

Kommunens ansvar for spesialundervisning og internkontroll

- Funn fra tilsyn

Anna Asbjørnsen Berg

Hanne Hempel

Barnehage- og utdanningsavdelingen



Statsforvalteren i Oslo og Viken





Tema

Temaet for tilsynet er kommunens ansvar for spesialundervisning og internkontroll, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3, 5-4 og 5-5 og kommuneloven § 25-1.

Under dette temaet har vi kontrollert hvorvidt kommunen, gjennom sin internkontroll, sikrer at retten til spesialundervisning blir oppfylt.



Formålet med tilsynet

- Kontrollere om kommunen oppfyller plikter de er pålagt i kommuneloven, forvaltningsloven og opplæringsloven.

- Bidra til at skoleeier og skolen følger kravene i kommuneloven og opplæringsloven.

- Rettssikkerhet for elevene.



Tenk igjennom:

- Hvordan er status hos dere på dette området?
- Bør dere endre rutiner og/eller praksis?



Regelverk i tilsynet

- Opplæringsloven
- Forvaltningsloven
- Kommuneloven



Opplæringsloven

- Rett til spesialundervisning
- Individuell rett
- Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i vurderingen
- Kommunens økonomi er et utenforliggende hensyn
- Ny opplæringslov



Forvaltningsloven

- Enkeltvedtak, jf. § 2
- Begrunnelse, jf. §§ 24 og 25
- Saksbehandlingstid og foreløpig svar, jf. § 11 a
- Utredningsplikt, jf. § 17



Kommuneloven § 25-1

Internkontroll i kommunen og fylkeskommunen

Kommuner og fylkeskommuner skal ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for **å sikre** at lover og forskrifter følges. Kommunedirektøren i kommunen og fylkeskommunen er ansvarlig for internkontrollen.

Internkontrollen skal være **systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.**

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a) utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering
- b) ha **nødvendige rutiner og prosedyrer**
- c) **avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik**
- d) dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e) **evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll**



Særlig om «systematisk»:

Arbeidet må ikke være hendelsesbasert eller tilfeldig.

Typiske elementer i et systematisk arbeid:

- Målsetninger og klarhet i ønsket resultat,
- Planer for arbeidet,
- Verktøy og metoder,
- Rutiner og prosedyrer –bør de være skriftlig?
- Tiltak og innsats.
- Kunnskap om praksis,
- Årshjul

Internkontrollen skal tilpasses:

Hvilke områder skal prioriteres?

En risikovurdering bør ligge til grunn. Risiko er produktet av sannsynlighet og konsekvensen av en hendelse.

Internkontrollen bør speile de risikoene som finnes i virksomheten – kommunen må ha tilstrekkelig kunnskap om de uønskede hendelsene som kan inntreffe.

Tiltak og kontroller som reduserer risiko





Hva bygger vi funnene i tilsynet på?

- Funnene bygger på dokumentasjon og/eller informasjon fra:
 - Skoleeier for grunnskole og ansvarlig for PPT
 - Skolefaglige rådgivere i kommunen
 - PPT-leder
 - PP-rådgiver
 - Skoleledelse
 - Spesialpedagogisk koordinator
 - Ansatte på skolen
 - Elevmapper



Utarbeide sakkyndige vurderinger

- Sikrer kommunen at skolen henviser eleven til PPT uten ugrunnet opphold i de tilfellene opplæringsloven krever det?
- Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold?
- Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold i samsvar med regelverket?



Sikrer kommunen at de henviser eleven til PPT uten ugrunnet opphold, i de tilfellene opplæringsloven krever det?

Skolen må henviser eleven til PPT uten ugrunnet opphold når eleven ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og i de tilfellene der foreldrene ber om det, jf. opplæringsloven § 5-4 første ledd og forvaltningsloven § 11 a. Kravet til henvisning omfatter både elever som ikke har vært utredet av PPT tidligere, og elever med vedtak der behovet endrer seg gjennom året. Hvis den sakkyndige vurderingen er grundig og elevenes behov er tilnærmet uendret, kan en sakkyndig vurdering gjelde for mer enn ett opplæringsår.

Dere skal sikre at eleven blir henvist raskt nok og på riktig måte. Dere må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen, jf. kommuneloven § 25-1. Dere må følge opp at kravet blir oppfylt i praksis. Hvis dere avdekker at elever ikke blir henvist raskt nok og på riktig måte, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.



Henvise elever til PPT

- ✓ Kommunen innhenter informasjon fra ulike kilder og arenaer
- ✓ Informasjonen brukes i risikovurderingen og kommunen gjør en konkret analyse og vurdering
- ✓ Kommunen har rutiner og prosedyrer som er kjent hos og brukes av de ansatte
- Kommunens risikovurdering er ikke tilstrekkelig; alle vesentlige risiko for avvik er ikke oppdaget. Kommunen opererer derfor med for høy risiko.



Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold?

PPT skal utarbeide sakkyndige vurderinger for nye elever, og elever som allerede har spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-3. PPT må utarbeide de sakkyndige vurderingene uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11 a. Hva som er så snart som mulig, vil variere fra sak til sak. Kapasitetsmessige utfordringer som oppstår gjentatte ganger, eller som er av lengre varighet, vil ikke være en gyldig grunn til at det tar lang tid å utrede saken. For elever som allerede har spesialundervisning, må PPT som hovedregel utarbeide den sakkyndige vurderingen tidsnok til at dere kan fatte vedtak, og at skolen kan lage individuell opplæringsplan før nytt skoleår.

Dere skal sikre at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold. Dere må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen, jf. kommuneloven § 25-1. Dere må følge opp at PPT oppfyller kravet. Hvis dere avdekker avvik, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.



Utarbeidelse av sakkyndig vurdering – uten ugrunnet opphold

- ✓ PPT har venteliste
- ✓ Ansatte melder avvik
- ✓ Kommunens risikovurdering er tilstrekkelig; vesentlige avvik og risiko for avvik er oppdaget
- ✓ Kommunen har satt inn tiltak som skal evalueres



Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold i samsvar med regelverket?

Opplæringsloven stiller minimumskrav til innholdet i en sakkyndig vurdering, jf. opplæringsloven § 5-3. Den sakkyndige vurderingen skal blant annet utrede og ta standpunkt til elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, elevens lærevansker og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen, realistiske opplæringsmål for eleven, om eleven kan få hjelp innenfor det ordinære opplæringstilbudet, og hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. I vurderingen må PPT synliggjøre hvordan tilrådingen ivaretar elevens behov og elevens beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

Dere skal sikre at alle de sakkyndige vurderingene inneholder nødvendig informasjon. Dere må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen, jf. kommuneloven § 25-1. Dere må følge opp om de sakkyndige vurderingene inneholder den nødvendige informasjonen. Hvis dere avdekker avvik, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.



Innhold i sakkyndig vurdering

- ✓ Tilstrekkelige beskrivelser av elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, elevens vansker, organiseringen og barnets beste
- Alle minimumskravene er ikke oppfylt
- ✓ Kommunen innhenter informasjon fra ulike kilder og arenaer
- ✓ Informasjonen brukes i risikovurderingen og kommunen gjør en konkret analyse og vurdering
- ✓ Kommunen har rutiner og prosedyrer som er kjent hos og brukes av de ansatte
- Vesentlige avvik og risiko for avvik oppdages ikke og følges ikke opp med tiltak for å endre praksis og eventuelt justeres ved behov. Kommunen opererer derfor med for høy risiko.



Fatte vedtak om spesialundervisning

- Sikrer kommunen at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om spesialundervisning?
- Sikrer kommunen at de fatter vedtak uten ugrunnet opphold i alle saker der PPT utarbeider sakkyndige vurdering?
- Sikrer kommunen at de fatter vedtak med et innhold i samsvar med regelverket?



Sikrer kommunen at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om spesialundervisning?

Dere er ansvarlige for at saken er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17. Hvis den sakkyndige vurderingen ikke inneholder de opplysningene dere trenger, må dere be PPT om supplerende opplysninger eller innhente informasjon fra andre før dere fatter vedtak. Hvis eleven eller foreldrene har hentet inn en alternativ vurdering fra andre sakkyndige enn PPT, må dere vurdere denne når dere fatter vedtak.

Dere må vurdere risikoen for at saken ikke blir tilstrekkelig opplyst, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen, jf. kommuneloven § 25-1. Dere må gjøre det klart hvem som har myndighet til å fatte vedtak og dermed plikt til å opplyse den enkelte saken. Dere må ha vurdert om det er behov for jevnlig kontroll for å følge med på om vedtakene bygger på den nødvendige informasjonen, slik at dere kan følge opp med tiltak hvis sakene ikke er tilstrekkelig opplyst.



Opplyse saken tilstrekkelig før vedtak fattes

- Mye er på plass, men manglende regelverksforståelse fører likevel til at nødvendig informasjon ikke innhentes før vedtak fattes og vedtak bygges i praksis derfor ikke på tilstrekkelige opplysninger
- Vesentlige avvik og risiko for avvik oppdages ikke og følges ikke opp med tiltak for å endre praksis og eventuelt justeres ved behov. Kommunen opererer derfor med for høy risiko.





Sikrer kommunen at de fatter vedtak uten ugrunnet opphold i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering?

Dere er ansvarlige for å fatte vedtak i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering, og dere skal fatte vedtak så snart den sakkyndige vurderingen fra PPT er ferdig og saken er tilstrekkelig opplyst, jf. opplæringsloven § 5-1, jf. forvaltningsloven §§ 2, 11 a og 23. Dette omfatter både sakene der PPT anbefaler spesialundervisning, og sakene der PPT konkluderer med at eleven ikke har behov for spesialundervisning. Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker er som hovedregel ikke en gyldig grunn til at det tar lang tid å fatte vedtak. Kapasitetsmessige utfordringer som oppstår gjentatte ganger, eller som er av lengre varighet, vil ikke være en gyldig grunn til at det tar lang tid å fatte vedtak. Dere kan ikke vente med å fatte vedtak til dere har fått tildelt midler til spesialundervisning.

Dere må vurdere risikoen for at dere ikke fatter vedtak i alle sakene, og at dette ikke skjer raskt nok, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen, jf. kommuneloven § 25-1. Dere må vurdere behovet for en etterfølgende kontroll av at dere har fattet vedtak uten ugrunnet opphold i alle sakene. Hvis dere avdekker avvik, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.



Fatte vedtak – uten ugrunnet opphold



- ✓ Kommunen fatter vedtak i alle saker med en sakkyndig
- Tar for lang tid før vedtak fattes
- ✓ Kommunen innhenter informasjon fra ulike kilder og arenaer
- ✓ Informasjonen brukes inn i risikovurderingen og dere gjør en konkret analyse og vurdering
- ✓ Kommunen har rutiner og prosedyrer som er kjent hos og brukes av de ansatte
- Kommunen har vurdert risikoen for avvik knyttet til manglende samtykke og satt inn tiltak, men ikke evaluert om tiltaket er tilstrekkelig og justert tiltak
- Alle vesentlige avvik og risiko for avvik på dette området er ikke fanget opp gjennom internkontrollen. Kommunen opererer derfor med for høy risiko.



Sikrer kommunen at de fatter vedtak med et innhold i samsvar med regelverket?

Det er vedtaket som fastsetter elevens rett til spesialundervisning. Vedtaket skal beskrive et opplæringstilbud som samlet sett gir eleven et forsvarlig utbytte. Vedtaket skal som et minimum inneholde informasjon om spesialundervisningens innhold, omfang, organisering og kompetansekrav, jf. forarbeidene til opplæringsloven § 5-1, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25. I vedtaket må dere synliggjøre hvordan vedtaket ivaretar elevens behov og elevens beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

Dere skal sikre at vedtaket oppfyller kravene i regelverket. Dere må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen, jf. kommuneloven § 25-1. Dere må følge med på om vedtakene inneholder det de skal. Hvis dere avdekker avvik, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.



Innhold i vedtak

- ✓ Fleksibel organisering og elevens beste beskrives
- Vedtak oppfyller ikke de tre andre minimumskravene
- Ingen vedtak inneholde en konkret vurdering av barnets beste
- ✓ Kommunen innhenter informasjon fra ulike kilder og arenaer
- ✓ Informasjonen brukes i risikovurderingen og kommunen gjør en konkret analyse og vurdering
- ✓ Kommunen har rutiner og prosedyrer som er kjent hos og brukes av de ansatte
- Ikke alle vesentlige avvik og risiko for avvik oppdages og følges opp med tiltak for å endre praksis og eventuelt justeres ved behov. Kommunen opererer derfor med for høy risiko.





Gjennomføring av spesialundervisning

- Sikrer kommunen at de setter i gang spesialundervisningen fra vedtaksdato, eller fra den datoen vedtaket fastsetter?
- Sikrer kommunen at skolen gjennomfører spesialundervisningen i samsvar med vedtaket?
- Sikrer kommunen at skolen sender en årsrapport med et innhold i samsvar med regelverket til elever over 15 år, foreldre og kommunen?



Oppsummering av funn i tilsyn

Positivt

Forbedringspunkt



Oppsummering av funn i tilsyn

Positivt

- Tilstrekkelige rutiner og prosedyrer innenfor de fleste områder - skriftliggjort

Forbedringspunkt



Oppsummering av funn i tilsyn

Positivt

- Tilstrekkelige rutiner og prosedyrer innenfor de fleste områder - skriftliggjort
- Jobber for at alle ansatte kjenner til rutiner og prosedyrer

Forbedringspunkt



Oppsummering av funn i tilsyn

Positivt

- Tilstrekkelige rutiner og prosedyrer innenfor de fleste områder - skriftliggjort
- Jobber for at alle ansatte kjenner til rutiner og prosedyrer
- Innhenter informasjon fra ulike kilder og møtearenaer om hvordan regelverket følges i praksis

Forbedringspunkt



Oppsummering av funn i tilsyn

Positivt

- Tilstrekkelige rutiner og prosedyrer innenfor de fleste områder - skriftliggjort
- Jobber for at alle ansatte kjenner til rutiner og prosedyrer
- Innhenter informasjon fra ulike kilder og møtearenaer om hvordan regelverket følges i praksis
- Har et kvalitet- og avvikssystem og internkontrollsystem

Forbedringspunkt



Oppsummering av funn i tilsyn

Positivt

- Tilstrekkelige rutiner og prosedyrer innenfor de fleste områder - skriftliggjort
- Jobber for at alle ansatte kjenner til rutiner og prosedyrer
- Innhenter informasjon fra ulike kilder og møtearenaer om hvordan regelverket følges i praksis
- Har et avvikssystem og internkontrollsystem
- Gjør regelmessige risikovurderinger

Forbedringspunkt



Oppsummering av funn i tilsyn

Positivt

- Tilstrekkelige rutiner og prosedyrer innenfor de fleste områder - skriftliggjort
- Jobber for at alle ansatte kjenner til rutiner og prosedyrer
- Innhenter informasjon fra ulike kilder og møtearenaer om hvordan regelverket følges i praksis
- Har et avvikssystem og internkontrollsystem
- Gjør regelmessige risikovurderinger

Forbedringspunkt

- Brede nok risikovurderinger for å fange opp alle vesentlige avvik og risiko for avvik



Oppsummering av funn i tilsyn

Positivt

- Tilstrekkelige rutiner og prosedyrer innenfor de fleste områder - skriftliggjort
- Jobber for at alle ansatte kjenner til rutiner og prosedyrer
- Innhenter informasjon fra ulike kilder og møtearenaer om hvordan regelverket følges i praksis
- Har et avvikssystem og internkontrollsystem
- Gjør regelmessige risikovurderinger

Forbedringspunkt

- Brede nok risikovurderinger for å fange opp alle vesentlige avvik og risiko for avvik
- regelverkskompetanse!



Oppsummering av funn i tilsyn

Positivt

- Tilstrekkelige rutiner og prosedyrer innenfor de fleste områder - skriftliggjort
- Jobber for at alle ansatte kjenner til rutiner og prosedyrer
- Innhenter informasjon fra ulike kilder og møtearenaer om hvordan regelverket følges i praksis
- Har et avvikssystem og internkontrollsystem
- Gjør regelmessige risikovurderinger

Forbedringspunkt

- Brede nok risikovurderinger for å fange opp alle vesentlige avvik og risiko for avvik
- Nødvendig regelverkskompetanse!
- Følge opp alle oppdagede avvik og risiko for avvik med korrigeringsiltak, som evalueres og ved behov forberedes



Nyttige lenker



- [Ståstedsanalyser | udir.no](https://www.udir.no)
- <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/veileder-internkontroll-for-barnehage-og-opplaringssektoren/>

Send spørsmål til:
sfovpost@statsforvalteren.no



Statsforvalteren i Oslo og Viken

