kun over lengre tid. Men det vil gå utover de med spesialpedagogisk undervisning av og til.»
- «Det varierer om vi får vikar og om eleven får det han/hun skal ha.»
- «Har vi en utagerende elev som hiver stoler, så må den dekkes opp og en lærer må ta seg av klassen. Det er de elevene som sitter fint og klarer å oppføre seg men ikke får med seg så mye, det går utover.»
- «For elev NN så hadde vi lagt opp til noen timer med spesialundervisning hver dag, men så måtte læreren flytte til et annet trinn. Vi har ikke fått noen ny til å ta timene, men vi er jo tre lærere på trinnet og en del av timene så er det jo to lærere til stede, men det går jo utover de andre elevene.»
- «Vi jobber i team og dersom det er fravær så ser vi hvem som kan dekke NN, men det kan hende at jeg blir flyttet til en klasse og da kan NN miste den ressursen eller noen andre må ta den.»
- «Det går utover den tidlige innsatsen når det er for mange vekk.»
- «De som har vedtak blir som regel skjermet.»
- «Vi får spørsmål fra ledelsen om vi trenger vikar, og prøver å dekke det opp så godt som mulig.»
- «Vi bestemmer hvorvidt vi trenger en vikar. Er det en ufaglært og ung vikar, så kan det være bedre å ikke ha noen der. Men sier vi at vi må ha vikar, så får vi.»
- «Vi har hatt mye fravær på to trinn og da har vi måtte gi fra oss miljøarbeider, så de har måtte være på et annet trinn. Det er en del timer som går vekk. Ofte blir vi spurt om trinnet klarer seg, og vi ser hellheten hvis andre sliter da må vi støtte opp.»

- «NN mister tilbudet dersom vi ikke er nok voksne, men vi prøver at det ikke går utover NN. Men de får ikke så mye som de skal. Ledelsen har prioritert at de med utagering skal ha en til en, og da går det utover den som ikke har utagering.»

2.3.9 VURDERING

Henvvisning til PPT og sakkyndig vurdering

På skjemaet til PPT er det i dag ikke mulighet til å krysse av for at en ønsker en sakkyndig vurdering. Dette er en av PPT sine viktigste oppgaver, og både foresatte og skolen skal kunne «henvise» til PPT for å be om å få vurdert om eleven har rett på spesialundervisning. Det bør derfor være en rubrikk på henvisningsskjemaet for dette.

I dag skriver PPT i Gjesdal kun sakkyndig vurdering dersom de tilrår at eleven har rett på spesialundervisning, noe som fører til at skolene ikke fatter et enkeltvedtak med avslag om spesialundervisning. Ved et avslag om spesialundervisning har foresatte/elev en klagerett.

PPT i Gjesdal har mange andre elever i PPT-systemet som er henvist, som PPT skriver en rapport om og følger opp videre dersom det er behov, uten at det fattes et avslag om spesialundervisning. Rogaland Revisjon mener at denne praksisen er uheldig og i strid med intensjonen i opplæringsloven, da en manglende sakkyndig vurdering og vedtak/avslag om spesialundervisning i praksis fratrar kommunen foresatte/elev en klagerett. Rogaland Revisjon anbefaler Gjesdal kommune å sikre at PPT skriver sakkyndige vurderinger for elever som blir henvist for undersøkelse/utredning.

Ved de tre barneskolene er det personale som oppgir at de mener at det er elever som blir henvist for sent til PPT. Det synes å være flere årsaker til dette blant annet at det er en «policy» å ikke henvise elever de første skoleårene, at en tenker at det ikke kommer noe mer ressurser likevel, at skolen ikke har gode nok rutiner for å fange opp elevene eller at lærerne er for seine med å «melde opp.» Noen av de elevene som ikke får sakkyndig vurdering, har vært meldt til PPT, men PPT har ikke fattet sakkyndige vurderinger om eleven, men utarbeidet en rapport. I enkelte saker ser vi at det går noe tid fra det er sendt en henvisning til PPT første gang til en sakkyndig vurdering skrives og enkeltvedtak foreligger. Dette henger sammen med at PPT kartlegger og skriver rapport om eleven og følger opp videre, uten at en sakkyndig vurdering skrives.

I gjennomgangen fant vi en elev som hadde spesialpedagogisk hjelp i barnehagen og utsatt skolestart i første klasse, men som ikke fikk noe spesialundervisning første året på skolen. Dette er en svikt både i fra skolen og PPT. Dersom PPT har fattet vedtak om spesialpedagogisk hjelp for ett barn i barnehagen anbefaler Rogaland Revisjon PPT å vurdere behovet for å utarbeide sakkyndige vurdering ved skolestart og å bistå i overgangen fra barnehage til skole.

Gjesdal ungdomsskole har inneværende skoleår opplevd at flere elever har fått spesialundervisning i 8. trinn. Personalet mener at flere av disse elevene skulle hatt spesialundervisning på barneskolen blant annet fordi noen jobbet med kompetansemål på lavere trinn.

Selv om skolene i utgangpunktet har gode skriftlige rutiner for å fange opp elever som kan ha behov for noe ekstra oppfølging, og en bruker tidlig innsats, støttetimer o.l. til å gi elevene ekstra hjelp, er det viktig at skolene hele tiden vurderer om dette er en elev som har mulighet til å nå kompetansemålene innenfor ordinær undervisning eller ikke. Rogaland Revisjon anbefaler Gjesdal kommune å sikre at alle elever som ikke kan arbeide med gjeldende kompetansemål meldes opp til PPT.

Vi har her ikke vurdert om skolene er gode nok på å sikre at den enkelte elev får tilpasset opplæring. Det er mulig at økt fokus på tilpasset opplæring kan føre til at færre elever har behov for spesialundervisning.

Enkeltvedtak

Vi har kontrollert om det var fattet enkeltvedtak for alle elever som skoleåret 2016/2017 fikk spesialundervisning. Ved Ålgård skole var det tre elever som ikke hadde fått enkeltvedtak om spesialundervisning, til tross for at de hadde sakkyndig vurdering og fikk spesialundervisning. Ifølge «*Veileder – felles nasjonalt tilsyn 2014-2017*» er det i strid med opplæringsloven å gi elevene en tilrettelegging utover tilpasset opplæring før det foreligger et enkeltvedtak.

De to ulike malene for enkeltvedtak som skolene har benyttet, har ikke tilfredsstilt alle kravene som stilles til enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Den nye malen dekker kravene, og Gjesdal kommune bør sikre at alle skolene nå benytter denne malen og at enkeltvedtakene blir begrunnet. Rogaland Revisjon anbefaler Gjesdal kommune å sikre at skolene følger forvaltningslovens krav til enkeltvedtak.

IOP og evaluering

Skolene utarbeider IOP for de elever som skal ha det, og foresatte får vanligvis en kopi av IOP-en. I malen er det satt opp at IOP-en skal være signert av foresatte. Dette er ikke et lovkrav, men kan være en god rutine for å sikre brukerinvolvering. Fem av tolv IOP-er som vi kontrollerte, var ikke signert av foresatt, men skolene oppga at foresatte hadde fått de tilsendt.

Ved Ålgård skole var IOP-ene signert og utarbeidet før skolestart eller like etter skolestart. På Solås skole var alle var signert sent, henholdsvis i november 2016, desember 2016 og i april 2017. IOP-en bør være utarbeidet før eller rundt skolestart slik at den kan tas i bruk når opplæringen av eleven skal starte.

Skolene utarbeider også en egen årsrapport/evaluering av eleven som får spesialundervisning.

Organisering av undervisningen

Det varierer hvordan undervisningen til elever med spesialundervisning foregår, og dette reguleres ofte av den sakkyndige vurderingen og enkeltvedtaket. Skolene prøver i hovedsak å gi mest mulig undervisning sammen med resten av klassen, men det benyttes også en-til-en undervisning og undervisning i grupper, avhengig av hva som står i vedtaket.

Tilbakemeldinger fra ansatte viser at ved fravær blant personalet er det ikke alltid at elever med spesialundervisning får den opplæringen de skal ha. Elevene som har enkeltvedtak om spesialundervisning har rett på å få denne opplæringen, og dette må skolene sikre. Rogaland Revisjon anbefaler Gjesdal kommune å sikre at ved elever som har vedtak om spesialundervisning får den opplæringen de skal ha.

Brukerdialogen

Skolene og PPT har et samarbeid med foresatte i arbeidet med eleven. PPT gjennomfører samtale med foresatt og i hovedsak også eleven i prosessen med å utarbeide en sakkyndig vurdering. Men elevens synspunkter og tanker rundt opplæringen kommer i liten grad frem i den sakkyndige vurderingen.

Flere foresatte er fornøyde med arbeidet PPT gjennomfører, men noen foresatte er ikke like fornøyde med kommunikasjonen med skolen.

2.4 SYSTEMRETTET ARBEID OG SAMARBEIDET MED PPT

2.4.1 HVORDAN ARBEIDER PPT SYSTEMRETTET PÅ SKOLENE FOR Å LEGGE FORHOLDENE TIL RETTE FOR ELEVER MED SÆRSKILT BEHOV?

I opplæringsforskriften § 5-6 står det at PPT skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov.

Revisjonskriterier:

- PPT skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov.

PPT bruker mesteparten av sin tid på individrettede saker, enten det innebærer testing av elever, observasjon o.l. På henvisningsskjemaet kan skolene krysse av om de ønsker hjelp til systemsak/gruppe/klasse og om de ønsker hjelp til kompetanseutvikling eller organisasjonsutvikling. Det er sjelden PPT får skjema der dette er avkrysset, men PPT jobber systemrettet på andre områder.

I tillegg har de egne trefftider på barneskolene hvor personalet kan avtale tid med PPT. Her kan både elever som allerede er registrert hos PPT drøftes, men det er også mulighet for lærerne å snakke om andre elever som lærerne har behov for anonymt. Flere av lærerne gir tilbakemelding om at de synes at dette er veldig positivt og at de opplever de ansatte i PPT som imøtekommende. I tillegg veileder PPT lærerne utenom for eksempel via telefon. PPT har også samtaler med rektor for eksempel i forhold til hvordan ressurser kan fordeles.

Som nevnt i kapittel 2.2 er PPT med på møter med skolenes styrkningsgruppe/ressursteam eller spesialpedagogisk team. Her jobbes det både med individuelle saker, men også mer på systemnivå.

2.4.2 SAMARBEIDET

Personalet ved skolene som vi har snakket med skryter av PPT. De blir opplevd som veldig velvillige og imøtekommende. Personalet uttrykker også at det er lett å få kontakt med dem, de kommer raskt hvis det er noe.

I februar 2017 ba PPT-lederen skolene om å gi tilbakemeldinger om hvilke forventninger de har til PPT og komme med innspill til hva PPT kunne forbedre. Flere trinn på Bærland skole oppga at de ønsket mer observasjon av elevene. Ett av trinnene skrev at de ønsket at det var fast rutine at PPT besøkte de elevene PPT er saksbehandler for. Dette er også noe som ble nevnt i flere av intervjuene som Rogaland Revisjon gjennomførte av lærere.

Ålgård skole spilte inn at det hadde vært ønskelig at PPT og skolene hadde mer kompetanse innen psykologi med tanke på at det er et økende antall barn med sosiale og emosjonelle problemer. Det var også flere lærere som uttrykte dette i intervjuer. I tillegg uttrykker både Ålgård skole og Bærland skole at PPT og skolene burde hatt økt kompetanse i å håndtere minoritetsspråklige elever, da det kan være vanskelig å avklare hva som kan skyldes manglende språkkunnskap og hva som er spesialpedagogiske behov.

Kommunalsjef opplæring opplyser at det ved skolestart skal være et kurs i å håndtere elever med atferdsmessige utfordringer.

2.4.3 VURDERING

Samarbeidet mellom PPT og skolene fungerer godt. Men det synes å være et behov for at skolene og PPT får økt kompetanse i å håndtere elever med sosiale og emosjonelle problemer, og økt kompetanse rundt de minoritetsspråklige. Det er positivt at skolene ved skolestart august 2017 får et kurs i å håndtere elever med atferdsmessige utfordringer. PPT bør vurdere om de har kapasitet til å observere elever de er saksbehandler for å følge opp om tiltakene som fremkom i den sakkyndig vurdering fungerer.

VEDLEGG

Vedlegg 1

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgfskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Denne rapporten er utarbeidet av forvaltningsrevisor Elin Fagerheim Bjerke under ledelse av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon Bernt Mæland, og gjennomgått av oppdragsleder Tove Gunn Moen.

Metode

Det har vært gjennomført intervjuer både i grupper og individuelt.

Muntlige kilder

Agathe Mastoor - lærer Gjesdal ungdomsskole

Ane Herigstad - lærer Gjesdal ungdomsskole

Anita Madland Flåten - PPT leder

Anne Gunn Sandanger - pedagogisk psykologisk rådgiver PPT

Arne Drangeid - lærer Gjesdal ungdomsskole

Britt Refvem - lærer Ålgård skole

Eivind Hjørnevik - lærer Solås skole

Foresatte til ni elever som mottar **spesialundervisning**

Greta Skjæveland - lærer Bærland skole

Gøril Vølstad - rektor Ålgård skole

Hanne Pedersen - lærer Ålgård skole

Hege Tverberg - assisterende rektor Bærland skole

Hilde Siira - skolefaglig rådgiver Gjesdal kommune

Ingeborg Milner - avdelingsleder Gjesdal ungdomsskole

Ingrid Bjelland - lærer Ålgård skole

Ingunn Fandrem - lærer Bærlad skole

Ingvar Heien - lærer Gjesdal ungdomsskole

Jone Haarr - kommunalsjef opplæring Gjesdal kommune

Jorunn Eriksson Sætre - klinisk pedagog - PPT

Kjartan Tasche Larsen - lærer Bærland skole

Kristian Vestergaard - lærer Gjesdal ungdomsskole

Kristin Ravndal - logoped - PPT

Kristine Hagalid - pedagogisk psykologisk rådgiver PPT

Lill Kristin Furuhaug - lærer Gjesdal ungdomsskole

Lina Bryne Larsen - avdelingslærer Gjesdal ungdomsskole

Mona Iren Haaland - lærer Ålgård skole

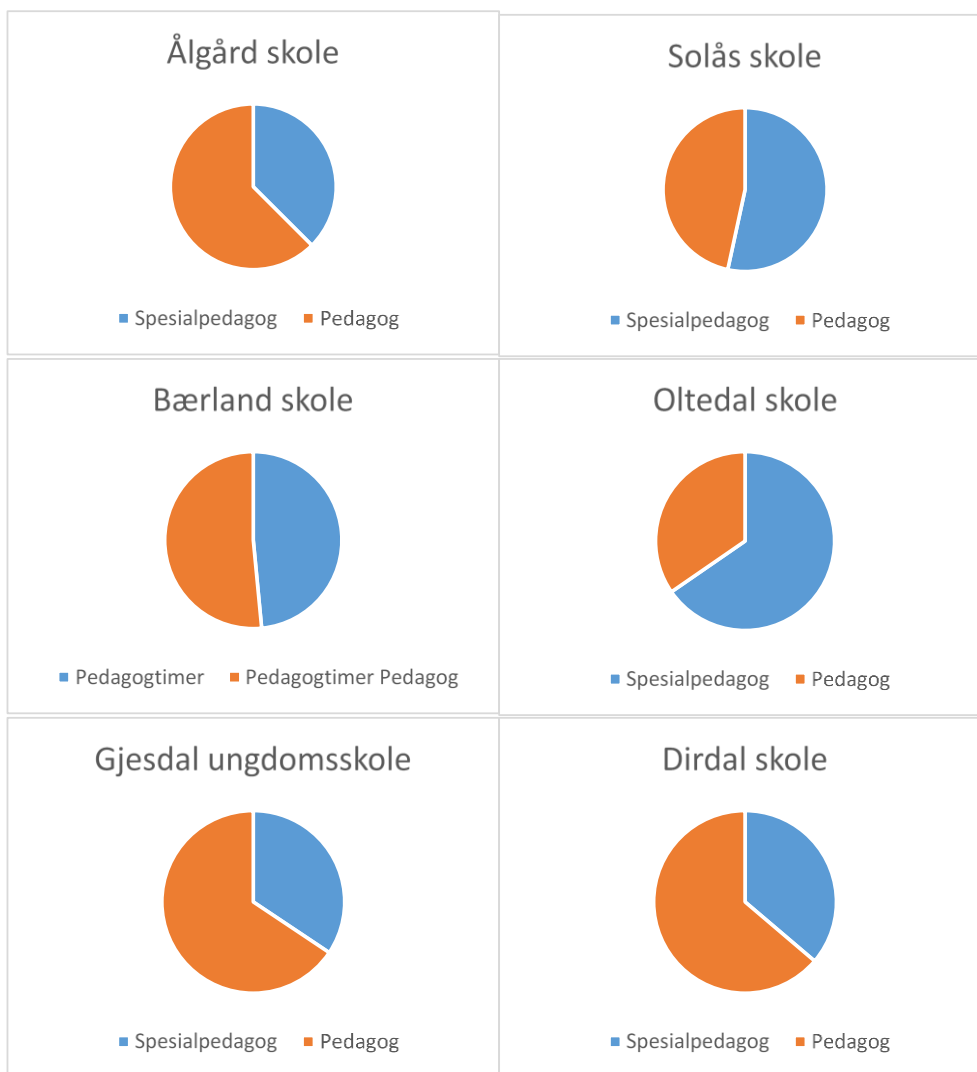
Mona Rabben – lærer Bærland skole
Nina P. Brenden – lærer Ålgård skole
Oddvar Lomeland – lærer Solås skole
Lene J Frafjord – lærer Bærland skole
Ragnhild Fuglestad – lærer Gjesdal ungdomsskole
Randi Bjørkås – rektor Solås skole
Rønnaug Holdt – Aanundsen – assisterende rektor - Solås skole
Randi Håkonsen – lærer Ålgård skole
Sigrid Rostrup – lærer Ålgård skole
Siri Skjeveland Lode - lærer Solås skole
Terje Friis Thorsen – lærer Ålgård skole
Tom Gilje – rektor Bærland skole
Tore Tendenes - lærer Gjesdal ungdomsskole
Trond Niemi – rektor Gjesdal ungdomsskole
Wigdis Stangeland – lærer Bærland skole

Skriftlige kilder

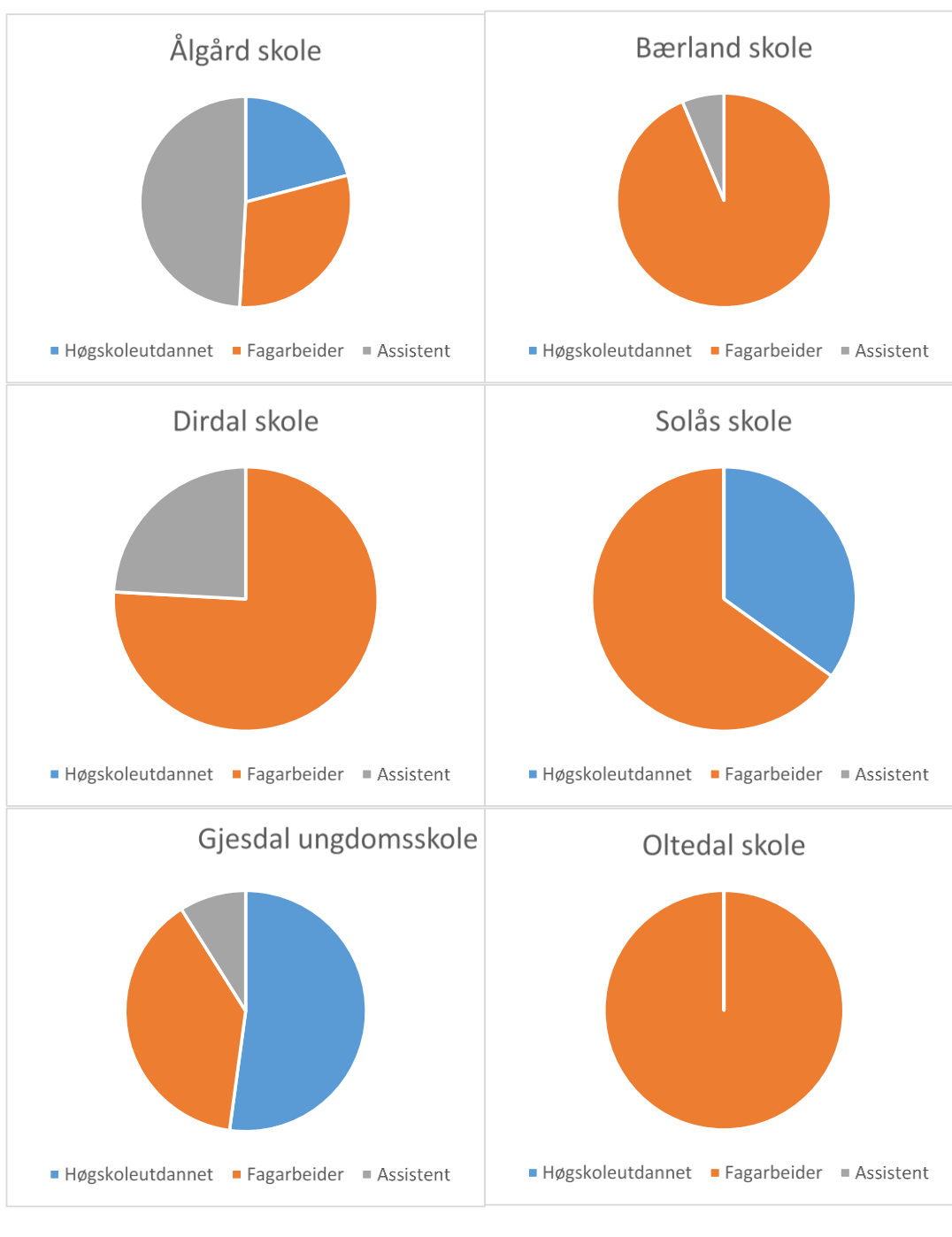
Brev fra Fylkesmannen – pålegg om retting.
Mal enkeltvedtak – Gjesdal kommune
Foreldreskriv om spesialundervisning fra skolesjefen
Fosterbarn i Gjesdalskolene
GSI-statistikk 2013 – 2017
Henvisningsskjema PPT
Mal individuell opplæringsplan
Organisering av spesialpedagogisk arbeid, styrkingstiltak og «tidlig innsats» - Bærland skole
Rutiner for ledelsen ved Ålgård skole
Rutiner ved henvisning PPT og sjekkliste for lærer Ålgård skole
Skoleeiers KS-oppfølging
Spespedrutiner Solås skole
Stortingsmelding 21 (2016 – 2017). Tidlig ute og tett på – forutsetninger for læring
Tilbakemeldinger fra skolene vedrørende PPT
Tildeling av ressurser til skolene – Gjesdal kommune.
Tilpasset opplæring og individuelle opplæringsplaner – T. Nordahl og T. Overland (2014)
Tilsynsrapport fra Fylkesmannen – Gjesdal ungdomsskole
Tilsynsveileder - Utdanningsdirektoratet
Utredningsprosess og vedtaksprosess spesialundervisning – Gjesdal kommune

Vedlegg 2

Oversikt over om det er spesialpedagog eller pedagog som gjennomfører spesialundervisningen.
Kilde Skolene i Gjesdal kommune.



Oversikt over om det er høgskoleutdannet, fagarbeider eller assistent om gjennomfører spesialundervisningen/miljøarbeidertimene. Kilde Skolene i Gjesdal kommune.





Rogaland Revisjon IKS

Regnskapsrevisjon Forvaltningsrevisjon Selskapskontroll Andre tjenester

Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no