

Rapport

INDRE ØSTFOLD KOMMUNE

08.01.2024

---

Forvaltningsrevisjon

**PPT og skolens oppfølging  
av vedtak om  
spesialundervisning**

## Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Mandat for forvaltningsrevisjonen</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Fremgangsmåte</b> .....	<b>4</b>
	3.1 Problemstillinger og avgrensninger .....	4
	3.2 Om revisjonskriterier .....	4
	3.3 Revisjonsmetoder .....	5
<b>4</b>	<b>pedagogisk-psykologisk tjeneste</b> .....	<b>6</b>
	4.1 Utledning av revisjonskriterier .....	6
	4.2 Datagrunnlag .....	8
	4.3 Vurderinger .....	18
	4.4 Konklusjon og anbefalinger .....	20
<b>5</b>	<b>Skolene og vedtak om spesialundervisning</b> .....	<b>20</b>
	5.1 Utledning av revisjonskriterier .....	20
	5.2 Datagrunnlag .....	21
	5.3 Vurderinger .....	29
	5.4 Konklusjon og anbefalinger .....	30
<b>6</b>	<b>Kilder</b> .....	<b>31</b>
<b>7</b>	<b>Kommunedirektørens uttalelse</b> .....	<b>32</b>

# 1 SAMMENDRAG

I denne forvaltningsrevisjonen har revisjonen vurdert om Indre Østfold kommune har tilstrekkelige rutiner som ligger til grunn for PP-tjenestens arbeid, og om kommunen har etablert en praksis som sørger for at vedtak om spesialundervisning blir fulgt opp.

Forvaltningsrevisjonen besvarer følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Har kommunen tilstrekkelige rutiner som ligger til grunn for PP-tjenestens arbeid?

Problemstilling 2: Har kommunen etablert en praksis som sørger for at vedtak om spesialundervisning blir fulgt opp?

## Revisjonens fremgangsmåte

Dataene som ligger til grunn for revisjonens vurderinger er hentet inn gjennom dokumentanalyse, intervjuer av ansatte, kontroll av saksmapper for elever med vedtak om spesialundervisning samt to spørreundersøkelser; en til ansatte i PPT og en til undervisningspersonell ved skolene i kommunen.

I rapporten presenteres avgrensninger, kilder for revisjonskriterier og metodebruk i kapittel 3 «Fremgangsmåte». Revisjonskriterier, datagrunnlag, vurderinger, konklusjon og tilknyttede anbefalinger for hver av de to problemstillingene fremkommer under kapittel 4 «Pedagogisk-psykologisk tjeneste» og kapittel 5 «Skolene og vedtak om spesialundervisning».

## Revisjonens funn og konklusjoner

### Problemstilling 1

Basert på de undersøkelser revisjonen har gjort er det vår vurdering at PPT har fokus på å bistå skolen med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Det foreligger imidlertid ikke planer eller skriftlig rutine for å sikre at arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling får relevant innhold og ønsket prioritet.

Revisjonen vurderer at PPT har god kompetanse til å bistå skolene ved behov, men vi finner ikke at det er definert hva kvalitetskriteriet «være tilgjengelig og medvirke til helhet og sammenheng» innebærer eller hvordan tjenesten skal jobbe med dette.

Revisjonen vurderer at PPT jobber mye med forebyggende arbeid og tidlig innsats, men at det er utfordringer knyttet til samarbeidet mellom PPT og skolen når det gjelder kvalitetskriteriene «arbeide forebyggende» og «bidra til tidlig innsats».

Det er manglende samsvar mellom PPT og undervisningspersonalet om i hvilken grad PPT arbeider forebyggende og bidrar til tidlig innsats ved skolene. Dette er en indikasjon på at PPTs arbeid på disse områdene ikke er godt nok kjent blant undervisningspersonalet.

Revisjonens undersøkelse viser at PPT i Indre Østfold kommune har gode rutiner for den sakkyndige vurderingen. Mappedgjennomgangen viste at sakkyndig vurdering med bestemte kravpunkter var gjort i alle sakene som ble kontrollert.

Det er revisjonens konklusjon at PPT i Indre Østfold kommune har gode rutiner når det gjelder den sakkyndige vurderingen. Samtidig mener revisjonen at det er noen forbedringsområder når det gjelder det systemrettede arbeidet.

## Problemstilling 2

Revisjonen vurderer at skolen har gode rutiner for å utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP) for alle elever med spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5. Det benyttes en mal når IOP utarbeides som etter vår vurdering kan forbedres. Skolene sikrer en systematisk og løpende vurdering, om elever med vedtak om spesialundervisning har tilfredsstillende måloppnåelse og utbytte av opplæringen, men det mangler vurderinger i noen tilfeller. Spørreundersøkelse viser at ungdomsskolen har utfordringer med spesialundervisningen. Vi legger til grunn at kun 18 % av undervisningspersonale i ungdomsskolen svarer at spesialundervisningen i høy grad gjennomføres i tråd med IOP, og over 50 % svarer at det er manglende kompetanse, manglende kapasitet og at eleven ikke får alle årsrammetimene som er vedtatt.

Kommunen mangler en definisjon på hva som er et avvik knyttet til spesialundervisning og det finnes heller ikke oversikt over om vedtatt spesialundervisning blir gjennomført i praksis. Videre er det revisjonens vurdering at det ikke finnes en felles praksis eller en skriftlig rutine i kommunen for når og hvordan det skal meldes avvik knyttet til spesialundervisning.

Revisjonen konkluderer med at Indre Østfold kommune i stor grad har etablert en praksis som sørger for at vedtak om spesialundervisning blir fulgt opp. Imidlertid er det et forbedringspotensial knyttet til å etablere et helhetlig rammeverk av rutiner og prosedyrer for arbeidet med spesialundervisning. Kommunen bør sikre at avvikssystemet fungerer, slik at det kan være et godt styringsverktøy og bidra til forbedring. Videre plikter kommunen å utarbeide årsrapport for alle vedtak, og kommunen bør også sikre at årsrapportene omfatter de nødvendige evalueringer av måloppnåelse.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefalinger:

- a) For å gi det systemrettede arbeidet til PPT ønsket prioritet og innhold bør kommunen:
  - o spesifisere hvilket omfang og innhold systemrettet arbeid skal ha
  - o konkretisere hva som ligger i å medvirke til helhet og sammenheng, forebyggende arbeid og bidra til tidlig innsats
  - o definere hva kvalitetskriteriet om at «PPT skal være tilgjengelig og medvirke til helhet og sammenheng» innebærer
  - o konkretisere hvordan PPT skal arbeide mot kvalitetskriteriet om at «PPT skal være tilgjengelig og medvirke til helhet og sammenheng»
  - o konkretisere hvordan PPT skal ivareta kvalitetskriteriene «arbeide forebyggende» og «bidra til tidlig innsats»

Videre bør kommunen

- b) vurdere å regelmessig orientere undervisningspersonalet om PPTs arbeid med kvalitetskriteriene «arbeide forebyggende» og «bidra til tidlig innsats».
- c) vurdere om det bør utarbeides en ny og bedre mal for IOP.
- d) treffe tiltak for å sikre at avvikssystemet fungerer, f.eks. definere hva som er avvik og sørge for god kunnskap om og kultur for avviksregistrering.
- e) sikre at det blir skrevet årsrapport i alle saker med vedtak om spesialundervisning.
- f) sikre at årsrapportene inneholder vurderinger knyttet til målene i vedtaket og IOP.
- g) skaffe seg kunnskap om vedtatt spesialundervisning blir gjennomført i praksis, f.eks. ved hjelp av avvikssystemet eller at gjennomført spesialundervisning systematisk registreres og dokumenteres i årsrapportene eller på annen måte.

## 2 MANDAT FOR FORVALTNINGSREVISJONEN

Revisjonen skal i henhold til kommunelovens § 24-2 (1) utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk, som vil si å følge *Standard for forvaltningsrevisjon* (RSK 001) (NKRF<sup>1</sup>, 2020). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom innsamlede data (fakta) og revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger<sup>2</sup>, vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger. Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon 2022-2024 vedtatt i kommunestyret i Indre Østfold kommune i sak 174/21 (8. desember 2021).

Plan for gjennomføring av forvaltningsrevisjonen ble vedtatt i kontrollutvalget 8. mai 2023. Planen ble vedtatt i tråd med revisjonens forslag.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført etter vedtatt prosjektplan i tidsrommet mai – desember 2023. Vi har gjennomført et oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill er vurdert i planleggingsprosessen.

Vi har kvalitetssikret faktagrunnlaget underveis, både gjennom verifisering av intervjuer og intern kvalitetssikring. I tillegg er rapportens faktaopplysninger i sin helhet verifisert av kommunen, slik at eventuelle feil eller misforståelser er rettet opp. Revisjonen avholdt avsluttende møte med administrasjonen 18. desember 2023 hvor revisjonens vurderinger, konklusjoner og anbefalinger ble gjennomgått. I etterkant av møtet er rapporten sendt på høring til kommunedirektøren. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av rapportens kapittel 7.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Dag Henriksen og oppdragsansvarlig revisor Casper Støten. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre forvaltningsrevisjonen.

Revisor vil takke kontaktpersonen og andre som har deltatt for et godt samarbeid i forbindelse med gjennomføringen av forvaltningsrevisjonen.

Østre Viken kommunerevisjon IKS  
Rolvøy, 8. januar 2024

Casper Støten (sign.)  
oppdragsansvarlig revisor

Dag Henriksen (sign.)  
utførende forvaltningsrevisor

---

<sup>1</sup> NKRF er en faglig interesseorganisasjon og et kompetanseorgan for kontroll og revisjon av kommunal/offentlig virksomhet.

<sup>2</sup> Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

## 3 FREMGANGSMÅTE

### 3.1 Problemstillinger og avgrensninger

Revisjonen har tatt for seg følgende problemstillinger:

Problemstilling 1: Har kommunen tilstrekkelige rutiner som ligger til grunn for PP-tjenestens arbeid?

Problemstilling 2: Har kommunen etablert en praksis som sørger for at vedtak om spesialundervisning blir fulgt opp?

Utdanningsdirektoratet heretter omtalt som Udir, har utformet disse fire nasjonale kvalitetskriterier for PP-tjenesten:

- PP-tjenesten er en faglig kompetent tjenestene
- PP-tjenesten er tilgjengelig og medvirker til helhet og sammenheng
- PP-tjenesten arbeider forebyggende
- PP-tjenesten bidrar til tidlig innsats

Problemstilling 1 er rettet mot PPTs virksomhet og om det foreligger tilstrekkelige rutiner som:

- a) sikrer at PPT jobber på en slik måte at de fire kvalitetskriteriene etterleves
- b) sikrer at den sakkyndige vurderingen inneholder vesentlige punkter

Problemstilling 2 er avgrenset til om skolene i Indre Østfold kommune følger opp vedtak om spesialundervisning ved hjelp av individuell opplæringsplan heretter omtalt som IOP og årsrapport, samt om det finnes et system for avviksbehandling som også er knyttet til løpende mangler eller feil i forbindelse med oppfølging av elevers rett til spesialundervisning.

### 3.2 Om revisjonskriterier

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15 skal revisor fastsette revisjonskriterier for den enkelte forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er den objektive målestokk som setter revisor i stand til å gjøre vurderinger på de fleste områder uten å ha formell fagspesifikk kompetanse. Revisjonskriteriene og revisors kunnskap og erfaring innen forvaltningsrevisjonsmetodikk, gjør at revisor kan gjøre objektive og holdbare vurderinger.

Revisjonskriteriene etablerer den norm som de innsamlede dataene skal vurderes opp mot. I tillegg til dette skal revisjonskriteriene også gjøre det tydelig for den reviderte enhet hva de måles opp mot. Revisjonskriteriene klargjør også overfor folkevalgte, media og andre lesere av forvaltningsrevisjonen, hva revisors vurderinger bygger på. Dette vil gjøre det enklere å etterprøve revisors vurderinger. Revisjonskriteriene skal være relevante, konkrete og i samsvar med de kravene som gjelder for revidert enhet.

Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området, eller andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

Prosjektet har tatt utgangspunkt i blant annet følgende kilder for utledning av revisjonskriterier:

- Opplæringsloven
- Forskrift til opplæringsloven
- Forskrift om overordna mål og prinsipp i skolen
- Ot.prp. nr 46 (1997-98)
- Meld St. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats

- Utdanningsdirektoratet: Veileder spesialundervisning
- Utdanningsdirektoratet: Utdanningsspeilet 2022
- Barneombudets rapport: «Uten mål og mening?»
- Rapport fra ekspertutvalget for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging: «Inkluderende fellesskap for barn og unge»
- Kommunens egne rutiner og prosedyrer

### 3.3 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I denne forvaltningsrevisjonen er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Spørreundersøkelser
- Mappegjennomgang

#### Dokumentanalyse

Revisjonen har gjennomgått de sentrale dokumenter på området som vi har mottatt. Dokumentene er oversendt fra kommunen/hentet ut fra kommunens kvalitetssystem. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 6.

#### Intervjuer

For å sikre et best mulig faktagrunnlag ble 8 nøkkelpersoner intervjuet:

- Enhetsleder PPT
- To rådgivere PPT
- To spesped koordinører
- Assisterende rektor barneskole
- Rektor barneskole
- Rektor ungdomsskole

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, har fått lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rettet opp eventuelle misforståelser.

#### Spørreundersøkelser

Det ble sendt ut en spørreundersøkelse til PPT og en til skolene. Undersøkelsene er gjennomført ved hjelp av det nettbaserte spørreundersøkelsesverktøyet SurveyXact.

Spørreundersøkelsen til PPT besto av 21 spørsmål. Den ble sendt til alle 21 ansatte i enheten derav 18 rådgivere. Det var 9 ansatte i PPT som fullførte spørreundersøkelsen mens 6 stykker bare svarte på noen av spørsmålene. Da det var få som svarte på de ulike spørsmålene har vi funnet det mer hensiktsmessig å forklare figurene med antall respondenter fremfor å oppgi svarprosent.

Når det gjelder spørreundersøkelsen til skolene så besto den av 22 spørsmål. Den ble kun sendt til undervisningspersonell i kommunen. Det var 247 respondenter som fullførte og 24 som kun svarte på noen av spørsmålene. Dette gir en svarprosent på 43 %. Revisjonen vurderer at spørreundersøkelsens resultater sammenstilt med funn fra øvrige kontrollhandlinger er tilstrekkelig for å gjøre pålitelige vurderinger.

Formålet med spørreundersøkelsene var å få et inntrykk av de ansattes kjennskap til kommunens retningslinjer og rutiner samt hvordan arbeidet i praksis foregår når det gjelder PPTs arbeid og skolenes oppfølging av vedtak om spesialundervisning.

### Mappegjennomgang

Revisjonen gjennomførte en mappegjennomgang av elevmapper der det var fattet vedtak om spesialundervisning. Vi hadde fått en oversikt over saksnummer og brukte en egen formel for et tilfeldig utvalg av de mapper som ble gjennomgått. Totalt ti mapper ble kontrollert opp mot bestemte kriterier knyttet til den sakkyndige vurderingen og om det fantes IOP og årsrapport.

## 4 PEDAGOGISK-PSYKOLOGISK TJENESTE

### Problemstilling 1:

**Har kommunen tilstrekkelige rutiner som ligger til grunn for PP-tjenestens arbeid?**

### 4.1 Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet med bakgrunn i lov og forskrift, veileder, rapporter, håndbok samt kommunens rutiner.

Undervisning i grunnskolen og tilrettelegging for elever med behov for særskilt tilrettelegging: Det fremgår av opplæringsloven § 1-3 at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene hos den enkelte eleven. Elever som ikke har, eller ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære tilbudet har rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1.

Slik det er formulert av Udir, skal alle kommuner ha en PP-tjeneste. PP-tjenesten er skoleeiers sentrale sakkyndige organ. PP-tjenesten har to lovfestede oppgaver, (se [opplæringsloven § 5-6](#) andre ledd)

- PP-tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering når loven krever det.
- Tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov (PP-tjenestens systemrettede arbeid).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Udir om PPTs [lovfestede oppgaver](#)



Før den enkelte skole i kommunen fatter vedtak om spesialundervisning, skal det etter opplæringsloven § 5-3 foreligge en sakkyndig vurdering av elevens behov.

Lov om grunnskole og videregående opplæring tydeliggjør PP-tjenestens ansvar for det individrettede arbeidet, samt ansvaret for det systemrettede arbeidet<sup>4</sup>. Loven inneholder dermed fortsatt i dag en bestemmelse som sier at tjenesten skal «...hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov.» Det er gjennomført nasjonale undersøkelser som viser at PPT i for liten grad er tilgjengelig for slikt systemrettet arbeid. For å hjelpe kommuner og fylkeskommuner til å utvikle PP-tjenesten, har Udir utformet allerede nevnte fire kvalitetskriterier for PP-tjenesten:

- PP-tjenesten er en faglig kompetent tjenestene
- PP-tjenesten er tilgjengelig og medvirker til helhet og sammenheng
- PP-tjenesten arbeider forebyggende
- PP-tjenesten bidrar til tidlig innsats

Udir angir videre en rekke strategier som kan bidra til å støtte opp om disse kriteriene. Revisjonen har tatt for seg kvalitetskriteriene og tilhørende strategier, når vi har vurdert om PPT har tilstrekkelige rutiner som ligger til grunn for deres arbeid.

Tilpasset opplæring betyr en skole som har rom for alle. PPT og lærerne må derfor ha blick for den enkelte. Slik det fremgår av opplæringsloven skal PPT ha fokus på elever med særskilte behov. Skolen har ansvar for gjennomføring av universell- og tilpasset opplæring. Undervisningen må tilpasses ikke bare til fag og stoff, men også til alderstrinn og utviklingsnivået til den enkelte eleven og til klassen. Opplæringen må tilpasses slik at barn og unge får smaken på oppdagergleden. Læring og opplevelser må henge sammen. Læringsmiljøet skal være trygt og godt.<sup>5</sup>

Slik det fremgår fra Udir<sup>6</sup> skal PP-tjenesten samarbeide med skolene om tidlig innsats og forebygging. PPT skal også hjelpe skolen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling ved å bidra til at opplæringen for elever med særskilte behov tilrettelegges bedre. Forebyggende arbeid innebærer at PPT bidrar til at barnehager og skoler kommer i forkant av problem og lærevansker ved å sette i gang tiltak. Det er skolen som igangsetter slike tiltak og PPT bistår skolen ved behov. Det kan være universelle tiltak eller spesielle tiltak for skoler med utfordringer. Dette innebærer at PPT må være tilgjengelig og medvirke til helhet og sammenheng.

Tidlig innsats er fra juni 2018 regulert i opplæringslovens § 1-4. I forarbeidende til § 1-4 står det at skolen på 1.-4. årstrinn skal sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt får egnet intensiv opplæring slik at de når den forventede progresjonen. Intensiv opplæring er ment å inngå som en del av den ordinære tilpassede opplæringen, men er kjennetegnet av kortvarig og målrettet innsats fra skolen i lesing, skriving eller regning for elever som har behov for det. Det overordnede målet med intensiv opplæring er at elevene raskt får egnet støtte og oppfølging om de trenger det, slik at problemene ikke får anledning til å utvikle seg.

I Forskrift om overordna mål og prinsipp i skolen står følgende:

*«Elever som har behov for tilrettelegging utover det ordinære tilbudet, har krav på spesialundervisning. Elever kan streve, og det kan oppstå ulike problemer med å lære gjennom hele opplæringsløpet. Lærerne kan få god støtte fra andre yrkesgrupper både til å avdekke utfordringer og til å gi elevene den*

---

<sup>4</sup> Ot.prp.nr. 46 (1997-1998) Om lov om grunnskolen og den videregående opplæringen (opplæringslov)

<sup>5</sup> Om tilpasset opplæring [hos Udir](#)

<sup>6</sup> Udir om hvordan [PPT skal hjelpe skolen](#), sist endret 7. juli 2022

*hjelpen de trenger. Det kan være av avgjørende betydning for elevens utvikling at tiltak settes inn så raskt som mulig når utfordringene oppdages.»*

I tråd med dette er det rimelig å forvente at PPT er tilgjengelig for barnehager og skoler, og at de raskt kan yte råd og veiledning knyttet til barn og unge som strever med utfordringer.

Revisjonskriteriene er punktvis oppsummert nedenfor:

- PPT i Indre Østfold kommune skal hjelpe skolen i arbeidet med organisasjons- og kompetanseutvikling.
- PPT skal være tilgjengelig og medvirke til helhet og sammenheng.
- PPT bør arbeide forebyggende og bidra til tidlig innsats.
- Den sakkyndige vurderingen skal inneholde en vurdering av:
  - a. Elevens utbytte av den ordinære opplæringen.
  - b. Elevens lærevansker og andre forhold som er viktig for opplæringen.
  - c. Elevens realistiske opplæringsmål.
  - d. Elevens muligheter i en ordinær opplæring.
  - e. Opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud.

## 4.2 Datagrunnlag

### 4.2.1 Organisering

Kommunalområde Oppvekst består av blant annet seksjon Barnehage og seksjon Skole <sup>7</sup>. Det er 14 kommunale barnehager, 17 barneskoler og 4 ungdomsskoler pluss 2 kombinert barne- og ungdomsskole. Samlet utgjør dette 37 kommunale barnehager og skoler. I tillegg har også kommunen voksenopplæring.

Kommunen hadde for skoleåret 2022-2023 5292<sup>8</sup> elever i grunnskolen og 2,6 % flere elever med spesialundervisning enn landsgjennomsnittet. Andelen undervisningspersonale som oppfyller kompetansekravene utgjør 374 årsverk og det er 51 årsverk undervisningspersonale som ikke oppfyller kompetansekravene.

Under kommunalområde Oppvekst ligger også seksjon Livsmestring hvor Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) er organisert. PPT består av 21 ansatte, herunder en leder, en merkantil og 19 PP-rådgivere. PP-tjenesten leverer også tjenester til Skiptvet kommune. Skiptvet kommune har to kommunale skoler og fire kommunale barnehager. Ifølge leder for PPT jobber tjenesten på 33 barnehager og 27 skoleenheter (inkl. privatskoler). Dette er enheter der PPT møter på tverrfaglige møter/ressursteam og veileder barnehager og skoler.

Revisjonskriteriene som er tilknyttet denne problemstillingen skal svare ut om kommunen har tilstrekkelige rutiner som ligger til grunn for PP-tjenestens arbeid.

### 4.2.2 Hjelp skolen med kompetanse- og organisasjonsutvikling

Opplæringsloven § 5-6 sier at PPT skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Formålet med kompetanseutvikling er å fornye og utvide den faglige og pedagogiske kunnskapen og å holde seg orientert

---

<sup>7</sup> Indre Østfold kommunes [organisasjonskart](#)

<sup>8</sup> Tall fra [GSI](#) – Grunnskolens informasjonssystem

om og oppdatert med utviklingen i skolen og samfunnet<sup>9</sup>. Arbeid med læringsmiljø kan være en viktig del av PP-tjenestens systemrettede arbeid med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. Målet med det systemrettede arbeidet til PP-tjenesten er at opplæringen til elever med særlig behov blir lagt bedre til rette, slik at elevene kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.<sup>10</sup>

### Skriftlig dokumentasjon

Revisjonen har fått oversendt de skriftlige rutinene som ligger til grunn for PPT sitt arbeid i kommunen. Dokumentet «Rutinebeskrivelse for samarbeid mellom pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og skole» viser til PPTs mandat (opplæringsloven § 5-6): «PPT hjelper barnehager og skoler med kompetanse- og organisasjonsutvikling slik at de er bedre i stand til å inkludere det enkelte barn og elev i fellesskapet». Det fremgår også av dokumentet at «PPT ønsker å bidra i størst mulig grad innen tilpasset opplæring og bedrive kompetanse- og organisasjonsutvikling, før det vurderes å henvise enkeltelever etter opplæringsloven kapittel 5.» Revisjonen finner ikke at det fremgår noe mer konkret i dokumentet om hvordan PPT skal hjelpe skolen med kompetanse- og organisasjonsutvikling, for eksempel hvilken ressursbruk som skal settes av til dette eller hvordan arbeidet skal dokumenteres. Det står ikke versjonsnummer eller dato i dokumentet, da det er en generell rutinebeskrivelse.

«Samhandlingsmodellen» er en felles rutine for hele kommunen. Der fremgår det også noe om hvordan PPT skal jobbe med kompetanse- og organisasjonsutvikling: PPT skal veilede på systemnivå, PPT skal involveres ved behov for tiltak i hjemmet eller fritid og PPT møter i ressursteam. Ressursteam er et samarbeidsforum rundt klassetrinn eller mellom utvalgte lærere, rektor og representanter fra støttetjenester som for eksempel PPT. Hvis skolen opplever at de ikke treffer med eventuelle tiltak eller at saken blir for kompleks går den videre til ressursteamet.

Samhandlingsmodellen beskriver retningslinjer for samarbeidet mellom PPT, barnehage og skole. På noen skoler er modellen mer innarbeidet enn på andre skoler. Som nevnt beskrives litt rundt PPTs forebyggende arbeid i samhandlingsmodellen, men hovedvekten av informasjonen i dokumentet knytter seg til den aktøren som har den daglige oversikten over barnas situasjon (skolen). Skolene må involvere PPT i de tilfeller samhandlingsmodellen tilsier det.

Revisjonen har også fått dokumentet Årshjul PPT. Her fremgår det noen punkter som ligger til grunn for arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling. Disse punktene er kompetansekartlegging, læringsmiljøprosjektet, ny samhandlingsmodell og profesjonelle læringsfellesskap.

### Intervjuer

Enhetsleder PPT sier i intervju at tjenestens forebyggende arbeid beskrives i kommunens Samhandlingsmodell. De fleste vi har intervjuet henviser til Samhandlingsmodellen som kommunens styrende dokument for samarbeidet mellom PPT, barnehage og skole. Enhetslederen sier videre at PPTs hovedfokus må være på tjenestens andre hovedmandat: kompetanse- og organisasjonsutvikling, det vil si å bidra til at skoler får økt kompetanse innenfor sitt allmennpedagogiske tilbud. Ifølge leder for PPT er dokumentet «Rutinebeskrivelse for samarbeid mellom pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og skole» kun en skriftlig beskrivelse av PPT. Lederen sier videre at Indre Østfold kommunes rutiner og prosedyrer for PPT er beskrevet i de dokumentene som finnes i Compilo, og at hvordan PPT hjelper skolene er konkretisert i Samhandlingsmodellen. Revisjonen har ikke sett rutiner og prosedyrer ut over det som er nevnt i rapporten og som er gjengitt under kilder i kap. 6.

---

<sup>9</sup> Dette fremgår av forarbeidene til bestemmelsen, [Ot.prp. nr. 57](#)

<sup>10</sup> Udir om [PPTs ansvar](#) i skolemiljø saker

Revisjonen intervjuet to rådgivere fra PPT. I disse intervjuene ble vi informert om at PPT i hovedsak jobber med kompetanseheving i ressursteam, i møter med skoleledelse og på fagdager. Ifølge leder for PPT blir også behovene drøftet der. PPT har også en kompetanse- og utviklingsgruppe for intern kompetanseheving. Videre sier rådgiverne at PPT gir veiledning gjennom fagteam, kan veilede skole og foresatte, og at arbeidet med kompetanseutvikling dokumenteres som systemarbeid. Dette kan være rettet mot både fagområder og enkeltelever og dette synliggjøres i modulen Oppvekst i HK data<sup>11</sup>. Rådgiverne kan for eksempel gi veiledning knyttet til flerspråklige elever og dette blir dokumentert i HK data.

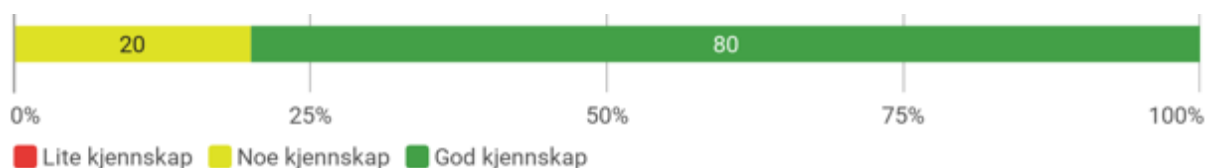
En av rådgiverne forteller at de også kan gjøre avtaler om kompetanseheving i læreres fellestid, for å løfte aktuelle temaer og øke den samlede kompetansen på skolen. Videre sier rådgiveren at PPT prøver å jobbe aktivt med dette og er godt i gang på noen skoler, men det varierer i hvor stor grad ansatte kan prioritere tidsbruk på kompetanseheving og i hvor stor grad skolene har tid til å ta imot kompetanseheving.

Rådgiveren sier videre at PPT har utfordringer med det forebyggende arbeidet og at de bør jobbe mer på systemnivå med kompetanseheving og organisasjonsutvikling, men det er mangel på tid og ressurser til dette. De lovpålagte oppgavene med arbeid på individnivå tar fortsatt for mye av arbeidsmengden, sier rådgiveren og undrer seg om dette er med på å opprettholde de høye spesialundervisningstallene ved at man ikke får prioritert kompetanseheving og organisasjonsutvikling godt nok. Rådgiveren ønsker å arbeide mer med å sikre god tilpasset opplæring for alle slik at færre trenger spesialundervisning, og mener PPT blir en propp i systemet når man ikke har tid til mer kompetanseheving og utviklingsarbeid. Dette fører til at mengden med oppfølging av enkeltelever med utfordringer opprettholdes, og at tiden blir brukt på slike saker.

### Spørreundersøkelse

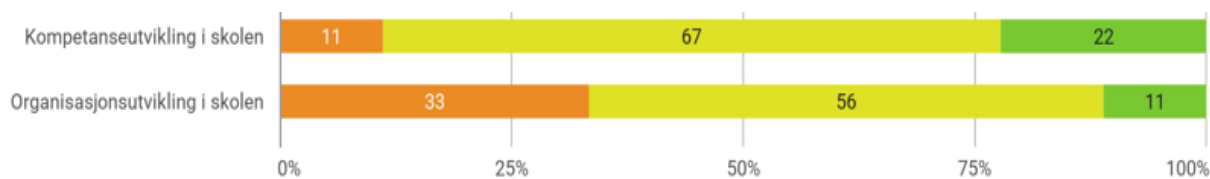
Revisjonen ba ansatte i PPT svare på en spørreundersøkelse.

På spørsmål om hvor god kjennskap de hadde til rutinen for samarbeid mellom PPT og skolen, svarte 80 % at de hadde god kjennskap til den. Det var 11 respondenter som svarte.



Figur 1. Hvor god kjennskap har du til Rutinebeskrivelse for samarbeid PPT og skole

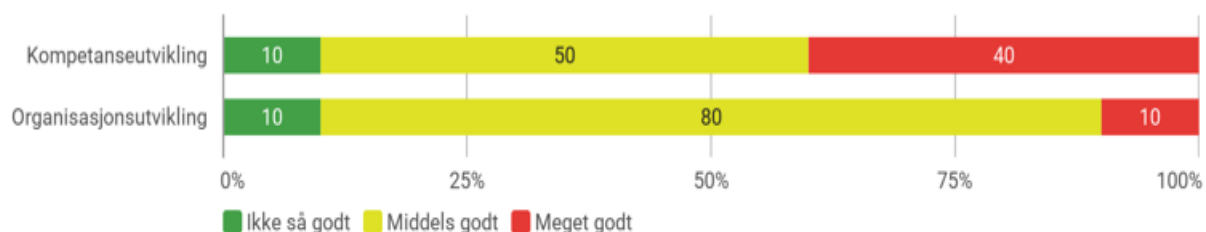
I spørreundersøkelsen var det også spørsmål om i hvilken grad PPT har tid til kompetanse- og organisasjonsutvikling i skolen. Her svarte de fleste nøytralt. Det var 9 respondenter som svarte.



Figur 2. Tid til kompetanse- og organisasjonsutvikling

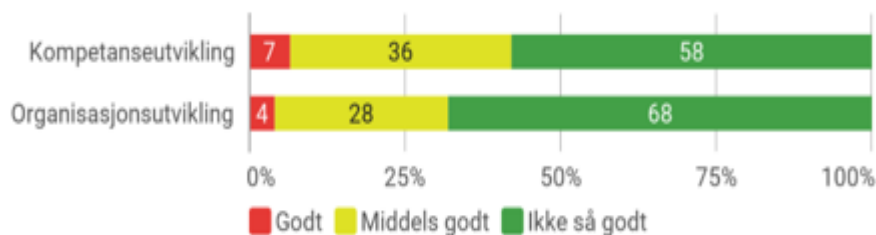
<sup>11</sup> Vitec HK data sin [Oppvekst](#) (klientsystemet)

Revisjonen stilte spørsmål om hvor godt PPT lykkes med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Her svarer de aller fleste at PPT lykkes godt med dette, og flere mener at de lykkes meget godt med kompetanseutvikling enn med organisasjonsutvikling. En respondent utdyper at det er mangel på ulike kompetanse og fagpersonell i skolene, slik at PPT blir brukt til noen oppgaver som ikke ligger til deres mandat. 10 respondenter svarte på dette.



**Figur 3. Hvor godt PPT lykkes med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling**

Revisjonen stilte samme spørsmål i spørreundersøkelsen til skolene. Her svarte størsteparten av undervisningspersonalet at PPT ikke lykkes så godt med kompetanse- og organisasjonsutvikling.



**Figur 4. Om undervisningspersonell mener PPT lykkes med kompetanse- og organisasjonsutvikling**

#### 4.2.3 PPT skal være tilgjengelig og medvirke til helhet og sammenheng

Denne delen omhandler hvorvidt PPT har rutiner og tiltak for å være tilgjengelige og medvirke til helhet og sammenheng.

PPTs arbeid med å bistå skolen ved behov og medvirke til helhet og sammenheng ved å bidra til at skolen kommer i forkant av problem og lærevansker, henger sammen med forrige punkt om kompetanse- og organisasjonsutvikling.<sup>12</sup> Vi viser derfor også til framstillingen av data i pkt. 4.2.2.

<sup>12</sup> Jf. Udirs veileder om kvalitet i PPT.

I rutinebeskrivelse for samarbeid står det at PPT er tilgjengelige ute i skolene 4 dager i uken, og at «alle oppdrag innen tidlig innsats, som for eksempel observasjon av læringsmiljø, kompetansehevingstiltak i skolen generelt skjer via ressursteam.» Formålet med dette er å skape en helhet i alle tiltak og prosjekt som PPT deltar i på skolen utenom henviste enkeltelever. I Samhandlingsmodellen står det at på nivå 1 skal PPT gi veiledning på systemnivå, og på nivå 2 er det et mål at alle barn drøftes i ressursteamet før en eventuell henvisning.

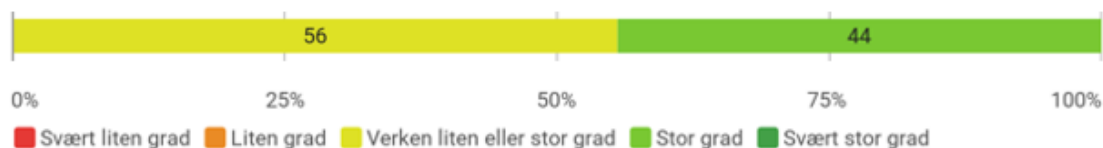
## Intervjuer

Enhetslederen sier at de gjerne skulle vært flere ansatte for å kunne følge opp mer, og at manglende bemanning fører til at dette arbeidet blir begrenset.

En av rådgiverne som ble intervjuet forteller at PPT medvirker til helhet og sammenheng ved at de deltar i ressursteam og drøfting med skolen. De bidrar også med observasjoner og veiledning til deltakere i ressursteamet, med anbefalinger om kartlegging og testing samt hjelp til tolkning og videre arbeid/tiltak. PPT er også med på enkelte foreldremøter.

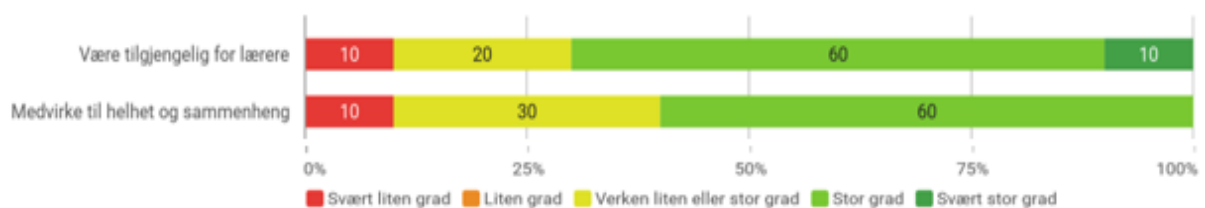
## Spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen til PPT stilte revisjonen spørsmål om i hvilken grad PPT har tilstrekkelig tid til å være tilgjengelig for skolen. Her svarer alle at de enten var nøytrale eller i stor grad har tid til å være tilgjengelig. Her svarte 9 respondenter.



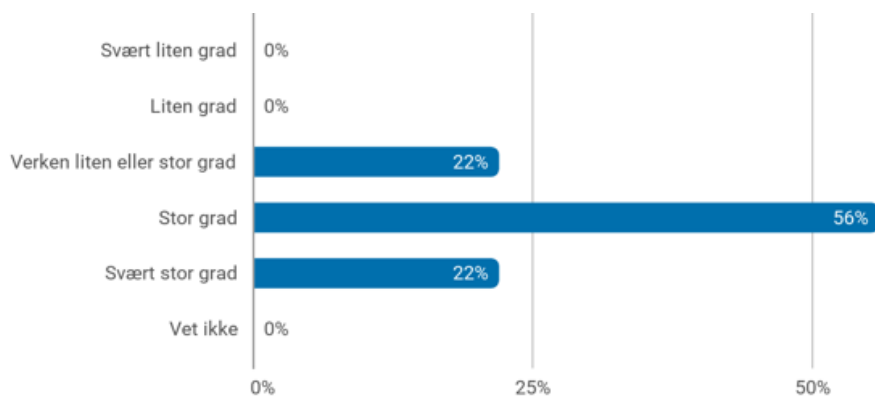
Figur 5. Tilstrekkelig tid til å være tilgjengelig for skolen

Videre i spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om i hvilken grad PPT lykkes med å være tilgjengelig for lærere samt medvirke til helhet og sammenheng. Her opplever de fleste respondentene at PPT lykkes med dette. Det var 10 respondenter som svarte på dette.



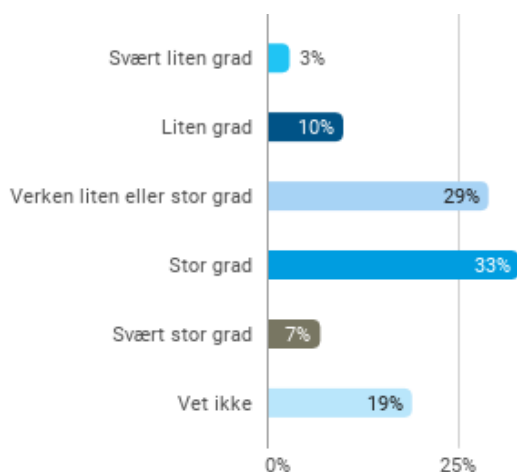
Figur 6. I hvilken grad PPT lykkes med å være tilgjengelig samt medvirke til helhet og sammenheng

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om de ansatte i PPT mener å ha tilstrekkelig kompetanse til å bistå skolene ved behov (se figur 7 på neste side). På dette spørsmålet var det ingen som mente at de hadde liten kompetanse. Det var 9 respondenter som svarte, og 7 stykker mener at PPT i stor- eller i svært stor grad har tilstrekkelig kompetanse til å bistå skolene ved behov.



**Figur 7. Om PPT har tilstrekkelig kompetanse til å bistå skolene ved behov**

Revisjonen stilte samme spørsmål til undervisningspersonalet i skolene. Her svarer 40 % at PPT i stor- eller i svært stor grad har god kompetanse til å bistå skolene når de har behov. Det er også 29 % som har svart nøytralt og 13 % svarer at PPT i liten- eller i svært liten grad har tilstrekkelig kompetanse til å bistå skolen ved behov.



**Figur 8. Har PPT tilstrekkelig med kompetanse til å bistå skolen når dere har behov?**

#### 4.2.4 Forebyggende arbeid og tidlig innsats

For å hjelpe kommuner og fylkeskommuner med å utvikle PP-tjenesten har Utdanningsdirektoratet utformet fire kvalitetskriterier for PP-tjenesten, to av disse er at:

- PP-tjenesten arbeider forebyggende
- PP-tjenesten bidrar til tidlig innsats

Denne delen omhandler hvorvidt PPT har rutiner og planer for sitt forebyggende arbeid og veiledning til skolene, og om de har dokumentert at dette er gjennomført. En av de sentrale dokumentene for PPTs arbeid med forebyggende arbeid og tidlig innsats er Samhandlingsmodellen. Dokumentet er bygd opp med ulike nivåer hvor det også fremgår PPTs ulike mål:

- Nivå 0 – Oppmerksomhet - MÅL: kunnskap om saken for valg av riktig handling videre
- Nivå 1 – Internt arbeid - Fra oppmerksomhet til tiltak
- Nivå 2 - Tverrfaglig samarbeid med PPT– koordinerte/parallele tiltak fra to instanser

## Intervjuer

Enhetsleder PPT forklarer i intervju at forebyggende arbeid er PPTs innsats før en henvisning og dette arbeidet kan være både på individ og systemnivå. Videre sier enhetsleder at PPTs forebyggende arbeid beskrives i kommunens samhandlingsmodell, og at det forebyggende arbeidet ikke er PPTs lovpålagte oppgave, men at PPT likevel jobber mye forebyggende fordi det er viktig for barnet.

Enhetslederen sier at PPTs hovedfokus må være på deres andre hovedmandat: kompetanse- og organisasjonsutvikling, dvs. å bidra til at skoler får økt kompetanse innen sitt allmennpedagogiske tilbud. De har en samhandlingsmodell de jobber etter og PPT er ute på skolene 4 av 5 dager i uken. De har en målsetning om å styrke kompetansen på skolene, for på den måten å bidra til færre henvendelser.

Enhetsleder sier videre at en utfordring PPT har med forebyggende arbeid er knyttet til samarbeid med skolene. Det må være god og tett dialog med skolens ledelse og det har mye å si hvilke rutiner skolen har. Det er også nødvendig med en felles forståelse av begreper.

Revisjonen intervjuet to rådgivere fra PPT. Her ble vi informert om at den skriftlige rutinen Samhandlingsrutinen (Samhandlingsmodellen) er moduldelte, og rutiner i forbindelse med det forebyggende arbeidet ligger i maler for henvisning til ressursteam og maler for referater.

En rådgiver opplyser om at de har et årshjul de jobber etter og at dette ligger i Teams og er tilgjengelig for alle i PPT. Rådgiver mener at årshjulet kunne med fordel bli mer detaljert slik at man får forberedt seg bedre på de konkrete arbeidsoppgavene, og årshjulet bør settes opp mot skolenes årshjul med tanke på overganger fra barnehage til barneskole til ungdomsskole. Interne møter om overganger fremgår i PPTs årshjul, ifølge PPTs leder, to møter i forbindelse med de kommunale overgangsrutinene. Tidligere mål hos PPT har vært mye knyttet til å redusere ventelisten på sakkyndige vurderinger, men nå er målene mer knyttet til rollen som prosessveileder og iverksetting av systemarbeid. Det er alltid et forbedringspotensial når det gjelder rutiner. Det finnes gode rutiner på saksgangen for utredning av behov for spesialundervisning. Rådgiveren ønsker seg en håndbok med rutiner for alt arbeid en PP-rådgiver skal gjøre, og forteller at ikke alle rutiner er skriftlige per i dag.

En rådgiver forteller at det forebyggende arbeidet i hovedsak består i å delta på møter og i ressursteam, og at PPT skal bistå skolen med organisering, tilretteleggelse av undervisning og kompetanseheving. Dette arbeidet ligger på individnivå og skjer stort sett i ressursteam, i tillegg til at PPT har møter med skoleledelsen og deltar på fagdager. Rådgiveren sier videre at PPT jobber mye med forebyggende arbeid i ressursteam, men at det er mangel på nok tid og ressurser. Rådgiveren oppfatter at de lovpålagte oppgavene med arbeid på individnivå tar for mye av arbeidstiden.

På spørsmål om PPT lykkes med det forebyggende arbeidet, svarer rådgiveren at dette avhenger av skole/barnehagens kapasitet og ønske om å arbeide forebyggende. Rådgiveren sier videre at de historisk sett har lykkes i for liten grad med det forebyggende arbeidet på systemnivå, men at de har et stort fokus på dette. Rådgiveren bruker nå mer tid enn tidligere på systemarbeid ute på skolene og internt.

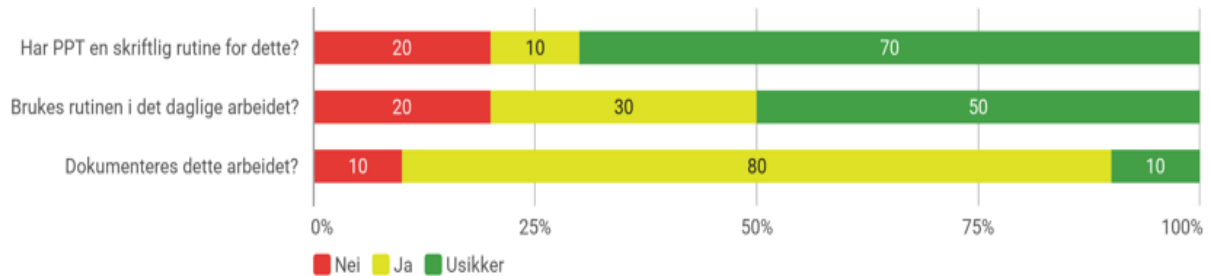
Rådgiveren forteller at det jobbes med å utarbeide en handlingsveileder for forebyggende arbeid. Fokus i denne veilederen er hvilke områder det må jobbes med på systemnivå. Leder for PPT presiserer at dette er en handlingsveileder for problematisk fravær, og ikke for forebyggende arbeid.

Når revisjonen spurte en spesped-koordinator om PPT er inne i bildet knyttet til tilpasset opplæring, svarte denne at «Nei, det er de foreløpig ikke. De jobber med spesialundervisning. Men når vi melder bekymring for en elev, må vi si hva vi har gjort av tilpasninger for eleven».



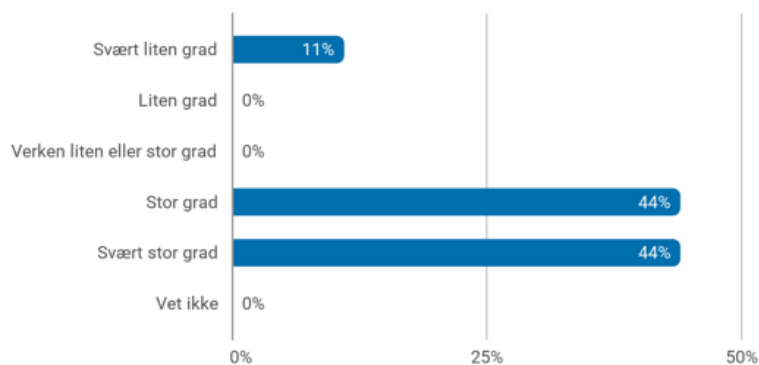
## Spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om PPTs forebyggende arbeid og veiledning til skolene, og de skriftlige rutiner som ligger til grunn for dette arbeidet. De aller fleste svarer imidlertid at dette arbeidet blir dokumentert. 10 respondenter svarte på dette.



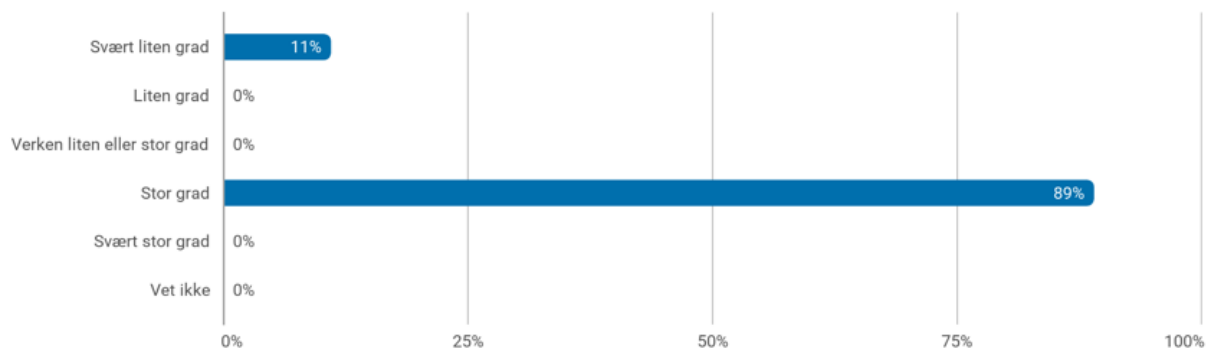
Figur 9. Om PPTs forebyggende arbeid og veiledning til skolene

I spørreundersøkelsen ble det også stilt spørsmål om i hvilken grad PPT bidrar med råd og veiledning til lærere og skolen, slik at de bedre kan løse utfordringer og problemer på skolene. Her svarte de fleste at PPT bidrar i stor- eller i svært stor grad. Det var 9 stykker som svarte på dette spørsmålet.



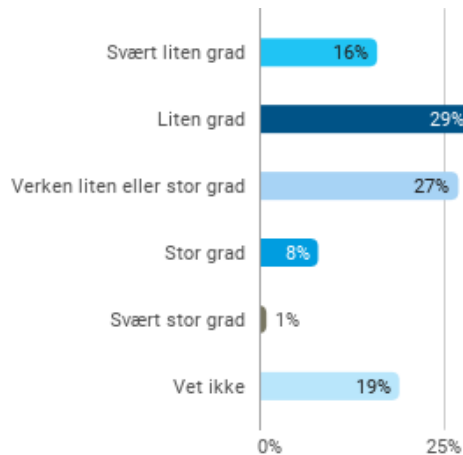
Figur 10. I hvilken grad PPT bidrar med råd og veiledning

Videre var det spørsmål om i hvilken grad PPT arbeider forebyggende og bidrar til tidlig innsats ved skolene. Her svarte 8 stykker at dette gjøres i stor grad, mens en respondent mente dette gjøres i svært liten grad.



Figur 11. I hvilken grad arbeider PPT forebyggende og bidrar til tidlig innsats

Revisjonen stilte samme spørsmål til undervisningspersonalet i skolene. Her svarer 8 % at PPT i stor grad arbeider forebyggende og bidrar til tidlig innsats ved skolene. Det er også 45 % som svarer at PPT i liten- eller i svært liten grad arbeider forebyggende og bidrar til tidlig innsats ved skolene.



**Figur 12. I hvilken grad arbeider PPT forebyggende og bidrar til tidlig innsats**

#### 4.2.5 Sakkyndig vurdering

Den sakkyndige vurderingen skal inneholde en vurdering av:

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

#### Skriftlig dokumentasjon

Revisjonen har fått oversendt PPTs skriftlig rutine for sakkyndig vurdering og en mal PPT benytter for å utarbeide sakkyndig vurdering.

Funn fra mappegjennomgangen viser at det er gjennomført sakkyndig vurdering før vedtak er fattet i samtlige av de 10 mappene som er kontrollert.

Revisjonen tok utgangspunkt i vedtak fattet for skoleåret 2021-2022 eller 2022-2023 i ti tilfeldig utvalgte elevmapper der det var fattet vedtak om spesialundervisning. Revisjonen undersøkte om den sakkyndige vurderingen knyttet til disse vedtakene omfattet en vurdering av de fem kravpunktene. Revisjonen fant at den sakkyndige vurderingen inneholdt de fem kravpunktene i alle de ti sakkyndige vurderingene bortsett fra i ett tilfelle der vi ikke fant en vurdering av elevens realistiske opplæringsmål.

#### Intervjuer

Det fremkommer i intervju at PPT har en mal for sakkyndig vurdering som følges og at det er føringer for hva som skal være med når en sakkyndig vurdering utarbeides. Det foretas elevsamtaler og drøftinger med kollegiateam om det for eksempel skal gjøres kartlegging. PPT bruker mange ulike tester og skjemaer for kartlegging og screening. PPT gjennomfører all testing og kartlegging selv, de setter ikke ut noe til eksterne, og ansatte må være sertifisert for å gjennomføre enkelte tester. Skolen gjennomfører også sine kartlegginger i forkant av en henvisning til PPT.

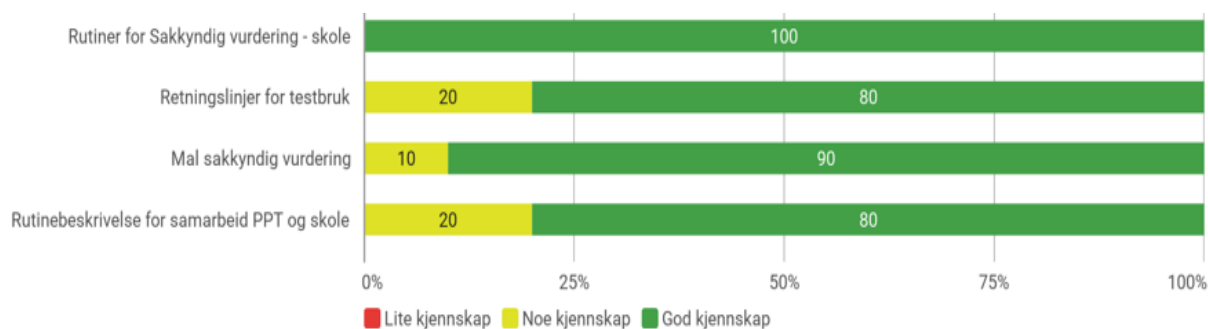
Når den sakkyndige vurderingen er utarbeidet skal den drøftes med en kollega før den sendes til leder for godkjenning. Dette trinnet blir ikke dokumentert. Ifølge leder for PPT er en «gjennomlesing av korrektur ikke noe man trenger å dokumentere», og den sakkyndige vurderingen går gjennom en godkjenningssløyfe og dette blir dokumentert i HK-oppvekst. Enhetsleder sier at PPT samarbeider med eleven og foreldrene ved utformingen av tilbud om spesialundervisning. Da sitter de sammen og diskuterer veien videre og hva som blir beste løsning. PPT har alltid elevsamtaler i hver sakkyndig vurdering

En rådgiver forteller at malen for sakkyndig vurdering har blitt forbedret de siste årene, og opplever den som veldig utfyllende og informativ. Malen blir evaluert og revidert årlig, og den inneholder punkter fra lovverket. Den sakkyndige vurderingen kan inneholde en del fagbegreper og språket kan være tungt for foresatte. PPT kan slite med å formidle innholdet godt nok til minoritetspråklige foreldre, men skolene har også et ansvar til å beskrive oppfølgingen godt nok for foresatte.

Rådgiveren sier videre at de kan streve med at innhold og anbefalinger i sakkyndig vurdering faktisk blir etterfulgt av skolene. Dokumentet blir ofte langt når alle lovpålagte punkter skal følges, og dokumentet blir dermed tunglest, som kan føre til at lærere og skoleledelse ikke alltid har tid til å sette seg inn i dokumentet og etterfølge det. Oppsummeringsmøter sikrer at informasjon fra sakkyndige vurderinger kommer frem til skole og foresatte, men det kan forekomme bytte av lærere eller annet som gjør at ikke alle anbefalinger følges opp.

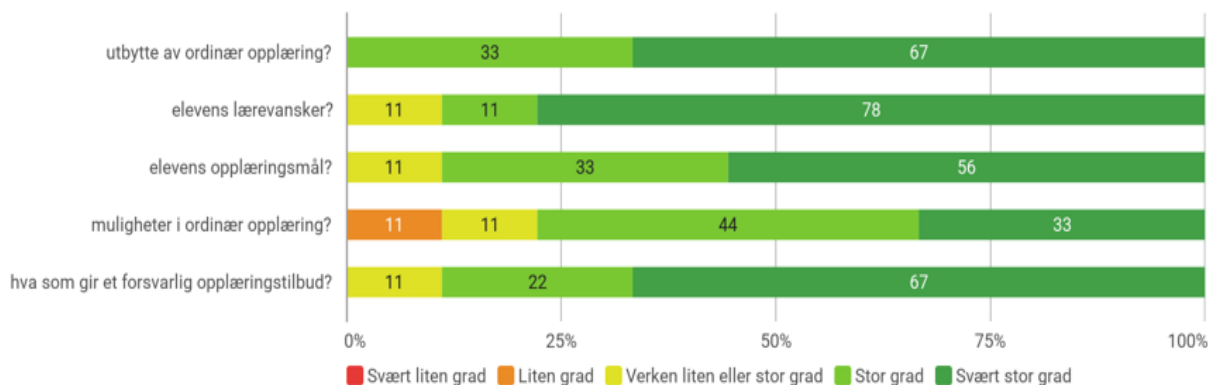
### Spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvor god kjennskap de ansatte i PPT hadde til sentrale rutiner. Her svarer de aller fleste at de har god kjennskap til blant annet Rutine for sakkyndig vurdering – skole, Retningslinjer for testbruk og Mal sakkyndig vurdering. Det var ingen som svarte at de hadde lite kjennskap til rutinene. 10 respondenter svarte på dette.



Figur 13. Om ansattes kjennskap til sentrale rutiner

Spørreundersøkelsen inneholdt også et spørsmål om de ulike delene av den sakkyndige vurderingen. De aller fleste svarer at den sakkyndige vurderingen i stor grad eller i svært stor grad inneholder en vurdering av påkrevde punkter. Det var 9 stykker som svarte på dette.



Figur 14. Om den sakkyndige vurderingen inneholder de nødvendige vurderinger

## 4.3 Vurderinger

### 4.3.1 Hjelp skolen med kompetanse- og organisasjonsutvikling

PP-tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov, jf. opplæringsloven § 5-6 (systemrettet arbeid).

Det framgår av de styrende dokumentene vi har vurdert, at PPT ønsker å bidra til kompetanse- og organisasjonsutvikling. Samhandlingsmodellen beskriver hvordan PPT skal jobbe med kompetanse- og organisasjonsutvikling: PPT skal veilede på systemnivå, PPT skal involveres ved behov for tiltak i hjemmet eller fritid og PPT møter i ressursteam. Årshjulet har punkter som kompetansekartlegging, læringsmiljøprosjektet, ny samhandlingsmodell og profesjonelle læringsfellesskap. Dette viser at PPT har fokus på å bistå skolen med kompetanse- og organisasjonsutvikling.

Revisjonen finner ikke at det fremgår noe mer konkret hvordan PPT skal få til å hjelpe skolen med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Det er for eksempel ikke planer for hvilke temaer som skal prioriteres, mål for hvilken ressursbruk som skal settes av til dette, eller hvordan arbeidet skal dokumenteres. Spørreundersøkelsen viser at det ikke er sammenfall mellom PPTs oppfatning og skolenes oppfatning om hvor godt dette arbeidet lykkes.

Det systemrettede arbeidet er en av tjenestens mest sentrale oppgaver, og konkurrerer om ressursene med det individrettede arbeidet, som er strammere regulert. Ut fra den informasjonen vi har fått, finner vi ikke at PPT har tilfredsstillende plan, strategi, verktøy eller skriftlig rutine for å sikre at arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling får relevant innhold og ønsket prioritet.

### 4.3.2 PPT skal være tilgjengelig og medvirke til helhet og sammenheng

PPT har ikke formalisert dette kvalitetskriteriet i en skriftlig rutine, men slik det fremkommer i intervjuer har de fokus på å være tilgjengelig for skolen samt at de også jobber på en måte som bidrar til helhet og sammenheng. Spørreundersøkelsen viser at PPT mener at de har en del tid til å være tilgjengelig for skolen samt at de mener å lykkes i stor grad i å medvirke til helhet og sammenheng. Spørreundersøkelsen viser at også undervisningspersonellet i stor grad mener at PPT har god kompetanse til å bistå skolene når de har behov.

Det framgår av de styrende dokumentene vi har vurdert, at PPT ønsker å arbeide slik at de er tilgjengelige og bidrar til helhet og sammenheng. PPT har ikke formalisert kvalitetskriteriet om å bidra til helhet og sammenheng i en egen skriftlig rutine. Revisjonen mener at PPT bør definere hva dette kvalitetskriteriet innebærer, og konkretisere hvordan tjenesten skal arbeide mot dette kvalitetskriteriet.

PPT har rutiner som sier at de skal være på skolene 4 dager i uka. Dette burde sikre god tilgjengelighet for skolene. Spørreundersøkelsen viser at PPT mener at de har tilstrekkelig tid til å være tilgjengelig for skolen. Spørreundersøkelsen viser også at PPT i stor grad opplever at de har god kompetanse til å bistå skolene når de har behov.

#### **4.3.3 Forebyggende arbeid og tidlig innsats**

PPT har styrende dokumenter som omtaler forebyggende arbeid. PPT jobber i hovedsak forebyggende ved å delta i møter og i ressursteam. Revisjonen vurderer at det er utfordringer knyttet til samarbeidet mellom PPT og skolen når det gjelder kvalitetskriteriene forebyggende arbeid og tidlig innsats. Dialogen med den enkelte skoles ledelse, skolens rutiner samt en felles forståelse av begreper er forhold som kan medføre utfordringer. Resultater fra spørreundersøkelsen viser at det er ulik oppfatning mellom PPT og skolen om i hvilken grad PPT arbeider forebyggende og bidrar til tidlig innsats ved skolene.

Revisjonen vurderer at de skriftlige rutiner som er knyttet til forebyggende arbeid og tidlig innsats er mangelfulle. Revisjonen finner ikke at det ansvaret og de rollene PPT har i det forebyggende arbeidet er konkretisert. Rollen og ansvaret PPT har i arbeidet med skolemiljøet bør være avklart med skolene og skoleeier, jf. opplæringsloven kap 9A. Revisjonens vurdering er at PPTs forebyggende arbeid og tidlig innsats ikke er godt nok forankret i skriftlige rutiner. Dette gjenspeiles også i spørreundersøkelsen der ansatte i PPT svarer at de ikke kjenner til skriftlige rutiner for forebyggende arbeid.

Det er revisjonens inntrykk at PPT likevel jobber mye med forebyggende arbeid og tidlig innsats. Det fremkommer i intervju at det er stort fokus på dette arbeidet og arbeidet blir dokumentert. Dette gjenspeiles også i spørreundersøkelsen til PPT ved spørsmål om i hvilken grad PPT arbeider forebyggende og bidrar til tidlig innsats ved skolene. Spørreundersøkelsen viser derimot at det er en del usikkerhet om det finnes en skriftlig rutine for forebyggende arbeid og tidlig innsats og om den i så fall brukes i det daglige arbeidet.

Spørreundersøkelsen viser at det er en vesentlig forskjell på hvordan PPT vurderer sitt eget bidrag til det forebyggende arbeidet og hvordan undervisningspersonalet i skolen vurderer PPTs arbeid på dette området. Som vi ser av spørreundersøkelsen mener 45 % av undervisningspersonalet at PPT i liten- eller i svært liten grad arbeider forebyggende og bidrar til tidlig innsats ved skolene. Dette indikerer at PPTs arbeid med det forebyggende arbeidet og tidlig innsats ikke er godt nok kjent blant undervisningspersonalet.

#### **4.3.4 Sakkyndig vurdering**

Den andre lovfestede oppgaven til PPT er at tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering. Det er revisjonens vurdering at PPT har en skriftlig rutine for sakkyndig vurdering som fungerer og følges, og en mal som ivaretar kravene til hva som skal vurderes. Malen benyttes ved utarbeidelse av den sakkyndige vurderingen. De ansatte svarer i spørreundersøkelsen at de har god kjennskap til rutiner og maler.

Mappegjennomgangen viste at det foreligger sakkyndig vurdering i alle sakene som ble kontrollert. Selve sakkyndige vurderingen ble kontrollert opp mot bestemte kravpunkter, og det er revisjonens vurdering at sakkyndig vurdering i all hovedsak inneholder alle nødvendige punkter og vurderinger.

Spørreundersøkelsen inneholdt også et spørsmål om de ulike delene av den sakkyndige vurderingen. De aller fleste i PPT svarte at den sakkyndige vurderingen i stor grad eller i svært stor grad inneholder en vurdering av de påkrevde punkter. Dette stemmer overens med hva revisjonen har sett ved mappegjennomgang.

## 4.4 Konklusjon og anbefalinger

Det er revisjonens konklusjon at PPT i Indre Østfold kommune har gode rutiner når det gjelder den sakkyndige vurderingen. Samtidig mener revisjonen at det er noen forbedringsområder i det systemrettede arbeidet.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefalinger:

- Kommunen bør gi det systemrettede arbeidet til PPT større prioritet og innhold ved å:
  - vurdere hvilket omfang og innhold systemrettet arbeid skal ha
  - konkretisere hva som ligger i å medvirke til helhet og sammenheng, forebyggende arbeid og bidra til tidlig innsats
  - definere hva kvalitetskriteriet om at «PPT skal være tilgjengelig og medvirke til helhet og sammenheng» innebærer
  - konkretisere hvordan PPT skal arbeide mot kvalitetskriteriet om at «PPT skal være tilgjengelig og medvirke til helhet og sammenheng»
  - konkretisere hvordan PPT skal ivareta kvalitetskriteriene «arbeide forebyggende» og «bidra til tidlig innsats»
- Kommunen bør vurdere å regelmessig orientere undervisningspersonalet om PPTs arbeid med kvalitetskriteriene «arbeide forebyggende» og «bidra til tidlig innsats».

## 5 SKOLENE OG VEDTAK OM SPESIALUNDERVISNING

### Problemstilling 2:

**Har kommunen etablert en praksis som sørger for at vedtak om spesialundervisning blir fulgt opp?**

### 5.1 Utledning av revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet med bakgrunn i lov og forskrift, veileder, rapporter, håndbok samt kommunens rutiner.

På bakgrunn av sakkyndig vurdering skal det, i henhold til opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4, fattes vedtak om innvilgelse eller avslag på spesialundervisning.

Elever som etter opplæringsloven § 5-1 har rett til spesialundervisning, skal følges opp i henhold til enkeltvedtaket. Det skal framgå av sakkyndig vurdering og enkeltvedtaket hvem som skal stå for den

spesialpedagogiske oppfølgingen og om undervisningen kan gis individuelt eller i grupper med andre elever.

Vedtaket må gjøre det klart hvilket opplæringstilbud eleven skal få. I merknader fra Ot.prp. nr 46 (1997-98) til opplæringsloven § 5-3 presiseres det at i tillegg til tildelt timeressurs, skal også opplæringstilbud fremgå. Den tildelte timeressursen oppgis i årstimetall i den sakkyndige vurderingen. Dette for å gi skolene en fleksibilitet i sin organisering av spesialundervisningen.

Skolen skal utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP) for alle elever med spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan den skal gjennomføres.

Slik det fremgår av Ot.prp. nr. 46 kapittel 5 – spesialundervisning, skal den individuelle opplæringsplanen ta utgangspunkt i den generelle delen av læreplanene og læreplanene i faget så langt de passer, og også ta utgangspunkt i lærevanskene og læreutsiktene til den enkelte eleven slik de fremgår av den sakkyndige vurderingen. Den individuelle opplæringsplanen skal vise mål og innholdet i opplæringen og hvordan den skal drives, og en må samordne planen med planen for klassen.

Alle kommuner er lovpålagt å ha et system for internkontroll, jf. kommuneloven § 25-1. Ved internkontrollen skal kommunen avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik, jf. kommuneloven § 25-1 tredje ledd bokstav c. Revisjonen legger til grunn at det også bør meldes avvik knyttet til løpende mangler eller feil i forbindelse med oppfølging av elevers rett til spesialundervisning. Med dette mener vi at det bør iverksettes tiltak for å sikre at slike avvik meldes og følges opp løpende, og at det bør eksistere en felles forståelse blant ansatte om hva et avvik knyttet til spesialundervisning kan være.

Opplæringslovens § 5-5 fastslår at skolen en gang i året skal utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringa eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven. Utviklinga til eleven skal vurderes ut fra målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen til eleven.

Revisjonen vil ta sikte på å undersøke om det foreligger IOP ved spesialundervisning, om skolene har avviksrutiner som gjelder forhold knyttet til spesialundervisningen, og at det skrives årsrapport.

Revisjonskriteriene er punktvis oppsummert nedenfor:

- Det skal foreligge en individuell opplæringsplan (IOP).
- Kommunen skal ha avviksrutiner som også gjelder forhold knyttet til spesialundervisningen.
- Det skal foreligge en årsrapport som beskriver spesialundervisningen og som dokumenterer at enkeltvedtaket er fulgt opp.

## 5.2 Datagrunnlag

### 5.2.1 Individuell opplæringsplan – IOP

- Det skal foreligge en individuell opplæringsplan (IOP).

### Skriftlig dokumentasjon

Revisjonen undersøkte ti tilfeldig utvalgte elevmapper der det var fattet vedtak om spesialundervisning for skoleåret 2021-2022 eller 2022-2023. Revisjonen undersøkte om det var utarbeidet en IOP og om innholdet i denne var i overensstemmelse til vedtaket som var fattet. Revisjonen fant at det forelå en

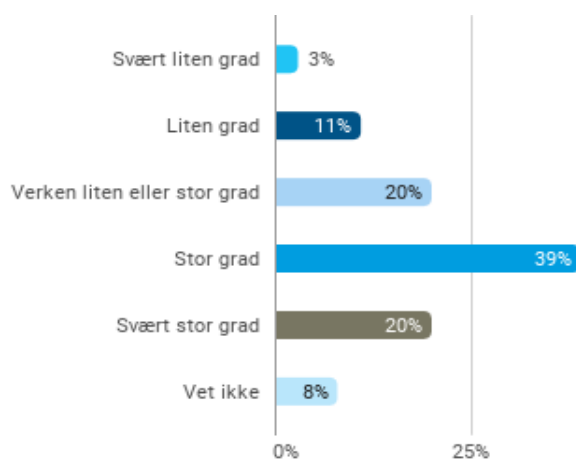
IOP i tilknytning til alle vedtakene. Det fremgikk også av alle IOP-ene hvilke mål som var vedtatt for opplæringen og hvordan opplæringen skulle gjennomføres. Kommunen har en mal for hvordan IOP skal utarbeides.

### Intervjuer

Det fremkom i intervju med en spesped-kordinator at når skolen får tilsendt den sakkyndige vurderingen fra PPT, skrives det et enkeltvedtak før det lages en IOP. Dette er forankret i lovverket og det er kjente rutiner for dette i skolen. Det er utarbeidet en egen mal for IOP som er felles for hele kommunen. Vedtaket er alltid i samsvar med PPTs anbefalinger, og det er kontaktlærer sammen med faglærer eller spesped-lærer som utarbeider IOP-en ut fra hva den sakkyndige vurderingen anbefaler. Når IOP er ferdig utarbeidet, undertegnes den av spesped kordinator, rektor og lærerne.

### Spørreundersøkelse

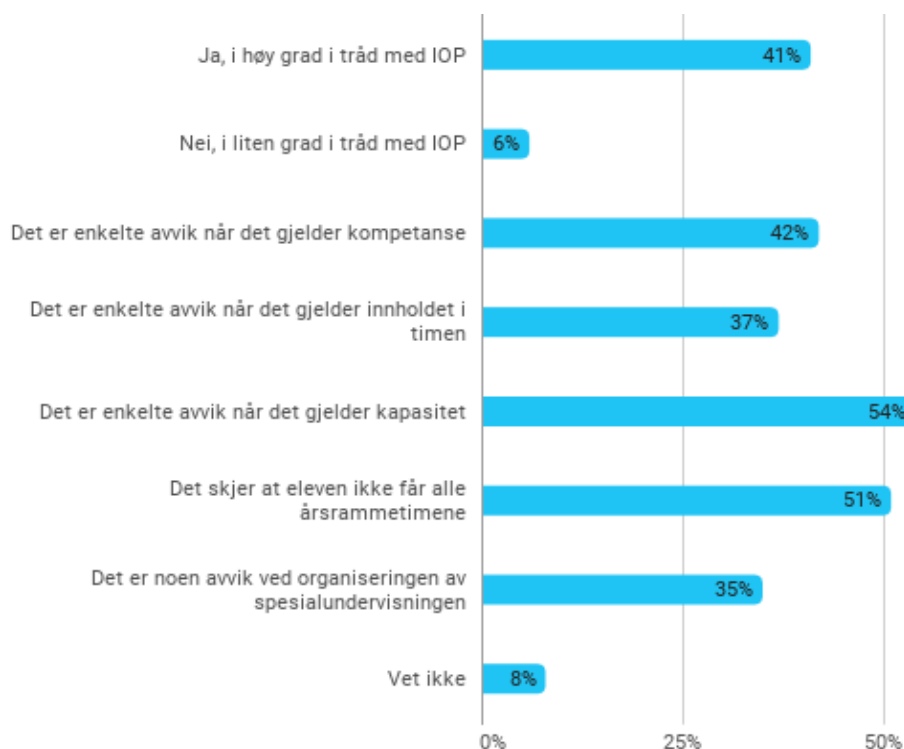
Undervisningspersonellet ble spurt om i hvilken grad vedtak om spesialundervisning blir fulgt opp av skolen. Her svarer 59 % at slike vedtak blir fulgt opp i stor eller i svært stor grad. Det er også 14 % som svarer at vedtakene følges opp i liten eller i svært liten grad.



**Figur 15. I hvilken grad skolen følger opp vedtak om spesialundervisning**

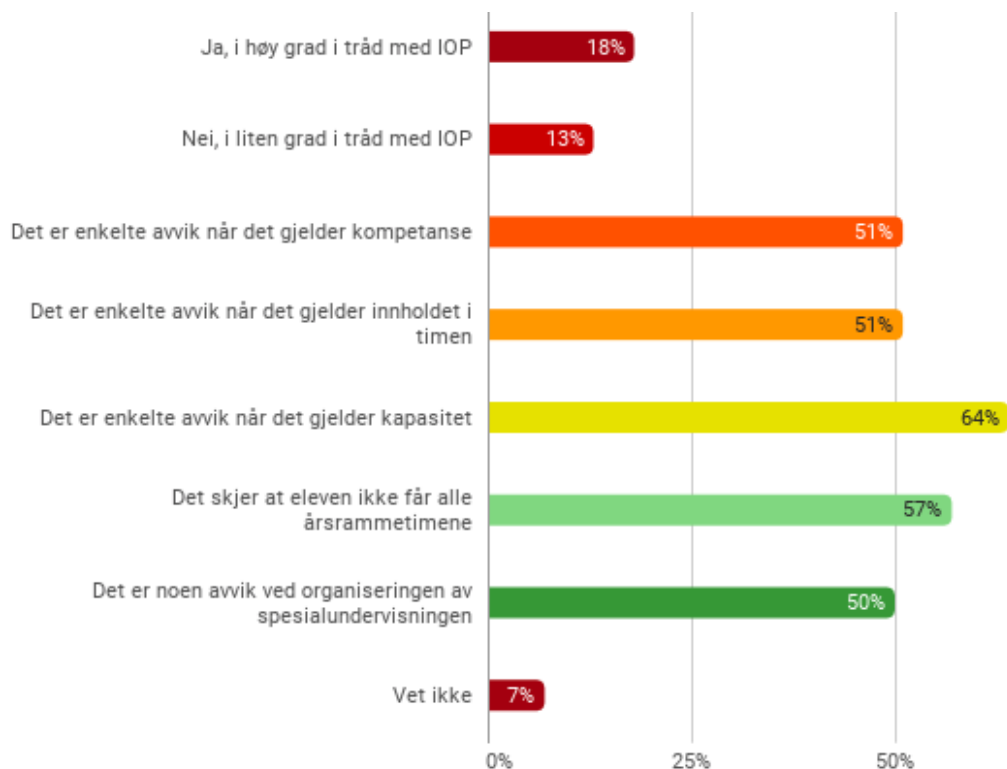
Videre i spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om spesialundervisningen gjennomføres i tråd med IOP (se figur 16 på neste side). Her er det stor spredning i svarene, noe som kan skyldes at det er undervisningspersonale fra mange forskjellige skoler som har svart. Det var 41 % som svarte at spesialundervisningen i høy grad gjennomføres i tråd med IOP, men 6 % svarer at den i liten grad gjennomføres i tråd med IOP. 42 % svarte at det er enkelte avvik når det gjelder kompetansen til undervisningspersonalet, og 37 % sier det er avvik knyttet til innholdet i timen. Videre svarte 54 % at det er manglende kapasitet for å gjennomføre spesialundervisningen i tråd med IOP, og 51 % svarte at eleven ikke får alle de årsrammetimene som er vedtatt. 35 % svarer at det er noen avvik ved organiseringen av spesialundervisningen. Det var mulighet til å krysse av på flere alternativer under dette spørsmålet.





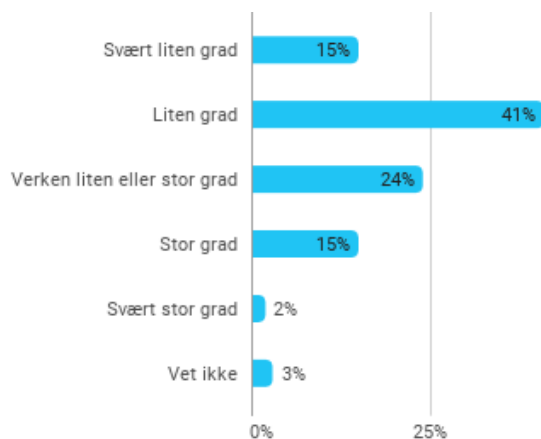
**Figur 16. Gjennomføres spesialundervisningen i tråd med IOP?**

Når revisjonen filtrerte ut hva undervisningspersonell ved ungdomsskolen svarte på dette spørsmålet, så fremgår det at 18 % svarte at spesialundervisningen i høy grad gjennomføres i tråd med IOP. Det var også 13 % som svarte at spesialundervisningen i liten grad gjennomføres i tråd med IOP. Det fremkommer også at det er utfordringer med kompetanse og kapasitet i ungdomsskolen. Det var mulighet til å krysse av på flere alternativer under dette spørsmålet.



**Figur 17. Gjennomføres spesialundervisningen i ungdomsskolen i tråd med IOP?**

Undervisningspersonalet svarte på om de opplevde at det var tilstrekkelig kapasitet på deres skole til å følge opp elever med spesialundervisning. Her svarte 15 % at de i stor grad opplever at det er tilstrekkelig kapasitet, mens 56 % svarte at det i liten eller i svært liten grad er tilstrekkelig kapasitet til å følge opp spesialundervisningen.



**Figur 18. Tilstrekkelig kapasitet til å følge opp elever med spesialundervisning**

Det fremkommer at flere av undervisningspersonalet synes at dagens mal for IOP ikke er et godt arbeidsverktøy. Flere kommenterte at den er tungvint å fylle ut, og at det er tekniske utfordringer med den.

### 5.2.2 Kommunens avvikshåndtering for spesialundervisning

- Kommunen skal ha avviksrutiner som også gjelder forhold knyttet til spesialundervisningen

#### Skriftlig dokumentasjon

Revisjonen har sett at det finnes en rutine i Compilo for å melde avvik. Det er en egen avvikskategori som heter Tjeneste – tjenestemottaker. Denne kategorien brukes om hendelser og situasjoner som angår tjenestemottakere, deriblant elever.

#### Intervjuer

Det fremkom i intervju med spesped-koordinator at det ikke skrives avvik dersom noe i IOP ikke ble oppnådd. Vedkommende sier at det har hendt at det er meldt avvik hvis en elev ikke fikk sine årstimer, og at de melder avvik i Compilo. De har ikke noen skriftlige rutiner på dette når det gjelder avvik knyttet til spesialundervisningen, men de har fått en gjennomgang for hvordan dette skal gjøres. Vedkommende forklarer at dersom en elev mister timene med spesialundervisning kan det være et avvik, men det spørres om eleven har fått et annet opplegg, har den ikke fått noe er det et avvik.

Informanten forteller videre at det er tilfeller der elever med vedtak om spesialundervisning har blitt undervist av ansatte uten pedagogisk utdanning. Det kan være fordi det ikke har vært noen tilgjengelig, for eksempel ved sykdom. Da må de veie opp hva som er det beste for eleven. Vedkommende sier at det kan hende de ikke har personell å sette inn, men at det ikke skjer ofte.

På spørsmål om dette er et avvik svarte informanten bekreftende. Informanten opplyste også om at det ikke skrives avvik knyttet til manglende enkelttimer hvis det ikke er gjentakende for den aktuelle eleven, og at skolen ikke alltid oppfyller kompetansekravene.

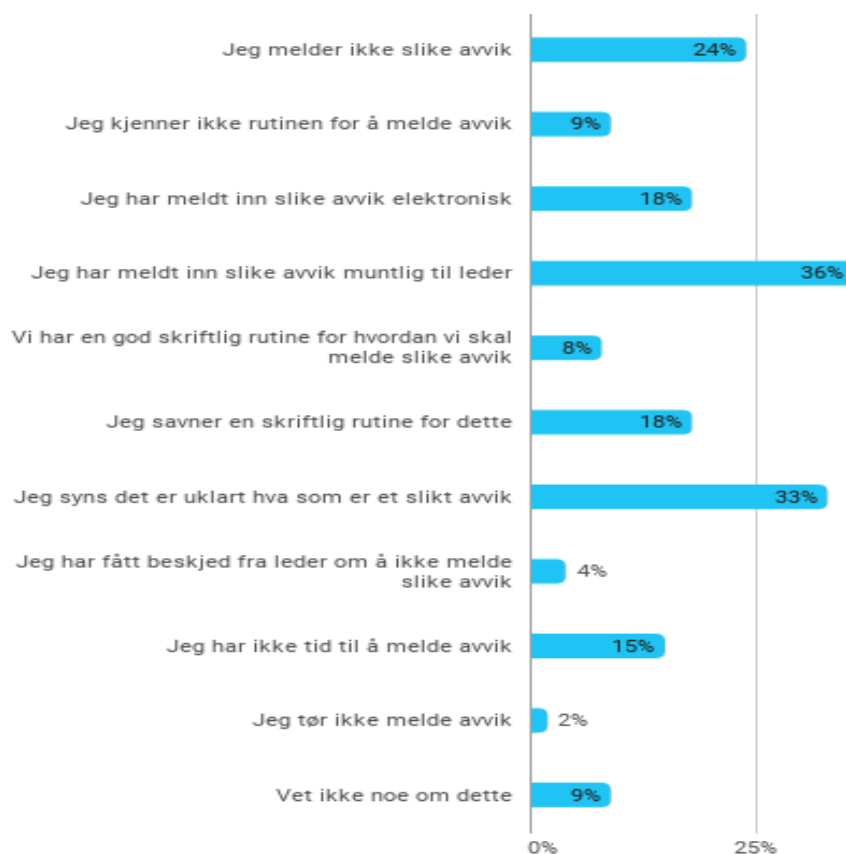
Assisterende rektor ga uttrykk for usikkerhet knyttet til hvor mange avvik som meldes inn, men sier det er veldig få. De har ikke en skriftlig rutine som definerer hva et avvik knyttet til spesialundervisning kan være. Vedkommende forklarer også at dersom en lærer er borte og ikke kan følge opp en time med spesialundervisning, gjør man alt man kan for at timen blir avholdt i klasserom av for eksempel en fagarbeider. Det hender også noen ganger at spesialundervisningen ikke blir gitt og da er dette et avvik.

En av rektorene revisjonen intervjuet ga uttrykk for at det har hendt at elever har fått færre timer enn det som er gitt i vedtaket om spesialundervisning. Rektor viste eksempelvis til at skolen ved sykdom hos lærer eller assistenter, passer på at konsekvensene ikke rammer elever med rett til spesialundervisning uforholdsmessig hardt, men at belastningen fordeles mer jevnt utover hele elevmassen. Om en lærer eller assistent er borte, kan spesialundervisningen for en elev bli ivaretatt i klasserommet.

### Spørreundersøkelse

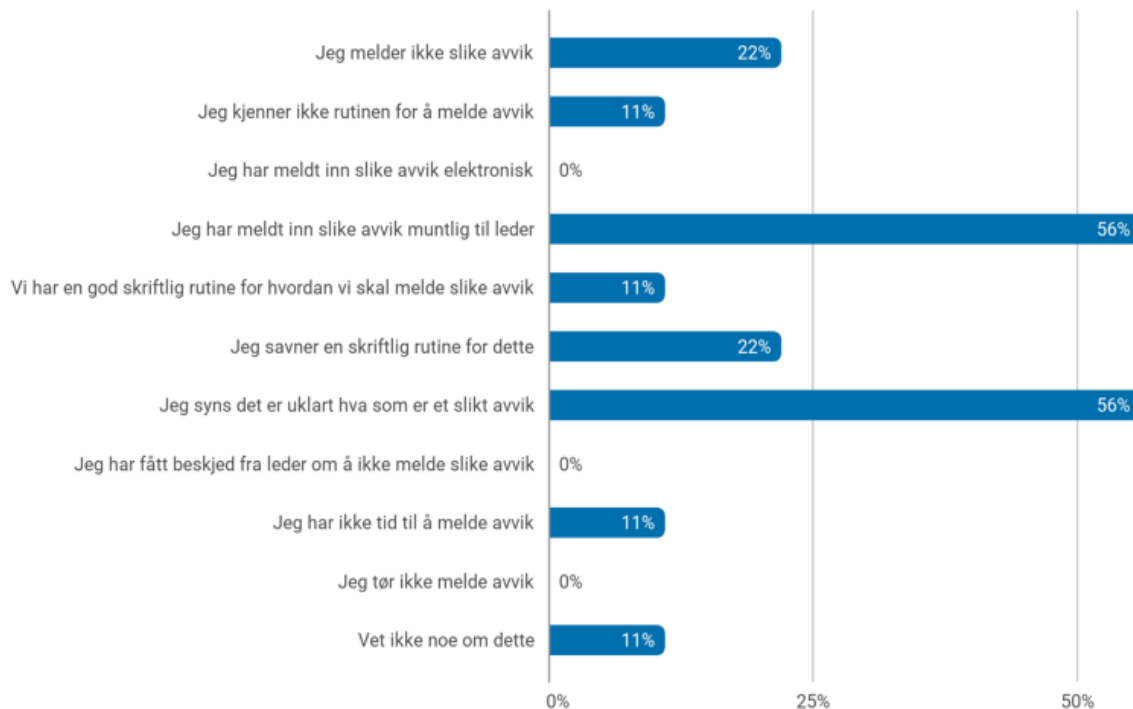
Undervisningspersonalet ble spurt om de melder avvik knyttet til manglende oppfølging av elever med vedtak om spesialundervisning. Her svarer 54 % at de har meldt inn slike avvik enten muntlig eller elektronisk. 8 % svarer at de har en god skriftlig rutine for dette. På den andre siden er det 45 % som av ulike årsaker ikke melder slike avvik. 60 % synes det er uklart hva som er et slikt avvik og savner eller kjenner ikke til rutinen for å melde slike avvik.

Det var mulighet til å krysse av på flere alternativer under dette spørsmålet.



Figur 19. Om skolen melder avvik

Revisjonen stilte også spørsmål om avvik til PPT. De ble spurt om de melder avvik knyttet til henvisninger, sakkyndig vurdering, spesialundervisning, forebyggende arbeid, tidlig innsats, tilgjengelighet etc. Her svarer de fleste i PPT at de har meldt slike avvik muntlig til leder, men også at det er uklart hva som er et slikt avvik. Her ble de bedt om å krysse av på de alternativene som stemte for den enkelte.



Figur 20. Om PPT melder avvik

### 5.2.3 Årsrapport

#### Skriftlig dokumentasjon

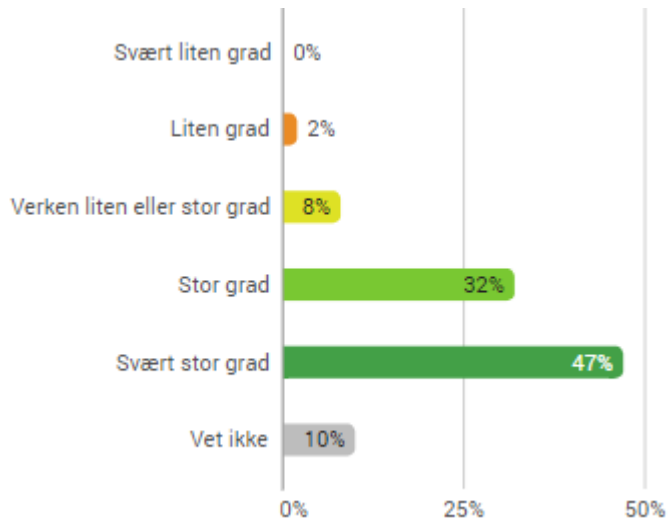
Revisjonen undersøkte ti tilfeldig utvalgte elevmapper der det var fattet vedtak om spesialundervisning. Revisjonen så etter årsrapport for vedtak fattet for skoleåret 2021-2022 eller 2022-2023. Revisjonen fant at det forelå årsrapport i mappene knyttet til syv av disse vedtakene. Årsrapportene var i stor grad utfyllende, men det var flere punkter der det fremgikk at mål ikke var oppnådd, uten at det fremgikk noen videre forklaring. Det fremgikk ikke av årsrapportene om det var avvik mellom antall spesialundervisningstimer elevene hadde krav på og det faktiske antall timer de fikk, altså om omfanget faktisk var gjennomført i praksis.

#### Intervjuer

Det fremkom i intervju med spesped-koordinator at årsrapportens hensikt er å dokumentere måloppnåelse og lignende. Det varierer hva som blir oppnådd og ikke, og dette står skrevet i rapporten. Hvis ikke alle mål er oppnådd, kan det hende man har vært litt ambisiøs i utgangspunktet. Det er ikke alltid man kjenner eleven så godt i starten, men etter at man har jobbet med eleven over tid, blir det lettere å vite hvilke mål som er realistiske.

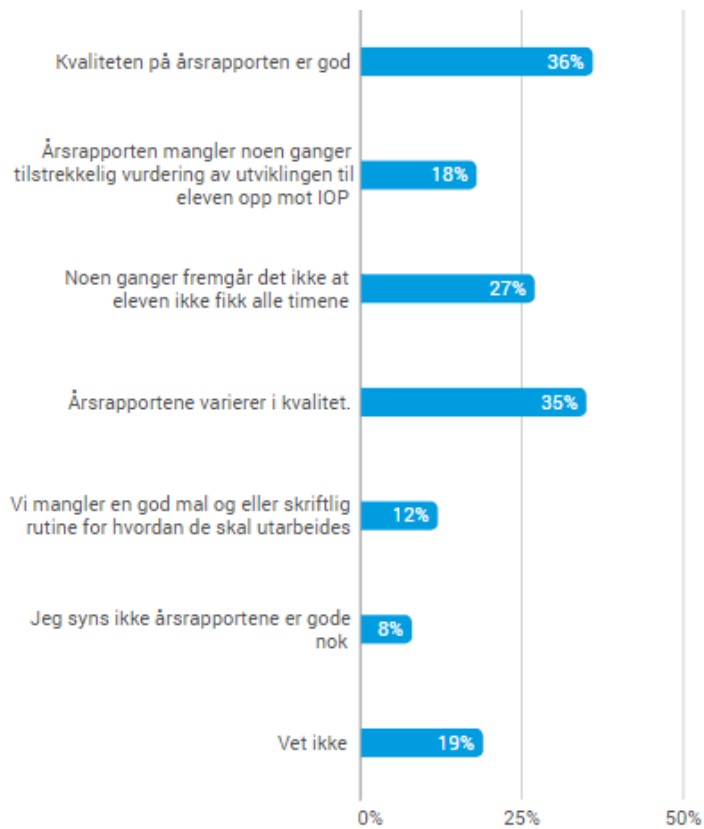
## Spørreundersøkelse

I spørreundersøkelsen til undervisningspersonalet ble det stilt spørsmål om i hvilken grad det skrives årsrapport med oversikt over opplæringen eleven har fått, samt en vurdering av utviklingen til eleven opp mot IOP. Her svarer 79 % at det i stor- eller i svært stor grad skrives årsrapport.



**Figur 21. Om det skrives årsrapport**

I spørreundersøkelsen ble undervisningspersonalet spurt om kvaliteten på årsrapportene (se figur 22 på neste side). Her svarer 36 % av respondentene at de er fornøyde med årsrapportene og mener at de har god kvalitet. Videre er det 36 % som mener at rapportene varierer i kvalitet, og 18 % svarer at det noen ganger mangler vurdering av eleven opp mot IOP. Det var 27 % som svarte at det ikke fremgår av årsrapporten dersom en elev ikke fikk alle årsrammetimene. Det var også 12 % som savner en god mal eller skriftlig rutine for hvordan man skal utarbeide årsrapporten. Det var mulighet til å krysse av på flere alternativer under dette spørsmålet.



Figur 22. Om kvaliteten på årsrapportene

## 5.3 Vurderinger

### 5.3.1 Individuell opplæringsplan – IOP

Skolen skal utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP) for alle elever med spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5. Revisjonen vurderer at kommunen har kjente rutiner og en mal for utarbeidelse av IOP. Det er revisjonens vurdering at rutinene blir fulgt og at malen benyttes. Det fremkommer imidlertid av spørreundersøkelsen at malen ikke er et godt arbeidsverktøy. Tilbakemeldingene gikk på at den var tungvint å fylle ut, og at det var tekniske utfordringer med den. Det foreligger IPO i alle mappene som ble undersøkt, og revisjonen vurderer at IPO er i samsvar med vedtaket, som igjen er i samsvar med den sakkyndige vurderingen.

Det er revisjonens vurdering at ungdomsskolen i kommunen har store utfordringer med å gjennomføre spesialundervisningen iht. IOP. Bare 18% av undervisningspersonale i ungdomsskolen svarer at spesialundervisningen gjennomføres i høy grad i tråd med IOP. Mer enn 50 % svarer at det er manglende kompetanse, manglende kapasitet og at eleven får ikke alle årsrammetimene som er vedtatt. Revisjonen vurderer at det er manglende kapasitet i barne- og ungdomsskolen til å følge opp elever med spesialundervisning, ettersom 56 % av undervisningspersonalet svarte at det i liten eller i svært liten grad er tilstrekkelig kapasitet til å følge opp spesialundervisningen.

### 5.3.2 Kommunens avvikshåndtering for spesialundervisning

Kommunen skal ha avviksrutiner som også gjelder forhold knyttet til spesialundervisningen. Med dette mener vi at kommunen bør ha tiltak for å sikre at slike avvik meldes og følges opp løpende, og at det bør eksistere en felles forståelse blant ansatte om hva et avvik knyttet til spesialundervisning kan være.

Det finnes en skriftlig rutine i Compilo for hvordan avvik skal meldes og håndteres, og det er en egen avvikskategori som heter Tjeneste – tjenestemottaker. Denne kategorien kan brukes om hendelser og situasjoner som angår tjenestemottakere, deriblant elever. Slik det fremkommer i intervjuene, er det revisjonens vurdering at det ikke finnes en felles praksis eller skriftlig rutine i kommunen for når og hvordan det skal meldes avvik knyttet til spesialundervisning.

Revisjonen har inntrykk av at det forekommer en del avvik i kommunen knyttet til spesialundervisning. Blant undervisningspersonalet er det 54 % som har svart at de har meldt inn slike avvik. Det er også 60 % som har svart at de synes det er uklart hva som er et slikt avvik og de savner eller kjenner ikke til rutinen for å melde slike avvik. Det fremgår at det er 45 % som av ulike årsaker ikke melder slike avvik. Revisjonen vurderer at kommunen ikke har definert hva som er avvik knyttet til spesialundervisning i skolene og det finnes heller ikke oversikt over om vedtatt spesialundervisning blir gjennomført i praksis.

Ansatte i PPT ble i spørreundersøkelsen spurt om de melder avvik knyttet til henvisninger, sakkyndig vurdering, spesialundervisning, forebyggende arbeid, tidlig innsats, tilgjengelighet etc. Her svarte de fleste at det er uklart hva som er et slikt avvik.

### 5.3.3 Årsrapport

Revisjonen vurderer at det ikke skrives årsrapport i alle sakene. Revisjonen undersøkte ti elevmapper med vedtak om spesialundervisning fattet for skoleåret 2021-2022 eller 2022-2023. Revisjonen kunne ikke finne årsrapport i tre av disse tilfellene.

Revisjonen vurderer at årsrapportene har varierende innhold. Det var tilfeller der det ikke fremgikk noen forklaring på manglende måloppnåelse. Det fremgår ikke på noen måte om det var avvik mellom antall spesialundervisningstimer elevene hadde krav på og det faktiske antall timer de fikk, altså om omfanget faktisk var gjennomført i praksis. Dette problemet gjelder for mange kommuner og er et kjent problem<sup>13</sup>.

## 5.4 Konklusjon og anbefalinger

Revisjonen konkluderer med at Indre Østfold kommune i stor grad har etablert en praksis som sørger for at vedtak om spesialundervisning blir fulgt opp. Kommunen har noen tiltak for å sikre planlegging, gjennomføring og oppfølging av spesialundervisningen. Imidlertid er det et forbedringspotensial knyttet til å etablere et helhetlig rammeverk for rutiner og prosedyrer for arbeidet med spesialundervisning. Kommunen bør sikre at avvikssystemet fungerer, slik at det kan være et godt styringsverktøy og bidra til forbedring. Videre plikter kommunen å utarbeide årsrapport om alle vedtak, og kommunen bør også sikre at årsrapportene omfatter de nødvendige evalueringer av måloppnåelse.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefalinger. Kommunen bør

- vurdere om det bør utarbeides en ny og bedre mal for IOP.
- treffe tiltak for å sikre at avvikssystemet fungerer, f.eks. definere hva som er avvik og sørge for god kunnskap om og kultur for avviksregistrering.
- sikre at det blir skrevet årsrapport i alle saker med vedtak om spesialundervisning.
- sikre at årsrapportene inneholder vurderinger knyttet til målene i vedtaket og IOP.
- skaffe seg kunnskap om vedtatt spesialundervisning blir gjennomført i praksis, f.eks. ved hjelp av avvikssystemet eller at gjennomført spesialundervisning systematisk registreres og dokumenteres i årsrapportene eller på annen måte.

---

<sup>13</sup> Medieoppslag fra [NRK](#) og [UiA](#) om spesialundervisningstimer som forsvinner uten å bli registrert.



## 6 KILDER

### Lover, forskrifter, statlige veiledere mm.

- Opplæringsloven
- Forskrift til opplæringsloven
- Forskrift om overordna mål og prinsipp i skolen
- Forvaltningsloven
- Kommuneleaven
- Ot.prp. nr 46 (1997-98)
- Meld St. 6 (2019-2020) Tett på – tidlig innsats
- Utdanningsdirektoratet: Veileder spesialundervisning
- Utdanningsdirektoratet: Veileder spesialpedagogisk hjelp
- Utdanningsdirektoratet: Utdanningsspeilet 2022
- Utdanningsdirektoratet: PP-tjenesten (PPT)
- Barneombudets rapport: «*Uten mål og mening?*»
- Rapport fra ekspertutvalget for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging: «*Inkluderende fellesskap for barn og unge*»
- Kommunens egne rutiner og prosedyrer

### Kommunens egne rutiner og prosedyrer

- Årshjul PPT
- Rutinebeskrivelser PPT
- Retningslinjer for testbruk
- Mal sakkyndig vurdering
- Generell rutinebeskrivelse
- Diverse forvaltningsmaler
- Rutine for IOP og rapporter
- Rutiner for spesialundervisning
- Samhandlingsmodellen
- Årshjul skole

## **7 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE**

Revisjonen mottok per e-post datert 08.01.2024 følgende uttalelse fra kommunedirektøren i Indre Østfold kommune:

Kommunedirektøren tar anbefalingene til etterretning. De vil bli fulgt opp av skole og PPT i felleskap for å styrke samhandlingen og avklare forventninger tjenestene imellom. Tverrfaglig samhandling vil også være et utviklingsområde i Omstillingsprogrammet i 2024.