



Undersøkelse | Lier kommune

Hundremeterskogen

Mai 2021

«Undersøkelse av Hundremeterskogen»

Mai 2021

Rapporten er utarbeidet for Lier
kommune av Deloitte AS.

Deloitte AS
Postboks 221,
0103 Oslo

tlf: 23 27 90 00

www.deloitte.no

forvaltningsrevisjon@deloitte.no

Sammendrag

Om undersøkelsen

Deloitte har på bakgrunn av bestilling fra kontrollutvalget i Lier kommune i møte 24. februar 2021, sak 13/21, gjennomført en undersøkelse av avdelingen Hundremeterskogen ved Hallingstad skole i Lier kommune. Formålet med undersøkelsen har vært å:

- undersøke hvorvidt og hvordan driften av avdelingen Hundremeterskogen har fått konsekvenser for planlegging og gjennomføring av spesialundervisning for elever ved Hundremeterskogen
- undersøke hvorvidt det er etablert en tilfredsstillende internkontroll for å sikre en forsvarlig drift av avdelingen og etterlevelse av regelverk
- identifisere årsaker til eventuelle mangler ved driften og tjenestetilbudet

Undersøkelsen bygger på innhentet dokumentasjon fra Lier kommune, til sammen 15 intervjuer med 22 personer, en spørreundersøkelse til ansatte ved Hundremeterskogen og en stikkprøvegjennomgang av elevmapper til et utvalg på seks elever ved Hundremeterskogen. Undersøkelsen er gjennomført i perioden mars 2021 – mai 2021.

Funn og konklusjoner

Undersøkelsen av Hundremeterskogen avdekker en rekke svikt og mangler knyttet til Lier kommunes system og rutiner for å sikre elevene ved Hundremeterskogen et forsvarlig opplæringstilbud og oppfylle deres rett til spesialundervisning i tråd med kravene i opplæringsloven. Videre viser undersøkelsen at Lier kommune ikke har en tilstrekkelig internkontroll som sikrer at lover og forskrifter følges, slik kravet er i kommunelovens kapittel 25. Deloitte mener at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har sørget for tilfredsstillende styring og kontroll av tjenestene, og at feil og mangler ikke har blitt avdekket og fulgt godt nok opp. Manglende avdekking og oppfølging av svikt og mangler har etter Deloitte vurdering fått negative konsekvenser for elevenes opplæring, og medfører at elevenes rett til et forsvarlig opplæringstilbud og læringsmiljø ikke har blitt oppfylt, i tillegg til at elevenes rettsikkerhet ikke har blitt tilfredsstillende ivaretatt.

Deloitte mener at mangelfull internkontroll er en sentral årsak til de svikt og mangler som er avdekket i undersøkelsen. I tillegg mener Deloitte at høyt sykefravær over tid, ustabil bemanning, mangelfull kompetanse og et uforsvarlig arbeidsmiljø har bidratt til at elevene ikke har fått det opplæringstilbudet de har krav på. Under oppsummeres noen av hovedfunnene som konklusjonene i rapporten bygger på.

1. På flere områder har ikke sentrale krav i opplæringsloven blitt etterlevd i forbindelse med planlegging og gjennomføring av opplæringen til elever ved Hundremeterskogen, herunder:

- **Enkelte elever har i perioder ikke hatt gyldig sakkyndig vurdering:** Undersøkelsen viser at enkelte elever ved Hundremeterskogen i perioder ikke har hatt gyldig sakkyndig vurdering, og at det er behov for å tydeliggjøre ansvar og rutine på den enkelte skole for å melde fra om behov for ny sakkyndig vurdering.
- **Enkeltvedtak om spesialundervisning har manglet i lengre perioder:** Elevene ved Hundremeterskogen har for skoleåret 2019/2020 ikke hatt enkeltvedtak om spesialundervisning, og for skoleåret 2020/2021 fikk elevene disse først halvveis ut i skoleåret. Uten et enkeltvedtak om spesialundervisning er det ikke mulig å ettergå om eleven har fått den spesialundervisningen eleven har krav på, da det er gjennom enkeltvedtaket elevens rettigheter slås fast. Videre er det enkeltvedtaket foreldre og eleven har klagerett på. Manglende enkeltvedtak svekker derfor elevenes rettsikkerhet.
- **Ikke tilstrekkelig samsvar mellom sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og individuelle opplæringsplaner (IOP):** Undersøkelsen viser at flere IOPer ikke er i samsvar med anbefalingene i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak, blant annet når det gjelder de fagområder som eleven er anbefalt å jobbe med, elevens behov for alternativt supplerende kommunikasjon (ASK) og anbefalinger knyttet til samvær med elever i ordinær opplæring. I tilfeller der tilbudet avviker fra anbefalingene i sakkyndig vurdering er det ikke begrunnet i enkeltvedtak hvorfor skolen mener at eleven likevel får et forsvarlig opplæringstilbud, slik regelverket stiller krav om.
- **Mangelfulle IOPer:** Det er Deloitte vurdering at IOPene til utvalget elever ved Hundremeterskogen ikke oppfyller alle krav til form og innhold, og at det ved avdelingen ikke har vært en enhetlig og systematisk tilnærming til

hvordan IOP skal skrives og hvilket innhold som skal fremgå av IOP. Kommunen har ikke tydelige rutiner og retningslinjer for dette.

- **Ikke tilfredsstillende årlig oversikt over opplæringen:** Hundremeterskogens praksis for å evaluere elevenes mål-oppnåelse og utvikling, og lage en årlig oversikt over opplæringen til elevene, har vært svært mangelfull. Avdelingen synes ikke å ha en systematisk og enhetlig praksis for å møte kravene i regelverket når det gjelder årlig oversikt og vurdering av elevens utvikling.
- **Mangelfull involvering av foreldre:** Det er Deloitte's vurdering at Hundremeterskogen ikke har hatt et systematisk arbeid for å involvere foreldre og elever i utformingen av tilbudet om spesialundervisning, slik opplæringsloven stiller krav om. Deloitte vil understreke viktigheten av å sørge for god dialog mellom skole og hjem for denne elevgruppen, da det er flere av elevene som ikke har tilstrekkelig utviklet språk til å kunne gi uttrykk for hvordan de har det på skolen. Deloitte mener at bedre involvering av foreldre kunne ha bidratt til å avdekke svikt og mangler i opplæringstilbudet til elevene på et tidligere tidspunkt. Slik Deloitte ser det har mangelen på informasjon om situasjonen ved avdelingen bidratt til å svekke tilliten til både kommuneledelsen og skoleledelsen i foreldregruppa.
- **Mangelfullt system for å sikre gjennomføring av spesialundervisningen i tråd med elevenes enkeltvedtak:** Deloitte mener at skolen og avdelingen ikke har hatt et tilfredsstillende system for å sikre og dokumentere at elevene har fått den opplæringen de har krav på. Enkeltvedtak om spesialundervisning har, som omtalt over, manglet for lengre perioder. Videre har avdelingen ikke hatt noe system for å føre oversikt over gjennomførte timer med spesialundervisning og timer som ikke har blitt gjennomført i tråd med elevenes timeplaner. Skolen og avdelingen har over år uttrykt usikkerhet rundt organiseringen av opplæringen for elevene, herunder hvordan timene med henholdsvis (spesial)pedagog og assistent skal organiseres og hva som er riktig timetall. Deloitte mener at det ikke er tilfredsstillende at disse spørsmålene ikke har blitt avklart, da disse usikkerhetene medfører en risiko for at elevene ikke får det timetallet med spesialundervisning de skal ha.

2. Kommunen har ikke sikret nødvendig bemanning til å oppfylle elevenes rett til spesialundervisning:

- **Det har ikke vært et systematisk kompetansearbeid:** Kommunen har ikke hatt spesifikke kompetanseplaner knyttet til det spesialpedagogiske arbeidet ved de forsterkede avdelingene i kommunen, eller rutiner og retningslinjer for hvordan skolene skal arbeide med å kartlegge og vurdere egne kompetansebehov. Hundremeterskogen har ikke hatt skriftlige kompetanseplaner eller andre skriftliggjorte system som synliggjør hvilken kompetanse avdelingen har og hvilken kompetanse som mangler på avdelingen. Manglende kompetanseplaner og systematiske vurderinger av kompetansebehov har etter Deloitte's vurdering ført til at avdelingen ikke har hatt en fullstendig oversikt over hvilken kompetanse avdelingen trenger for å kunne ivareta behovene til elevene som til enhver tid går ved avdelingen, og hvordan denne kompetansen kan skaffes.
- **Avdelingen har ikke hatt tilstrekkelig pedagogkompetanse:** Funnene i undersøkelsen indikerer at Hundremeterskogen ikke har hatt tilstrekkelig personell med nødvendig pedagogisk kompetanse, både som følge av grunnbemanningen og høyt sykefravær, til å kunne gi alle elever ved avdelingen det tilbudet og timetallet med pedagog de har hatt vedtak om. Det er Deloitte's vurdering at det har vært og er ansatte i undervisningsstillinger ved Hundremeterskogen som ikke har hatt den nødvendige utdannelsen for å oppfylle formelle kompetansekrav til å inneha en undervisningsstilling for den aktuelle elevgruppen på barnetrinnet. Deloitte mener derfor det er stor sannsynlighet for at elever ved Hundremeterskogen ikke har mottatt det timetallet med pedagog de har krav på i sine enkeltvedtak om spesialundervisning. Videre har den lave andelen pedagoger ved avdelingen i perioder redusert muligheten og tiden til å veilede assistentene i gjennomføringen av undervisningsopplegg, slik regelverket forutsetter.
- **Avdelingen har manglet nødvendig ASK-kompetanse:** Undersøkelsen viser at det har vært mangler i de ansattes kompetanse når det gjelder Alternativ Supplerende Kommunikasjon (ASK), og at det ikke er blitt iverksatt tilstrekkelige kompetansehevede tiltak for å sikre at ansatte kan tilegne seg den nødvendige kompetansen på dette området. Det er Deloitte's vurdering at skolen ikke har klart å møte anbefalinger i sakkyndige vurderinger og krav i enkeltvedtak på dette området for elever med store ASK-behov, og at elevenes rett til nødvendig opplæring i å bruke ASK derfor ikke har blitt oppfylt.

- **Ikke tilstrekkelig system og rutiner for rekruttering og opplæring av vikarer:** Lier kommune har ingen overordnet system eller rutine for rekruttering og bruk av vikarer verken for skolene generelt eller for de forsterkede avdelingene spesielt. Det foreligger ikke skriftlige rutiner for opplæring av vikarer og nyansatte ved Hundremeterskogen. Opplæring har i stor grad funnet sted gjennom skolehverdagen ved at vikarer har «skygget» andre ansatte. Deloitte mener at for en elevgruppe med så store og særegne behov er det viktig å sikre at vikarer og nyansatte i tillegg får skriftlig informasjon som sikrer at den ansatte er gjort kjent med nødvendige system, rutiner og prosedyrer rundt eleven, som knyttet til elevers sykdomsbilde, diagnoser etc. som det er nødvendig at ansatte med ansvar for barnet er kjent med.
- **Ustabil bemanning og høy vikarbruk har i perioder gjort opplæringstilbudet til elevene sårbart og hatt negative konsekvenser for elevenes læringsmiljø:** Deloitte viser til at det over år har vært et svært høyt sykefravær ved avdelingen og utstrakt bruk av vikarer ved Hundremeterskogen. Den ustabile bemanningen og store utskiftningen av vikarer kan etter Deloitte vurdering ha hatt negative konsekvenser for elevenes læringsmiljø og trivsel. Deloitte observerer at den ustabile bemanningen og det daglige arbeidet for å sikre tilstrekkelig bemanning ved avdelingen har bidratt til stor slitasje på både ledelse og ansatte. Stort sykefravær, og til tider få ansatte på jobb med ansvar for mange barn, har skapt sårbare situasjoner. På bakgrunn av de beskrivelser som går frem av undersøkelsen mener Deloitte det foreligger indikasjoner på at driften ved avdelingen i perioder har vært uforsvarlig.
- **Avdelingen har ikke hatt gode nok rutiner for å sikre at krav til ansettelser er etterlevd:** Det fremgår av undersøkelsen at det i ett tilfelle ved Hundremeterskogen ikke ble innhentet politiattest for en ansatt, og at ansatte som har vært tilkallingsvikarer i praksis har arbeidet i fulltidsvikariater uten at dette har vært formalisert.

3. Lier kommune har ikke etablert en tilfredsstillende internkontroll. Det er ikke etablert en kultur, system og rutiner som sikrer at driften og tjenestetilbudet ved Hundremeterskogen er tilfredsstillende, og at svikt og mangler avdekkes og håndteres:

- **Det har ikke vært etablert og lagt til rette for et tilfredsstillende kontrollmiljø, herunder:**
 - **Mangelfull styring og kontroll:** Kommunens internkontroll har ikke vært innrettet slik at den har sikret kommunedirektøren oversikt over områder hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter og svikt i tjenestetilbudet, slik kommuneloven stiller krav om. Svikt og mangler på ett organisatorisk nivå ikke har blitt tilstrekkelig fanget opp og håndtert på neste nivå, og en utilfredsstillende situasjon har derfor kunnet fortsette over tid uten å bli rettet opp. Undersøkelsen viser videre at det ikke har vært en tilstrekkelig tydelig og skriftliggjort ansvarsfordeling mellom ulike ledernivå i kommunen, herunder mellom kommunedirektør og kommunalsjef, og mellom rektor og avdelingsleder ved Hundremeterskogen. Lier kommune har en to-nivå-fordeling av ansvar der ansvar for drift og kvalitet i tjenestetilbudet er lagt til virksomhetsnivå, og der tillitsbasert ledelse står sterkt. Deloitte vil understreke at tillitsbasert ledelse ikke kan erstatte god internkontroll.
 - **Dårlig arbeidsmiljø og kultur for samarbeid:** Avdelingen har hatt et arbeidsmiljø med betydelige konflikter og samarbeidsproblemer, noe som har bidratt til å svekke tilliten mellom ledelsen og ansatte ved Hundremeterskogen. Avdelingen har etter Deloitte vurdering ikke hatt en tilfredsstillende kultur for å diskutere feil og mangler åpent med tanke på å utvikle og forbedre arbeidet ved avdelingen. Funnene fra undersøkelsen og bedriftshelsetjenestens undersøkelse i 2021 indikerer at arbeidsmiljøet ved avdelingen ikke har vært fullt ut forsvarlig. Deloitte mener det er svært uheldig at konflikter har fått vedvare over tid uten at risikoen og konsekvensene for ansattes arbeidsmiljø og elevenes læring i tilstrekkelig grad har blitt vurdert og tatt tak i.
- **Ikke tilfredsstillende system og rutiner for sentrale arbeidsprosesser ved avdelingen:** Undersøkelsen viser at det ikke har vært et tilfredsstillende system for å sørge for at Hundremeterskogen har hatt nødvendige system, rutiner og prosedyrer for sentrale arbeidsprosesser ved avdelingen, og for å sikre at ansatte er kjent med disse. Mangelfulle system og rutiner for hvordan opplæringen av elever skal organiseres og gjennomføres har etter Deloitte vurdering ført til at ulik praksis har kunnet utvikle seg mellom ansatte, og at det har blitt krevende å etablere en omforent og enhetlig praksis overfor elevene. Det fremgår at det til dels har vært store uenigheter på avdelingen knyttet til innholdet og hvordan opplæringstilbudet til elevene skal gjennomføres. Mangel på system og rutiner for sentrale arbeidsprosesser ved avdelingen har etter Deloitte vurdering bidratt til at slike

uenigheter har kunnet fortsette, og til å skape uforutsigbarhet for elevene, hvorav flere har et stort behov for forutsigbarhet og trygge, stabile rammer.

- **Det er ikke gjennomført systematiske risikovurderinger knyttet til kvaliteten i opplæringstilbudet:** Det er Deloitte's vurdering at de risikoanalyser som er gjennomført på skolen i stor grad retter seg mot fysiske forhold på arbeidsplassen, og i liten grad har vært egnet til å avdekke risikoer knyttet til måloppnåelse, regeletterlevelse eller kvalitet i tjenestetilbudet. Manglende systematiske og dokumenterte risikovurderinger medfører at verken skolen eller kommuneledelsen i tilstrekkelig grad gjør seg kjent med risikoer for svikt og mangler i tjenestetilbudet, slik kravene til internkontroll i kommuneloven forutsetter.
- **Ikke godt nok tilrettelagt for avviksrapportering:** Det går frem av undersøkelsen at flere ansatte i lengre perioder har hatt utfordringer med å melde avvik i kommunens avvikssystem, noe som har medført at oppståtte avvik ikke har blitt meldt. Det er ikke etablert tilstrekkelige rutiner som beskriver hva som skal meldes som avvik og hvordan. Flere peker på at forhold som det blir meldt fra om ikke har blitt fulgt tilstrekkelig opp. Undersøkelsen viser etter Deloitte's vurdering at det ikke er lagt til rette for en tilfredsstillende avviksmeldekultur ved Hundremeterskogen. Manglende rapportering og oppfølging av avvik medfører risiko for at brudd på regelverk, rutiner og andre føringer ikke blir avdekket og rettet opp i tide, noe som videre kan føre til at en uforsvarlig praksis kan fortsette uten å bli korrigert.
- **Lier kommune har ikke fulgt godt nok opp bekymringsmeldinger om forholdene ved avdelingen.** Undersøkelsen viser at øverste ledelse i kommunen har vært kjent med utfordringene knyttet til høyt sykefravær, bemanning og arbeidsmiljø ved avdelingen, men ledelsen opplyser at de ikke har vært kjent med hvilke konsekvenser situasjonen ved avdelingen har hatt for elevene ved Hundremeterskogen sitt opplæringstilbud. Samtidig viser både virksomhetsleder og tidligere avdelingsleder til at det ved flere anledninger er meldt fra om kritiske forhold hvor det har vært behov for oppfølging og bistand fra ledelsen i kommunen. Også Statsforvalteren har bedt kommunen følge opp de forhold som Statsforvalteren ble gjort kjent gjennom en bekymringsmelding fra en ansatt ved avdelingen i februar 2020. Deloitte mener at kommunen sin oppfølging av bekymringsmeldingen i form av en undersøkelse, også referert til som et kommunalt tilsyn, ikke i tilfredsstillende grad dekket de områder det var meldt bekymring om, herunder organisering, planlegging og gjennomføring av undervisning. Deloitte mener derfor kommunen sin konklusjon om at det ikke forelå brudd på lov og regelverk ved avdelingen var misvisende gitt de faktiske forholdene ved avdelingen. Deloitte mener det er kritikkverdig at kommunens oppfølging av utfordringene ved Hundremeterskogen primært har blitt håndtert som utfordringer knyttet til sykefravær, arbeidsmiljø og rolleforståelse ved avdelingen. Selv om dette er faktorer som har bidratt til situasjonen ved avdelingen, mener Deloitte at konsekvensene for elevenes opplæringstilbud burde vært belyst og tatt tak i på et tidligere tidspunkt.

Lier kommune har i 2021 etablert en ny kvalitetspolicy for kommunen og det har blitt satt i gang flere tiltak for å styrke internkontrollen i kommunen. Det er for tidlig å vurdere hvilken effekt dette arbeidet har for internkontrollen i kommunens virksomheter, men i utgangspunktet mener Deloitte at det er positivt at det er satt i gang et helhetlig og overordnet kvalitets- og internkontrollarbeid i kommunen. Det er også positivt at Lier kommune har startet et utviklingsarbeid innen spesialpedagogikk, som vil være viktig og nødvendig for at Lier kommune får en mer helhetlig og strategisk tilnærming til kompetanse i kommunens forsterkede avdelinger, og sikre kvaliteten i opplæringstilbudet til elevene ved disse avdelingene.

Kommunen besluttet i april 2021 å legge ned Hundremeterskogen. Deloitte vil understreke at selv om kommunen velger å legge ned avdelingen, er det viktig at kommunen jobber med å forbedre internkontrollen og å etablere bedre rutiner og praksiser for å sikre et forsvarlig tilbud ved de forsterkede avdelingene i kommunen.

Kapittel 6 inneholder anbefalinger til tiltak.

Innhold

1	Innledning	10
2	Bakgrunn	13
3	Opplæringstilbudet til elevene	20
4	Bemanning og kompetanse	37
5	Internkontroll	51
6	Konklusjon	70
	Vedlegg 1: Høringsuttalelse	73
	Vedlegg 2: Kontrollkriterier	75
	Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	83

Detaljert innholdsfortegnelse

1	Innledning	10
1.1	Innledning	10
1.2	Formål og problemstillinger	10
1.3	Avgrensinger	11
1.4	Metode	11
1.4.1	Dokumentanalyse	11
1.4.2	Intervju	11
1.4.3	Spørreundersøkelse	11
1.4.4	Stikkprøvegjennomgang	11
1.4.5	Verifiseringsprosesser	12
1.5	Kontrollkriterier	12
2	Bakgrunn	13
2.1	Innledning	13
2.2	Organisering	13
2.3	Om tilbudet til elever med særskilte behov i Lier kommune	13
2.4	Om Hundremeterskogen	14
2.5	Bakgrunn for undersøkelsen ved Hundremeterskogen	14
3	Opplæringstilbudet til elevene	20
3.1	Problemstilling	20
3.2	Kontrollkriterier	20
3.3	Sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak og IOPer for elevene ved Hundremeterskogen	24
3.3.1	Datagrunnlag	24
3.3.2	Vurdering	25
3.4	Gjennomføringen av spesialundervisning i samsvar med enkeltvedtak og IOP	27
3.4.1	Datagrunnlag	27
3.4.2	Vurdering	32
3.5	Årlig oversikt over opplæringen til elevene ved Hundremeterskogen	34
3.5.1	Datagrunnlag	34
3.5.2	Vurdering	35
3.6	Samarbeid med foreldre om opplæringstilbudet til elevene	35
3.6.1	Datagrunnlag	35
3.6.2	Vurdering	36
4	Bemanning og kompetanse	37
4.1	Problemstilling	37
4.2	Kontrollkriterier	37
4.3	Systematisk arbeid med kompetanse ved Hundremeterskogen	38
4.3.1	Datagrunnlag	38
4.3.2	Vurdering	40
4.4	Kapasitet og kompetanse ved avdelingen for å ivareta elevenes behov og sikkerhet	40
4.4.1	Datagrunnlag	40
4.4.2	Vurdering	45

4.5	Bruk av vikarer med nødvendig kompetanse	46
4.5.1	Datagrunnlag	46
4.5.2	Vurdering	48
4.6	System for å sikre gyldig kontrakt og politiattest ved ansettelse	49
4.6.1	Datagrunnlag	49
4.6.2	Vurdering	49
5	Internkontroll	51
5.1	Problemstilling	51
5.2	Kontrollkriterier	51
5.3	Kontrollmiljø	52
5.3.1	Datagrunnlag	52
5.3.2	Vurdering	59
5.4	Risikovurderinger	60
5.4.1	Datagrunnlag	60
5.4.2	Vurdering	61
5.5	System og rutiner for å sikre etterlevelse av krav	61
5.5.1	Datagrunnlag	61
5.5.2	Vurdering	63
5.6	System for melding og oppfølging av avvik	64
5.6.1	Datagrunnlag	64
5.6.2	Vurdering	69
6	Konklusjon	70
	Vedlegg 1: Høringsuttalelse	73
	Vedlegg 2: Kontrollkriterier	75
	Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur	83

Figurer

Figur 1: Organisasjonskart. Kilde: Lier kommune	13
Figur 2: Oversikt over fasene i saksgangen for spesialundervisning. Kilde: Utdanningsdirektoratet.	23
Figur 3: Plan for opplæring for elevene ved Hundremeterskogen. N=18	28
Figur 4: Samsvar mellom undervisning og enkeltvedtak/IOP for elevene ved Hundremeterskogen. N=19	28
Figur 5: Gjennomføring av spesialundervisningstimer av lærer/spesialpedagog. N=19	30
Figur 6: Oversikt over timer med spesialundervisning som ikke blir gjennomført. N=19	31
Figur 7: Opplæring og kapasitet til ansatte ved Hundremeterskogen. N=20	43
Figur 8: Ansattes vurdering av samlet kapasitet og kompetanse ved Hundremeterskogen. N= 19, N=18	44
Figur 9: Vikarbruk og kompetanse ved Hundremeterskogen. N=12	47
Figur 10: Ansvar ved avdelingen. N=20.	58
Figur 11: Tillit og kultur for kvalitetsforbedrende arbeid. N=20, N=19, N=19.	58
Figur 12: Internkontroll ved Hundremeterskogen. N=20	62
Figur 13: Ansattes opplevelse av avviksmelding. N=18, N= 17, N=17	66
Figur 14: Ansattes opplæring i avviksmelding. N=19	66
Figur 15: Ulike typer avvik ansatte ved Hundremeterskogen har opplevd. N=16	67
Figur 16: Ansattes melding av avvik. N=16	67
Figur 17: Oppfølging av avvik. N=19	68
Figur 18: Kultur for å melde avvik. N=19	68

Tabeller

Tabell 1: Lederprinsipper i Lier kommune. Kilde: Lier kommune.	56
Tabell 2: Oversikt over observerte svikt og mangler avdekket i undersøkelsen.	70

1 Innledning

1.1 Innledning

Deloitte har i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i møte den 24. februar 2021, sak 13/21, gjennomført en granskning¹ av avdelingen Hundremeterskogen ved Hallingstad skole i Lier kommune.

Bakgrunnen for bestillingen er vedtak i kommunestyret i møte den 9. februar 2021, sak 18/2021, der kommunestyret vedtok å be kontrollutvalget bestille en «ekstern uavhengig granskning av årsaken til og virkningen av mangelfull drift (pedagogisk, rettslig, ledelsesmessig; internkontroll, rekruttering med mer) av Hundremeterskogen på Hallingstad skole».

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet er å undersøke hvorvidt og hvordan driften av avdelingen Hundremeterskogen ved Hallingstad skole har fått konsekvenser for planlegging og gjennomføring av spesialundervisning for elever ved Hundremeterskogen, i form av et mangelfullt tilbud til elevene og manglende etterlevelse av regelverk. Videre er det et formål å undersøke årsaker til eventuelle mangler ved driften og tjenestetilbudet, og hvorvidt det ved skolen er etablert en tilfredsstillende internkontroll for å sikre en forsvarlig drift av avdelingen og etterlevelse av regelverk.

Med bakgrunn i formålet er følgende problemstillinger undersøkt:

- 1) **I hvilken grad er sentrale krav i opplæringsloven etterlevd i forbindelse med planlegging og gjennomføring av opplæringen til elever ved Hundremeterskogen?**
 - a) I hvilken grad foreligger det oppdaterte og gyldige sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak om spesialundervisning og individuelle opplæringsplaner (IOPer) for elever ved Hundremeterskogen?
 - b) I hvilken grad har det for elever ved Hundremeterskogen årlig blitt utarbeidet en skriftlig oversikt over den opplæringen elevene har fått, og en vurdering av utviklingen til elevene?
 - c) I hvilken grad blir spesialundervisningen gjennomført i samsvar med enkeltvedtak og IOP?
 - d) I hvilken grad har skolen samarbeidet med foreldrene til eleven i forbindelse med utforming av tilbudet om spesialundervisning?
- 2) **I hvilken grad har skolen nødvendig bemanning, under dette kapasitet og kompetanse, til å oppfylle elevenes rett til spesialundervisning?**
 - a) I hvilken grad gjennomføres det systematiske vurderinger av kompetansebehov og utarbeides det kompetanseplaner ved avdelingen?
 - b) I hvilken grad har skolen/avdelingen nødvendig kapasitet og kompetanse til å møte kompetansekrav i sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak, samt ivareta elevenes behov og sikkerhet?
 - c) I hvilken grad hentes det ved fravær inn vikarer som møter krav til kompetanse?
 - d) I hvilken grad har alle ansatte gyldig arbeidskontrakt og hentes det ved ansettelse inn politiattest i samsvar med krav i regelverket?
- 3) **I hvilken grad er det etablert systemer og kultur som sikrer at drift og tjenestetilbud ved Hundremeterskogen er tilfredsstillende, og at svikt og mangler avdekkes og håndteres (internkontroll)?**
 - a) *I hvilken grad er det etablert et tilstrekkelig kontrollmiljø ved Hundremeterskogen? Under dette:*
 - i) *Er det etablert en tydelig fordeling av ansvar og myndighet når det gjelder avdelingens drift og tjenestetilbud?*
 - ii) *I hvilken grad blir tjenestene fulgt tilstrekkelig opp på alle ledelsesnivå for å sikre forsvarlige tjenester?*
 - iii) *Er det etablert et kontrollmiljø som tydeliggjør og legger til rette for ønsket atferd, holdninger og kultur i enheten?*
 - b) I hvilken grad er det gjennomført risikovurderinger for å avdekke hvor i tjenestene det er risiko for svikt og mangelfulle tjenester?

¹ Dette er ikke en granskning i henhold til advokatforeningens retningslinjer for granskninger. Granskingsbegrepet er benyttet for å tydeliggjøre at det skal gjennomføres en systematisk, grundig og etterprøvbart undersøkelse. Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 vil legges til grunn for å sikre en forsvarlig gjennomføring av undersøkelsen.

- c) I hvilken grad er det etablert system og rutiner for å sikre forsvarlige tjenester og etterlevelse av krav i regelverket knyttet til sentrale arbeidsprosesser? Herunder eksempelvis
 - i) Sakkyndig vurdering og enkeltvedtak
 - ii) Utarbeidelse av IOP og årlig vurdering av spesialundervisningen
 - iii) Gjennomføring av spesialundervisning
 - iv) Informasjon og samarbeid med foresatte
 - v) Bemanning og kompetanse
- d) I hvilken grad er det etablert systemer for melding og oppfølging av avvik, herunder avvik knyttet til bemanning, kompetanse, tjenestetilbudet mv.?

1.3 Avgrensinger

Undersøkelsen er avgrenset til avdelingen Hundremeterskogen ved Hallingstad skole, nå Tranby skole. Undersøkelsen har kartlagt dagens situasjon ved avdelingen, men også noe tilbake i tid for å undersøke forhold det bl.a. er vist til i bekymringsmelding til Statsforvalteren og henvendelser til kommunen fra foreldre. Det er særlig fokus på situasjonen ved avdelingen inneværende skoleår, men til en viss grad også tidligere skoleår der dette er relevant.

1.4 Metode

Prosjektet er gjennomført i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). Prosjektet er i tillegg kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mars 2021 til mai 2021.

1.4.1 Dokumentanalyse

Det er innhentet dokumentasjon som er vurdert som relevant for å belyse opplæringstilbudet og oppfølgingen av elever ved Hundremeterskogen. I tillegg er det innhentet dokumentasjon som er vurdert som relevant med tanke på kommunens system og rutiner for å sikre internkontroll, regeletterlevelse og kvalitet i opplæringstilbudet til elever ved en forsterket avdeling, herunder tilstrekkelig bemanning og kompetanse.

1.4.2 Intervju

Det er gjennomført 15 intervjuer med til sammen 22 personer i forbindelse med undersøkelsen.

Fra Lier kommune er det gjennomført intervju med administrativ ledelse og relevante personer med ansvar for opplæring og skole i kommunen. Det er også gjennomført intervju med representanter fra Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) i kommunen og representanter fra kommunens HR-avdeling.

På virksomhetsnivå er det gjort intervju med ledelse ved Hallingstad skole og Tranby skole, inkludert tidligere og nåværende avdelingsledere ved Hundremeterskogen.

Det er i tillegg gjort intervju med aktuelle verneombud og tillitsvalgte ved Hundremeterskogen og i Lier kommune, samt med representanter for foreldre til elever ved avdelingen.

1.4.3 Spørreundersøkelse

Det er sendt ut en elektronisk spørreundersøkelse til alle ansatte ved Hundremeterskogen. Målgruppen for spørreundersøkelsen har vært fast og midlertidig ansatte ved avdelingen, samt faste vikarer. Undersøkelsen ble sendt ut til 24 personer, og fikk til sammen 20 svar. Det utgjør en svarprosent på 83 prosent.

Spørreundersøkelsen har inneholdt både spørsmål med forhåndsdefinerte svarkategorier, og muligheter for respondentene til å utdype svarene sine i fritekst. Svarene på spørreundersøkelsen er behandlet anonymt.

I spørreundersøkelsen er de ansatte bedt om å svare på spørsmålene ut fra situasjonen siste skoleår, og har kunnet utdype i åpne tekstfelt om forhold lengre tilbake i tid og ev. endringer ved overgangen til Tranby skole fra 1. januar 2021.

1.4.4 Stikkprøvegjennomgang

Det er gjennomført stikkprøvegjennomgang av seks elevmapper til elever ved Hundremeterskogen. To av mappene ble valgt ut på bakgrunn av at det var sendt klage til kommunen ang. elevenes opplæringstilbud. De øvrige mappene ble valgt ut basert på en anonymisert oversikt over elever fordelt på klassetrinn.

Stikkprøvegjennomgangen har omfattet dokumentasjon knyttet til elevenes spesialundervisning, som sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak om spesialundervisning, individuell opplæringsplan (IOP) og annen relevant dokumentasjon.

Stikkprøvegjennomgangen er gjennomført via fjerntilgang til elevens saksmappe i arkivsystemet Elements og elevens dokumentasjon i SamPro,² som benyttes til å lage IOP.

1.4.5 Verifiseringsprosesser

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

Datadelen av rapporten er sendt til kommunedirektøren for verifisering, og eventuelle faktafeil er rettet opp i den endelige versjonen. Høringsutkast av rapporten ble deretter sendt til kommunedirektøren for uttalelse. Kommunedirektørens høringsuttalelse er lagt ved den endelige rapporten (vedlegg 1).

1.5 Kontrollkriterier

Kontrollkriterier er de krav og forventninger som observasjonene i undersøkelsen skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder i samsvar med kravene i gjeldende standard for forvaltningsrevisjon. I dette prosjektet er kontrollkriteriene i hovedsak hentet fra opplæringsloven og forvaltningsloven. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i Vedlegg 2: til rapporten.

² Et digitalt verktøy som benyttes for å lage IOP.

2 Bakgrunn

2.1 Innledning

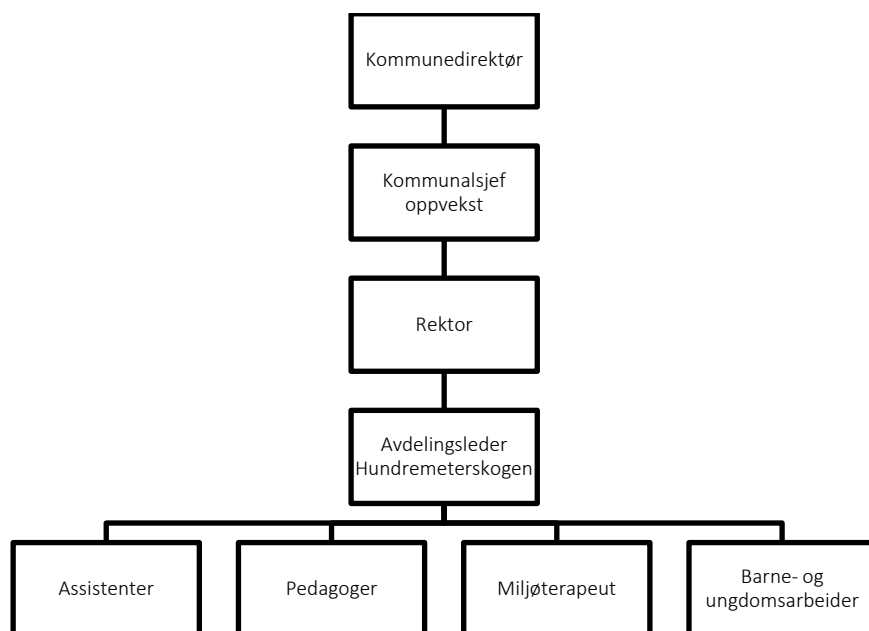
I dette kapittelet gir vi en kort beskrivelse av hvordan skole og oppvekst er organisert i Lier kommune, tilbudet ved Hundremeterskogen og bakgrunnen for undersøkelsen.

2.2 Organisering

Skole er i Lier kommune organisert under kommunalsjef oppvekst³. Kommunalsjefen rapporterer direkte til kommunedirektør. 2,7 skolefaglige rådgivere er tilknyttet kommunalsjef oppvekst sitt team.

Hundremeterskogen har vært tilknyttet Hallingstad skole. Fra 1. januar 2021 ble avdelingen midlertidig underlagt Tranby skole. Det ble i april 2021 besluttet å legge ned avdelingen (nedleggelsen omtales nærmere under).

Figur 1 viser hvordan Hundremeterskogen har vært organisert i kommunen.



Figur 1: Organisasjonskart. Kilde: Lier kommune

2.3 Om tilbudet til elever med særskilte behov i Lier kommune

Hundremeterskogen er én av tre forsterkede avdelinger for elever med særskilte behov i Lier kommune. I tillegg til Hundremeterskogen er det en forsterket avdeling ved Hennummarka skole for barn i barneskolealder, og en forsterket avdeling for elever i ungdomsskolealder (Miljøverkstedet) ved Tranby skole. Tildelingen av midler til de forsterkede avdelingene har vært ulik for avdelingene på barnetrinnet, som har fått tildelinger per elev, og avdelingen på ungdomstrinnet, som har fått en fast ramme.

I tillegg til egne forsterkede avdelinger har kommunen kjøpt skoleplasser for enkelte elever ved Frydenhaug skole i Drammen. Kommunestyret vedtok i handlingsprogrammet for 2014 at det skulle gjøres en vurdering av fremtidig bruk av Frydenhaug skole, og administrasjonen ble bedt om å se på om tilbudet kunne gis innen egen virksomhet.

Rådmannen (i dag kommunedirektør) gjorde en vurdering av bruken av Frydenhaug opp mot kommunens egne tilbud ved de forsterkede avdelingene. Rådmannens vurdering ble lagt frem for tjenesteutvalget i kommunen i sak 52/2014. Rådmannen viser i saksfremlegget til at det er et viktig hensyn at alle barn i Lier skal få et likeverdig og tilpasset opplæringsstilbud som ivaretar retten alle elever, også de med spesielle behov, har til å gå på sin nærscole

³ Videre i rapporten vil tittelen *kommunalsjef* brukes med henvisning til *kommunalsjef oppvekst*, med mindre annet er spesifisert.

(jf. opplæringsloven). Det vises også til at kostnadene knyttet til skoleplasser ved Frydenhaug har gått opp etter at skolen fikk nybygg, Rådmannen viser til at det er «riktig å gjøre en vurdering av hvordan vi bruker ressursene i dag» og at «dersom antall barn med grunnskoletilbudet på Frydenhaug i fremtiden går ned, vil det for eksempel være mulig å investere i nødvendige tilrettelegginger av læringsarealer mm i egen kommune». Det blir vist til at Lier kommune har behov for å fortsette å opparbeide den nødvendige spesialkompetansen i egen kommune for å sikre god ivaretagelse av kommunens barn fremover, og ved behov benytte Frydenhaug også som et kompetansesenter for veiledning. På bakgrunn av dette anbefaler Rådmannen å opprettholde avtale med Frydenhaug, men at barn i kommunen med store behov i størst mulig grad bør gå på skole i Lier kommune.

I den aktuelle saken gjorde tjenesteutvalget i Lier kommune vedtak om at «barn bosatt i Lier skal i størst mulig grad få sin skolegang innenfor kommunens tilbud, uansett forutsetninger og behov. Kun unntaksvis skal andre tilbud utenfor kommunen benyttes». Det ble samtidig vedtatt at Lier kommune ønsket å «opprettholde avtalen med Drammen kommune/Frydenhaug skole, men ønsker å reforhandle avtalen mht pris pr. elev» og «det opprettes en arbeidsgruppe som vurderer nåværende og fremtidige tilbud i de forsterkede enhetene, organiseringen av disse og se nærmere på hvilke grupper barn med nedsatt funksjonsevne tilbudene skal omfatte».⁴ Deloitte har ikke fått nærmere dokumentasjon om hvordan dette vedtaket er fulgt opp.

Det ble på bakgrunn av dette opprettet et skolekoordinerende fagteam bestående av en skolefaglig rådgiver, representant fra habiliteringen i Lier kommune og leder for PPT som har hatt i oppgave å gjennomgå skriftlige henvendelser fra foreldre og barnehage/skoler om behov for skoleplass ved en alternativ opplæringsarena, og beslutte hva som vil være et likeverdig tilbud for barnet.

2.4 Om Hundremeterskogen

Målgruppen for tilbudet ved Hundremeterskogen er barn i barneskolealder med diagnoser innenfor autismespekteret og barn med multifunksjonshemminger.⁵ Tilbudet omfatter både skole og SFO. Elevene ved Hundremeterskogen har tilhørighet til en klasse på sitt trinn på skolen. Elevene får individuelle og/eller gruppevis opplæring ved Hundremeterskogen og i klassen ut fra funksjonsnivå. Avdelingen har i tillegg til skolefag fokus på sosial trening, kommunikasjon og ADL-trening («Activities of Daily Living»)⁶.

Per april 2021 har avdelingen ni elever. Samtlige elever har vedtak om 503,5 årstimer med assistent. Tre av elevene har vedtak om 380 timer pedagog, mens de øvrige seks har vedtak om 304 timer pedagog.⁷

Avdelingen har 20 ansatte per april 2021, i tillegg til avdelingsleder. Av disse er fire ansatt som adjunkt eller lektor. 12 er ansatt som assistent, tre som barne- og ungdomsarbeider og én som miljøterapeut. Av de 20 ansatte er 14 i fast stilling, mens seks er i vikariat eller midlertidig stilling.⁸ I tillegg benyttes noen faste vikarer ved behov.

2.5 Bakgrunn for undersøkelsen ved Hundremeterskogen

I denne delen gis en nærmere beskrivelse av bakgrunnen for undersøkelsen av forholdene ved Hundremeterskogen. Fremstillingen av hendelser og forhold ved Hundremeterskogen er basert på mottatt dokumentasjon, intervjuer og annet datamateriale innhentet i forbindelse med undersøkelsen.

Situasjonen ved avdelingen før februar 2020

Hundremeterskogen har over flere år hatt et høyt sykefravær, både langtidsfravær og korttidsfravær. Tall fra Lier kommune viser at avdelingen siste tre skoleår har hatt et gjennomsnittlig sykefravær på over 20 prosent. Skolen og avdelingen fikk i 2018 bistand fra HR-avdelingen i kommunen til sykefraværsoppfølging og tiltak for å styrke nærværet. Tiltakene har ikke bidratt til å redusere sykefraværet nevneverdig. Ledelsen ved skolen og kommuneledelsen har vært kjent med at det har vært utfordringer knyttet til høyt sykefravær ved avdelingen over tid.

Det ble ansatt en ny avdelingsleder ved Hundremeterskogen høsten 2018. På grunn av utfordringene med sykefravær og bemanning, ble det vektlagt å ansette en avdelingsleder med kompetanse og erfaring knyttet til personaloppfølging. Hovedårsaken til utfordringene ved avdelingen ble vurdert av skole- og kommuneledelsen til å være knyttet til arbeidsmiljøet.

Verneombud ved skolen ble våren 2019 kontaktet av til sammen tre ansatte ved avdelingen som uttrykte bekymringer knyttet til organisatoriske utfordringer på avdelingen, blant annet når det gjaldt time- og

⁴ Lier kommune. Vedtak i sak 52/2014, møteprotokoll møte i tjenesteutvalget 10.12.2014.

⁵ Lier kommune (uten dato). *Hundremeterskogen*. Fra brosjyre om forsterkede enheter ved skolene i Lier kommune.

⁶ Lier kommune (uten dato). *Hundremeterskogen*. Fra brosjyre om forsterkede enheter ved skolene i Lier kommune.

⁷ Oversikt fra Lier kommune.

⁸ Lier kommune (uten dato). Oversikt over ansatte og kompetanse Hundremeterskogen.

bemanningsplaner. Det ble også uttrykt bekymring for om det ble gitt tilstrekkelig opplæring ved avdelingen og stilt spørsmål ved kvalifikasjonene til noen av de ansatte. Utfordringer knyttet til arbeidsmiljø ved avdelingen ble også nevnt av alle tre.

Verneombud meldte bekymringene videre til rektor. Bekymringene ble fulgt opp i et møte med rektor, avdelingsleder ved Hundremeterskogen, verneombud og en av de ansatte som hadde meldt sin bekymring til verneombud. Det ble på bakgrunn av møtet utarbeidet tiltak for å bedre situasjonen, bl.a. knyttet til organisering og arbeidsmiljø.

Bekymringsmelding til Statsforvalteren - Februar 2020

Statsforvalteren⁹ i Oslo og Viken mottok en bekymringsmelding fra en ansatt¹⁰ ved Hundremeterskogen i februar 2020. I bekymringsmeldingen til Statsforvalteren ble forholdene ved avdeling beskrevet som «dårlige og kritikkverdige både for elever og ansatte».¹¹ Bekymringsmeldingen viser til flere forhold som illustrasjon på dette:

- Mye sykdom i personalgruppen, og høy bruk av vikarer.
- Utfordringer med kommunikasjon ved avdelingen, bl.a. som følge av mangelfull norskkompetanse blant vikarer
- Organisering, planlegging og gjennomføring av opplæringen på avdelingen fungerer
- Ikke forsvarlig sikkerhet for elevene, med henvisning til en hendelse der en elev på egenhånd har tatt seg til en trafikkert veg, og en hendelse der en ansatt skal ha kommet ruset på jobb.

Det blir i tillegg vist til at forholdene ved avdelingen er tatt opp med verneombud og ledelsen ved skolen, uten at den ansatte opplever at det har ført til forbedringer. Foreldre til elever har ifølge bekymringsmeldingen ikke fått beskjed om situasjonen ved avdelingen.

På bakgrunn av bekymringsmeldingen mottok kommunen et brev fra Statsforvalteren i Oslo og Viken datert 27. februar 2020. I brevet orienterer Statsforvalteren om bekymringsmeldingen og innholdet i denne. Statsforvalteren opplyser i brevet at de på daværende tidspunkt ikke ville følge opp bekymringsmeldingen med et tilsyn. De viser til kommunens ansvar for at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt, og ber om at kommunen holder Statsforvalteren orientert i saken.¹²

Kommunens egne undersøkelser - Mai-juni 2020

Det går frem av intervjuer at kommuneledelsen var kjent med at det var utfordringer med sykefravær og bemanning ved Hundremeterskogen. Det opplyses samtidig at kommuneledelsen ikke var kjent med de andre forholdene som kom frem i bekymringsmeldingen, knyttet til organiseringen av spesialundervisningen og hvordan elevenes opplæringstilbud ble påvirket av bemanningssituasjonen på avdelingen.

På bakgrunn av henvendelsen fra Statsforvalteren ba kommunalsjef to av kommunens skolefaglige rådgivere og representanter fra HR om å undersøke informasjonen som kom frem i bekymringsmeldingen. Mandatet til undersøkelsen, som også er omtalt som et kommunalt tilsyn i dokumentasjon fra kommunen, var begrenset til innholdet i bekymringsmeldingen. Kvaliteten på opplæringstilbudet, herunder om det forelå gyldige sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak, eller om det var utarbeidet IOP, var ikke et tema i kommunens undersøkelse.

På grunn av Covid 19-pandemien ble dette arbeidet gjennomført i mai 2020. Undersøkelsene skulle gjøres i form av seks intervjuer. I perioden 7. - 15. mai 2020 gjennomførte kommunen intervjuer med representanter for de ansatte ved Hundremeterskogen, ledelsen ved Hundremeterskogen og Hallingstad skole, og PPT. Hovedtillitsvalgte i Utdanningsforbundet og Fagforbundet deltok på alle intervjuene, med unntak av ett. Foreldre til elevene ved Hundremeterskogen ble ikke involvert i arbeidet da kommunen anså det som en undersøkelse knyttet til arbeidsmiljøet på avdelingen.

I tillegg var det gjort avtale med Hundremeterskogen om observasjon, men på grunn av smittevern hensyn under første nedstengingsperioden på grunn av covid-19-pandemien lot ikke observasjonen seg gjennomføre.

⁹ Fylkesmannen skiftet navn til Statsforvalteren 01.01.2021. For enkelhets skyld brukes begrepet Statsforvalteren gjennomgående i rapporten, også i omtale av perioden før 01.01.2021.

¹⁰ Den ansatte var tillitsvalgt på Hundremeterskogen for Fagforbundet på tidspunktet da bekymringsmeldingen ble sendt, men bekymringsmeldingen ble sendt uten involvering av Fagforbundet.

¹¹ Statsforvalteren i Oslo og Viken. *Bekymringsmelding Hallingstad skole - avdeling Hundremeterskogen*. Brev til Lier kommune datert 27.02.20.

¹² Statsforvalteren i Oslo og Viken. *Bekymringsmelding Hallingstad skole - avdeling Hundremeterskogen*. Brev til Lier kommune datert 27.02.20.

Av referat fra intervjuene som ble gjennomført i forbindelse med kommunens undersøkelser, fremkommer det eksempler på hendelser og ulike forhold ved avdelingen:

- Barn har kommet seg ut av avdelingen, ut mot en trafikkert vei
- Et barn med sondenæring var ferdig med maten, men sonden fortsatte å gå
- Barn har ikke blitt skiftet på når de skulle som følge av for få ansatte på jobb
- En vikar fikk ansvar for et barn med epilepsi uten å ha fått opplæring i behandlingen eleven skulle ha ved anfall
- En voksen er ofte ansvarlig for to barn, selv om de trenger én-til-én-oppfølgning
- I perioder med mye fravær har X vært igjen på avdelingen etter egen arbeidstid fordi det oppleves som uansvarlig å gå på grunn av at det har vært for få voksne til stede
- Det gis uttrykk for usikkerhet rundt hva som er riktig timetall for elevene, herunder hvor mange timer de skal ha med hhv. (spesial)pedagog og assistent i gruppe eller én-til-én

Kommunen orienterte Statsforvalteren om sin oppfølging av saken i brev datert 16. september 2020. I brevet til Statsforvalteren er kommunens undersøkelse omtalt som et tilsyn. I brevet skriver kommunen:

Tilsynet finner ikke at tilbudet ved Hundremeterskogen er brudd på gjeldende lov og regelverk og mener at sikkerheten til elevene er ivarettatt. Likevel peker tilsynet på områder ledelsen og de ansatte ved avdelingen sammen bør jobbe for å bedre. Dette gjelder arbeidsmiljøet til de ansatte, kartlegging av kompetansebehov, rolleforståelse og organisering av opplæringstilbudet.

Det er utarbeidet en plan for et videre oppfølgingsarbeid ved Hundremeterskogen. Dette gjøres i tett samarbeid mellom skoleeier og ledelsen ved Hallingstad skole, organisasjonene og HR-avdelingen i Lier kommune. Ansvarlig for gjennomføringen av endringer er ledelsen ved Hallingstad skole, men utviklingsarbeidet skal skje i et tett samarbeid med de ansatte og med støtte fra skoleeier og arbeidstakerorganisasjonene.¹³

Kommunen undersøkte også påstanden fra bekymringsmeldingen om at en ansatt ved Hundremeterskogen kom ruset på jobb. Ifølge kommunen dreier dette seg om en sak fra 2019, som da ble undersøkt og håndtert av rektor og HR-avdelingen i tråd med gjeldende retningslinjer i kommunen. Den ansatte skal ha dokumentert gjennom testing at vedkommende ikke brukte rusmidler. Arbeidsforholdet opphørte.

Resultatene fra kommunens undersøkelse er ikke samlet eller presentert i form av en rapport. Det går ikke frem av dokumentasjonen hvilket lovverk som kommunen konkluderer med at det ikke har vært brudd på, eller begrunnelse for denne konklusjonen. Områdene som kommunen har prioritert å jobbe med på bakgrunn av funnene i undersøkelsen går frem av interne notater og presentasjoner. Det er laget skjematiske oversikter over tema og tiltak som skal følges opp. For noen av disse tiltakene er det identifisert ansvar og en tidslinje for gjennomføring. Det fremgår ikke av dokumentasjonen fra Lier kommune at det er ferdigstilt en helhetlig handlingsplan for alle temaene og tiltakene som ble identifisert i undersøkelsen.

Tiltak gjennomført i etterkant av kommunens undersøkelse - høsten 2020

De ansatte ved Hundremeterskogen ble orientert om funnene fra undersøkelsen i et brev datert 4. juni 2020.¹⁴ Fra juni 2020 ble det satt i gang følgende tiltak, i regi av ledelsen ved skolen:¹⁵

- Personalmøter med blant annet rolleforståelse som tema
- Utlysning av stillinger som lærer/spesialpedagog og miljøterapeut
- Utarbeidelse av tydelige dagsplaner med ansvarsfordeling lett tilgjengelig digitalt
- Gjennomgang og tilrettelegging for avviksmelding
- Gjennomgang av alle elevenes behov ut fra sakkyndig vurdering
- Arbeidet med saker i forhold til arbeidsmiljøet, med bistand fra HR
- Det har vært gjennomført omorganisering i ledelsen

I perioden august til oktober 2020 ble det gjennomført tre personalmøter knyttet til arbeidsmiljø og arbeidsfordeling. Flere bekymringer kommer frem i disse møtene.¹⁶

¹³ Lier kommune. *Orientering om oppfølging av sak - Avdeling Hundremeterskogen*. Brev til Statsforvalteren datert 16.09.20.

¹⁴ Lier kommune. *Brev til ansatte ved Hundremeterskogen*. Datert 04.06.20.

¹⁵ Lier kommune. *Brev til foresatte ved Hallingstad skole*. Datert 19.12.20.

¹⁶ Lier kommune. *Hundremeterskogen – en oversikt over bekymringer og oppfølgingsiltak*. Vedlegg til brev fra Lier kommune til Statsforvalteren datert 11.02.21.

- Høyt sykefravær og mange ulike vikarer er innom
- Vanskelig å melde avvik for assistentene
- Usikkerhet knyttet til elevenes opplæringstilbud
- Bekymring rundt riktig bemanning
- Manglende politiattest hos en ansatt

Ifølge kommunen ble det arbeidet med bemanningssituasjonen på avdelingen gjennom høsten 2020. Det ble blant annet benyttet ressurser fra bemanningsbyrå, og det ble utlyst flere stillinger for å rekruttere mer personell til avdelingen.¹⁷

Kommunen engasjerte fra november 2020 to konsulenter med kompetanse innen skoleledelse og spesialundervisning til å bistå kommunen i arbeidet med de forsterkede avdelingene. Dette arbeidet er etablert som et prosjekt, med en arbeidsgruppe og en styringsgruppe som i tillegg til konsulentene består av kommunalsjef, rektorene ved Hennummarka og Tranby skole, fungerende avdelingsleder ved Hundremeterskogen, leder for PPT, og hovedtillitsvalgte fra Fagforbundet og Utdanningsforbundet. Representanter fra foreldre til elever ved Hundremeterskogen og ansatte ved de forsterkede enhetene vil være referansegruppe. Dette arbeidet pågår fortsatt per april 2021.

Prosjektet skal jobbe med å styrke de forsterkede avdelingene i Lier, med et spesielt fokus på Hundremeterskogen. Ifølge prosjektplanen har prosjektet som hovedmål å sikre «god kvalitet på kommunens tilbud til elever med livslangt hjelpebehov». I prosjektplanen er det identifisert noen prioriterte tiltak og rekkefølge for gjennomføring. Prosjektet skal jobbe med fire tema og delmål:

- Felles forståelse av elevenes forutsetninger og behov
- Mål, plan og organisering
- Rolleforståelse
- Kvalitet i læring

Andre forhold høsten 2020

15. oktober 2020 meldte en ansatt bekymring knyttet til situasjonen ved Hundremeterskogen til kommunalsjef på e-post. Det ble vist til at til tross for tiltakene opplevde den ansatte at arbeidssituasjonen ikke var bedre, og at dette kunne få konsekvenser for barnas sikkerhet og det pedagogiske tilbudet. Det ble vist til mye bruk av vikarer, og at avdelingen hadde hatt seks nye vikarer siste uke. Det ble uttrykt bekymring for om disse fikk tilstrekkelig opplæring. Det blir bl.a. vist til at en vikar angivelig skal ha vært på tur alene med et barn med epilepsi uten grundig opplæring i prosedyre ved anfall.¹⁸ Denne bekymringen ble fulgt opp med et møte med kommunalsjef.

I oktober 2020 fikk daværende avdelingsleder ved Hundremeterskogen nye oppgaver ved skolen, og rektor ved Hallingstad skole gikk inn som fungerende avdelingsleder ved Hundremeterskogen. Avdelingsleder ved Miljøverkstedet ved Tranby skole ble bedt av kommunalsjef om å bistå ledelsen ved Hundremeterskogen fra oktober 2020 for bl.a. å gjennomgå organisering av elevgruppene, bemanning, behov for økt kompetanse og sakkyndige vurderinger. Fra slutten av november ble avdelingsleder ved Miljøverkstedet fungerende avdelingsleder også for Hundremeterskogen.

Det går frem av dokumentasjon fra kommunen at det i november og desember 2020 ble oppdaget at det ikke var fattet enkeltvedtak om spesialundervisning for elevene ved Hundremeterskogen for skoleåret 2019/2020 og 2020/2021, og at individuelle opplæringsplaner var mangelfulle.¹⁹ Vedtakene ble da fattet. På grunn av oppstartsvansker med nytt arkivsystem i kommunen ble enkeltvedtakene ikke umiddelbart sendt til foreldre. Dette ble ifølge kommunen ordnet opp i så fort kommunen ble gjort oppmerksom på det.²⁰

Etter initiativ fra foreldre til elevene ved Hundremeterskogen ble det avholdt et foreldremøte 4. november 2020, hvor det ble orientert om situasjonen ved avdelingen. Representanter fra foreldregruppen sendte 7. november en e-post til gruppelederne for de politiske partiene i Lier kommune, hvor de uttrykte bekymring for situasjonen ved

¹⁷ Lier kommune. *Svar til klage på manglende opplæringstilbud*. Brev til foresatte som har klagt på opplæringstilbudet ved Hundremeterskogen, datert 05.01.2021.

¹⁸ E-post til kommunalsjef fra ansatt ved Hundremeterskogen, datert 15.10.2020.

¹⁹ Lier kommune. *Hundremeterskogen – en oversikt over bekymringer og oppfølgingstiltak*. Vedlegg til brev fra Lier kommune til Statsforvalteren datert 11.02.21.

²⁰ Lier kommune. *Hundremeterskogen – en oversikt over bekymringer og oppfølgingstiltak*. Vedlegg til brev fra Lier kommune til Statsforvalteren datert 11.02.21.

avdelingen med tanke på høy vikarbruk og det de opplevde som manglende informasjon fra skolen om opplærings-tilbudet til elevene. Gruppeleder i Høyre ba på bakgrunn av henvendelsen fra foreldre om en redegjørelse fra kommunedirektøren og fikk en orientering om situasjonen ved avdelingen fra kommunedirektøren på e-post.

Foreldrene ble orientert om bekymringsmeldingen til Statsforvalteren og gjennomføringen og funnene i kommunens undersøkelse i et brev fra kommunalsjef oppvekst datert 19. desember 2020. Før dette var foreldrene til elevene ved Hundremeterskogen ikke formelt gjort kjent med bekymringsmeldingen og kommunens tilsyn. På grunn av utfordringer med skolens administrative system ble ikke brevet sendt ut før noe tid etter 19. desember 2020.

Midlertidig nedstengning av Hundremeterskogen – Desember 2020

15. desember 2020 ble det besluttet å midlertidig stenge Hundremeterskogen og det tilhørende skolefritids-ordningstilbudet, på anbefaling fra hovedverneombud i kommunen og fungerende avdelingsleder ved Hundremeterskogen. Bakgrunnen for stengningen var at det ble vurdert at det ikke var en forsvarlig bemanning på avdelingen for å ivareta elevenes sikkerhet. Ifølge kommunen mistet elevene som følge av stengningen én dag med undervisning, og var uten SFO-tilbud i to dager. Grunnet covid-19 pandemien og ivaretagelse av smittevern var det ikke mulig å hente bemanning fra andre skoler.

SFO-tilbudet hadde fra 17. desember 2020 redusert åpningstid med omtrent en halvtime hver morgen og ettermiddag. Bakgrunnen for det reduserte tilbudet var at kommunen mente det ikke var forsvarlig å ha et fulltidstilbud fordi det manglet tilstrekkelig personell til å kunne ivareta barnas sikkerhet på en trygg og forsvarlig måte.²¹ Fra og med 5. januar 2021 var SFO-tilbudet ved Hundremeterskogen tilbake i ordinær drift.²²

Klagesaker relatert til § 5-1 i opplæringsloven (spesialundervisning) – Desember 2020 - januar 2021

Deloitte har fått oversendt fra kommunen tre klagesaker fra desember 2020 og januar 2021 som Statsforvalteren i Oslo og Viken mottok fra foreldre til elever ved Hundremeterskogen. Klagene gjelder opplæringstilbudet til elevene ved Hundremeterskogen. Den ene klagen er rettet mot at eleven ikke skal ha fått det tilbudet eleven har krav om som følge av nedstengningen og redusert SFO-tilbud i desember 2020. De to øvrige klagene omhandler for sent eller manglende vedtak om spesialundervisning for inneværende og forrige skoleår. Disse klagene viser også til bekymring knyttet til om elevene får det opplæringstilbudet de har krav på. Kommunen fikk oversendt klagene fra Statsforvalteren. Dokumentasjon fra kommunen viser at kommunen per mars 2021 hadde svart ut to av klagene og orientert om faktiske forhold knyttet til klagen. Kommunen opplyser om at alle klagene er svart ut per mai 2021.

Organisatoriske endringer og tiltak fra 1. januar 2021

Fra 1. januar 2021 ble Hundremeterskogen midlertidig lagt inn under Tranby skole. Avdelingsleder ved Tranby skoles forsterkede avdeling, Miljøverkstedet, fortsatte som fungerende avdelingsleder også for Hundremeterskogen.

I januar 2021 blir det ansatt en miljøterapeut og to spesialpedagoger i 100 prosent stilling ved Hundremeterskogen. Disse tiltrer i løpet av våren 2021.

Bedriftshelsetjenesten gjennomførte i januar og februar 2021 individuelle samtaler med alle ansatte ved Hundremeterskogen om arbeidsmiljøet ved avdelingen. På bakgrunn av dette har bedriftshelsetjenesten laget en rapport med anbefalinger om tiltak for å bedre arbeidsmiljøet ved avdelingen. Rapporten anbefaler blant annet tiltak knyttet til økt bemanning, kompetanseheving, rolleavklaringer og mer tid til møtepunkter for de ansatte. Det vises også til behov for at kommunen følger opp pågående personalkonflikter.

Statsforvalteren i Oslo og Viken orienterte kommunen i brev datert 21. januar 2021 at de som følge av nye opplysninger fra ansatte og foreldre, og oppslag i media, vil foreta undersøkelser om de forholdene ved Hundremeterskogen som har betydning for elevenes opplæring. De viser til at opplysningene som er kommet frem tyder på at forholdene ved avdelingen fortsatt ikke er tilfredsstillende, til tross for kommunens enge undersøkelser og initierte tiltak høsten 2020.²³ Statsforvalteren i Oslo og Viken har varslet kommunen om at de vil åpne tilsyn ved Hundremeterskogen, men tilsynet er satt på vent som følge av undersøkelsen som Deloitte gjennomfører på oppdrag fra Kontrollutvalget i Lier kommune.

²¹ Lier kommune. Svar på klage til Statsforvalteren i Oslo og Viken.

²² Lier kommune. Svar på klage til Statsforvalteren i Oslo og Viken.

²³ Statsforvalting i Oslo og Viken. Krav om å sende inn dokumentasjon. Brev til Lier kommune datert 21.01.21.

Beslutning om nedleggelse av Hundremeterskogen – april 2021

Kommunen offentliggjorde gjennom en pressemelding 14. april 2021 at kommunen har besluttet å legge ned Hundremeterskogen.²⁴ Det ble orientert om beslutningen i foreldremøte og møte med de ansatte samme dag.

Beslutningen kommer etter anbefaling fra prosjektgruppen som har jobbet med utviklingsarbeid for de forsterkede avdelingene i Lier kommune siden november 2020. Bakgrunnen for beslutningen er ifølge kommunen at iverksatte tiltak ved Hundremeterskogen ikke har hatt ønsket virkning, og at elevene ikke får det opplæringstilbudet de har krav på. Det vises også til store utfordringer rundt arbeidsmiljøet på avdelingen. Prosjektgruppa har også vurdert at Lier kommune per i dag ikke har et så stort elevgrunnlag at det er behov for tre selvstendige forsterkede enheter ved skolene i kommunen.

Elevene ved Hundremeterskogen skal gradvis overføres til miljøverkstedene ved Hennummarka og Tranby skole frem mot sommeren. Kommunen har informert om at elevene vil få tilbud om et ekstra år i grunnskolen for å kompensere for et mangelfullt tilbud.

²⁴ Lier kommune. «Legger ned Hundremeterskogen». Pressemelding 14.04.2021.

3 Opplæringstilbudet til elevene

3.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

- ***I hvilken grad er sentrale krav i opplæringsloven etterlevd i forbindelse med planlegging og gjennomføring av opplæringen til elever ved Hundremeterskogen?***
 - *I hvilken grad foreligger det oppdaterte og gyldige sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak om spesialundervisning og individuelle opplæringsplaner (IOPer) for elever ved Hundremeterskogen?*
 - *I hvilken grad blir spesialundervisningen gjennomført i samsvar med enkeltvedtak og IOP?*
 - *I hvilken grad har det for elever ved Hundremeterskogen årlig blitt utarbeidet en skriftlig oversikt over den opplæringen elevene har fått, og en vurdering av utviklingen til elevene?*
 - *I hvilken grad har skolen samarbeidet med foreldrene til eleven i forbindelse med utforming av tilbudet om spesialundervisning?*

3.2 Kontrollkriterier

Retten til spesialundervisning

Et av grunnprinsippene for undervisningen i det norske skolesystemet er at opplæringen skal være tilpasset den enkelte elevs evner og forutsetninger. § 1-3 i oppl. slår fast følgende:

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten.

Den delen av elevmassen som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplærings-tilbudet, har rett på spesialundervisning. I oppl. § 5-1 første ledd går det frem at «Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning». Elever med rett til spesialundervisning jf. § 5-1 skal ha det samme totale undervisningstimetallet som elever i ordinær opplæring.

Elevens rett til spesialundervisning er en individuell rettighet. Dette innebærer at skoleeier ikke kan avvise denne rettigheten når det er vurdert at en elev ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.

Det er også presisert i veilederen om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet at skoleeier ikke kan avvise elevens individuelle rett til spesialundervisning eller begrense spesialundervisningen med begrunnelse i eksempelvis manglende økonomiske ressurser.²⁵

Rett til opplæring i bruk av ASK

Opplæringsloven § 2-16 uttrykker at elever med behov for ASK skal få bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i opplæringen. § 2-16 andre ledd presiserer at retten til spesialundervisning også inkluderer rett til nødvendig opplæring i å bruke alternativ og supplerende kommunikasjon.

Sakkyndig vurdering og veiledning fra PPT

I opplæringsloven § 5-3 blir det stilt krav om en sakkyndig vurdering før det kan bli fattet vedtak om spesialundervisning. Den sakkyndige vurderingen skal være en vurdering «av dei særlege behova til eleven» og den skal «vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast».

Det er PPT som ifølge opplæringsloven § 5-6 skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det. I veilederen om spesialundervisning fra Udir står det at PPT i den sakkyndige vurderingen skal uttale seg om hva som vil være realistiske opplæringsmål for eleven, elevens muligheter i ordinær opplæring og hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud til eleven.²⁶ Den sakkyndige vurderingen skal i tillegg si noe om omfanget av elevens behov for spesialundervisning, oppgitt i timer.

²⁵ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 2.1.

²⁶ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 6.2.

I tillegg til det individrettede arbeidet tilknyttet sakkyndige vurderinger, skal skolene samarbeide med PPT på systemnivå. Av opplæringsloven § 5-6 andre ledd fremgår det at PPT «skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringa bedre til rette for elever med særlege behov».

Saksbehandling ved vurdering av behov for spesialundervisning

Et vedtak om spesialundervisning er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det skal fattes enkeltvedtak etter at det foreligger sakkyndig vurdering, jf. forvaltningsloven § 11a.

Kommunen er ansvarlig for at det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. Myndigheten til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning kan delegeres fra skoleeier til skolen ved rektor eller «eventuelt til en annen leder ved skolen som har god oversikt og kan ivareta kravet om likeverdighet».²⁷ Skoleeier har likevel det overordnede ansvaret, og kan kun delegere myndigheten til å fatte enkeltvedtak. Det vises til at delegering må være forsvarlig, noe som innebærer at «skoleeier må sikre at skolen har den nødvendige habilitet, kompetanse, oversikt og kapasitet til å fatte vedtakene».²⁸

Det blir i veilederen for spesialundervisning pekt på at det er viktig at skoleeier, skolene og PPT har god kjennskap til forvaltningsretten sine lovfestede regler og ulovfestede prinsipper ved behandling av saker om spesialundervisning. I veilederen blir det presisert at dette blant annet betyr at utformingen av enkeltvedtaket om spesialundervisning, foreløpig svar, og klageinformasjon må bli gitt i samsvar med forvaltningslovens regler om saksbehandling.

Enkeltvedtak kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28. Av forvaltningsloven § 27 tredje ledd følger det at enkeltvedtaket må inneholde informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans og hvor klagen skal sendes. Her går det også frem at vedtaket skal inneholde informasjon om partens rett til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19. Av forvaltningsloven §§ 24 og 25 går krav til begrunnelse av enkeltvedtak frem.

Oppl. § 5-4 stiller krav om at det skal innhentes samtykke fra foreldre for elever under 15 år før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. Elev eller foreldre har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det blir fattet vedtak.

Innhold i enkeltvedtaket om spesialundervisning

Vedtaket om spesialundervisning skal bygge på den sakkyndige vurderingen fra PPT. I opplæringsloven § 5-3 blir det stilt krav om at dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal begrunnelsen for vedtaket blant annet vise hvorfor kommunen eller fylkeskommunen mener at eleven likevel får et opplæringsstilbud som oppfyller retten etter § 5-1.

Det er understreket i forarbeidet til opplæringsloven at det må gå frem klart og fullstendig hva slags opplæringsstilbud eleven skal ha. Enkeltvedtaket skal blant annet si noe om:²⁹

- Innhold (hva slags opplæringsstilbud, avvik fra læreplanverket; herunder kompetansemål og timer, hvilke fag avviket skal gjelde for, fritak fra vurdering mv.)
- omfang (antall årstimer mv)
- organisering (i klassen/gruppe, liten gruppe, eneundervisning, alternativ opplæringsarena)
- kompetanse (lærer, spesialpedagog, logoped, assistent mv.)

Det presiseres i Udirs veileder for spesialundervisning at «dersom skolen mener det er nødvendig og forsvarlig med en viss fleksibilitet ved opplæringen, må det gå klart frem av enkeltvedtaket hva fleksibiliteten består i».³⁰

IOP og gjennomføring av spesialundervisning

Jf. oppl. § 5-5 første ledd skal det lages en individuell opplæringsplan (IOP) for elever som får spesialundervisning. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan den skal gjennomføres. IOPen skal bygge på enkelt-

²⁷ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endra 6.3. 2017. Kapittel 2.3. Delegering av myndigheten til å fatte enkeltvedtak. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/>

²⁸ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 2.3.

²⁹ Som gjengitt i Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 7.2.

³⁰ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 7.2.

vedtaket om spesialundervisning, og kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter enn de som går frem av enkeltvedtaket. Det må videre være samsvar i varigheten mellom enkeltvedtaket og IOP.³¹ Det er presisert i veilederen at skolen ikke kan ta i bruk en IOP før det er fattet et enkeltvedtak som gir eleven rett til spesialundervisning.³²

Målene i IOP må være formet slik at de «viser den kompetansen det tas sikte på at eleven skal opparbeide seg i de aktuelle fagene».³³ Det blir presisert at det å velge innhold i IOP krever at kompetansemålene i læreplanen for faget operasjonaliseres.

Når det gjelder rammene for organiseringen av spesialundervisningen, skal disse være gitt i enkeltvedtaket. Ved organisering av opplæring skal prinsippet om at opplæringen skal være inkluderende, ivareta elevens behov for sosial tilhørighet og stabilitet ligge til grunn. Samtidig må organiseringen ta hensyn til elevens forutsetninger og behov. I IOPen kan det ifølge Udirs veileder være aktuelt å i tillegg inkludere informasjon om bruk av tid og personalressurser, tilrettelegging av skolens fysiske miljø, behov for spesielle læremidler og utstyr.³⁴

Når det gjelder gjennomføringen av spesialundervisningen skal skolens praksis samsvare med innholdet i enkeltvedtaket. Det blir vist til at dersom elever mister timer med spesialundervisning, skal disse tas igjen, «så langt det er pedagogisk forsvarlig».³⁵

Årlig oversikt og vurdering av utvikling

Oppl. § 5-5 andre ledd stiller krav til årlig gjennomgang og vurdering av spesialundervisningen eleven har fått:

Skolen skal ein gong i året utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Utviklinga til eleven skal vurderast ut frå måla som er sette i den individuelle opplæringsplanen til eleven.

Elevens utvikling skal måles ut fra målene som er satt i elevens IOP. I veilederen fra Udir blir det pekt på en rekke problemstillinger skolen bør tenke gjennom i forbindelse med utarbeidelse av årsrapporten. Blant annet bør skolen vurdere om målene fremdeles er relevante, om det er behov for justeringer i organisering og arbeidsmåter, om det fortsatt er behov for spesialundervisning, og hvordan det videre arbeidet bør legges opp.³⁶

Samarbeid med foreldre om spesialundervisningstilbudet

Oppl. § 5-4 tredje ledd fastsetter at «tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn». I veilederen for spesialundervisning fra Udir vises det til at samarbeid med foreldrene er viktig for at eleven skal få best mulig utbytte av opplæringen. Det bør sørges for at foreldrene forstår hvorfor eleven har behov for spesialundervisning, deltar i utformingen av opplæringstilbudet og følger opp elevens opplæring.³⁷

Skolen skal jf. oppl. § 5-5 sende årlig oversikt over elevens sin opplæring og vurdering av måloppnåelse til foreldre og til kommunen.

Figur 2 viser en oversikt over fasene i saksgangen for spesialundervisning.

³¹ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 8.5.

³² Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 8.1.

³³ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 8.3.

³⁴ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 8.3.

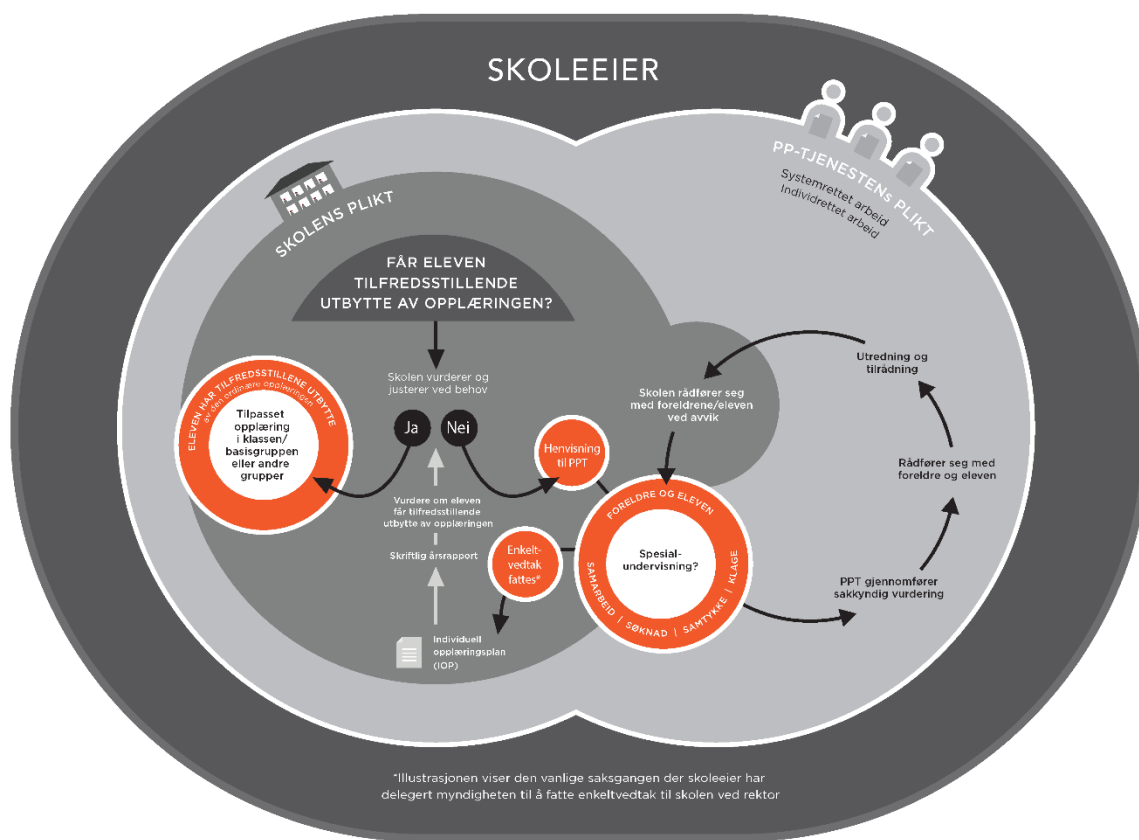
³⁵ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 8.6.

³⁶ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 6.3. 2017. Kapittel 9.1. Årsrapport.

<https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/>

³⁷ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 2.5.

Figur 2: Oversikt over fasene i saksgangen for spesialundervisning. Kilde: Utdanningsdirektoratet.



Organisering av opplæringa

Opplæringsloven § 8-2 spesifiserer at elever skal deles i klasser eller basisgrupper som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet. Loven slår fast at elevene for deler av undervisningen og etter behov kan deles i andre grupper. Det blir understreket i § 8-2 første ledd at «til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør».

Kunnskapsdepartementet har utarbeidet en veileder for organisering av elevene etter opplæringsloven § 8-2.³⁸ I veiledningen blir det presisert at § 8-2 i loven fastslår som grunnleggende prinsipp for opplæringen at fellesskapet mellom elever med ulik bakgrunn og ulike forutsetninger skal ivaretas. Prinsippet bygger på et verdigrunnlag om at fellesskapet skal bidra til å utvikle gjensidige respekt og toleranse mellom elevene, uavhengig av kjønn, sosiale, kulturelle, økonomiske og evnemessige forutsetninger. Departementet peker på at dette må sees i lys av opplæringsloven sin formålsparagraf, som blant annet legger vekt på at elevene skal utvikle sosial kompetanse, holdninger, verdier og ferdigheter som gjør de i stand til å bidra positivt i et mangfoldig samfunn. Det blir også vist til at fellesskapet spiller en viktig rolle for skolen sin mulighet til å realisere et samlet sett best mulig læringsutbytte for elevene.

Se vedlegg 2 for utfyllende kontrollkriterier.

³⁸ Kunnskapsdepartementet. Veiledning om organisering av elevene - Opplæringsloven § 8-2 m.m. 20.06.2017

3.3 Sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak og IOPer for elevene ved Hundremeterskogen

3.3.1 Datagrunnlag

Lier kommune har en skriftlig rutine for **sakkyndig vurdering** som viser hvilke rutiner som gjelder for henvisning, inntak, utredning og tilrådning fra PPT. Når det gjelder henvisning til PPT går det frem av rutinen at dette skal skje ved bruk av et eget skjema. Med henvisningen fra skolen skal det følge en pedagogisk rapport som er utarbeidet av skolen, og aktuelle kartleggingsresultater. Rektor, foreldre og elever over 15 år skal skrive under på henvisningen. Det er i tillegg laget skriftlige retningslinjer for samhandling mellom skole og PPT som beskriver hhv. PPT og skolens ansvar, og saksgangen når skolen har henvist en sak til PPT, fremstilt i et samhandlingshjul.

PPT opplyser i intervju at det er et årlig samarbeidsforum mellom PPT og skolene. På samarbeidsforumet blir det opplyst om at forespørsel om ny sakkyndig vurdering er skolens ansvar, og skal leveres før 1. februar for påfølgende skoleår. PPT opplever at de fleste skoler følger samhandlingshjulet og rutinen som fremgår der, men ser samtidig at det kan være behov for en mer eksplisitt rutine som sikrer at skolene i samarbeid med PPT har en gjennomgang av elever med behov for oppdatering av sakkyndig vurdering hver høst.

Da avdelingsleder ved Miljøverkstedet gikk inn for å bistå ledelsen ved Hundremeterskogen etter høstferien 2020 ble elevenes sakkyndige vurderinger gjennomgått. Det går frem av intervju at det da ble oppdaget at én av de sakkyndige vurderingene ikke lenger var gyldig. Det ble da sendt ny henvisning til PPT om å fornye den sakkyndige vurderingen. Stikkprøvegjennomgangen viser at det per april 2021 foreligger gyldige sakkyndige vurderinger for de seks elevene som er del av utvalget for stikkprøvegjennomgangen.

PPT opplyser at de har praksis for å gi sakkyndige vurderinger en gyldighet på inntil tre skoleår for denne elevgruppen. I stikkprøvegjennomgangen ble det funnet at det for en elev ble benyttet den samme sakkyndig vurderingen gjennom en periode på nesten seks år. Den sakkyndige vurderingen ble utarbeidet for barnehage og skole, og hadde en gyldighet på inntil tre år. Eleven fikk en sakkyndig vurdering i 2014, da barnet gikk i barnehage, og ble da anbefalt 257 årstimer med pedagog i skolen. Det ble i den sakkyndige vurderingen bemerkt at «timetallet bør justeres med økende årstimetall». Den neste sakkyndige vurderingen til eleven ble laget i 2019, nesten seks år etter den forrige. Den sakkyndige vurderingen fra 2019 anbefaler vesentlig flere pedagogtimer for eleven, enn den forrige sakkyndige vurderingen. Det går frem av enkeltvedtak for skoleårene 2018/2019, 2019/2020 og 2020/2021 at eleven har vedtak om hhv. 304, 380 og 380 årstimer med pedagog for disse skoleårene.

Kommunen opplyser i forbindelse med verifisering at «denne sakkyndige vurderingen ble oppjustert med tanke på overgang til skole og var da gjeldende for tre nye år, altså til 2017».³⁹

Det går frem av saksmappegjennomgangen og intervju med en forelder at den sakkyndige vurderingen til også en annen elev ikke ble oppdatert etter den hadde gått ut. Det var forelderen selv som oppdaget at den sakkyndige vurderingen var gått ut. Eleven manglet gyldig sakkyndig vurdering i et halvt år. Den nye vurderingen anbefalte å øke antall timer med pedagog fra 304 årstimer til 380 årstimer, noe som i snitt utgjør 2 timer i uka første halvår.

Det går frem av intervju med tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen at systemet for å sørge for at sakkyndige vurderinger blir oppdatert har vært tillitsbasert, og at det har vært forventet at kontaktlærerne gjennomgår sakkyndig vurdering når de skriver IOP og melder ifra dersom disse bør oppdateres.

På bakgrunn av sakkyndig vurdering fra PPT skal kommunen fatte enkeltvedtak om spesialundervisning for den enkelte elev. Lier kommune har en skriftlig rutine for å fatte **enkeltvedtak om spesialundervisning**. Det går frem av rutinen at ansvaret for å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning på bakgrunn av sakkyndig vurdering ligger hos rektor, eller den som skriftlig er delegert ansvaret. Videre går det frem av rutinen at skolen skal forhåndsvarsle foresatte om at enkeltvedtak fattes, og at dette kan gjøres i møte med foresatte etter at sakkyndig vurdering er utarbeidet. Foresatte skal samtykke til at det settes i gang spesialundervisning. Lier kommune har en mal for å innhente skriftlig samtykke til at det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning fra foresatte.

Lier kommune har en mal for enkeltvedtak om spesialundervisning. Ifølge malen skal timetallet elevene skal ha med hhv. pedagog og assistent fylles ut, samt timetallet som gjelder på det trinnet eleven går. Det refereres til lovgrunnlaget i oppl. §§ 1-3 og 5-1 om tilpasset opplæring og spesialundervisning. I malen ligger en standard-formulering som viser til at undervisningen skjer i henhold til anbefaling i den sakkyndige vurderingen. Det er også lagt inn en formulering om at «spesialundervisningen er tilrettelagt på bakgrunn av anbefalingene i den sakkyndige vurderingen og i forhold til den totale ressursrammen for elever i Lierskolen.» Det skal ifølge malen fylles ut

³⁹ Det fremgår ikke hva kommunen legger i «oppjustert». Deloitte viser til at det for denne eleven var den samme sakkyndige vurderingen som ble benyttet over en periode på nesten seks år, og at den sakkyndige vurderingen ikke var gyldig i 2,5 år av denne perioden.

informasjon om opplæringsmål og tiltak, organisering og ressursanbefaling. Videre er det vist til klagerett, -adgang og frist. Partenes rett til innsyn i dokumentene i saken er ikke omfattet av malen.

Avdelingslederen ved den forsterkede avdelingen på Tranby skole, Miljøverkstedet, ble konstituert avdelingsleder ved Hundremeterskogen i slutten av november 2020, og fikk da tilgang til elevmappene. Det ble da oppdaget at det ikke var fattet enkeltvedtak om spesialundervisning for skoleårene 2019/2020 og 2020/2021. Disse vedtakene ble fattet i etterkant, i november og desember 2020. Vedtakene om spesialundervisning for skoleåret 2019/2020 ble sendt skriftlig til foreldre i desember 2020. Ved en feil i datasystemene ble ikke vedtakene om spesialundervisning for skoleåret 2020/2021 sendt til foreldre før på nyåret 2021. Stikkprøvegjenngangen bekrefter at enkeltvedtak for skoleårene 2019/2020 og 2020/2021 ikke ble fattet før i november og desember 2020.

Det går frem av intervjuer at ansvaret for å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning ved Hallingstad skole har vært delegert fra rektor til avdelingsleder. Avdelingsleders ansvar for dette har ikke vært skriftliggjort. Det går frem av intervju med både rektor og tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen at de har vært overensstemt om at ansvaret for å fatte vedtakene har ligget hos avdelingsleder. I intervjuer pekes det på at manglende vedtak skyldes at tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen har hatt for stor arbeidsbelastning og for lite tid til administrasjon. Tidligere avdelingsleder har i mange tilfeller måttet dekke opp for fravær og bemanningsutfordringer på avdelingen (se også kapittel 4.4).

Det går frem av undersøkelsen at kommunen, skolen og avdelingen ikke har etablert noe system som fanger opp manglende enkeltvedtak (omtales nærmere i kapittel 5). I intervju med kommunalsjef og skolefaglige rådgivere pekes det på at Lier kommune aldri har hatt behov for å gå inn og kontrollere om det er fattet enkeltvedtak ved den enkelte skole. Kommunen opplyser at da det ble oppdaget at det manglet enkeltvedtak for elevene ved Hundremeterskogen, ble det sjekket om det var fattet enkeltvedtak om spesialundervisning for de øvrige elevene ved Hallingstad skole. Disse var ifølge kommunen utarbeidet.

Alle elever med spesialundervisning skal ha en **individuell opplæringsplan (IOP)** som bygger på vedtak om spesialundervisning. Lier kommune har en skriftlig rutine for utarbeidelse av IOP. Lier kommune benytter det digitale verktøyet SamPro for å skrive IOP. Rutinen viser til at IOP skal utarbeides på bakgrunn av sakkyndig vurdering fra PPT og enkeltvedtak om spesialundervisning. Kontaktlærer i samarbeid med spesialpedagogisk lærer har ifølge rutinen ansvar for å utarbeide IOP for alle elever med enkeltvedtak om spesialundervisning etter at skolen har mottatt sakkyndig vurdering. IOP for nytt skoleår skal utarbeides innen midten av september hvert år.⁴⁰

Intervjuer og saksmappegjennomgangen viser at elevene ved Hundremeterskogen har hatt IOPer, også for de skoleårene hvor enkeltvedtak om spesialundervisning ikke har vært fattet, eller fattet et stykke ut i skoleåret (skoleårene 2019/2020 og 2020/2021).

3.3.2 Vurdering

Lier kommune har skriftlige rutiner for henvisning til PPT og utarbeidelse av **sakkyndig vurdering** som tydeliggjør prosessen knyttet til sakkyndig vurdering. Det er utarbeidet adekvate maler for henvisning til PPT og pedagogisk rapport som skal følge med henvisningen. Deloitte mener samtidig at skolen ikke har hatt et tilfredsstillende system for å sikre at det blir bedt om ny sakkyndig vurdering før de gjeldende vurderingene utløper. Det foreligger tilfeller der elevenes sakkyndige vurderinger ikke har blitt oppdatert eller fornyet når de skal. Elever ved Hundremeterskogen har i lengre perioder ikke hatt gyldige sakkyndig vurderinger, og det er behov for å tydeliggjøre hva som er ansvar og rutine på den enkelte skole for å melde fra om behov for ny sakkyndig vurdering. Manglende eller utdatert sakkyndig vurdering medfører at skolen ikke har sikret at saken har vært godt nok opplyst før enkeltvedtak om spesialundervisning har blitt fattet, jf. forvaltningsloven § 17.

Deloitte vil vise til Udir sin veileder for spesialundervisning som presiserer at det for elever der behovet for spesialundervisning er godt dokumentert gjennom tidligere utredninger, kan være tilstrekkelig med en ny grundig utredning hvert tredje år.⁴¹ At en elev har hatt samme sakkyndig vurdering i en periode på 2,5 år utover perioden den sakkyndige vurderingen opprinnelig var gyldig for, er etter Deloitte vurdering ikke i tråd med kravene i regelverket og anbefalingene fra Udir. Deloitte vil understreke viktigheten av den sakkyndige vurderingen som et verktøy for skolen til å vite hva som vil være realistiske mål for eleven og hva som vil utgjøre et forsvarlig opplæringsstilbud. Uten en oppdatert sakkyndig vurdering, sikrer ikke skolen at elevene får et godt og forsvarlig tilbud.

⁴⁰ Innhold og kvalitet av IOP omtales nærmere i kapittel 3.4.

⁴¹ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 9.2.

Deloitte mener at Lier kommunes mal for **enkeltvedtak om spesialundervisning** ivaretar de fleste sentrale krav til innhold i enkeltvedtaket. Partenes rett til innsyn i dokumentene i saken er ikke omfattet av malen, og utgjør derfor etter Deloitte mening en mangel. Videre er det ikke omtalt i malen om elevene skal ha avvik fra læreplanverket eller ikke, noe som også er et krav til innhold i enkeltvedtak om spesialundervisning. Malen viser til omfang timer med henholdsvis pedagog og assistent. Etter Deloitte vurdering bør malen i tillegg presisere at det må omtales i vedtaket dersom det er behov for annen type kompetanse for å gjennomføre spesialundervisningen, som eksempelvis spesialpedagog, logoped, fysioterapeut e.l., og omfanget timer som skal gis av ansatte med denne kompetansen.

Det blir i malen for enkeltvedtak vist til at spesialundervisningen er tilrettelagt bl.a. i forhold til den totale ressursrammen for elever i Lierskolen, men det er uklart hvilke ev. konsekvenser det får for det spesialundervisningstilbudet eleven får. Deloitte vil understreke at elevens rett til spesialundervisning er en individuell rettighet, og at elevens rett til spesialundervisning går foran hensyn til økonomi. Det innebærer at skoleeier ikke kan begrense spesialundervisningen med begrunnelse i eksempelvis manglende økonomiske ressurser.⁴² En skole kan heller ikke «reducere tilbudet fordi tilretteleggingen er kostbar».⁴³ Det understrekes i Udirs veileder for spesialundervisning at retten til spesialundervisning «ikke [er] en rett til et optimalt tilbud, men en rett til et tilbud som gir eleven et forsvarlig utbytte». Økonomiske hensyn kan kun trekkes inn «dersom foreldrene eller PP-tjenesten foreslår et opplæringstilbud som går utover minstekravet til hva som gir et forsvarlig utbytte for denne eleven».⁴⁴

Elevene ved Hundremeterskogen har for skoleåret 2019/2020 ikke hatt enkeltvedtak om spesialundervisning, og for skoleåret 2020/2021 fikk elevene disse først halvveis ut i skoleåret. Selv om det i undersøkelsen opplyses at undervisningen og IOP er utarbeidet på bakgrunn av sakkyndig vurdering, vil Deloitte understreke at det er enkeltvedtaket som gir eleven rett til spesialundervisning og som setter rammen for hva slags spesialundervisning eleven har krav på.⁴⁵ Den sakkyndige vurderingen er i denne sammenheng kun en anbefaling som skal inngå i saksforberedelsen før enkeltvedtak fattes. Manglende enkeltvedtak svekker dermed elevenes rettssikkerhet. Uten et enkeltvedtak om spesialundervisning er det ikke mulig å ettergå om eleven har fått den spesialundervisningen eleven har krav på, da det er gjennom enkeltvedtaket elevens rettigheter slås fast. Deloitte vil også understreke at det er enkeltvedtaket foreldre og eleven har klagerett på, ikke IOP, og at klageretten er viktig med hensyn til ivaretagelse av rettssikkerheten til elevene med behov for spesialundervisning.

Det går frem av undersøkelsen at det ikke er etablert noen form for kontrollmekanismer i kommunen som gir kommuneledelsen informasjon om enkeltvedtakene er fattet eller ikke. Det har heller ikke vært etablert en skriftlig videredelegering fra rektor til avdelingsleder hvor det fremgår at det å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning har vært avdelingsleders oppgave. Deloitte vil vise til Udirs veileder om spesialundervisning som presiserer at skoleeier ikke kan frasi seg sitt ansvar ved delegering av myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning, og at skoleeier alltid har det overordnede ansvaret for dette. Det vises til at delegering av ansvar må være forsvarlig, noe som innebærer at «skoleeier må sikre at skolen har den nødvendige habilitet, kompetanse, oversikt og kapasitet til å fatte vedtakene». Det er Deloitte vurdering at kommunen ikke har sikret at disse forholdene har vært ivarettatt ved Hundremeterskogen, og at deleringen dermed heller ikke har vært forsvarlig. Det foreligger ingen skriftlig videredelegering til avdelingsleder, og det at enkeltvedtak ikke er fattet indikerer etter Deloitte vurdering manglende forståelse for betydningen av enkeltvedtakene og at det er gjennom enkeltvedtak elevenes rettigheter fastslås.

Deloitte vil påpeke at det kan være noe misvisende at det ifølge kommunens rutinebeskrivelse skal utarbeides IOP for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning «etter at skolen har mottatt sakkyndig vurdering». Formuleringen i kommunens rutine kan gi inntrykk av at IOP kan utarbeides når skolen har mottatt sakkyndig vurdering. Deloitte viser til at det er presisert i veilederen for spesialundervisning fra Udir at skolen ikke kan ta i bruk en IOP før det er fattet et enkeltvedtak som gir eleven rett til spesialundervisning.⁴⁶ IOPen skal bygge på enkeltvedtaket om spesialundervisning, og kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter enn de som går frem av enkeltvedtaket. Det må også være samsvar i varigheten mellom enkeltvedtaket og IOP.⁴⁷

⁴² Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 2.1.

⁴³ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 2.2.

⁴⁴ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 2.2.

⁴⁵ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 7.5.

⁴⁶ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 8.1.

⁴⁷ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 8.5.

3.4 Gjennomføringen av spesialundervisning i samsvar med enkeltvedtak og IOP

3.4.1 Datagrunnlag

Utarbeidelse og bruk av IOP

Som omtalt i kapittel 3.3 har Lier kommune en rutine for utarbeidelse av IOP. Kontaktlærer i samarbeid med spesialpedagogisk lærer har ifølge rutinen ansvar for å sørge for at IOP inneholder mål og innhold for opplæringen, og informasjon om hvordan opplæringen skal utføres på bakgrunn av sakkyndig vurdering fra PPT. Utover dette gir ikke rutinen noen nærmere veiledning knyttet til innhold i IOP.

Ifølge rutinen skal IOP kvalitetssikres av ressursteamet⁴⁸ på skolen. Det går frem av intervjuer at ressursteam ved Hallingstad skole ikke har en slik rolle overfor Hundremeterskogen, og at ressursteamet på skolen sjeldent har diskutert saker som har med Hundremeterskogen å gjøre. Det går frem av intervju med tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen at utforming av IOP har blitt drøftet i kontaktlærernes utviklingstid. PPT har vært til stede i disse drøftingene. Tidligere avdelingsleder viser til at avdelingen har ønsket seg en mer standardisert utforming av IOPene på tvers av de forsterkede avdelingene i kommunen.

Det går frem av intervju med ledelsen ved skolen at enkelte lærere har gitt uttrykk for at det har vært vanskelig å overføre anbefalingene i sakkyndig vurdering til IOP, og det ble stilt spørsmål ved opplæringsmålene i sakkyndig vurdering innen fag som matematikk, engelsk og norsk. Tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen viser til at det for denne elevgruppen kan være utfordrende å differensiere mellom faglig læring og ADL/sosial-læring, og at det ikke nødvendigvis er et tydelig skille mellom skole og SFO-aktivitetene elevene har.

Saksmappegjennomgangen viser at IOPene er inndelt i fagområder som eks. kommunikasjon og språk, sosiale ferdigheter, ADL-trening mv. I de fleste tilfeller sammenfaller dette med områder og fag som det er anbefalt at eleven skal jobbe med i PPTs sakkyndige vurdering, og som er fastsatt i elevens enkeltvedtak om spesialundervisning. I noen tilfeller samsvarer imidlertid ikke anbefalinger i sakkyndig vurdering knyttet til fagområder, og innholdet i elevens enkeltvedtak, med de områdene det er satt opp mål for i IOP. For to av elevene som var del av saksmappegjennomgangen er det ikke satt opp mål i IOP for fagområdene problemløsningsferdigheter og matte, og naturfag, orienteringsfag, KRLE og samfunnsfag, selv om det går frem av sakkyndig vurdering og enkeltvedtaket at eleven skal ha mål innenfor disse områdene.

Videre viser saksmappegjennomgangen at mange IOPer inneholder generelle mål og tiltak. Det varierer i stor grad hvor detaljert beskrivelsene av mål og organisering for ulike fagområder er. Flere av IOPene som er gjennomgått har ikke spesifisert hvordan det skal jobbes med målene og tiltakene, eller hvem som har ansvaret for å gjennomføre undervisningen. Ingen av IOPene indikerer hvor mange timer som er satt av til å jobbe med de ulike fagområdene og målene.

Det går frem av intervju med representanter for foreldre til elever ved Hundremeterskogen at IOPene i mange tilfeller oppleves som diffuse, og at det fremstår uklart hvordan IOPen henger sammen med sakkyndig vurdering, og hvordan pedagogene ved avdelingen jobber for å operasjonalisere en sakkyndig vurdering i IOP. Flere av foreldrene viser også til at det fremstår uklart hvordan det jobbes ved avdelingen for å oppnå målene i IOP.

Foreldre viser til at anbefalinger om å bruke Alternativ supplerende kommunikasjon (ASK) i liten grad er operasjonalisert i IOP. Saksmappegjennomgangen viser at det i flere IOPer ikke vises eksplisitt til ASK, men eksempelvis til bruk av PODB-bok eller symboler, bilder, tegn og konkrete. Det varierer i hvilken grad det går fram av IOP hvordan ASK og verktøy for alternativ kommunikasjon skal brukes inn i ulike fagområder. Det er i liten grad beskrevet hvordan arbeidet med ASK måles eller vurderes (se også kapittel 3.5).

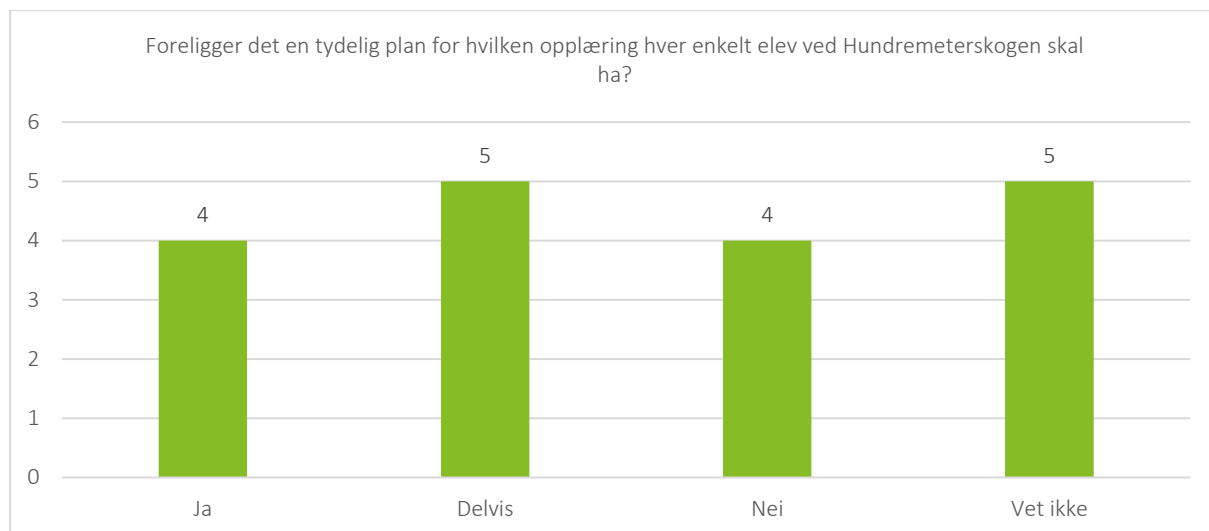
Det går videre frem at anbefalinger om at elever skal delta og ha samvær sammen med klassen eleven tilhører i ordinær undervisning, i liten grad gjenspeiles i IOPene til de elevene som er valgt ut i saksmappegjennomgangen. Eksempelvis er det for en elev presisert i sakkyndig vurdering at det er viktig for barnet å delta sammen med andre barn som vedkommende har gått sammen med i barnehage, og at det bør tilrettelegges for at barnet kan delta på turdager o.l. med klassen sin. Dette er gjenspeilet i elevens enkeltvedtak, men ikke i IOP. Det går også frem av intervju med foreldre at samvær med klassen eleven tilhører i ordinær opplæring i liten grad gjennomføres. En av foreldrene forteller at det har vært noe samvær med klassen tidligere, men at det har blitt mindre og mindre av

⁴⁸ Ifølge brev fra Lier kommune *Tilsendning av dokumentasjon*, datert 3. mars 2021, skal skolene ha et ressursteam med et særlig ansvar for spesialpedagogikk og læringsmiljø. Disse skal i samarbeid med skoleledelsen følge opp rutiner og vedtekter knyttet til spesialpedagogikk. Lier kommune viser også til at PPT to ganger i året skal ha samlinger med skolens ressursteam hvor de diskuterer temaet knyttet opp mot inkludering, nærvær, krenkelser, mobbing etc.

det med årene. Kommunen viser i verifiseringen av rapporten til at pandemien er en av årsakene til at samvær har vært mangelfullt.

I spørreundersøkelsen med de ansatte ved Hundremeterskogen ble respondentene spurt om det foreligger en tydelig plan for hvilken opplæring hver enkelt elev ved Hundremeterskogen skal ha. Svarene på dette spørsmålet er jevnt fordelt mellom alle svaralternativene, og fire respondenter svarer *ja*, fem respondenter svarer *delvis*, fire respondenter svarer *nei* og fem respondenter svarer *vet ikke* (se Figur 3).

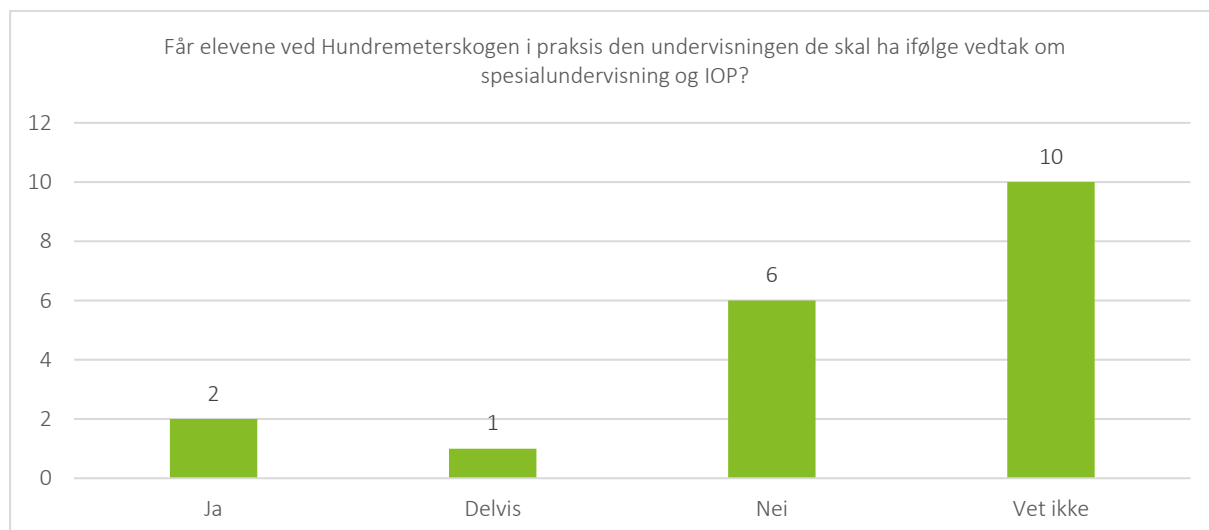
Figur 3: Plan for opplæring for elevene ved Hundremeterskogen. N=18



Dersom en ser nærmere på svarfordelingen på spørsmålet over mellom lærere ved avdelingen (N=4) og andre ansatte,⁴⁹ kommer det frem at lærere har svart *ja* til at det foreligger en tydelig plan for hvilken opplæring enkeltelever ved Hundremeterskogen skal ha.

Videre i spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om elevene ved Hundremeterskogen får den undervisningen de skal ha ifølge vedtak om spesialundervisning og IOP. Som det fremgår av Figur 4, svarer et flertall på ti respondenter *vet ikke* på dette spørsmålet. Seks respondenter svarer *nei*, én respondent svarer *delvis* og to respondenter svarer *ja*.

Figur 4: Samsvar mellom undervisning og enkeltvedtak/IOP for elevene ved Hundremeterskogen. N=19



Også på dette spørsmålet viser svarfordelingen mellom lærere og andre ansatte ved avdelingen at flertallet av lærerne har svart *nei* på at elevene får den undervisningen de skal ha ifølge enkeltvedtakene og IOP. Ingen av

⁴⁹ Andre ansatte inkludert assistenter, barne- og ungdomsarbeidere og miljøterapeuter.

lærerne ved avdelingen har altså svart *ja* til at elevene i praksis får den undervisningen de skal ha ifølge vedtak om spesialundervisning og IOP.

De respondentene som svarte *nei* eller *delvis* på spørsmålet over, ble bedt om å utdype hva som er årsaker til at elever ikke får den undervisningen de skal ha ifølge enkeltvedtak og IOP. Flertallet her peker på at lav bemanning, og spesielt få lærere på jobb, har ført til at det ikke har vært mulighet for å gjennomføre spesialundervisning i samsvar med elevenes enkeltvedtak eller IOP. Noen peker også på at det har vært vanskelig å gjennomføre én-til-én-undervisning, og at de ofte har måttet sette flere elever sammen i grupper, noe som har ført til at de ikke har kunnet gi individuelt tilpasset oppfølging og undervisning.

Kommunen viser i verifiseringen til at det foreligger IOP med opplæringsmål og egne planer for hva elevene skal jobbe med i undervisningen som er utarbeidet av kontaktlærerne, men at enkelte assistenter har vært uenig i hva elevene skulle jobbe med. Videre viser kommunen til at høyt sykefravær har gjort at elevene ikke alltid har fått den undervisningen de skulle ha. De viser også til at det ikke står i sakkyndig hvor mange av timene elevene skulle ha i gruppe, eller hvor mange timer elevene skulle ha med spesialpedagog eller assistent.

Elevenes timetall

Som omtalt i kapittel 3.3 ble det ikke fattet enkeltvedtak om spesialundervisning for skoleåret 2019/2020, og enkeltvedtakene for skoleåret 2020/2021 ble fattet i november/desember 2020. Det blir i intervjuer med representanter for kommunen og skolen vist til at selv om elevene ikke har hatt enkeltvedtak så har det i utarbeidelsen av IOP og gjennomføringen av spesialundervisningen blitt jobbet ut fra sakkyndig vurdering, og de anbefalingene om timetall og undervisningsopplegg som har fremkommet der. Tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen viser i intervju til at enkeltvedtakene i praksis ikke har vært et aktivt arbeidsverktøy i det spesialpedagogiske arbeidet ved avdelingen.

Det går frem av elevmappene som er gjennomgått i forbindelse med stikkprøvegjennomgangen at det i de utvalgte elevenes sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak ofte er en generell formulering om at undervisningen kan organiseres i klassen, i grupper og/eller én til én, ut fra hva som er hensiktsmessig for eleven. For noen elever er det skrevet mer eksplisitt at eleven skal ha deler av undervisningen én til én, men det er ikke indikert hvor mange timer én til én-undervisningen utgjør.

Tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen viser i intervju til at elever med lignende utfordringer kan undervises sammen, mens det er andre elever som fungerer dårligere i gruppe. Den tidligere avdelingslederens vurdering er at det i sakkyndig vurdering har vært lagt opp til mye mer undervisning i grupper enn det som i realiteten har latt seg gjennomføre gitt de utfordringene elevene har. Det blir i intervjuer også vist til at elevgruppen ved Hundremeterskogen har endret seg over tid, og at avdelingen har fått flere elever med større utfordringer og som har større vansker med å få undervisning i gruppe, og som har ulike opplæringsmål.

Det går frem av intervjuer at det ved skolene oppleves å være uklarheter knyttet til hva som er det riktige timetallet for elevene ved Hundremeterskogen. Rektor ved Hallingstad skole tok i 2016 opp spørsmål med PPT og kommunen knyttet til timetallet til elevene og hvor mange timer de skal ha med henholdsvis pedagog/spesialpedagog og assistent. Også rektor ved Tranby skole viser til at det har vært etterspurt avklaring fra PPT og Lier kommune om hvordan man skal beregne timetallet for elever som skal ha all undervisning som spesialundervisning.

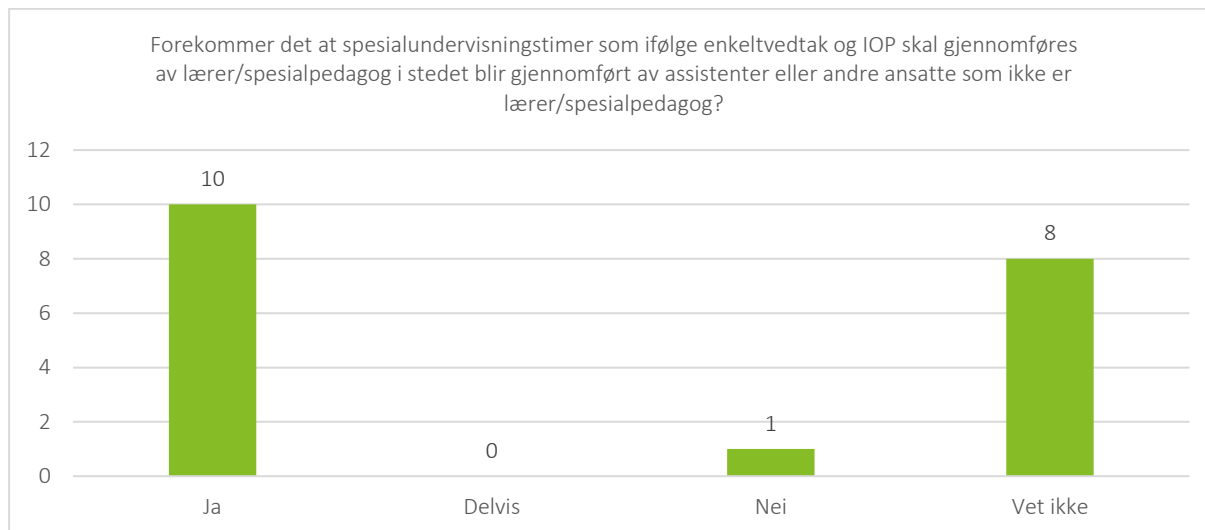
Det er ifølge rektorene ikke tydelig ut fra anbefalingen til PPT hvilke timer som skal gis i gruppe og hvilke som må gis én til én, og hvor mange av disse timene som skal være med hhv. pedagog eller spesialpedagog, miljøarbeider eller barne- og ungdomsarbeider. Det er stilt spørsmål ved om hvilken organisering av opplæringen som vil være tilfredsstillende for at eleven får oppfylt retten til spesialundervisning og et forsvarlig tilbud. Det er også etterspurt avklaring om hva som defineres som en spesialpedagogisk time – om det er nok at en spesialpedagog har laget opplegget for timen, eller om spesialpedagogen også må være til stede i timen og gjennomføre undervisningen. Dette er spørsmål som ifølge rektorene ikke fullt ut har blitt avklart fra PPT eller kommunen.

Ifølge PPT er det ikke skrevet en anbefaling av hvor mange timer som skal være enetimer eller i gruppe i sakkyndig vurdering for å gi skolene noe handlingsrom dersom elevenes behov endrer seg i løpet av perioden en sakkyndig vurdering gjerne gjelder for. De viser til at det pågår en drøfting med skolene vedrørende behov for presisering av dette i de sakkyndige vurderingene, og viser til at det er behov for å se på anbefalinger om innholdet i undervisningen og omfanget.

Lier kommune har en oversikt over fag- og timefordeling for elever på barnetrinnet som viser hvor mange årstimer elever på de ulike trinnene skal ha.⁵⁰ Saksmappegjennomgangen viser at elever ved Hundremeterskogen i to tilfeller er blitt tildelt et lavere totalt antall årstimer enn det fag- og timefordeling viser at elever på samme årstrinn skal ha. I begge tilfeller viser enkeltvedtakene et avvik på 9 årstimer mindre enn elever på samme årstrinn.

I spørreundersøkelsen til de ansatte ved Hundremeterskogen ble respondentene spurt om det forekommer at spesialundervisningstimer som ifølge enkeltvedtak og IOP skal gjennomføres av lærer/spesialpedagog i stedet blir gjennomført av assistenter eller andre ansatte som ikke er lærer/spesialpedagog. Svarene på dette spørsmålet fremgår av Figur 5, og flertallet av respondentene (10 respondenter) har svart *ja* på dette spørsmålet. Et betydelig mindretall (8 respondenter) har svart *vet ikke* og én respondent har svart *nei*.

Figur 5: Gjennomføring av spesialundervisningstimer av lærer/spesialpedagog. N=19

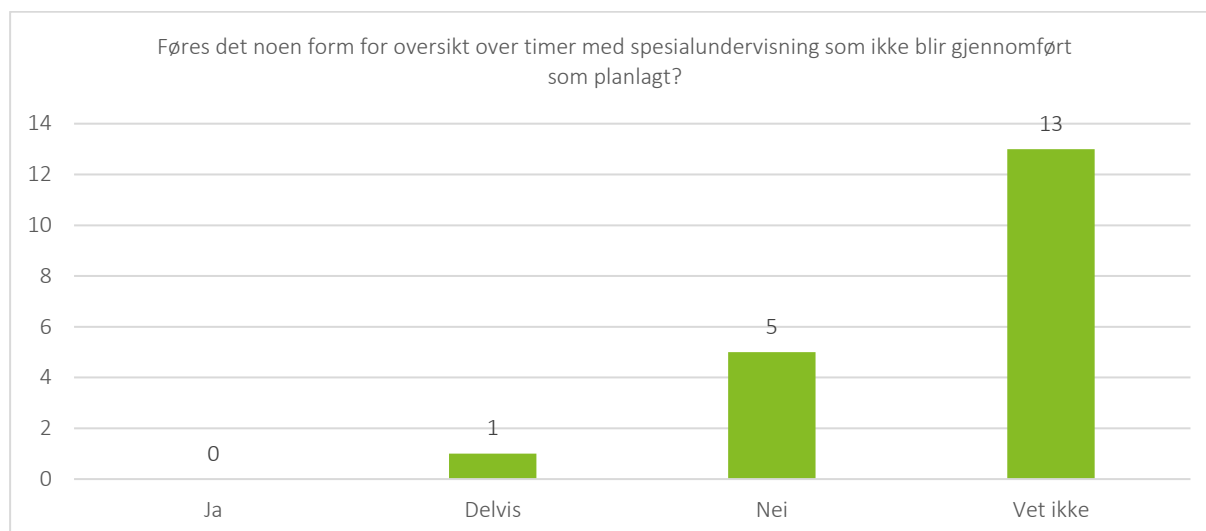


Av svarfordelingen mellom lærere og andre ansatte, kommer det frem at samtlige lærere har svart *ja* til at det forekommer at spesialundervisningstimer som skal gjennomføres av lærer/spesialpedagog blir gjennomført av assistenter eller andre ansatte. Respondenter som svarte *ja* på spørsmålet over, ble også spurt hvor ofte det skjer at spesialundervisningstimer som skal gjennomføres av lærer/spesialpedagog i stedet blir gjennomført av assistenter/andre ansatte. På dette svarer syv respondenter *ofte* og tre respondenter svarer *av og til*. Alle lærere svarer *ofte* på dette spørsmålet.

Alle respondenter i spørreundersøkelsen ble så spurt om timer med spesialundervisning som faller bort blir tatt igjen på et senere tidspunkt. På dette spørsmålet svarer åtte respondenter *nei*, åtte svarer *vet ikke* og tre respondenter svarer *ja*. Videre ble alle respondentene i spørreundersøkelsen spurt om det føres noen form for oversikt over timer med spesialundervisning som ikke blir gjennomført som planlagt. Som vises i Figur 6, svarer flertallet av respondentene *vet ikke* (13 respondenter), mens fem svarer *nei*.

⁵⁰ Lier kommune. Fag- og timefordeling. Datert 17.10.2017. Fra kommunens kvalitetssystem Risk Manager.

Figur 6: Oversikt over timer med spesialundervisning som ikke blir gjennomført. N=19



Organiseringen og gjennomføring av spesialundervisning

Det går frem av undersøkelsen at avdelingen har hatt et system med «kasser» med undervisningsopplegg for hver elev, og medfølgende instruksjoner for hvordan ulike aktiviteter skal gjennomføres. Det er pedagogene som står ansvarlige for undervisningsopplegget, men det er gjennomført av assistenter i stor utstrekning. Pedagogene har også ansvar for å følge opp assistentene og ev. vikar som skal gjennomføre opplegget.

Avdelingen har de siste skoleårene hatt en teamorganisering hvor en kontaktlærer og en gruppe assistenter utgjør et team som har jobbet med de samme barna. Teamene har hatt ukentlige møter for at pedagogene skal kunne gi veiledning og oppfølging om hvordan undervisningen skal gjennomføres.

I spørreundersøkelse og intervju gir ansatte uttrykk for at de opplever at skoledagen og undervisningen ved avdelingen ikke har vært godt nok planlagt. Ansatte viser til at avdelingen har hatt timeplaner for hver enkelt elev, men at det ofte har vært vanskelig å gjennomføre skoledagen i henhold til timeplan på grunn av bemannings-situasjonen. Det vises til at på dager det ikke har vært nok ansatte på jobb, har de ofte måtte slå sammen grupper med elever. På avdelingen er det flere elever som ikke fungerer så godt i gruppe. Når grupper må slås sammen er det ikke alltid avdelingen har fått gitt den opplæringen elevene skal ha, og må finne på noe annet. Dette kan være aktiviteter som barna liker, som spill eller film. Tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen viser til at dette gjelder primært for SFO-tiden.

I spørreundersøkelsen til de ansatte ved Hundremeterskogen peker mange på at underbemanning har ført til at det i svært liten grad er blitt gjennomført én-til-én undervisning med pedagoger, og at det heller ikke har vært tid til at pedagoger kan gi veiledning til assistenter i undervisningsopplegget. Dette har ført til at mange elever kun har fått undervisning i større grupper, selv om de ifølge de ansatte har behov for individuelt tilpasset opplegg og tett oppfølging store deler av tiden. Som eksempel viser noen av respondentene til at det for å muliggjøre pause-avvikling for de ansatte ofte er blitt vist film i skoletiden for alle barna samlet. Noen respondenter opplyser at denne situasjonen har bedret seg etter overgangen til Tranby, at det er bedre bemanning som tillater tettere oppfølging og at film i langt mindre grad blir brukt i skolehverdagen enn tidligere. Kommunen viser til at det har vært veldig vanskelig å få kvalifiserte lærere som vikarer ved sykdom.

Tillitsvalgt ved avdelingen forteller i intervju at skolehverdagen i perioder har vært organisert etter prinsippet om at de tok en dag om gangen. Det vises til at fokus har vært på å ha nok bemanning for å ivareta barnas sikkerhet, og at det ikke har vært nok tid eller bemanning for å kunne fokusere på barnas læring og mål.

Tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen forteller i intervju at avdelingen har hatt stort fravær, ofte meldt inn med kort varsel, noe som har gjort planleggingen av den daglige driften vanskelig. Avdelingen har hatt et system med bemanningslister som viser hvilke ansatte som skal jobbe med hvilke barn (omtales nærmere i kapittel 4.4). Den tidligere avdelingsleder og lærere har i periodene med høyt fravær gjennomgått listene hver morgen for å sikre at bemanningen er tilstrekkelig, og at elever med medisinske eller atferdsmessige utfordringer hadde kjente ansatte rundt seg.

Ansatte gir i intervju uttrykk for at det har vært uklart og uforutsigbart hvem som skal være sammen med hvilke elever, og at dette har skapt uro både for ansatte og elever. Ansatte gir uttrykk for at de mener vikarer ble satt opp til å følge barn de ikke kjente og som hadde store behov og adferdsutfordringer, og at ansatte mente dette ikke var forsvarlig. Det går frem av intervju med ledelsen at ansatte har endret på bemanningslistene uten å gi beskjed til ledelsen. Listene har vært gjenstand for mye konflikt mellom ansatte og ledelsen på avdelingen.

Det store fraværet ved avdelingen har medført at tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen selv i mange sammenhenger har vært nødt til å steppe inn ved fravær. Tidligere avdelingsleders prioritet har vært tryggheten til barna, og vedkommende har sett seg nødt til å være til stede i avdelingen for å sikre at ansatte følger timeplanen og for å avlaste ansatte i forhold til krevende elever. Dette har medført et høyt arbeidspress på tidligere avdelingsleder, med lange dager og få pauser.

Det foreligger lite dokumentasjon som kan belyse om elevene ved Hundremeterskogen har fått det timetallet og innholdet i spesialundervisningen som følger av elevenes vedtak og IOP. Det går frem av intervjuer og stikkprøvegjennomgangen at det ikke foreligger noen form for oversikt over den undervisningen som er gjennomført, og om denne er gjennomført av pedagog eller assistent. Skolen har ikke praksis for å føre oversikt over om elevene har fått det timetallet de har rett til i sitt enkeltvedtak om spesialundervisning. Det opplyses i intervju at det har vært kontaktlærers ansvar å følge med på om eleven får timetallet sitt. Det er ikke praksis for å ta igjen ev. tapte timer med spesialundervisning, eksempelvis som følge av fravær i personalet.

I intervju med både kommunalsjef, rektor og tidligere avdelingsleder blir det vist til at elevene skal ha fått det timetallet de har krav på med hhv. pedagog og assistent. Dette begrunnes ut fra at det er timetallet og timefordelingen mellom pedagog og assistent som går frem av sakkyndig vurdering og enkeltvedtak (i den grad det har foreligget) som har vært lagt til grunn for planlegging og gjennomføring av opplæringen. Det vises til at elever enten har fått opplæringen i gruppe eller én til én, i tråd med formuleringene i sakkyndig vurdering. Rektor viser til at elevene har fått det timetallet med spesialpedagog de skal ha ettersom de har fått disse timene i gruppe, og sakkyndig vurdering sier at elevene kan få timer én til én eller i gruppe.

Ledelsen ved Tranby skole, som Hundremeterskogen ble underlagt fra 1. januar 2021, gir i intervju uttrykk for at de vurderer at elevene ikke har fått oppfylt det timetallet med pedagog de skulle hatt, da det ikke har vært tilstrekkelig bemanning på avdelingen for å ivareta opplæringstilbudet til elevene. Ledelsen ved Tranby skole vurderer at elevene per i dag fortsatt ikke får det antallet timer de skal ha med pedagog, eller det innholdet i opplæringstilbudet som det står i sakkyndig vurdering og IOP at de skal ha. Det vises til at det er behov for å bygge opp organisasjonen og strukturene i avdelingen på nytt, før de kan begynne å arbeide med innholdet og kvaliteten i opplæringen. Skolens ledelse vurderte per mars 2021 at det antakeligvis først neste skoleår vil være kapasitet til å jobbe med innhold og kvalitet, og at det vil ta ett til to skoleår før opplæringstilbudet ved Hundremeterskogen vil være der det bør være. Kommunen viser i forbindelse med verifisering til at dette ville vært tilfelle om Hundremeterskogen skulle fortsette som avdeling, og at dette var begrunnelsen for at kommunen i april 2021 besluttet å legge ned Hundremeterskogen, da det ville tatt for lang tid å få på plass et godt tilbud til elevene med den organisasjonen som var.

Som omtalt i kapittel 2.5 besluttet også kommunen å gi elevene et ekstra år i grunnskolen som kompensasjon for et mangelfullt tilbud. I dokumentasjon som kommunen har oversendt går det frem at tilbudet om et ekstra år i grunnskolen vil tilbys alle elevene i ansvarsgruppemøter.⁵¹ Det går ikke frem om det er gjort en individuell vurdering av hva som er grunnlaget for å tilby hver elev et ekstra år i grunnskolen som kompensasjon.

3.4.2 Vurdering

Utarbeidelse av IOP og samsvar mellom sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og IOP

Det er Deloitte's vurdering at IOPene ved Hundremeterskogen ikke møter de krav til form og innhold som går frem av regelverket og som anbefales av bl.a. Udir. Slik Deloitte ser det, fremstår det ikke som at det ved avdelingen har vært en enhetlig og systematisk tilnærming til hvordan IOP skal skrives og hvilket innhold som skal fremgå av IOP. Kommunen har heller ikke tydelige rutiner og retningslinjer for dette. Deloitte vil understreke viktigheten av å utarbeide mål i IOP som er målbare og som på en hensiktsmessig måte operasjonaliserer anbefalingene i sakkyndig vurdering og relevante kompetansemål fra læreplanverket.

⁵¹ Elever som mottar bistand fra ulike tjenester i en kommune har ofte en ansvarsgruppe. Ansvarsgruppen er et forum der de ulike tjenestene samarbeider og koordinerer sitt arbeid, for at det samlede tilbudet skal bli best mulig. Typisk vil ansvarsgruppen inkludere skolen, PPT, helsetjenester, barnevern mv., i tillegg til eleven sine foreldre. Kommunen er ansvarlig for å utnevne en koordinator for ansvarsgruppen.

Undersøkelsen viser at flere IOPer ikke er i samsvar med anbefalingene i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak, og at det har vært praksis for å ikke alltid følge anbefalingene i sakkyndig vurdering når det skal fastsettes mål for opplæringen. Deloitte vil presisere at IOP skal utarbeides med bakgrunn i et enkeltvedtak om spesialundervisning, og at enkeltvedtak om spesialundervisning jf. Lier kommunes mal for enkeltvedtak fastsetter at opplæringen skal skje i henhold til anbefalingene i sakkyndig vurdering. Det er Deloitte's vurdering at opplæringen for flere av elevene ved Hundremeterskogen ikke har skjedd i henhold til disse anbefalingene. De sakkyndige vurderingene skal ta stilling til hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud for eleven, og gi anbefalinger i henhold til dette. Når PPTs anbefalinger ikke følges, uten at det er tydelig begrunnet i enkeltvedtak hvorfor skolen mener at eleven likevel får et forsvarlig opplæringstilbud, mener Deloitte at det er grunn til å stille spørsmål ved om elevene har fått et forsvarlig opplæringstilbud.

Eksempelvis fremgår det av undersøkelsen at det har variert i hvilken grad det har vært tydelig ut fra IOP hvordan eleven skal benytte ASK i opplæringen. Elever med behov for ASK har rett til opplæring i disse verktøyene jf. opplæringsloven § 2-16. Deloitte vil understreke viktigheten at det for elever med behov for ASK er tydelig beskrevet hvordan ASK skal benyttes og jobbes med i opplæringen.

Videre vil Deloitte vise til at skolen kan justere IOP «dersom den mener det er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig opplæringstilbud, eller at et annet tilbud vil gi eleven et bedre læringsutbytte».⁵² Skolen må i så fall vurdere om endringer og justeringer i IOP er innenfor rammene av enkeltvedtaket, eller om det er nødvendig å fatte nytt enkeltvedtak. Slik Deloitte ser det er det ikke gjort slike vurderinger ved Hundremeterskogen.

Som omtalt i kapittel 3.3 har elevene ved Hundremeterskogen ikke hatt enkeltvedtak om spesialundervisning for skoleåret 2019/2020, og manglet det for store deler av skoleåret 2020/2021. Det har likevel vært utarbeidet IOPer for elevene ved avdelingen. Som det går frem av Udirs veileder for spesialundervisning er det i strid med opplæringsloven å ta i bruk en IOP før det foreligger et gyldig enkeltvedtak om spesialundervisning.

Organiseringen og gjennomføring av spesialundervisning

Deloitte vil presisere at det er enkeltvedtaket om spesialundervisning som gir eleven rett til spesialundervisning, og ikke sakkyndig vurdering. Organiseringen av spesialundervisningen skal gå tydelig frem av enkeltvedtaket, slik at det er mulig å etterprøve om eleven får den spesialundervisningen eleven har rett på. Dette er viktig for å ivareta den enkelte elev sin rettssikkerhet. Videre vil Deloitte understreke at skolens praksis for gjennomføring av spesialundervisningen skal samsvare med innholdet i enkeltvedtaket. Når det i lengre perioder har manglet enkeltvedtak om spesialundervisning for elevene ved Hundremeterskogen, vil det etter Deloitte's mening ikke la seg etterprøve om elevene har fått det opplæringstilbudet de har krav på. Deloitte mener det ikke er tilfredsstillende at enkeltvedtakene i praksis ikke har vært et aktivt arbeidsverktøy i det spesialpedagogiske arbeidet ved avdelingen.

Deloitte bemerker at skolen ikke har hatt noe system for å føre oversikt over gjennomførte timer med spesialundervisning, og timer som ev. ikke har blitt gjennomført i tråd med elevenes timeplaner. Det blir i Udirs veileder for spesialundervisning vist til at dersom elever mister timer med spesialundervisning, skal disse tas igjen, «så langt det er pedagogisk forsvarlig».⁵³ Deloitte vil vise til Udirs veileder for spesialundervisning som presiserer at eleven gjennom sitt enkeltvedtak fått rett til et minstekrav for at elevens opplæringstilbud skal bli forsvarlig. Hvis noe av denne opplæringen forsvinner, kan det føre til at elevens opplæringstilbud ikke lenger er forsvarlig, og at skolen da ikke oppfyller sine forpliktelser etter opplæringsloven.⁵⁴

Deloitte stiller spørsmål ved på hvilket grunnlag kommunen og ledelsen ved skolen og avdelingen konkluderer med at elevene har fått det timetallet med spesialundervisning og pedagogtimer de har krav på da det ikke foreligger noen oversikt over gjennomførte timer for elevene. Kommunen kan således ikke dokumentere at elevene har fått det timetallet de skal ha.

Deloitte merker seg at det over år har vært uttrykt usikkerhet rundt hva som er det riktige timetallet for elevene, uten at dette har blitt avklart fra kommuneadministrasjonen eller PPT. Usikkerheten har knyttet seg til hvordan timene med henholdsvis (spesial) pedagog og assistent skal organiseres og hva som er riktig timetall. Mangelen på avklaring av sentrale spørsmålene knyttet til elevenes rett til spesialundervisning viser etter Deloitte's mening at kommunen og skolene ikke har gode nok systemer for å sikre at elevene med spesialundervisning får det timetallet de skal ha for å oppfylle retten deres til spesialundervisning.

⁵² Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.21. Kapittel 8.7

⁵³ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 8.6.

⁵⁴ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 8.6.

Deloitte vil presisere at det i enkeltvedtaket om spesialundervisning skal fremgå klart og fullstendig hva slags opplæringstilbud eleven skal, herunder innhold, omfang og hvordan opplæringen skal organiseres. Det presiseres i Udirs veileder for spesialundervisning at «dersom skolen mener det er nødvendig og forsvarlig med en viss fleksibilitet ved opplæringen, må det gå klart frem av enkeltvedtaket hva fleksibiliteten består i».⁵⁵ Videre skal den sakkyndige vurderingen være så klar og tydelig at skolen ikke er i tvil om hva som blir anbefalt og hva PPT mener vil utgjøre et forsvarlig opplæringstilbud for eleven. Dersom skolen er i tvil om hva PPT tilrår, er ikke saken godt nok belyst, og skolen har ikke tilstrekkelig grunnlag for å fatte enkeltvedtak. Da må skolen sende den sakkyndige vurderingen tilbake til PPT og be om presiseringer/tydeliggjøring før enkeltvedtak kan fattes.

Det går frem av undersøkelsen at elever ikke i tilstrekkelig grad har fått mulighet til samvær og interaksjon med elever i ordinær opplæring, slik flere av elevene i stikkprøvegjennomgangen har hatt anbefaling om i sine sakkyndige vurderinger fra PPT. Kommunen viser i verifisering til at pandemien er en av årsakene til dette. For flere av elevene ved Hundremeterskogen vil det å delta i fellesskapet jf. anbefalingene i sakkyndig vurdering også være viktig for å realisere deres læringsutbytte. Deloitte vil understreke viktigheten av at det legges til rette for at elever ved de forsterkede avdelingene har samvær med og er en del av fellesskapet på skolen, da et sentralt prinsipp for opplæringen jf. opplæringsloven § 8-2 er at fellesskapet mellom elever med ulik bakgrunn og ulike forutsetninger skal ivaretas. Dette må også sees i lys av opplæringsloven sin formålsparagraf, som blant annet legger vekt på at alle elever skal utvikle sosial kompetanse, holdninger, verdier og ferdigheter som gjør de i stand til å bidra positivt i et mangfoldig samfunn.

Kommunen har besluttet å legge ned Hundremeterskogen og å tilby alle elevene som går ved avdelingen et ekstra år i grunnskolen som kompensasjon for manglende opplæring. Deloitte stiller spørsmål ved i hvilken grad denne beslutningen er tilstrekkelig utredet med hensyn til å vurdere om dette er et tilstrekkelig og riktig tiltak for den enkelte elev. Deloitte vil påpeke viktigheten av at det gjøres en individuell vurdering av den enkelte elev sine behov og rettigheter.

Kommunen opplyser i verifisering at «denne vurderingen skulle gjøres i samråd med foresatte for på en best mulig måte kartlegge elevens behov og hva som var barnets beste».

3.5 Årlig oversikt over opplæringen til elevene ved Hundremeterskogen

3.5.1 Datagrunnlag

Det går frem av Lier kommunes rutine for IOP at IOPene skal evalueres årlig i løpet av våren, og at kontaktlærer skal legge utskrift av evaluering av mål og tiltak i IOP i elevens papirmappe. Kommunen har oversendt en utskrift fra SamPro hvor det fremgår at evaluering av måloppnåelse innebærer en punktvis vurdering av mål, tiltak og organisering. Det er ikke utarbeidet noen veiledning for evaluering av IOP.

Saksmappegjennomgangen viser at det i SamPro er lagt inn kommentarer til målene i IOP på slutten av hvert skoleår, som utgjør årlig evaluering av måloppnåelse. Det er i disse kommentarene gjort en vurdering av om målene er oppnådd eller ikke, og om de videreføres eller avsluttes. I de fleste tilfeller er ikke disse vurderingen begrunnet. I andre tilfeller er de begrunnet kort. I noen tilfeller er det vist til at det ikke er jobbet med målene, eller at det ikke er grunnlag for å vurdere om målet er nådd eller ikke. Det er også enkelttilfeller av at målene ikke er vurdert med begrunnelse at det er vanskelig å vurdere måloppnåelsen ettersom det ikke finnes konkrete mål i IOPen. I flere tilfeller ser det ut til at IOP er videreført fra et skoleår til det neste uten nevneverdige tilpassinger eller nye mål. Det er ikke begrunnet hvorfor målene ikke er oppnådd og dermed videreføres.

Utover kommentarene til IOP i SamPro er det ikke dokumentasjon som viser at det er laget en årlig oversikt over den opplæringen elevene har fått, med vurderinger av utviklingen til eleven. Ifølge tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen har praksis vært at kontaktlærer på samarbeidsmøte på våren skal gjennomgå evalueringen med foreldrene, og at dette skal legge grunnlag for neste års plan.

Det går frem av intervju med representanter fra foreldre til elever ved Hundremeterskogen at de ikke pleier å motta en skriftlig årlig oversikt over eleven sin opplæring. Foreldrene har tilgang til SamPro, og måloppnåelsen opp mot IOP blir diskutert i møter med foreldre. Som omtalt i kapittel 3.4 opplever flere foreldre at det er vanskelig å vite om eleven har oppnådd målene i IOP, blant annet som følge av lite informasjon om hva som er gjort for at eleven skal kunne oppnå målene.

⁵⁵ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 7.2.

3.5.2 Vurdering

Det er Deloittes vurdering at Hundremeterskogens praksis for å evaluere elevenes måloppnåelse og utvikling, og lage en årlig oversikt over opplæringen til elevene, er svært mangelfull. Avdelingen synes ikke å ha en systematisk og enhetlig praksis for å møte kravene i regelverket når det gjelder årlig oversikt og vurdering av elevens utvikling. Opplæringsloven § 5-5 andre ledd stiller krav til at skolene årlig skal utarbeide en skriftlig oversikt over den spesialundervisningen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven. Utviklingen til eleven skal vurderes på bakgrunn av målene i IOP. Det presiseres at denne skriftlige oversikten og vurderingene som er gjort av eleven skal sendes til foreldrene og til kommunen. Disse kravene oppfylles etter vår mening ikke slik praksis for dette har vært ved Hundremeterskogen.

I veilederen fra Udir blir det pekt på en rekke problemstillinger skolen bør tenke gjennom i forbindelse med utarbeidelse av årlig oversikt og vurdering av elevens utvikling. Blant annet bør skolen vurdere om målene fremdeles er relevante, om det er behov for justeringer i organisering og arbeidsmåter og hvordan det videre arbeidet bør legges opp.⁵⁶ Det er Deloittes vurdering at avdelingens praksis for å vurdere måloppnåelse og utvikling i liten grad dokumenterer at slike vurderinger er gjort.

Deloitte mener at kommunens rutine for IOP også er mangelfull når det gjelder rutiner for å lage en årlig oversikt over elevens opplæring og vurdere utviklingen til eleven. Det er eksempelvis ikke noen føringer eller veiledning til hvordan arbeidet med årlig oversikt og vurdering av måloppnåelse skal gjøres. Dette bidrar til at skolene kan etablere ulike praksiser for dette, noe som etter vår vurdering øker risikoen for at det utvikler seg praksis som ikke oppfyller lovkravene.

3.6 Samarbeid med foreldre om opplæringstilbudet til elevene

3.6.1 Datagrunnlag

Lier kommunes rutine for å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning viser til kravene til samarbeid med elev og foresatte om tilbudet om spesialundervisning i opplæringsloven § 5-4 tredje ledd. Det understrekes at skolen og PPT har et ansvar for at samarbeidet med eleven og foresatte blir ivaretatt på en god måte gjennom alle trinnene i prosessen frem mot spesialundervisning. Samhandlingsrutinene mellom skole og PPT og rutinen for sakkyndig vurdering viser til at elevens og foresattes syn skal vektlegges.

Det går ikke frem av kommunens rutine for IOP om foreldre involveres i dette arbeidet. Ved Hundremeterskogen har praksis vært at kontaktlærer har ansvar for å be om tilbakemelding fra foreldre på innholdet i IOP, og for at det blir avholdt minst ett samarbeidsmøte per semester med foreldre hvor IOP, den enkelte elevens utvikling og videre målsetninger drøftes. Årsrapport skal ifølge kommunen gjennomgås i samarbeidsmøter på våren. Det går ikke frem av saksmappegjennomgangen at samarbeidsmøter eller andre møter med foreldre om elevens utvikling er dokumentert.

Foreldre har ifølge kommunen tilgang til sitt barns IOP gjennom SamPro. Det går frem i intervju med en forelder at de i liten grad benytter SamPro da systemet fremstår som uoversiktlig. Foreldre skal også ha fått IOP på papir til gjennomlesing.

Foreldre forteller at de ikke har pleid å få timeplaner/ukeplaner. I intervju med representanter for foreldre ved Hundremeterskogen blir det vist til at foreldre opplever at de får lite informasjon fra avdelingen. Det meste av kommunikasjonen mellom skole og hjem skjer i form av en kontaktbok som barna har i skolesekken. Her noteres det informasjon om for eksempel barnet har spist, har vært ute, etc. Det har ikke pleid å være informasjon i kontaktboken om hva barna har holdt på med i opplæringen. Det går frem av intervju med tidligere avdelingsledelse at det ikke har vært en skriftlig rutine for hva som skal omtales i kontaktboken, men at det har vært praksis for å omtale hvilke aktiviteter barnet har utført den dagen.

Foreldrene som er intervjuet gir uttrykk for at mye av dialogen mellom hjem og skole er foreldredrevet. Skolen og avdelingen har tatt initiativ til møter om eksempelvis IOP og elevens utvikling, men foreldrene viser til at de selv ofte må spørre om møter og informasjon. Enkelte foreldre har selv måttet etterspørre ansvarsgruppemøter. Det vises også til at foreldrene selv har etterspurt og bedt om foreldremøter. Flere foreldre uttrykker bekymring for at informasjonen til fremmedspråklige foreldre ikke er god nok.

⁵⁶ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endra 6.3. 2017. Kapittel 9.1. Årsrapport. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/>

Etter overføringen til Tranby skole har det blitt avholdt flere foreldremøter og mer informasjon enn tidligere sendes ut via mail til foreldrene. Blant annet sender skolen nå ukeplan på mail til foreldre.

Foreldrene til barna på Hundremeterskolen har ikke tidligere hatt en representant i FAU ved skolen. Dette skyldes at elevene ved Hundremeterskogen er tatt inn i «ordinære» klasser, selv om de har all undervisningen sin på Hundremeterskogen. FAU-representantene har vært valgt i de ordinære klassene, og foreldrene ved Hundremeterskogen har ikke hatt noen representant som representerer dem som gruppe. Dette har ifølge foreldre som er intervjuet blitt tatt opp av foreldre ved Hundremeterskogen flere ganger. Kommunen viser til at dette ble etterspurt høsten 2020, og var noe rektor og FAU sa ja til. Fra 2021 fikk de egne representanter i FAU. En av foreldrene etterlyser også at det gjøres foreldreundersøkelse blant foreldrene ved Hundremeterskogen, slik praksis er i ordinær klasse.

3.6.2 Vurdering

Det er Deloitte's vurdering at Hundremeterskogen ikke har hatt et systematisk arbeid for å involvere foreldre og elever i utformingen av tilbudet om spesialundervisning, slik opplæringsloven § 5-4 tredje ledd stiller krav om. Kommunens rutiner fremstår mangelfulle når det gjelder hvordan foreldre skal involveres i utformingen av spesialundervisningstilbudet, eksempelvis hvordan foreldre skal involveres i arbeidet med IOP.

Deloitte vil vise til at veilederen for spesialundervisning fra Udir understreker at samarbeid med foreldrene er viktig for at eleven skal få best mulig utbytte av opplæringen, noe som innebærer å delta i utformingen av opplæringstilbudet og følge opp elevens opplæring.⁵⁷ Slik praksis for dette har vært ved Hundremeterskogen er det Deloitte's vurdering at det ikke har vært en tilstrekkelig involvering, og at involveringen i stor grad har vært foreldredrevet. Det innebærer en risiko for at ikke alle foreldre blir involvert på den måten som regelverket stiller krav om.

Det er etter Deloitte's mening viktig at det legges til rette for involvering av foreldre til elever ved Hundremeterskogen også i det systematiske skole-hjem-samarbeidet ved skolen, som gjennom FAU og ved gjennomføring av foreldreundersøkelser. Denne foreldregruppen kan ha andre erfaringer og opplevelser enn foreldre i ordinær opplæring som inntil nylig har representert foreldrene ved Hundremeterskogen i FAU. Deloitte mener derfor det er positivt at disse foreldrene nå har fått egen FAU-representanter.

Deloitte vil understreke viktigheten av å sørge for god dialog mellom skole og hjem for denne elevgruppen, da det er flere av elevene som ikke har tilstrekkelig utviklet språk til å kunne gi uttrykk for hvordan de har det på skolen. Som omtalt i kapittel 2.5 ble ikke foreldre til elever ved Hundremeterskogen involvert i kommunens arbeid med oppfølgingen av bekymringsmeldingen til Statsforvalteren, og ble først orientert om bekymringsmeldingen og funnene i kommunens undersøkelse et halvt år etter. Deloitte mener at bedre involvering av foreldre kunne ha bidratt til å avdekke svikt og mangler i opplæringstilbudet til elevene på et tidligere tidspunkt. Slik Deloitte ser det har mangelen på informasjon rundt situasjonen ved avdelingen bidratt til å svekke tilliten til både kommuneledelsen og skoleledelsen i foreldregruppa.

⁵⁷ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 2.5.

4 Bemanning og kompetanse

4.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

- ***I hvilken grad har skolen nødvendig bemanning, under dette kapasitet og kompetanse, til å oppfylle elevenes rett til spesialundervisning?***
 - *I hvilken grad gjennomføres det systematiske vurderinger av kompetansebehov og utarbeides det kompetanseplaner ved avdelingen?*
 - *I hvilken grad har skolen/avdelingen nødvendig kapasitet og kompetanse til å møte kompetansekrav i sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak, samt ivareta elevenes behov og sikkerhet?*
 - *I hvilken grad hentes det ved fravær inn vikarer som møter krav til kompetanse?*
 - *I hvilken grad har alle ansatte gyldig arbeidskontrakt og hentes det ved ansettelse inn politiattest i samsvar med krav i regelverket?*

4.2 Kontrollkriterier

Krav til kompetanse i skolen

Kompetansekrav for ansettelse av undervisningspersonell i skolen går frem av opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2. I § 10-1 står det at den som settes i undervisningsstilling i grunnskolen og videregående skole skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Av § 10-2 går det blant annet frem at ansatte som skal undervise må ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i. Jf. oppl. § 10-8 har skoleeier ansvar for at skolene har riktig og nødvendig kompetanse, og for at «lærarar, rektorar og andre tilsette i skolen får høve til å utvikle seg fagleg og pedagogisk så dei kan vere på høgde med utviklinga i skolen og samfunnet».

§ 14-2 i forskrift til opplæringsloven beskriver krav til kompetanse ved ansettelse og undervisning på barnetrinn. Det skilles mellom krav for ansettelse på småtrinn (1.- 4. trinn) og mellomtrinn (5. – 7. trinn). § 14-2 b (for småtrinnet) og e (for mellomtrinnet) spesifiserer kravet for de som har spesialundervisning som hovedoppgave:

«førskolelærerutdanning eller barnehagelærerutdanning, jf. nasjonal rammeplanar, med spesialpedagogisk utdanning tilsvarande minst 60 studiepoeng, dersom hovudoppgåva er spesialundervisning eller behova til elevane gjer slik utdanning ønskeleg»

Av § 14-2 andre ledd, bokstav c, går det frem at den som underviser på mellomtrinn kan ha yrkesfaglærerutdanning for å undervise i fag vedkommende har minst 30 studiepoeng relevant utdanning i. Udirs veileder til tilsetting og kompetansekrav viser også til at yrkesfaglærere bare kan settes for undervisning på 5. – 7. trinn på barnetrinnet. Yrkesfaglærerutdanningen er ikke en av utdanningene som er godkjent for undervisning på småtrinnet.

Av § 14-2, andre ledd, bokstav d går det frem at «universitets- og/eller høgskoleutdanning som samla utgjør minst 240 studiepoeng, inklusive pedagogisk utdanning etter § 14-1» kan undervise på mellomtrinnet «i fag/på fagområde der vedkommande har minst 30 studiepoeng relevant utdanning».

Opplæringsloven §§ 10-6 og 10-6a beskriver tilfeller der en kan avvike fra kompetansekravene i §§ 10-1 og 10-2. Av § 10-6 går det frem at personale kan settes i midlertidige stillinger om det ikke finnes søkere som oppfyller kompetansekravene som går frem av § 10-1. I § 10-6a er det beskrevet at søkere til en stilling som er i gang med relevant utdanning kan settes på vilkår om at den påbegynte utdanningen blir fullført. Dette er kun mulig om det ikke er andre søkere som oppfyller kompetansekravene for ansettelse etter § 10-1.

Det går frem av opplæringsloven § 5-5 tredje ledd at krav til kompetanse i § 10-2 kan «fråvikast i vedtak om spesialundervisning dersom ei konkret vurdering av eleven og den spesialundervisninga som skal bli gitt, tilseier det». Udirs veileder til spesialundervisning viser til at et slikt unntak må være hjemlet i enkeltvedtaket om spesialundervisning og at det ikke kan ha økonomiske grunner, men må være faglig og pedagogisk begrunnet.⁵⁸

⁵⁸ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endra 11.01.2021. Kapittel 2.7 Krav til lærerkompetanse og bruk av assistenter.

Opplæringsloven § 10-11 viser til at personal som ikke er ansatt i undervisningsstillinger kan hjelpe til i opplæringen dersom de får nødvendig veiledning. Denne hjelpen må bare skje på en måte og i et omfang som sikrer at eleven får forsvarlig utbytte av opplæringen. Det går også frem at de som ikke er ansatt i undervisningsstillinger ikke skal ha ansvaret for opplæring. I Udirs veileder om spesialundervisning står det at skolen ikke kan benytte assistent som lærer.

I rundskriv F-2013-4 fra kunnskapsdepartementet er det presisert at hva som er nødvendig veiledning vil variere ut fra arbeidstakerens utdannings- og arbeidserfaring:

En logoped uten formell lærerkompetanse vil kanskje trenge informasjon om hvilke fagbøker klassen bruker, mens en helt ufaglært assistent vil trenge å få klare beskjeder om hvilke konkrete oppgaver læreren vil han/hun skal hjelpe til med og på hvilken måte dette skal gjøres. Det må gjøres helt konkrete vurderinger av hva slags veiledning som skal gis og i hvilket omfang veiledningen skal gis. Målet er at elevene skal få et best mulig undervisningsopplegg.⁵⁹

Krav ved ansettelse

Av opplæringsloven § 10-9 går det frem at den som skal ansettes fast eller midlertidig i grunnskolen eller videregående skole må legge frem politiattest. I forskrift til opplæringsloven § 15-1 står det at denne ikke kan være eldre enn tre måneder og at den må foreligge før arbeidstakeren blir ansatt i en stilling.

Arbeidsmiljøloven § 14-5 (1) stiller krav om skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold. Av § 14-5 andre ledd presiseres det at i «arbeidsforhold med en samlet varighet av mer enn en måned skal skriftlig arbeidsavtale foreligge snarest mulig og senest en måned etter at arbeidsforholdet begynte». For arbeidsforhold med kortere varighet enn en måned, skal det jf. § 14-5 tredje ledd «umiddelbart inngås skriftlig arbeidsavtale».

Minimumskravene til innholdet i den skriftlige avtalen går frem av § 14-6. Det presiseres at «Arbeidsavtalen skal inneholde opplysninger om forhold av vesentlig betydning i arbeidsforholdet», blant annet (utvalgte deler):

- c) en beskrivelse av arbeidet eller arbeidstakerens tittel, stilling eller arbeidskategori,
- d) tidspunktet for arbeidsforholdets begynnelse,
- e) forventet varighet dersom arbeidsforholdet er midlertidig, samt grunnlaget for ansettelsen, jf. § 14-9,
- i) den gjeldende eller avtalte lønn ved arbeidsforholdets begynnelse, eventuelle tillegg og andre godtgøring som ikke inngår i lønnen, for eksempel pensjonsinnbetalinger og kost- eller nattgodtgjørelse, utbetalingsmåte og tidspunkt for lønnsutbetaling,
- j) lengde og plassering av den daglige og ukentlige arbeidstid. Dersom arbeidet skal utføres periodevis, skal arbeidsavtalen fastsette eller gi grunnlag for å beregne når arbeidet skal utføres.
- k) lengde av pauser

Se vedlegg 2 for utfyllende kontrollkriterier.

4.3 Systematisk arbeid med kompetanse ved Hundremeterskogen

4.3.1 Datagrunnlag

Overordnede føringer for arbeid med kompetanseutvikling i kommunen

Lier kommune har en *Aktivitet- og kompetanseplan* for 2020-2021 som viser ulike planer og tiltak for kompetanseutvikling i skole og barnehage i Lier kommune i løpet av skoleåret. Av denne går det blant annet frem at alle lærere i forsterkede enheter i Lier kommune er del av et lærernettverk med et fast møte høst og vår. Videre går det også frem at assistenter i skole og barnehage i Lier kommune skal delta på to samlinger i løpet av skoleåret. Formålet med samlingene er å øke kompetansen og dele erfaringer på tvers av virksomheter.⁶⁰

I Lier kommunes *rekrutteringsstrategi* går det frem at rektorene årlig må melde behov for lærere til HR, som er ansvarlig for en sentralisert rekrutteringsprosess for rekruttering av undervisningspersonell.⁶¹ Strategien beskriver ikke hvordan rektorer skal kartlegge behovene ved de enkelte skolene. HR opplyser i intervju at det pågår et arbeid

⁵⁹ Kunnskapsdepartementet. Rundskriv F-2013-4. Datert 02.07.2013.

⁶⁰ Lier kommune. Aktivitet- og kompetanseplan for Liers barnehager og skoler 2020-2021. Ikke datert.

⁶¹ Lier kommune. Rekrutteringsstrategi – Lærer til Lierskolen. Ikke datert. Side 4.

i kommunen om en kompetansestrategi, hvor det blant annet skal ses på hvordan en kan skape bedre forankring og en mer helhetlig kompetanseutvikling.

Kommunalsjef og skolefaglige rådgivere peker i intervju på at det ikke foreligger noen egne kompetanseplaner eller -kartlegginger som retter seg spesifikt mot kompetansen til de ansatte ved de forsterkede avdelingene i kommunen. Dette er imidlertid noe de vil jobbe med i forbindelse med det nylig oppstartede utviklingsarbeid innen spesialpedagogikk i samarbeid med Universitetet i Sørøst-Norge (USN), som del av *Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis*.⁶² Dette ble startet opp høsten 2020.⁶³ Kommunen opplyser at formålet med prosjektet er å heve kvaliteten ved de forsterkede enhetene i Lier kommune. Prosjektplanen beskriver to hovedområder som kommunen ønsker å jobbe med:

- 1) Utarbeidelse av plan for spesialpedagogikk for barnehage og skole, samt kompetanseheving knyttet til implementering av planen
- 2) Styrke kompetansen på alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), utvikling av læreplaner for elevgruppen ved forsterkede enheter med helhetlig skoleløp for 1.-10. trinn,⁶⁴ samt å heve kvaliteten i det tverretatlige samarbeidet rundt disse elevene.⁶⁵

Arbeid med kompetanseutvikling ved skolen og avdelingen

Aktivitet- og kompetanseplanen til Lier kommune viser at det inneværende skoleår var planlagt et kurs i å håndtere utagerende atferd (vergekurs) på Hallingstad skole, hvor de ansatte ved Hundremeterskogen skulle delta. Kommunen opplyser om at de ansatte ved Hundremeterskogen ikke deltok i kurset som følge av Covid-19-situasjonen, men at samlingen ble gjennomført for de ansatte ved Hundremeterskogen i etterkant, i februar 2021. Kommunalsjef og de skolefaglige rådgiverne viser i intervju også til at det i løpet av 2020 ble avholdt et epilepsikurs for de ansatte ved Hundremeterskogen, på bakgrunn av identifiserte behov gjennom kommunens undersøkelser etter bekymringsmeldingen til Statsforvalteren i februar 2020.

Hundremeterskogen har ikke hatt en skriftlig plan for arbeid med kompetanse og kompetanseutvikling på avdelingen. Det har vært samarbeidet med øvrige forsterkede avdelinger for å få på plass felles kompetanseutviklingsplaner, men dette er ikke formelt kommet på plass. Tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen opplyser at det på et felles møte med Miljøverkstedet ved Tranby skole i mai 2020 ble drøftet at det var behov for en egen faglig arena for de tilrettelagde avdelingene.⁶⁶ Målet var å utveksle erfaringer og å lage felles systemer slik at de kunne møte barna på samme måte. Temaer som ASK, IOP-skriving, læreplaner og undervisningspraksis ble identifisert som områder de forsterkede avdelingene hadde behov for å jobbe sammen om.⁶⁷

Skolen eller avdelingen har ikke hatt en skriftlig plan for samarbeid med PPT om systemrettet arbeid. Det opplyses i intervju om at Hallingstad skole har bedt PPT om veiledning, blant annet knyttet til ASK. Ifølge PPT har kontakt med skolen gått både gjennom avdelingsleder og lærere/pedagoger, og veiledning er i hovedsak blitt gitt til pedagoger, ikke til assistenter. PPT har bistått med grunnleggende råd om undervisning og for eksempel innkjøp av utstyr. Det har ikke vært faste møter mellom PPT og skolen/avdelingen, men PPT opplyser å ha vært inne på Hundremeterskogen etter behov, omtrent en gang i måneden.

Rektor ved Hallingstad viser til at skolen har jobbet tett med PPT, og at de har ønsket at PPT skal kvalitetssikre opplæringstilbudet til elevene. Rektor opplever at PPT ikke alltid har kunnet imøtekomme skolens behov, og at skolen har opplevd at PPT ikke alltid har hatt nødvendig kompetanse til å veilede avdelingen på behov de har hatt.

Det går frem av intervju at tidligere avdelingsleder opplever at Hundremeterskogen ikke har fått den prosess- og systemveiledning de har hatt behov for. Skolen har sammen med PPT søkt om veiledning og bistand fra Statped og Habilitering i Drammen, BUP og i tillegg hatt samarbeid med andre faginstanser på enkelte diagnoser. Tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen opplever at de likevel ikke har fått dekket avdelingens behov.

Tidligere avdelingsleder for Hundremeterskogen viser også til at det har vært lite tid til systematisk arbeid med kompetanse ved Hundremeterskogen. Det har blant annet ikke vært tilrettelagt for at assistenter skal få tid til

⁶² *Kompetanseløftet for spesialundervisning og inkluderende praksis* er regjeringens kompetanseløft for spesialpedagogikk som skal bidra til at alle barn og unge har tilgang til faglig dyktige lærere og andre med spesialpedagogisk kompetanse i alle landets skoler og barnehager. Kompetanseløftet startet opp høsten 2020. Over en tiårsperiode legges det opp til et kompetanseløft på mellom 1,5 og 2 milliarder kroner. Det er statsforvalteren i det enkelte fylke som har ansvar for forvaltning av tilskuddsordningen.

⁶³ Lier kommune. Behovsmelding kompetanseløftet Lier kommune. Ikke datert.

⁶⁴ Begrunnes med at denne elevgruppen ikke kan følge de ordinære kompetansemålene i LK20.

⁶⁵ Lier kommune. Behovsmelding kompetanseløftet Lier kommune. Ikke datert. Side 38.

⁶⁶ Lier kommune. Kompletterende svar – Hundremeterskogen. Ikke datert.

⁶⁷ Lier kommune. Kompletterende svar – Hundremeterskogen. Ikke datert.

kompetanseheving, ettersom de ikke har egne planleggingsdager og det har vært vanskelig å få til kursing på kveldstid.

4.3.2 Vurdering

Det er Deloitte's vurdering at det er behov for mer spesifikke kompetanseplaner knyttet til det spesialpedagogiske arbeidet ved de forsterkede avdelingene i kommunen. Lier kommunes aktivitet- og kompetanseplan er en konkret plan for aktiviteter gjennom et skoleår, men inneholder ikke en overordnet eller strategisk plan for kompetanse i skolene og de forsterkede avdelingene. Videre merker Deloitte seg at kommunen ikke har rutiner eller retningslinjer for hvordan skolene skal arbeide med å kartlegge og vurdere kompetansebehov og utarbeide kompetanseplaner.

Deloitte vil påpeke viktigheten av at det jobbes med kompetanse i de forsterkede avdelingene på et overordnet og strategisk nivå. Vi mener det er positivt at Lier kommune nylig har startet et utviklingsarbeid innen spesialpedagogikk, som vil være viktig og nødvendig for at Lier kommune får en mer helhetlig og strategisk tilnærming til kompetanse i kommunens forsterkede avdelinger.

Det er Deloitte's vurdering at det ikke har vært en systematisk tilnærming til arbeidet med å vurdere kompetansebehov ved Hundremeterskogen, ettersom avdelingen ikke har hatt skriftlige kompetanseplaner eller andre skriftliggjorte system som synliggjør hvilken kompetanse avdelingen har og hvilken kompetanse som mangler på avdelingen. Manglende kompetanseplaner og systematiske vurderinger av kompetansebehov har etter Deloitte's vurdering ført til at avdelingen ikke har hatt en fullstendig oversikt over hvilken kompetanse avdelingen må ha for å kunne ivareta behovene til elevene som til enhver tid går ved avdelingen, og hvordan denne kompetansen kan skaffes.

Mangel på skriftlige planer for samarbeidet med PPT, både på systemnivå og individnivå, har etter Deloitte's vurdering bidratt til at avdelingen og PPT ikke har lyktes godt nok i samarbeidet. Deloitte vil vise til opplæringsloven § 5-6 andre ledd som viser til at PPT skal «hjelp skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringa bedre til rette for elever med særlege behov». Det bør gjøres tydelige avklaringer av hvilke behov skolen har for støtte fra PPT, hva PPT kan bistå skolen med, og i hvilke tilfeller det er behov for å kontakte andre kompetansemiljø for å få nødvendig veiledning og kompetanseheving.

4.4 Kapasitet og kompetanse ved avdelingen for å ivareta elevenes behov og sikkerhet

4.4.1 Datagrunnlag

Kommunens føringer for krav til kompetanse

Lier kommune har en overordnet rutine for alle skoler som viser *kompetansekrav for undervisningspersonale*.⁶⁸ Kravene for kompetanse ved undervisning på barneskole samsvarer med kravene i forskrift til opplæringsloven kapittel 14. Av kommunens rutine går det frem at undervisningspersonale på grunnskolen som utfører spesialundervisning som hovedoppgave, kan ha lærerutdanning med spesialpedagogisk utdanning eller førskolelærer- eller barnehagelærerutdanning med spesialpedagogikk på minst 60 studiepoeng.⁶⁹ Videre står det også at skolen kan ansette personer som er i gang med relevant utdanning dersom det ikke finnes søkere som oppfyller disse kompetansekravene. Personer ansettes da med vilkår om at de fullfører utdanningen.

Kommunen har ingen tilsvarende rutine for kompetansekrav for andre type stillinger i skolen, som for eksempel om det er behov for assistenter, miljøarbeidere eller barne- og ungdomsarbeidere. Kommunsjef og de skolefaglige rådgiverne forteller at hvilken type ansatte som skal jobbe med barn med spesielle behov – om dette er assistenter, pedagoger, vernepleiere eller andre – vil være viktige tema i utviklingsarbeidet som gjøres i forbindelse med kompetanseløftet for spesialpedagogikk som Lier kommune er del av (som omtalt i kapittel 4.3.1).

Kompetansen ved Hundremeterskogen de siste årene

PPT opplyser i intervju om at de vurderer at det er store grunnleggende mangler i kompetansen til de ansatte ved Hundremeterskogen. Det skal til tider ha vært utfordrende å samarbeide med Hundremeterskogen fordi de ansatte har manglet den grunnleggende kompetansen på spesialundervisning som er nødvendig for å kunne gjøre seg nytte av veiledning fra PPT. De ansatte skal ha etterspurt veiledning, men PPT har opplevd at ansatte har problemer med å forstå veiledningen som blir gitt, og at de har vansker med å sette teori ut i praksis og gjøre det om til læringsopplegg for elevene. Det vises til konkrete eksempler der man i møter er blitt enig om et pedagogisk opplegg for en elev, men at en ved seinere oppfølging ser at dette ikke er blitt gjennomført. PPT opplyser om at

⁶⁸ Lier kommune. Kompetansekrav for undervisningspersonale. Datert 20.06.2019.

⁶⁹ Lier kommune. Kompetansekrav for undervisningspersonale. Datert 20.06.2019.

de har løftet problemstillingen om manglende kompetanse til rektor ved skolen, og at de har gitt rektor råd om hva som burde stå i stillingsutlysninger og hvilke kompetanser som burde etterspørres.

PPT viser til at det særlig har vært mangel på kompetanse om alternativ supplerende kommunikasjon (ASK). Dette har blitt tydelig etter hvert som flere elever har hatt behov for denne type kompetanse. Konsekvensen av dette kan ifølge PPT være mangelfull kommunikasjon som igjen kan resultere i atferdsvansker for elevene. I spørreundersøkelsen til ansatte ved Hundremeterskogen blir ASK trukket frem gjentatte ganger som et område hvor ansatte opplever at avdelingen mangler kompetanse.

I intervju med representanter for foreldre ved avdelingen kommer det frem at det har vært bekymringer for de ansattes kompetanse når det gjelder spesialundervisning og ivaretagelse av barn med spesielle behov. Foreldrene gir uttrykk for at de gjentatte ganger har tatt opp spørsmål knyttet til ASK med lærerne og skolen uten at de opplever at skolen har lyktes med oppfølgingen av barnas behov for ASK.

I intervju med kommunalsjef for oppvekt går det frem at kommunen har hatt dialog med PPT om hvorvidt den nødvendige kompetansen er på plass ved Hundremeterskogen, og hvilken kompetanse det eventuelt er mangel på. PPT har gitt tilbakemelding til kommunen om at de opplever at personalet ved Hundremeterskogen ikke har hatt den rette kompetansen.

Det går frem av intervju med kommunalsjef oppvekst at Hallingstad skole har ansatt vernepleiere fremfor pedagoger til avdelingen, og det stilles spørsmål ved om det heller burde vært ansatt flere pedagoger. Rektor ved Hallingstad viser til at hun opplever at avdelingen tidligere har hatt fokus på å tilegne seg vernepleierkompetanse i tillegg til pedagoger. Ifølge rektor har avdelingen tidligere ansatt vernepleiere og andre med helsefaglig bakgrunn med spesialpedagogikk i pedagogstillinger. Rektor har ønsket flere pedagoger inn på avdelingen, og ansatte høsten 2020 to i pedagogstillinger som var under utdanning for å bli spesialpedagoger, og en ny pedagog i løpet av høsten som skulle begynne i februar 2021, for å få større fokus på pedagogikken ved avdelingen. Ansatte hadde høsten 2020 epilepsi-kurs.

Avdelingsleder ved Miljøverkstedet på Tranby gjennomførte en kartlegging av kompetansen til ansatte ved Hundremeterskogen høsten 2020. Det ble vurdert at kompetansen på avdelingen ikke var tilstrekkelig for å ivareta de behovene elevene har ut ifra sine sakkyndige vurderinger og at en måtte styrke kompetansen og bemanningen. Etter overgangen til Tranby ble det ansatt to spesialpedagoger og en miljøterapeut. I februar 2021 ble det avholdt vergekurs for de ansatte på avdelingen.

Rekruttering til Hundremeterskogen

I Lier kommunes *Rekrutteringsstrategi – lærer til Lierskolen* går det frem at lærerutlysninger blir administrert sentralt i kommunen i en felles prosess for alle skoler i Lier kommune.⁷⁰ Kandidatlisten styres fra sentralt hold og gjennomgås i et felles møte med rektorene og fagforeningene som skal melde sine behov til kommunen. I Lier kommunes *Lederhåndbok* viser det også til at rekruttering som hovedregel skal skje ved ekstern konkurranse, men at intern rekruttering kan benyttes ved overtallighet eller som et virkemiddel i attføringsarbeid. Det blir bemerkt at arbeidstakere må være kvalifisert for arbeidet, og at interne ansettelser må tjene personaladministrative mål.⁷¹

Ansaret for ansettelser i virksomhetene er delegert til virksomhetsleder.⁷² Det går frem av lederhåndboken til Lier kommune at virksomhetsleder, ved å ha myndighet til å ansette, også har ansvaret for å sikre riktig kompetanse i virksomheten.⁷³ HR har ansvar for utlysningsprosessen og bistår i rekruttering etter behov. Det er utarbeidet felles rutiner og systemer for ansettelser, og HR forteller i intervju at de opplever at disse er godt forankret ved de ulike virksomhetene.

I intervju med rektor ved Hallingstad skole går det frem at skolen ved flere anledninger har tatt imot overtallige fra andre steder i kommunen for å oppfylle bemanningsbehov ved Hundremeterskogen. Ettersom det ikke er noen formelle kompetansekrav til assistenter, har skolen måtte ta imot overtallige fra andre steder i kommunen selv om disse ikke nødvendigvis har hatt den kompetansen som skolen har vurdert at avdelingen har behov for. Etter hvert har skolen begynt å stille krav om fagbrev hos assistenter, men rektor peker på at det ikke er alle med fagbrev som nødvendigvis har kompetanse innen spesialundervisning og de særskilte behovene elevgruppen ved

⁷⁰ Lier kommune. Rekrutteringsstrategi. Ikke datert.

⁷¹ Lier kommune. Lederhåndbok / Rekruttere / Ansettelser – leders ansvar. Publisert 10.04.2015, sist endret 02.11.2015.

⁷² Lier kommune. Delegasjonsbestemmelser. Publisert og sist endret 22.04.2015.

⁷³ Lier kommune. Lederhåndbok / Rekruttere / Ansettelsesmyndighet. Publisert 28.05.2015, sist endret 13.11.2020.

Hundremeterskogen har. Rektor forteller at skolen har bedt kommunen om å få avvike fra kravet om å ansette overtallige, for å kunne velge assistenter ut fra de kvalifikasjonene og kompetansen skolen opplever at Hundremeterskogen trenger. HR i Lier kommune viser i intervju til at overtallige ansatte i Lier kommune har krav på internt utlyste stillinger så lenge de er kvalifisert for stillingen.

Ifølge ledelsen ved Hallingstad skole har det vært en utfordrende økonomisk situasjon ved avdelingen. Dette er blant annet knyttet til at avdelingen måtte nedbemanne i 2014 og dermed mistet verdifull kompetanse. Rektor viser til at Lier kommunes modell for tildeling av midler til forsterkede avdelinger er ulik for de ulike skolene. Hallingstad skole har fått tildelt midler per elev ved Hundremeterskogen, noe som har medført at de økonomiske rammene for avdelingen har variert fra år til år, ut fra elevtallet. Dette skal ha gjort økonomistyring vanskelig, og har gjort det vanskelig å holde stabil bemanning med god kompetanse ved avdelingen.

Bemanning og kapasitet ved Hundremeterskogen

Hundremeterskogen har over tid hatt et høyt sykefravær. Tall fra Lier kommune viser at Hundremeterskogen hadde et sykefravær på 17,2 prosent i 2019, og 25,2 prosent i 2020. Det opplyses i intervju at kommuneledelsen har vært kjent med det høye sykefraværet ved Hundremeterskogen. I intervju med representanter for HR-avdelingen kommer det frem at ledelsen ved Hallingstad ønsket støtte fra HR i forbindelse med sykefraværsoppfølging, og at en HR-rådgiver i 2018 bisto med å gjøre en gjennomgang sammen med ledelsen av alle som hadde vært mye sykemeldt, for å finne de rette tiltakene.

Det går frem av undersøkelsen at det har vært mange ulike tilrettelegginger for ansatte på avdelingen over flere år, som for eksempel at ansatte ikke kan delta i svømming eller ledsage i taxi. Tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen viser til at dette har gjort det krevende å drifte avdelingen. HR i Lier kommune opplevde også at det store omfanget av tilrettelegginger gikk utover driften ved avdelingen.

Tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen forteller at et høyt sykefravær har vært belastende for avdelingen. Med et så høyt sykefravær og mange ulike tilrettelegginger for ulike ansatte, har det vært krevende jobb å få bemanningen til å gå opp. Tidligere avdelingsleder har hver morgen måtte gjennomgå bemanningslistene for å sikre at bemanningen var tilstrekkelig og forsvarlig. Avdelingen har måttet benytte vikarer i utstrakt grad (se delkapittel 4.5). Tidligere avdelingsleder opplever likevel ikke at driften har vært uforsvarlig i løpet av sin periode som avdelingsleder.⁷⁴

Kompetanse- og bemanningssituasjonen ved Hundremeterskogen siste skoleår

Det går frem av undersøkelsen at det våren 2020 kun var to pedagoger ved avdelingen, etter at en tredje sluttet på kort varsel. Som følge av at pedagogen sluttet måtte avdelingen omorganisere seg fra tre til to team. Elevene som den tredje pedagogen hadde ansvar for ble fordelt på teamene til de to gjenværende pedagogene. Ifølge avdelingsleder ved Miljøverkstedet på Tranby, som gikk inn som midlertidig avdelingsleder ved avdelingen høsten 2020, vurderte hun at det var for få pedagoger i forhold til antall elever ved avdelingen.

Det var også et høyt sykefravær ved avdelingen høsten 2020, som medførte stor bruk av vikarer. Det ble blant annet benyttet vikarer fra et bemanningsbyrå for å dekke vikarbehovet (omtales nærmere i kapittel 4.5). Den ustabile bemanningen var årsaken til at Hundremeterskogen 15. desember 2020 ble midlertidig stengt, på anbefaling fra hovedverneombud i kommunen og fungerende avdelingsleder ved Hundremeterskogen. Bakgrunnen for stengingen var at det ble vurdert at det ikke var en forsvarlig bemanning på avdelingen for å ivareta elevenes sikkerhet (også omtalt i kapittel 2.5).

Kommunen viser i verifisering til at de sentrale og de lokale smitteverntiltakene i forbindelse med pandemien har vært tydelige på at ansatte ikke skal jobbe i flere virksomheter, og at kommunen derfor ikke har kunnet flytte ansatte mellom virksomheter for å avhjelpe situasjonen ved avdelingen.

I intervju med ledelsen ved Tranby skole opplyses det om at det siden overføringen til Tranby skole 1. januar 2021 har vært fokus på å stabilisere avdelingen. Det er gjort tiltak for å styrke bemanningen, blant annet ved å ansette to spesialpedagoger og en miljøterapeut som starter i løpet av våren 2021. Det opplyses om fortsatt høyt sykefravær ved avdelingen, og at det vil ta tid å få gjennomført tiltak som kan hjelpe på sykefraværet. Ledelsen ved Tranby skole vurderer at avdelingen er på et forsvarlig nivå med tanke på barnas sikkerhet.

⁷⁴ Frem til oktober 2020.

Ifølge ansattoversikt for Hundremeterskogen, har avdelingen per mars 2021 to pedagoger i faste fulltidsstillinger og to pedagoger i fulltidsvikariat. Av de som er ansatt i pedagogstillinger, er to yrkesfaglærere med spesialpedagogikk (en av disse fullfører spes.ped. våren 2021), en er vernepleier med 1. og 2. avdeling spesialpedagogikk og en er lektor med master i pedagogisk-psykologisk rådgivning.

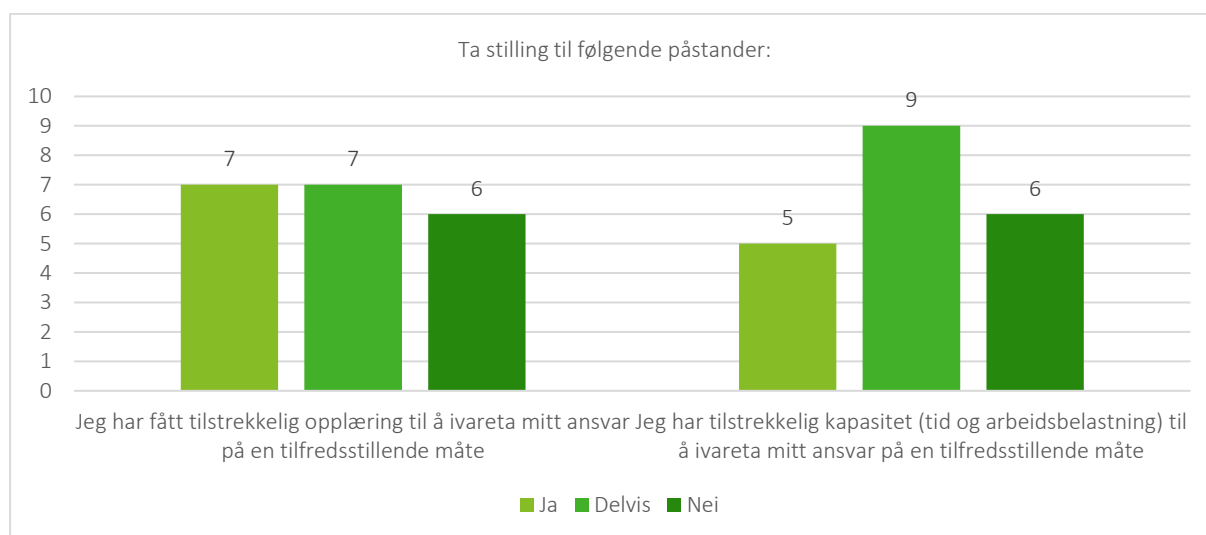
Avdelingen har åtte assistenter som jobber fulltid og fire assistenter som jobber deltid. Av assistentene har fem påbegynt fagutdanninger i barne- og ungdomsarbeid eller helsefagarbeid, men har ikke fagbrev. Av de resterende syv assistentene har ingen relevant høyere utdanning eller fagutdanning. I tillegg har avdelingen én miljøterapeut og tre barne- og ungdomsarbeidere. Disse har alle fullført relevante fagutdanninger/høyere utdanning.

Avdelingen har også per mars 2021 en fungerende avdelingsleder i 80 prosent stilling som er utdannet allmennlærer med fordypning i spesialpedagogikk, og har en master i ledelse.

Ansattes vurderinger av kompetanse og kapasitet

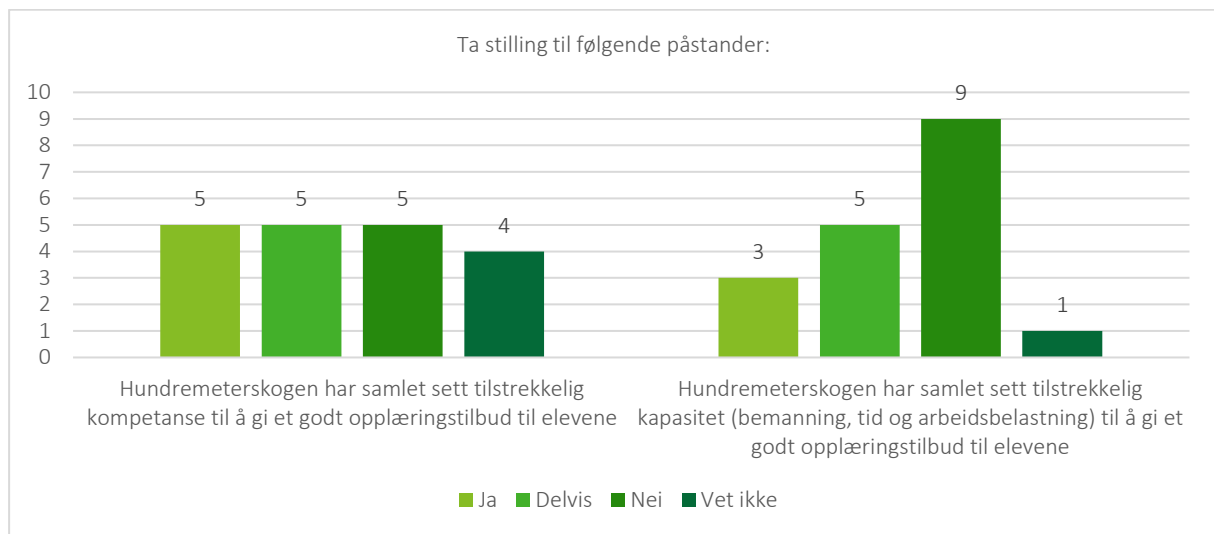
I spørreundersøkelsen til de ansatte ved Hundremeterskogen ble respondentene bedt om å vurdere om de har fått tilstrekkelig opplæring og om de har tilstrekkelig kapasitet til å ivareta sitt ansvar på avdelingen. Figur 7 viser at flertallet opplever at de bare delvis (9 respondenter) eller ikke (5 respondenter) har tilstrekkelig kapasitet i form av tid og arbeidsbelastning til å ivareta sitt ansvar. 7 respondenter svarer at de hhv. har eller delvis har fått tilstrekkelig opplæring, mens seks svarer nei.

Figur 7: Opplæring og kapasitet til ansatte ved Hundremeterskogen. N=20



Respondentene ble også bedt om å ta stilling til påstandene om Hundremeterskogen samlet sett har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å gi et godt opplæringstilbud til elevene (Figur 8). På spørsmålet om avdelingen har tilstrekkelig kompetanse, fordeler svarene seg jevnt mellom alle svaralternativene. Fem respondenter svarer *ja*, fem svarer *delvis*, og fem svarer *nei*. Fire svarer *vet ikke*. På spørsmålet om avdelingen har tilstrekkelig bemanning svarer ni *nei*, mens fem svarer *delvis* og tre svarer *ja*.

Figur 8: Ansattes vurdering av samlet kapasitet og kompetanse ved Hundremeterskogen. N= 19, N=18



Ansatte som har svart at de ikke eller bare delvis opplever at avdelingen har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse er bedt om å utdype svarene sine. I samtlige svar går det her frem at de ansatte vurderer at høyt sykefravær og underbemanning har gått ut over de ansattes kapasitet til å gi et godt opplæringstilbud til elevene. Det pekes også på at det generelt er få ansatte med fagkompetanse ved avdelingen. Noen mener at avdelingens lærere har lite erfaring fra skoleverket, og at dette har konsekvenser for deres forståelse for eksempelvis utarbeidelse av undervisningsplaner, IOP, kontakt med andre tjenester og samarbeid med foreldre.

Flere viser også til at avdelingen mangler spisskompetanse på områder som ASK, PODD og GRID, som flere av elevene benytter seg av, og at det mangler forståelse for barnas ulike diagnoser. Noen etterlyser flere muligheter for faglig påfyll og kompetanseheving for ansatte ved avdelingen, og det pekes på at den lave bemanningen har gjort det vanskelig å holde seg faglig oppdatert i arbeidstiden. Flere opplever at underbemanning har ført til utslitte og stressede ansatte, som igjen har gått utover evnen til å tilegne seg ny kompetanse.

I intervju med ansatte ved Hundremeterskogen kommer det også frem at det har vært en rekke enkelthendelser som involverer elever som ansatte har vurdert kunne ha utviklet seg til mer alvorlige hendelser. Et eksempel, som også er omtalt i bekymringsmeldingen til Statsforvalteren i februar 2020, er at en elev kom seg ut en ulåst dør ved avdelingen, uten tilsyn fra ansatte. Ansatte viser til at dette kunne fått alvorlige konsekvenser om eleven hadde klart å komme seg ut i en trafikkert vei som ligger rett ved skolen. Rektor ved Hallingstad opplyser i intervju å være kjent med hendelsen, og forteller at døren eleven kom seg ut gjennom ble stengt, og at det er gjort tiltak for å sikre at denne døren er låst.

Videre har ansatte i intervju uttrykt bekymring for at ansatte og vikarer uten opplæring i elevers diagnoser og sykdomsbilde er blitt satt til å være ansvarlig for elever med for eksempel epilepsi, uten å være kjent med prosedyren for å håndtere et eventuelt epilepsianfall.

Respondenter ble spurt om hva de opplever er sentrale årsaker til at Hundremeterskogen ikke har tilstrekkelig kompetanse og/eller kapasitet til å gi elevene et godt opplæringstilbud. I tillegg til underbemanning og høyt sykefravær pekes det her på mangel på ledelse og struktur i avdelingen. En respondent skriver at avdelingen er blitt driftet uten noe form for organisasjonskart, og uten noen form for rolleavklaringer. Begrepet «brannslukking» brukes av flere respondenter for å beskrive organiseringen av bemanning og opplæring ved avdelingen.

I spørreundersøkelsen til de ansatte ved Hundremeterskogen ble alle respondenter bedt om å beskrive eventuelle endringer som har skjedd knyttet til bemanning, kompetanse og kapasitet etter at Hundremeterskogen ble underlagt Tranby skole. På dette spørsmålet peker flere av respondentene på at det er blitt ansatt flere ved avdelingen, noe som har økt kapasiteten ved avdelingen. Det vises også til at avdelingen har fått faste ringevikarer som kjenner elevene godt. Det opplyses om at de ansatte har fått gjennomføre flere kurs, blant annet vergekurs. Videre opplever flere at skoledagen er blitt bedre organisert og forutsigbar og at flere rutiner er kommet på plass. Dette skal ha hatt en positiv effekt for både ansatte og elever ved avdelingen, ifølge flere av respondentene.

4.4.2 Vurdering

Som omtalt i kapittel 3.4 har ikke skolen ført noen oversikt over timetallet med spesialundervisning som er gjennomført for den enkelte elev, og det er derfor vanskelig for Deloitte å ettergå om elevene har fått det time-tallet med pedagog de har krav på. Deloitte mener likevel at funnene i undersøkelsen indikerer at Hundremeterskogen ikke har hatt tilstrekkelig personell med nødvendig pedagogisk kompetanse, både som følge av grunnbemanningen og høyt sykefravær, til å kunne gi alle elever ved avdelingen det tilbudet og timetallet med pedagog de har hatt vedtak om.

Det er Deloitte's vurdering at det har vært og er ansatte i undervisningsstillinger ved Hundremeterskogen som ikke har hatt den nødvendige utdannelsen for å oppfylle formelle kompetansekrav til å inneha en undervisningsstilling for den aktuelle elevgruppen. Kravene til kompetanse for undervisningspersonell går frem av forskrift til oppl. § 14. Forskriftens §14-2 viser hva slags formalkompetanse som kreves for å ansettes i undervisningsstilling på hhv. småtrinnet (1.- 4. klasse) og mellomtrinnet (5.-7. klasse). For mellomtrinnet åpnes det opp for at yrkesfaglærere og personer med universitets- og/eller høgskoleutdanning, som samlet sett utgjør minst 240 studiepoeng og har pedagogisk utdanning, kan undervise i fag/på fagområde der vedkommende har minst 30 studiepoeng relevant utdanning.

På bakgrunn av oversikten fra Lier kommune fremgår det at de ansatte i undervisningsstilling ved avdelingen har enten yrkesfaglærerutdanning eller universitets- og/eller høgskoleutdanning. Det er Deloitte's vurdering at ansatte i undervisningsstillinger ved Hundremeterskogen ikke oppfyller kravene til kompetanse for å undervise på småtrinnet, da de ikke innehar en av de nødvendige lærerutdanningene som kreves ifølge forskriften. Slik Deloitte vurderer det oppfyller de ansatte kravene til kompetanse for å undervise på mellomtrinnet, gitt at de underviser i fag der de har minst 30 studiepoeng. Det går ikke frem av dokumentasjon fra kommunen at disse ansatte er knyttet opp mot mellomtrinnet og underviser i slike fag. Dette medfører at avdelingen ikke har hatt nødvendig pedagogisk personell for å ivareta elevenes opplæring.

Deloitte viser til opplæringsloven § 5-5 tredje ledd som sier at krav til kompetanse kan «fråvikast i vedtak om spesialundervisning dersom ei konkret vurdering av eleven og den spesialundervisninga som skal bli gitt, tilseier det». Udirs veileder til spesialundervisning viser til at et slikt unntak må være hjemlet i enkeltvedtaket om spesialundervisning og at det ikke kan ha økonomiske grunner, men må være faglig og pedagogisk begrunnet.⁷⁵ Ingen slike unntak fra kompetansekravene går frem av elevene ved Hundremeterskogens enkeltvedtak om spesialundervisning.

Det går frem av undersøkelsen at undervisningen ved Hundremeterskogen er i stor grad blitt gjennomført av assistenter. Ansatte som ikke er ansatt i undervisningsstillinger skal ifølge opplæringsloven § 10-11 ikke ha ansvaret for opplæring, men kan hjelpe til i opplæringen dersom de får nødvendig veiledning. Undersøkelsen viser at den lave andelen pedagoger ved avdelingen i perioder har redusert muligheten og tiden til å veilede assistentene i gjennomføringen av undervisningsopplegg, og Deloitte mener derfor at assistentene ikke alltid har fått tilstrekkelig veiledning til å gjennomføre undervisningsopplegg. Deloitte vil vise til Udirs veileder om spesialundervisning som presiserer at skolen ikke kan benytte en assistent som lærer, og understreke viktigheten av at det legges til rette for god veiledning av assistenter.

Lier kommune har ingen formelle krav til hva slags formal- eller realkompetanse assistenter som skal arbeide ved en forsterket avdeling skal inneha. Basert på de utfordringer knyttet til kompetanse og bemanning som fremkommer i undersøkelsen mener Deloitte at kommunen bør vurdere å definere krav til kompetanse for assistenter som skal arbeide ved en forsterket avdeling.

Det går frem av undersøkelsen at det har vært få muligheter for kompetanseheving for denne gruppen ansatte ved Hundremeterskogen. Deloitte vurderer at assistenter ved Hundremeterskogen ikke har fått tilstrekkelig videreutdanning eller kompetanseheving for å kunne ivareta de faglige behovene elevene har som er beskrevet i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak. Dette må også sees i sammenheng med manglende systematisk kompetansearbeid, som omtalt i kapittel 4.3.

Elever med behov for ASK har rett til opplæring i disse verktøyene jf. opplæringsloven § 2-16. Deloitte viser til at det har vært store mangler i de ansattes kompetanse når det gjelder Alternativ Supplerende Kommunikasjon (ASK), og at det heller ikke er blitt iverksatt tilstrekkelige kompetansehevende tiltak for å sikre at ansatte kan tilegne seg den nødvendige kompetansen på dette. Flere elever har hatt arbeid med ASK som en sentral anbefaling i sine sakkyndige vurderinger, og som ligger til grunn for enkeltvedtaket om spesialundervisning, og det er Deloitte's

⁷⁵ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endra 11.01.2021. Kapittel 2.7 Krav til lærerkompetanse og bruk av assistenter.

vurdering at skolen ikke har klart å møte kompetansekrav i sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak på dette området. Deloitte mener at elevenes rett jf. opplæringsloven § 2-16 derfor ikke har blitt oppfylt.

Det blir i undersøkelsen vist til at kommunens modell for tildeling av midler til Hundremeterskogen ifølge skolen ikke har gitt tilstrekkelig stabilitet og forutsigbarhet i driften av avdelingen, noe som har gjort det krevende å bygge opp et tilfredsstillende kompetansemiljø.⁷⁶ Det blir også vist til at skolen ikke har opplevd å kunne ansette det personellet de ønsker ut fra skolens vurdering av kompetansebehov ved avdelingen, blant annet som følge av kommunens retningslinjer for interne ansettelser ved overflødighet. Deloitte vil understreke at retten til spesialundervisning er en individuell rett, og at skoleeier ikke kan avvise elevens individuelle rett til spesialundervisning eller begrense spesialundervisningen med begrunnelse i eksempelvis manglende økonomiske ressurser.⁷⁷ Deloitte vil understreke at kommunen er ansvarlig for å sørge for at de forsterkede avdelingene har rammer som er nødvendige for å oppfylle elevenes rettigheter, herunder krav til nødvendig kompetanse.

Deloitte observerer at den ustabile bemanningen og det daglige arbeidet for å sikre tilstrekkelig bemanning ved avdelingen har bidratt til stor slitasje på både ledelse og ansatte. Pandemien har gjort arbeidet med å sikre stabil bemanning enda mer krevende. Stort sykefravær, og til tider få ansatte på jobb med ansvar for mange barn, har skapt sårbare situasjoner. Det vises i undersøkelsen til flere hendelser som potensielt kunne utviklet seg til å bli en større fare for elevene eller de ansattes sikkerhet. På bakgrunn av de beskrivelser som går frem av undersøkelsen mener Deloitte det indikerer på at driften ved avdelingen i perioder har vært uforsvarlig.

Elevgruppen ved Hundremeterskogen er en gruppe elever hvor mange har behov for stabilitet og forutsigbarhet i hverdagen. Deloitte mener det er grunn til å tro at den ustabile bemanningen ved avdelingen kan ha fått negative konsekvenser for elevenes utvikling og opplæring.

4.5 Bruk av vikarer med nødvendig kompetanse

4.5.1 Datagrunnlag

Bruk av vikarer med nødvendig kompetanse

Lier kommune har ikke etablert felles rutiner og retningslinjer for rekruttering og bruk av vikarer, og krav til vikarers kompetanse. Kommunens *rekrutteringsstrategi* for lærere omtaler rekruttering av vikarer i forbindelse med at de anbefaler *strategisk bruk av vikarer* som en viktig rekrutteringsarena for lærere. Kommunen har felles rutiner når det gjelder forhold som arbeidsavtale, innhenting av politiattest, osv., men ansvaret for å rekruttere og gjennomføre rutinene ligger, som omtalt i kapittel 4.4, til virksomhetsleder. HR bekrefter i intervju at det er virksomheten som er ansvarlig for all rekruttering, inkludert eventuell bruk av bemanningsbyrå. Det opplyses om at det ikke foreligger felles overordnede retningslinjer for bruk av bemanningsbyrå for skoler i Lier kommune.

På grunn av høyt sykefravær i avdelingen over lengre tid har det vært utstrakt bruk av vikarer for å dekke bemanningsbehov i Hundremeterskogen, særlig siste to skoleår. Dette kommer frem og bekreftes i flere av intervjuene som er gjennomført i forbindelse med undersøkelsen. Høsten 2020 valgte skolen, etter råd fra kommunalsjef, å benytte et bemanningsbyrå for å skaffe tilstrekkelig med vikarer til Hundremeterskogen.

I intervju forteller rektor ved Hallingstad at ledelsen ved skolen og avdelingen har jobbet mye med å prøve å skaffe kvalifiserte vikarer til avdelingen. Tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen forteller at avdelingen har hatt en del faste vikarer, men at vedkommende selv også har gått inn som vikar for å sikre at det var nok ansatte på jobb. Kommunen opplyser at tidligere avdelingsleder ikke hadde fastsatt undervisningstid på avdelingen fordi vedkommende skulle trå inn som vikar ved behov. Videre pekes det på at elever med særlige behov, f.eks. med behov for sondeemat, aldri hadde vikarer. Dette ble ifølge rektor og tidligere avdelingsleder kvalitetssikret gjennom at bemanningen ble gjennomgått hver morgen av avdelingsleder og kontaktlærerne. Tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen opplever at avdelingen med bruk av vikarer har fått dekket det meste av behovet. Har det vært «krise» har avdelingen lånt folk fra vanlig skole for å få det til å gå rundt. Tidligere avdelingsleder opplever at driften ikke har vært uforsvarlig i løpet av sin periode som avdelingsleder.⁷⁸

Tillitsvalgt for assistentene ved Hundremeterskogen forteller at det har vært mange ulike vikarer inne på avdelingen, og at flere har sluttet kort tid etter oppstart. Hun opplever at mange av vikarene som er blitt satt inn på avdelingen ikke har hatt nødvendig kompetanse eller forståelse for hvordan man jobber med barn med spesielle behov. En representant for foreldre forteller at det har vært utstrakt bruk av vikarer og mange nye ansikter for barna, og enkelte barn skal ha vært mer eksponert for vikarer enn andre. Vedkommende opplever at

⁷⁶ Deloitte har ikke gjort en selvstendig gjennomgang av budsjett og regnskap for Hundremeterskogen.

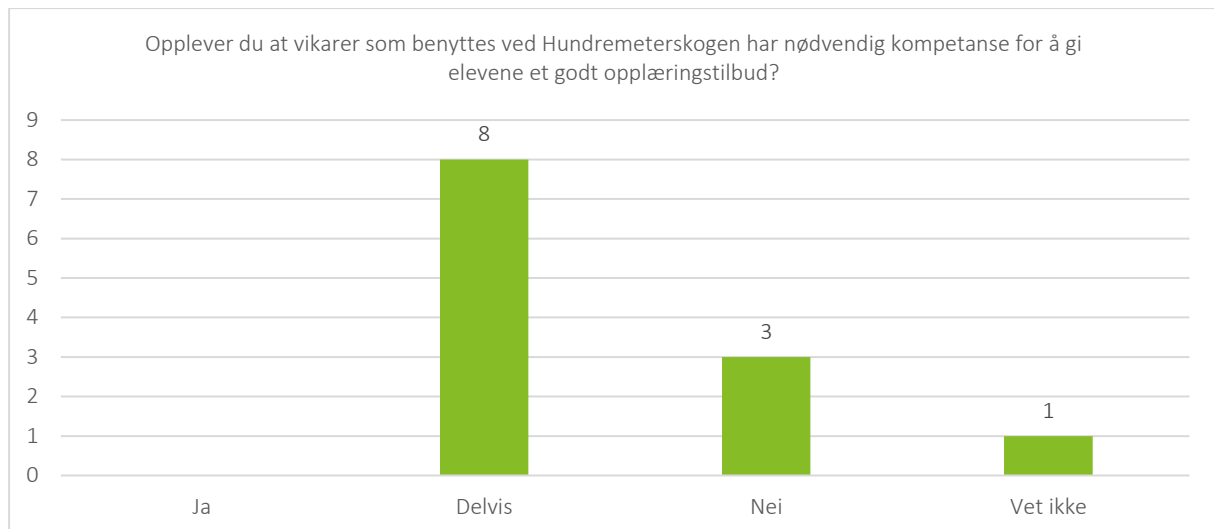
⁷⁷ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 2.1.

⁷⁸ Frem til oktober 2020.

det har vært et ustabilt personale ved avdelingen, og at dette har hatt store konsekvenser for flere av barna som har behov for stabilitet og forutsigbarhet.

Faste ansatte ved Hundremeterskogen ble i spørreundersøkelsen til ansatte spurt om de opplever at vikarer som har blitt benyttet ved avdelingen har nødvendig kompetanse for å gi elevene et godt opplæringstilbud. Som det fremgår av Figur 9 svarer flertallet (8 respondenter) *delvis*, og et mindretall svarer *nei* (3 respondenter) eller *vet ikke* (1 respondent). Ingen respondenter svarer *ja*.

Figur 9: Vikarbruk og kompetanse ved Hundremeterskogen. N=12



I et åpent spørsmål ble faste ansatte spurt hvilken kompetanse de opplever at vikarene mangler. På dette er det flere som svarer at vikarer ofte ikke har kompetanse eller tidligere erfaring med å arbeide med barn med spesielle behov. Det vises også til at vikarer generelt får dårlig opplæring, og flere viser til at det skal ha vært tilfeller av at vikarer ikke skal ha fått beskjed om at de skulle vikariere på en forsterket avdeling før oppstart.

I verifiseringen opplyser kommunen at skolen ved ansettelse av vikarer alltid har gitt informasjon om hva slags avdeling det dreier seg om. Også høsten 2020 hvor de for første gang var nødt til å bruke vikarbyrå grunnet høyt sykefravær, ga skolen vikarbyrået beskjed om dette. I følge kommunen fikk alle også ytterligere informasjon ved oppmøte første dag.

Ved overgangen til Tranby skole har skolen valgt å ikke videreføre bruken av bemanningsbyrå. Dette begrunner ledelsen ved skolen med at elevene trenger stabilitet og trygge voksne rundt seg, og at det kan være uforvarlig å ha så mange ulike vikarer på avdelingen som ikke kjenner elevenes diagnoser og behov. I dag har Hundremeterskogen to ringevikarer de bruker. Disse har fått opplæring av en spesialpedagog, og har fulgt ansatte på jobb for å lære om de ulike elevene sine behov. Disse vikarene kan ifølge ledelsen benyttes overfor de fleste elever, med unntak av dem med størst atferdsutfordringer.

Opplæring av nyansatte og vikarer

I Lier kommune ligger ansvaret for opplæring av nyansatte til virksomhetene. Alle nyansatte skal ha den samme opplæringen. Det skilles ikke mellom vikarer eller ansatte på heltid/deltid når det gjelder opplæringen av nyansatte. I Lier kommunes *rekrutteringsstrategi* går det frem at alle nyansatte lærere i Lier-skolen får et to dagers introduksjonskurs før skolestart.⁷⁹ Dag én er rektors ansvar og dag to er skoleeiers ansvar. Dette er felles for alle nyansatte lærere på alle skoler. Nyansatte lærere deltar på totalt tre samlinger i regi av skoleeier i løpet av sitt første skoleår. Rekrutteringsstrategien gjelder kun for lærere, og rekruttering til forsterket avdeling eller til spesialundervisning omtales ikke spesifikt. Ansatte i skolen med andre bakgrunner, som for eksempel assistenter, miljøarbeidere eller andre med fagbrev, er ikke omfattet av rekrutteringsstrategien.

Det går frem av undersøkelsen at Hundremeterskogen ikke har hatt noen skriftlig rutine for opplæring av nyansatte og vikarer. Avdelingen har hatt en vikarperm som nyansatte har fått, der det også er skrevet om elevenes diagnoser. Tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen viser til at vikarer har fått opplæring gjennom at de har blitt introdusert for avdelingen og elevene, fått informasjon om hvilke type elever det er, hvilke diagnoser de har og hva som forventes av bl.a. stell, ved utagering osv. Opplæringen har handlet mye om å «gå

⁷⁹ Lier kommune. Rekrutteringsstrategi. Ikke datert. Side 10.

dobbelt», dvs. å jobbe sammen med noen som kan systemet og rutinene rundt eleven. Rektor ved Hallingstad skole opplever at vikarer har fått opplæring og oppfølging, og at vikarer alltid fikk tildelt personer de kunne spørre om de lurte på noe.

Tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen er også kjent med at noen ansatte opplever at den opplæringen som har vært av vikarer ikke har vært god nok, f.eks. knyttet til medisinsk kompetanse. Dette ble undersøkt med helsesykepleier som vurderte at opplæringen vikarer fikk var tilstrekkelig. Den tidligere avdelingslederen opplever ikke at vikarer har manglet kompetanse eller at det har vært uforsvarlige situasjoner med vikarer ved avdelingen i løpet av den tiden vedkommende var avdelingsleder.

I spørreundersøkelsen til de ansatte ved Hundremeterskogen, ble alle som oppga at de var vikarer/midlertidig ansatte stilt spørsmål om hva slags opplæring de fikk/ikke fikk da de begynte ved Hundremeterskogen. På dette spørsmålet svarer samtlige at de fikk ulike grader av opplæring: Noen opplever at de fikk god og tilstrekkelig opplæring, mens andre opplever at opplæringen ble begrenset på grunn av kapasitetsutfordringene ved avdelingen som ikke ga tid for utstrakt opplæring. Vikarer savner spesielt grundig opplæring i de ulike elevene, deres unike behov og diagnoser.

4.5.2 Vurdering

Lier kommune har ingen overordnet system eller rutine for rekruttering og bruk av vikarer for skolene generelt eller for de forsterkede avdelingene spesielt. Lier kommune har ikke etablert noen formelle kompetansekrav for vikarer, eller ved bruk av bemanningsbyrå. Deloitte vil peke på at ved bruk av bemanningsbyrå vil en sentral problemstilling være å avklare ansvarsfordelingen mellom skolen og bemanningsbyrå når det gjelder å sikre at vikarer har nødvendig kompetanse for å ivareta behovene elevene ved avdelingen har. Deloitte mener at mangel på overordnede system og rutiner for bruk av vikarer ved de forsterkede avdelingene i kommunen øker risikoen for at det rekrutteres vikarer uten den nødvendige kompetansen.

Det hevdes i undersøkelsen at flere vikarer har manglet kompetanse på barn med spesielle behov. Deloitte vil påpeke at selv om det ikke foreligger formelle krav til vikarer i Lier kommune er det viktig at det rekrutteres vikarer som kan ivareta de oppgaver som vikaren skal dekke.

Undersøkelsen viser at å ivareta bemanningssituasjon og sikre et tilstrekkelig antall ansatte på jobb har vært en krevende oppgave som har tatt mye tid og kapasitet for ledelsen ved avdelingen og skolen. Over lengre perioder har den tidligere avdelingslederen ved Hundremeterskogen selv måtte gå inn som vikar på avdelingen. Deloitte mener at dette har medført at avdelingsleder ikke har fått tid til å ivareta flere sentrale oppgaver knyttet til driften av avdelingen og sikre kvalitet i opplæringstilbudet til elevene.

Deloitte viser til at det har vært utstrakt brukt av vikarer ved Hundremeterskogen, og at det har vært høy utskiftning av vikarer. Høy utskiftning av personell kan etter Deloittes vurdering ha hatt negative konsekvenser for elevenes læringsmiljø og trivsel. Deloitte vurderer det som sannsynlig at den store vikarbruken for elevene med særskilte behov for stabilitet og forutsigbarhet i skolehverdagen kan ha større hatt negative konsekvenser enn for øvrige elever.

Stort utskifte av vikarer stiller også store krav til stadig opplæring og veiledning av nye vikarer, og vil kunne medføre betydelig merarbeid for ansatte som skal være ansvarlig for opplæring.

Undersøkelsen viser at det ikke foreligger skriftlige rutiner for opplæring av vikarer/nyansatte ved Hundremeterskogen. Opplæring har i stor grad funnet sted gjennom skolehverdagen ved at vikarer har «skygget» andre ansatte. Denne typen opplæring er verdifull for å tilegne seg praktisk kunnskap og forståelse for elevens behov, men Deloitte vil understreke at det for en elevgruppe med så store og særegne behov også er viktig å sikre at vikarer og nyansatte også får skriftlig informasjon som sikrer at den ansatte er gjort kjent med nødvendige system, rutiner og prosedyrer. Etter Deloittes mening utgjør mangelen på skriftlige rutiner for opplæring en risiko for at barn med til dels svært spesifikke og komplekse diagnoser ikke blir ivaretatt på en god nok måte ved stor vikarbruk. Ut fra funnene i undersøkelsen er det Deloitte vurdering at det ikke har vært tilstrekkelig system eller rutiner ved avdelingen som sikrer at vikarer gjøres kjent med elevens sykdomsbilde, diagnoser og ev. behandling det er nødvendig at ansatte med ansvar for barnet er kjent med, som for eksempel epilepsidiagnoser.

4.6 System for å sikre gyldig kontrakt og politiattest ved ansettelse

4.6.1 Datagrunnlag

Lier kommunes rutine for ansettelser, arbeidsavtale og innhente politiattest er beskrevet i kommunens rutinedokumentet for *tilsetninger i skolen*.⁸⁰ Ansvar på alle disse områdene er delegert virksomhetsleder. Rutinen viser at arbeidsavtalen skal inngås mellom virksomhetsleder og den som tilsettes, og at den skal være inngått før tiltredelse. I arbeidsavtalen skal det krysses av for at den som ansettes har akseptert og lest regler om blant annet politiattest, taushetserklæring og arbeidsreglement. Virksomheten skal ifølge rutinen oversende arbeidsavtalen til HR-avdelingen. Ved nyansettelser skal «sjekkliste ved ansettelser» fylles ut av virksomhetsleder og legges ved personalmappen til den enkelte ansatte.⁸¹ Sjekklisten inkluderer blant annet et punkt hvor virksomhetsleder må krysse av for at politiattest er levert, kontrollert og godkjent. Utover denne sjekklisten er det ikke etablert øvrige kontrollmekanismer i kommunen for å sikre etterlevelse av rutinen.

Det presiseres av HR at myndighet og ansvar for ansettelser, inkludert ansvar for å sikre at alle formelle krav er på plass ved ansettelse, er delegert til virksomhetsleder. HR har dermed ikke noe særskilt ansvar for å følge opp at virksomhetene gjør det de skal på dette området. HR opplever at de har gode rutiner og systemer for ansettelser, og anser disse som godt forankret ved de ulike virksomhetene. Det går frem av intervju med HR at det har vært diskutert om HR burde ha oversikt over alle arbeidsavtaler, noe som kunne gitt en større kontroll, men at dette ikke har vært ansett som nødvendig gitt styringsmodellen i Lier kommune.

I undersøkelsen har det blitt hevdet at det har vært tilfeller av at ansatte ved avdelingen har manglet arbeidsavtale. HR opplyser i intervju at de ikke er kjent med at ansatte har manglet arbeidsavtale ved Hundremeterskogen.

Da avdelingsleder ved Miljøverkstedet på Tranby gikk inn som midlertidig avdelingsleder på Hundremeterskogen i desember 2020 var det problemer med riktig utbetaling av lønn til de ansatte, og det var et etterslep gjennom de tre siste månedene. Det ble da oppdaget at seks ansatte hadde en tilkallingsvikar-avtale (på timebasis), og en avtale i form av et ark hvor det var beskrevet varigheten av ansettelsesforholdet, eksempelvis at den ansatte skulle jobbe 100 prosent i en gitt periode. Disse vikarene var på det tidspunktet en del av den faste bemanningen rundt elevene. Det ble sørget for at de ansatte fikk et formalisert (syke)vikariat på 6 mnd.

Ledelsen ved Tranby skole forteller at det var stor variasjon i hvilken type arbeidsavtale de ansatte var ansatt på da avdelingen ble underlagt Tranby. Mange var ansatt midlertidig, eksempelvis som timelønnet vikar. Hovedtillitsvalgt for Fagforbundet opplyser i intervju om at forbundet mener det har vært dårlige prosesser for ansettelser ved Hundremeterskogen. Blant annet skal flere ansatte ha gått over flere år med midlertidig ansettelse.

Det går frem av undersøkelsen at det ved ett tilfelle ikke har foreligget politiattest ved ansettelse for en ansatt ved Hundremeterskogen, og at den ansatte skal ha begynt å jobbe på avdelingen uten at attest var fremvist. Tillitsvalgt ved Hundremeterskogen opplever at avdelingen ikke har hatt god nok praksis for å etterspørre politiattest. Ifølge skolen skal det bare ha skjedd ved ett tilfelle at en ansatt ved avdelingen ikke har fremvist politiattest før oppstart.

HR forteller i intervju at de ikke har inntrykk av at det skjer ofte at de formelle kravene, som for eksempel politiattest, ikke er i orden, men det gjøres ikke systematisk kontroll av dette i kommunen. I det konkrete tilfellet der politiattest manglet, ble dette ordnet opp i så snart HR fikk vite om det. Attesten ble da fremlagt og var i orden.

4.6.2 Vurdering

Lier kommune har en sjekkliste ved ansettelser som skal fylles ut av virksomhetsleder hvor det skal krysses av for at politiattest er blitt innhentet. Deloitte vurderer at dette er en rutine som, hvis brukt, bidrar til å sikre at formelle krav er på plass i en ansettelse. Deloitte vil likevel påpeke at det fra kommunenivået ikke er noen form for kontroll som sikrer at denne sjekklisten blir brukt av virksomhetene. Det fremgår av undersøkelsen at det i ett tilfelle ved Hundremeterskogen ikke ble innhentet politiattest for en ansatt, og at dette ble oppdaget som følge av at ansatte meldte fra. Dette er et brudd på krav i opplæringsloven om innhenting av politiattest, og Deloitte mener at det er viktig at kommunen har systemer som sikrer at krav om innhenting av politiattest alltid blir etterlevd.

I undersøkelsen kommer det frem at ansatte som har vært tilkallingsvikarer i praksis har arbeidet i fulltidsvikariat uten at dette har vært formalisert. Lengde og omfang av disse vikariatene har vært definert i form av et håndskrevet ark, og ikke i en formell kontrakt, noe Deloitte mener ikke er tilfredsstillende. Deloitte mener at skolen ikke har hatt gode nok rutiner for å sikre at ansattes arbeidsforhold er i tråd med krav i regelverket. Det er risiko for at

⁸⁰ Lier kommune. Tilsetninger i skolen. Datert 20.06.2019.

⁸¹ Lier kommune. Sjekkliste ved ansettelser. Ikke datert.

arbeidstakere mister (lov- og/eller tariffestede) rettigheter når ikke arbeidsgiver sørger for å formalisere det reelle arbeidsforholdet i en arbeidskontrakt som følger bestemmelsene om krav til innhold jf. § 14-6 i arbeidsmiljøloven.

5 Internkontroll

5.1 Problemstilling

I dette kapittelet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

- ***I hvilken grad er det etablert systemer og kultur som sikrer at drift og tjenestetilbud ved Hundremeterskogen er tilfredsstillende, og at svikt og mangler avdekkes og håndteres (internkontroll)?***
 - *I hvilken grad er det etablert et tilstrekkelig kontrollmiljø ved Hundremeterskogen? Under dette:*
 - *Er det etablert en tydelig fordeling av ansvar og myndighet når det gjelder avdelingens drift og tjenestetilbud?*
 - *I hvilken grad blir tjenestene fulgt tilstrekkelig opp på alle ledelsesnivå for å sikre forsvarlige tjenester?*
 - *Er det etablert et kontrollmiljø som tydeliggjør og legger til rette for ønsket atferd, holdninger og kultur i enheten?*
 - *I hvilken grad er det gjennomført risikovurderinger for å avdekke hvor i tjenestene det er risiko for svikt og mangelfulle tjenester?*
 - *I hvilken grad er det etablert system og rutiner for å sikre forsvarlige tjenester og etterlevelse av krav i regelverket knyttet til sentrale arbeidsprosesser? Herunder eksempelvis*
 - *Sakkyndig vurdering og enkeltvedtak*
 - *Utarbeidelse av IOP og årlig vurdering av spesialundervisningen*
 - *Gjennomføring av spesialundervisning*
 - *Informasjon og samarbeid med foresatte*
 - *Bemanning og kompetanse*
 - *I hvilken grad er det etablert systemer for melding og oppfølging av avvik, herunder avvik knyttet til bemanning, kompetanse, tjenestetilbudet mv.?*

5.2 Kontrollkriterier

Kommuneloven kapittel 25, som trådte i kraft 1. januar 2021, inneholder tydelige bestemmelser knyttet til kommunens internkontroll. § 25-1 spesifiserer at:

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.

Bestemmelsene om internkontroll i kommuneloven § 25 erstatter blant annet den tidligere bestemmelsen om forsvarlig system i opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Udir viser til at det tidligere kravet om forsvarlig system «var knyttet til å vurdere etterlevelse av regelverket, og korrigere eventuell manglende etterlevelse», mens kommunelovens nye bestemmelser skal «bidra til å forebygge og hindre regelverksbrudd, og sikre at regelverksbrudd blir oppdaget og korrigert».⁸² Målet med internkontrollen er å sikre at elevene får opplæring i henhold til regelverket, og at de får oppfylt sine rettigheter.

⁸² Udir.no. Krav om internkontroll. Sist endret 11.03.2021.

God internkontroll handler i stor grad om å sikre systematisk arbeid, god organisering og dokumentasjon, arbeidsmetoder og samhandling som kan forebygge både lovbrudd og uønskede hendelser. Det kommunale internkontrollarbeidet kan for eksempel dreie seg om:

- Å gjennomføre risikovurderinger i kommunens virksomheter for å avdekke om det er bestemte prosesser eller oppgaver der det er stor risiko for at det kan inntreffe feil eller mangler (både brudd på regelverk eller mangler som går utover drift og kvalitet i tjenestetilbud),
- Å utarbeide rutiner som tydelig definerer hvordan virksomheten skal arbeide for å sikre at disse feilene og manglene ikke inntreffer, og
- Å etablere en arbeidskultur (kontrollmiljø) som sikrer at alle ledere og ansatte forstår viktigheten av å benytte rutiner som er etablert for å unngå at feil og mangler oppstår, og at tjenestene holder den ønskede kvaliteten.

Arbeidsmiljø og medvirkning

I arbeidsmiljøloven § 3-1 blir det slått fast at for å sikre at helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten.

Arbeidsmiljøloven setter videre krav til at arbeidsgiver skal sikre et forsvarlig arbeidsmiljø. § 4-1 peker blant annet på at: «arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd.»

Arbeidsmiljøloven § 4-3 stiller krav til det psykososiale arbeidsmiljøet, herunder at:

- (1) Arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas.
- (2) Arbeidet skal søkes utformet slik at det gir mulighet for kontakt og kommunikasjon med andre arbeidstakere i virksomheten.
- (3) Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden.
- (4) Arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre.

Arbeidsmiljøloven § 2-3 omhandler arbeidstakers medvirkningsplikt, og stadfester bl.a. at:

Arbeidstaker skal medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Arbeidstaker skal delta i det organiserte verne- og miljøarbeidet i virksomheten og skal aktivt medvirke ved gjennomføring av de tiltak som blir satt i verk for å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø.

Arbeidsgiver skal sikre at arbeidstakerne skal medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske HMS-arbeid.

Se vedlegg 2 for utfyllende kontrollkriterier.

5.3 Kontrollmiljø

5.3.1 Datagrunnlag

Overordnede målsettinger

Målsettinger og satsningsområder for Lierskolen er fastsatt i handlingsplanprogrammet for Lier kommune 2021-2024. Et av de prioriterte innsatsområdene i handlingsplanen er at «Lier skal ha helsefremmende og inkluderende barnehager og skoler som gir de beste muligheter for læring og sosial utvikling». Lier kommune har en kvalitetsplan for skole som nå revideres. Av *Kvalitetsplan for Lierskolen 2016-2020* går det frem at Lierskolens visjon er *fundament for livet, springbrett til verden*. Det er også fastsatt et overordnet mål for om at Lierskolen skal gi den enkelte elev de beste muligheter for faglig og sosial utvikling.⁸³

Det går frem av *Tilstandsrapport for kvalitet i Lierskolen for skoleåret 2019-2020* at Lier kommune er opptatt av «at det er en rød tråd fra handlingsprogrammet, til kvalitetsplan for skole og til skolens resultatavtale/virksomhetsplan».

⁸³ Lier kommune. Kvalitetsplan for Lierskolen 2016-2020.

I virksomhetsplan for Hallingstad skole 2020 inkluderer de overordnede målene for Lierskolen. Det er også fastsatt egne mål for virksomheten i perioden, herunder at det skal jobbes for «at Hundremeterskogen skal bli en avdeling som fungerer best mulig».

Kommunens kvalitetssystem

Kommunen har et digitalt kvalitetssystem – Risk Manager – som samler felles rutiner og planer som skal bidra til kvalitet i tjenestene.⁸⁴ Kvalitetssystemet inneholder felles rutiner for skolene, samt et område som skolene benytter for egne lokale rutiner og planer. Virksomhetsleder er jf. lederavtalen ansvarlig for å holde sider tilknyttet virksomheten i kvalitetssystemet oppdatert og at disse revideres jevnlig.⁸⁵

Lier kommune gjennomført i 2017 et organisasjonsutviklingsarbeid hvor blant annet krav til internkontroll jf. den nye kommuneloven var et av områdene de jobbet med å forbedre. Kommunedirektør peker på at det gjennom dette arbeidet ikke ble identifisert mangler i kvalitetsoppfølgingssystemet for skolene.

I forbindelse med dette arbeidet ble det laget en prosjektrapport med anbefalinger til forbedringer i internkontrollsystemet i kommunen. Et av tiltakene i rapporten var å gjennomføre egne internrevisjoner, noe kommunedirektøren ønsker å gjennomføre i større grad enn i dag. Et annet område var knyttet til å forbedre rapportering på kvalitet i tjenestene. Siste reviderte versjon av prosjektrapporten ble vedtatt i januar 2020. Den er ifølge kommunedirektøren ikke fullt ut iverksatt på grunn av covid-19-situasjonen, men kommunen har laget en ny kvalitetspolicy og et nytt avvikssystem via app (omtales nærmere i kapittel 5.6). Den nylig utarbeidede kvalitetspolicyen skal være ledelsens sentrale styringsdokument for kommunens ledelsessystem for kvalitet. Det fremgår av kvalitetspolicyen for Lier kommune at den skal hjelpe alle ansatte til å jobbe mot kommunens målsettinger og satsningsområder, som fastsatt i kommunens overordnede planer.⁸⁶

Kommunedirektør forteller i intervju at det er behov for å forbedre det digitale kvalitetssystemet, da det er utfordringer med at eksempelvis lærere må benytte et annet system enn de benytter til e-post o.l. for å logge seg inn i kvalitetssystemet. Dette gjør at det for noen kan være utfordringer med å komme inn i systemet.

Ansvarsfordeling mellom kommunedirektør og virksomhetsnivå

Kommunedirektøren kan i samsvar med delegasjonsbestemmelsene i Lier kommune gi andre tjenestemenn fullmakt til å fatte avgjørelser på sine vegne (intern delegasjon). Det går frem av intervju at de ulike kommunalsjefene har kommunedirektørens fullmakter i sin linje. Alt som er skoleeiers ansvar er delegert til **kommunalsjef for oppvekst**. Det går frem av intervju at kommunedirektør ikke går inn og styrer kommunalsjefenes områder, men har en mer veiledende og rådgivende rolle overfor kommunalsjefene når det er behov for bistand. Ansvarsfordelingen og delegering av ansvar fra kommunedirektør til kommunalsjef for oppvekst er ikke skriftliggjort.

Kommunen opplyser om at Lier er en to nivå-kommune hvor ansvar for drift og tjenestekvalitet er delegert til virksomhetsnivå. Rektor på skolen er virksomhetsleder. Lier kommune har en lederavtale for **virksomhetslederne innen oppvekst** som blant annet omhandler ansvars- og myndighetsområder. Lederavtalen beskriver virksomhetsleders resultatansvar, arbeidsgiveransvar, personalansvar, økonomiansvar og utviklingsansvar.⁸⁷ Det fremgår av lederavtalen at virksomhetsleders resultatansvar innebærer:

- Å oppfylle de mål som er satt for enhetens ansvarsområde, som fastsatt i:
 - budsjett/handlingsprogram og øvrige politiske vedtak
 - mål for virksomheten og lederavtale
- Ansvar for kvalitet og omfang av det som produseres i enheten
- Ansvar for ROS-analyse, internkontroll og for at sider tilknyttet virksomheten i kvalitetssystemet er oppdatert/jevnlig revidert.
- Ansvar for å melde fra til kommunalsjef ved avvik eller behov for nye tiltak så snart som mulig etter at dette er kjent (budsjett, fremdrift, kapasitet mv.) med vurdering av mulige tiltak og konsekvenser innenfor virksomheten, for om mulig å løse avviket.

⁸⁴ Lier kommune. *Tilstandsrapport for kvalitet i Lierskolen - skoleåret 2019-2020 - kapittel 3*.

⁸⁵ Lier kommune. Lederavtale oppvekst.

⁸⁶ Lier kommune. Stadig bedre. Kvalitetspolicy for Lier kommune. Vedtatt i kommunedirektørens ledergruppe 13.01.2021.

⁸⁷ Lier kommune. Lederavtale oppvekst.

Arbeidsgiveransvaret innebærer blant annet å representere arbeidsgiver i saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte, og å aktivt følge opp kommunens arbeidsgiverstrategi, og arbeidsgiver- og lønnspolitikk.

I henhold til delegasjonsbestemmelsene disponerer virksomhetsleder sitt budsjett innenfor de rammer som er fastsatt av kommunestyret. Av lederavtalen er virksomhetsleders økonomiansvar beskrevet nærmere som:

- Økonomistyring i enheten i samsvar med vedtatt handlingsprogram / budsjett
- Å få mest mulig ut av tildelte rammer. Enheten skal være konkurransedyktig på de områder hvor den kan sammenligne seg med andre.
- Å avlegge og følge opp regnskap for enheten inkl. ansvar for over- og underskudd
- Rapportere avvik
- Iverksette tiltak ved avvik eller nye behov

Videre går det frem av lederavtalen at virksomhetsleders utviklingsansvar innebærer:

- Å gjennomføre nødvendige omstillinger
- Organisasjonsutvikling og faglig utvikling
- Utvikling av bruker-/kundeholdning i enheten bl.a. gjennom brukerfora
- Å delta på kommunens lederarenaer
- Å ta del i lederutviklingen i kommunen

Lederavtalen presiserer at virksomhetsleder har «alle rådmannens fullmakter innenfor sitt område, med unntak av lønnsfastsettelse utover tariff og oppsigelse/avskjed».⁸⁸ Saker av prinsipiell betydning skal imidlertid avklares med kommunalsjef. Det går frem av intervjuer at virksomhetsleder i praksis har ansvar for alle sider av driften og tjenestetilbud ved skolen, som ansvar for å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning, ha nødvendig bemanning og kompetanse, og sørge for at elevene får det timetall og det innholdet i opplæringen de har krav på.

Virksomhetsleders beslutninger og vedtak skal ifølge lederavtalen være i tråd med:

- beslutninger og vedtak fattet på høyere administrativt eller politisk nivå
- felles regler, retningslinjer og prinsipper for utøvelse av ledelse i Lier kommune
- lov- og avtaleverk, forskrifter og sentrale avtaler som Lier kommune er bundet av.

I lederavtalen er også kommunalsjefens forpliktelser spesifisert, som gjengitt under:⁸⁹

- Holde virksomhetsleder løpende orientert om tjenesteovergrepene temaer og tilrettelegge for samarbeid og erfaringsutveksling
- Holde virksomhetsleder løpende orientert om temaer som spesielt angår virksomhetsleder og dennes medarbeidere, blant annet ved gjennomføring av jevnlig møter
- Gjennomføre utviklingssamtaler med virksomhetsleder
- Gi tilbakemelding på virksomhetsleders resultatoppnåelse, basert på systematisk evaluering og resultatvurdering
- Gjennomføre veiledning og særskilt støtte der dette etterspørres, eller der det er manglende samsvar mellom krav/forventninger og innfridde resultater
- Ikke ta beslutninger innenfor leders fullmaktsområde uten at dette på forhånd er avklart og begrunnet for virksomhetsleder
- Ikke gripe inn og omgjøre beslutninger uten forutgående prosess med virksomhetsleder
- Holde seg informert om virksomhetens virke som grunnlag for helhetlige drøftinger i rådmannsteamet

Ansvarfordelingen mellom rektor og avdelingsleder

Virksomhetsleder kan ifølge lederavtalen gi sine medarbeidere ansvar for å utføre oppgaver og fatte avgjørelse på sine vegne, men det presiseres at selve lederansvaret ikke kan delegeres.

Det går frem av intervju at det ikke har vært definert i rektors arbeidsavtale hvor stor del av stillingen som skal brukes på Hundremeterskogen. Det har ikke vært en skriftlig ansvarsfordeling mellom rektor og avdelingsleder for Hundremeterskogen. Avdelingsleder har ikke hatt en skriftlig stillingsinstruks. Ansvar for driften ved Hundremeterskogen har i praksis vært delegert fra rektor til avdelingsleder. Det vises til at rektor har hatt et overordnet

⁸⁸ Lier kommune. Lederavtale oppvekst.

⁸⁹ Lier kommune. Lederavtale oppvekst.

ansvar for avdelingen som øverste ansvarlige på skolen, men at det har vært avdelingsleder som har hatt ansvar for daglig drift, herunder personaloppfølging og å sikre forsvarlig bemanning og kompetanse. Avdelingsleder i samarbeid med kontaktlærere har hatt ansvar for undervisningsopplegget til elevene ved avdelingen.

Rektor viser til at denne ansvarsfordelingen var praksis da hun overtok som rektor ved Hallingstad. Flere av de som er intervjuet opplever at Hundremeterskogen over år har vært driftet som en egen enhet litt på siden av skolen for øvrig. Rektors opplevelse var at fagleder/avdelingsleder som var ved Hundremeterskogen da rektor overtok hadde god kontroll, og det var ingen store utfordringer i driften ved avdelingen. Denne ansvarsfordelingen mellom rektor og avdelingsleder ved Hundremeterskogen ble derfor videreført ved ansettelse av ny avdelingsleder i 2018. Det går frem av intervjuer med rektor og tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen at ansvarsfordelingen mellom dem har opplevdes som tydelig.

System for oppfølging av virksomhetene for å sikre forsvarlig drift

Kommunedirektør opplyser om at hun ikke har noen direkte rolle i styring og oppfølging av virksomheter og avdelinger som Hundremeterskogen. Ansvaret for oppfølging av skolene er delegert til kommunalsjef for oppvekst. Kommunalsjef får oppfølging fra kommunedirektør gjennom jevnlig møter og samtaler ved behov.

Kommunalsjef oppvekst og virksomhetslederne for skole har en rekke møteplasser arenaer for drøfting av ulike problemstillinger knyttet til drift og innhold i tjenestetilbudet, og hvor kvalitetssikring- og oppfølging er en del av formålet. Blant annet har kommunalsjef for oppvekst etablert en utviklingsgruppe bestående av en rektor fra hver skolekrets. Skolelederne har en månedlig faglig arena for kompetanseheving, deling og refleksjon, i tillegg til rektormøter der problemstillinger knyttet til lederrollen tas opp. I tillegg har skolelederne i samme skolekrets egne nettverk.⁹⁰

Kommunalsjef gjennomfører i januar og februar hvert år resultatsamtaler på den enkelte skole. Dette gjøres i form av et møte der skolens ledelse sammen med utviklingsgruppen/plangruppen og elever fra elevrådet samtaler om elevenes trivsel og læring. Denne resultatsamtalen danner utgangspunktet for skolens resultatavtale, en avtale som beskriver skolens egne målsettinger i tillegg til mål om økonomi og sykefraværarbeid. Skolenes resultatmål følges opp i én til to resultatsamtaler mellom kommunalsjef og virksomhetsleder i løpet av året.⁹¹

Kommunalsjef har en årlig medarbeidersamtale med ledere i oppvekst hvor virksomhetsledernes jobbsituasjon, oppfølging av mål i virksomhetsplan og hva skolen trenger hjelp og støtte til er på agendaen.

Virksomhetsleder rapporterer til skoleeier gjennom tertialrapporter, som danner grunnlag for årsrapport i april hvert år. Kommunen opplyser at virksomhetslederne i årsrapporten rapporterer på en rekke kontrollpunkt som for eksempel at virksomheten har oppdaterte kvalitetsdokumenter, har gjennomført risikovurderinger og verne-runder, har gjennomført medarbeidersamtaler, antall avvik, LMU-arbeid med mer. I tillegg rapporterer virksomhetene også på områder som elevundersøkelser, læringsresultater og andre tallfestede indikatorer.

Kommunedirektøren peker på at utfordringer som dem ved Hundremeterskogen ikke ville latt seg avdekke i slike rapporter, og at det per i dag ikke er noen parametere det rapporteres på som kunne avdekket svikt i kvalitet i opplæringstilbudet eller manglende regeletterlevelse.

Det går frem av intervju med kommuneledelsen at det legges stor vekt på tillitsbasert ledelse i Lier kommune. Det er også flere andre som i intervju viser til at tillitsbasert ledelse står sterkt i kommunen, og at mye ansvar er lagt til virksomhetsnivået for å sikre kvalitet i tjenestene. Samtidig stiller enkelte av de som er intervjuet i forbindelse med undersøkelsen spørsmål ved om hvor godt tillitsbasert ledelse fungerer i kommunen. Det vises blant annet til at slik ledelse kan medføre at alle forventer og tror at alle gjør jobben sin, og at det skal mye til før noen agerer på at noen ikke gjør jobben sin.

Oppfølging av Hallingstad skole og Hundremeterskogen

Rektor ved Hallingstad forteller i intervju at rektor over år har løftet problemstillinger knyttet til økonomi, sykefravær, kompetanse og tjenestetilbudet ved Hundremeterskogen til kommuneadministrasjonen, blant annet gjennom medarbeidersamtaler og ved henvendelser til PPT. Rektor opplever å ha etterspurt hjelp og svar på flere spørsmål, men at det har kommet få avklarende svar fra kommunen på de tingene skolen har lurt på og etterspurt. Rektor skulle ønske det var en større kvalitetssikring av tilbudet ved Hundremeterskogen, slik at det ville vært enklere for rektor å vite hva som er et bra nok tilbud. Rektor viser blant annet til uklarheter knyttet til hva som er

⁹⁰ Lier kommune. *Tilstandsrapport for kvalitet i Lierskolen - skoleåret 2019-2020 - kapittel 3.*

⁹¹ Lier kommune. *Tilstandsrapport for kvalitet i Lierskolen - skoleåret 2019-2020 - kapittel 3.*

riktig timetall for elevene (som omtalt i kapittel 3.4), og et brev rektor sendte kommunalsjef for 1,5 år siden for å få klarhet i jussen rundt bruk av tvang og makt overfor elever. Kommunen kommenterer i verifisering at det ble lagt til rette for vergekurs for de ansatte ved avdelingen i 2020, men at ansatte ikke deltok som følge frykt for korona. Nytt kurs ble avholdt i februar 2021.

Tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen forteller i intervju at avdelingen har spurt om mye hjelp og løftet problemstillinger knyttet til sykefraværsoppfølging, kompetanse og kapasitet ved avdelingen med ledelsen, HR og kommuneadministrasjonen i løpet av sin periode som avdelingsleder. Det vises eksempelvis til at interessekonflikten mellom tilretteleggingsbehovet for store deler av personalgruppen og elevenes behov ble tatt opp våren 2019. Den tidligere avdelingslederen har opplevd sitt reelle handlingsrom som begrenset i den sammenhengen.

Tidligere avdelingsleder har også henvendt seg til eksterne aktører, som habiliteringstjenesten i Drammen og Statped, for å få bistand til kompetanseheving. Kommunen viser til at det er naturlig for kommunen å benytte spesialisthelsetjenesten til barn med spesielle diagnoser, da PPT ikke besitter kompetanse på alle diagnoser.

Tidligere avdelingsleder har drøftet bekymringene sine med ledelsen ved skolen, og har opplevd å ha støtte derfra, men samtidig følt seg alene med mye av ansvaret. Tidligere avdelingsleder viser til at det har vært utfordrende å arbeide med endringsprosesser og implementering av endringer, da hovedfokus på grunn av bemannings-situasjonen har vært på å få virksomheten til å gå rundt fra dag til dag. Samlet sett opplever tidligere avdelingsleder å ikke ha fått tilstrekkelig oppfølging fra ledernivå og fra kommuneledelsen.

Det går frem av intervjuer at kommuneledelsen, herunder kommunedirektør og kommunalsjef oppvekst, har vært kjent med at det over tid har vært utfordringer med sykefravær og bemanning ved Hundremeterskogen. De var imidlertid ikke kjent med de andre forholdene som kom frem i bekymringsmeldingen i februar 2020, som bekymringen knyttet til organisering, planlegging og gjennomføring av opplæringen på avdelingen. De bekymringene kommuneledelsen har mottatt fra skolen tidligere har ifølge kommunalsjef oppvekst omhandlet manglende bemanning, ikke forhold knyttet til gjennomføringen av spesialundervisning. Kommunalsjef peker i intervju på at elevenes opplæringstilbud henger sammen med stabilitet i bemanning på avdelingen, men opplever at denne sammenhengen ikke er blitt løftet opp til sitt nivå fra ledelsen ved skolen. Det går frem av intervju med kommunedirektør at problemstillingene knyttet til at utfordringene ved Hundremeterskogen kunne ha konsekvenser for elevenes opplæringstilbud først er blitt et tema det siste året.

Kommunen kommenterer i verifiseringen av rapporten at det naturlig for alle ledere i Lier kommune å drøfte problemstillinger med sin leder. Det er lederen som har ansvaret delegert som er ansvarlig for gjennomføring av tiltakene med bistand fra HR og andre støttefunksjoner, med mindre det er avtalt at det delegerte ansvaret flyttes.

Føringer for arbeidskultur og kontrollmiljø

Lier kommune har etablert et sett med lederprinsipper for kommunen, som skal være retningsgivende for hvordan ledelse utøves i Lier kommune (se Tabell 1). Lederprinsippene inngår i virksomhetsledernes lederavtale.

Tabell 1: Lederprinsipper i Lier kommune. Kilde: Lier kommune.

Prinsipper	Når jeg
Er tydelig og viser retning	• Bidrar til felles forståelse av virksomhetens mål • Holder fokus på mål sammen med medarbeiderne • Tar ansvar for prioriteringer
Skaper resultater gjennom samspill og samarbeid	• Legger til rette for delingskultur • Jobber tverrfaglig og samarbeider for å verdiøke • Sikrer ansvar og eierskap hos medarbeiderne
Inspirerer og viser entusiasme	• Heier på gode innspill og nytenkning • Viser ekte, smittende glede og engasjement for oppgavene • Feirer suksess og deler gode historier
Er relasjonsorientert og bygger tillit	• Ser og bruker tid med hver enkelt medarbeider • Er forutsigbar og etterrettelig • Fremmer en vi-kultur

I lederavtalen for oppvekst fremgår det at virksomhetsleders personalansvar innebærer:

- Å tiltrekke, disponere og utvikle medarbeidere i samsvar med kommunens arbeidsgiverpolitiske plattform og personalpolitikk, mål/behov i enheten og den enkeltes forutsetninger. Dette innebærer også kreativ utnyttelse av kompetanse
- Å ivareta prinsipper for medbestemmelse og medvirkning
- Å vise omsorg for de ansatte ved aktivt å fremme godt arbeidsmiljø, trivsel og trygghet for den enkelte. Dette innebærer blant annet å tilrettelegge for mestring, motivasjon og et godt mellommenneskelig klima
- Å være en kulturbærer og rollemodell som etterlever kommunens etiske retningslinjer, samt legget til rette for jevnlig etisk refleksjon for ansatte i virksomheten
- Å gjennomføre og følge opp årlige medarbeidersamtaler med alle ansatte

Kommunestyret i Lier kommune har vedtatt etiske retningslinjer for folkevalgte og ansatte i kommunen.⁹² Kommunens etikkplakat og varslingsplakat er del av de etiske retningslinjene. Det fremgår av etikkreglementet at som arbeidsgivere og rollemodeller skal ledere (og folkevalgte) spesielt legge til rette for etisk refleksjon. Etikkplakaten fremhever at kommunen skal være preget av åpenhet, er verdidrevet og tar samfunnsansvar.

Arbeidskultur og kontrollmiljø ved Hundremeterskogen

Det går frem av intervju med kommunalsjef at flere ledere over lengre tid har hatt utfordringer med å lede Hundremeterskogen. Det vises i flere intervjuer til at avdelingen over år har vært preget av flat struktur. Flere er av den oppfatning at avdelingen har blitt drevet litt på siden av skolen for øvrig, og hatt lite kontakt med andre avdelinger på skolen. En av de intervjuede beskriver avdelingen som «sin egen øy». Den flate strukturen skal ifølge flere av de som er intervjuet ha bidratt til at roller og ansvarsforhold på avdelingen har blitt utydelige. Flere opplever at det har vært problemer knyttet til rolleforståelsen på avdelingen, særlig blant assistentene, men også for lærere.

Det fremgår av undersøkelsen uenigheter mellom assistentene og pedagogene om innholdet i elevenes skole- og opplæringstilbud. Flere viser også i intervju til at det har vært store uenigheter innad på avdelingen når det gjelder bemanningslister, og hvilke ansatte som skal jobbe med hvilke barn. Som omtalt i kapittel 4.4 benyttet avdelingen bemanningslister som avdelingsleder og lærerne gjennomgikk hver morgen. Det går frem av intervjuer at disse ikke alltid skal ha blitt fulgt, og at enkelte ansatte skal ha endret på listene uten å si fra til ledelsen. En ansatt forteller i intervju at vedkommende opplevde at systemet med lister ikke fungerte, blant annet fordi det skal ha vært tilfeller av at ansatte som ikke var på jobb var satt opp på listene, eller at vikarer ble satt opp til å følge barn de ikke kjente og hadde erfaring med. Den ansatte mener at de som skulle sette opp listene ikke kjente barna godt nok til å vite hva som ville fungere i praksis. Opplevelsen fra ledelsen ved Hallingstad skole var at uansett hva de gjorde med listene så ble det dårlig mottatt av enkelte av de ansatte.

Det går frem av intervjuer og dokumentasjon i undersøkelsen at det over tid har vært konflikter mellom enkelte ansatte, og mellom enkeltansatte og ledelsen ved Hundremeterskogen og skolen. Dette skal ha påvirket samarbeidsklima på avdelingen og skolen. Det går frem av undersøkelsen at konfliktene også har påvirket parts-samarbeidet på skolen. Det blir i intervju med hovedtillitsvalgt for Fagforbundet i kommunen vist til at lokalt medbestemmelsesutvalg (LMU) ved skolen ikke har fungert i tråd med hensikten.

I etterkant av undersøkelsene som kommunen gjorde i mai 2020, på bakgrunn av bekymringsmeldingen til Statsforvalteren, ble rolleforståelse og arbeidsmiljø identifisert som områder hvor det var behov for å sette inn tiltak. Det ble planlagt tiltak for å jobbe med rolleforståelse i hele organisasjonen – rektor, avdelingsleder, lærere og assistenter - blant annet gjennom å arbeide med rollebeskrivelser. Arbeidet med rektor og avdelingsleder startet før sommeren 2020, mens arbeidet med rolleforståelse for lærere og assistenter ble planlagt høsten 2020, blant annet fordi det da begynte to nye lærere.

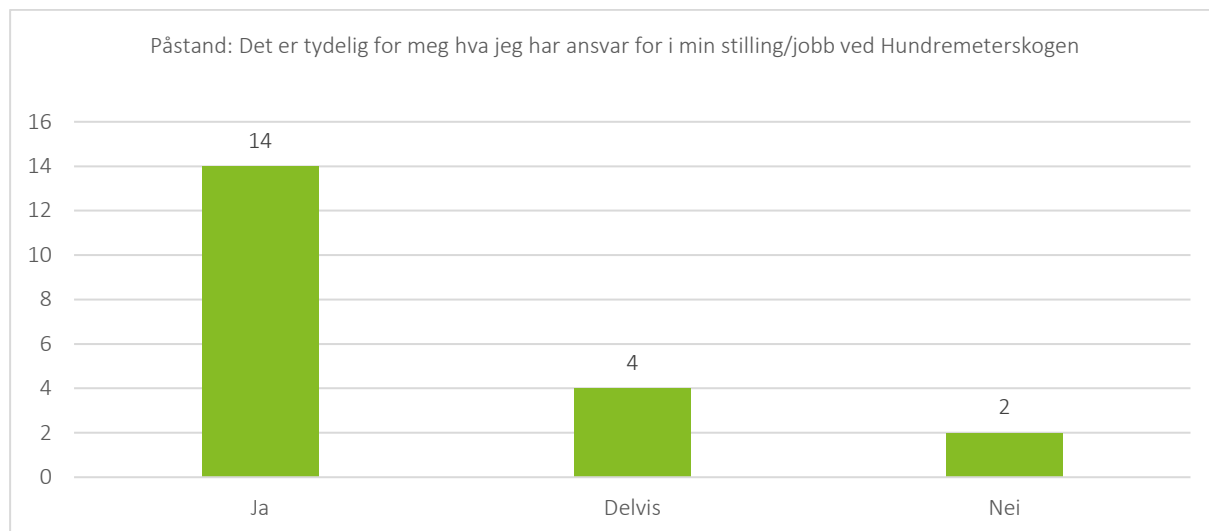
HR var sentral i dette arbeidet, og opplyser i intervju at det ble laget en oversikt over hva som er arbeidsoppgavene ved avdelingen og hvem som utfører disse. Før dette hadde det ikke vært noen skriftlig rollebeskrivelse for assistentenes oppgaver. Gjennom arbeidet med rollebeskrivelse for lærerne ble det avklart hvilket ansvar og oppgaver de hadde. Det går frem av intervjuer at assistentene var opptatt av å drøfte andre tema i møter der rolleforståelse skulle være tema, og at arbeidet med rollebeskrivelse for assistentene ikke ble fullført.

I spørreundersøkelsen til ansatte svarer to tredjedeler (14 av 20 respondenter) at de opplever at det er tydelig hva de har ansvar for i sin stilling. Kun to av respondentene svarer nei på spørsmål om det er tydelig hva de har ansvar for. En ansatt utdyper i intervju at vedkommende opplever ansvaret de ansatte ved avdelingen har som tydelig,

⁹² Etiske retningslinjer. Vedtatt av kommunestyret 10.10.2011, sak 74.

men at mange assistenter har sett seg nødt til å ta ansvar for flere ting enn de egentlig har ansvar for, blant annet som følge av manglende bemanning.

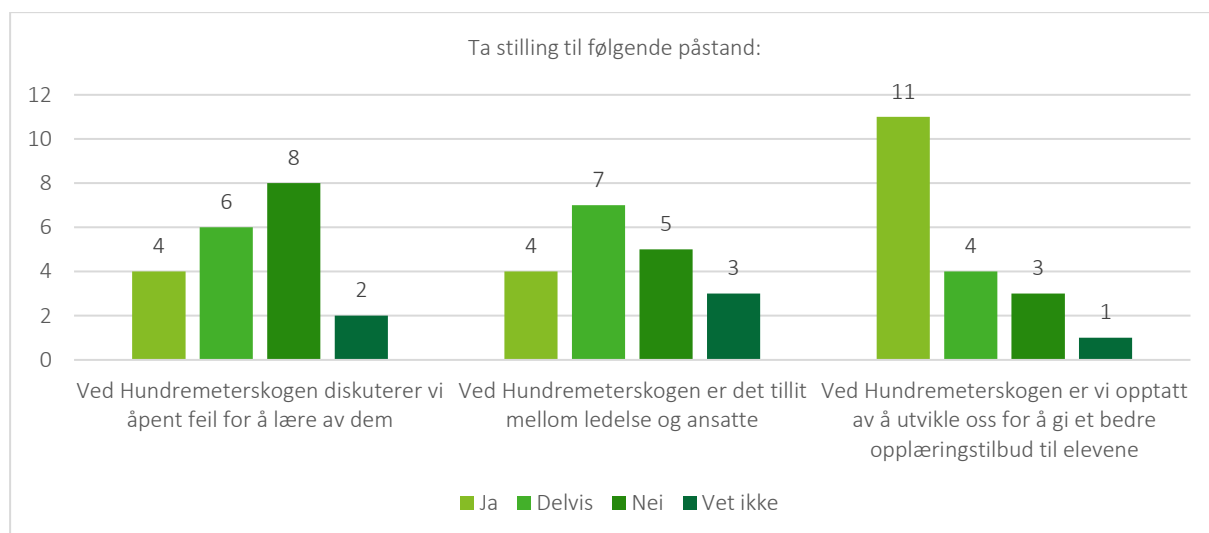
Figur 10: Ansvar ved avdelingen. N=20.



Dersom en ser på svarfordelingen på spørsmålet over mellom ulike stillingskategorier, kommer det frem at de ulike svaralternativene er relativt jevnt fordelt mellom de ulike stillingskategoriene.

I spørreundersøkelsen blir de ansattes spurt om å ta stilling til påstanden om det er tillit mellom ledelsen og ansatte ved Hundremeterskogen. Syv svarer *delvis*, mens fem svarer *nei*, fire *ja* og tre svarer *vet ikke*. Når de ansatte blir bedt om å ta stilling til påstanden om de ved Hundremeterskogen diskuterer åpent feil for å lære av dem, svarer åtte *nei*, seks *delvis* og fire *ja*, mens to svarer *vet ikke*. Over halvparten (11) av respondentene svarer ja til påstanden om at Hundremeterskogen som avdeling er opptatt av å utvikle seg for å gi et bedre opplæringstilbud til elevene.

Figur 11: Tillit og kultur for kvalitetsforbedrende arbeid. N=20, N=19, N=19.



Arbeidsmiljøundersøkelse ved avdelingen

Bedriftshelsetjenesten gjennomførte i januar og februar 2021 individuelle samtaler med alle ansatte ved Hundremeterskogen om arbeidsmiljøet ved avdelingen. Det går frem av rapporten at ansatte forteller om en del uenigheter og diskusjoner mellom de ansatte. Det vises til baksnakking, det fortelles om uformelle ledere og ansatte som ikke samarbeider eller har blitt uvenner. Rapporten viser også til at flere ansatte forteller om uheldige psykiske belastninger knyttet til arbeidsmiljøet. Ansatte etterlyser ifølge rapporten tiltak for å bedre arbeidsmiljøet, i tillegg til en tydelig ledelse som kan bidra til mer struktur, rolleavklaring og forutsigbarhet.

Deloitte er gjennom undersøkelsen gjort kjent med pågående personalkonflikter på avdelingen. Det har ikke vært mulig for Deloitte å ettergå de påstander som er fremsatt i forbindelse med disse konfliktene.

5.3.2 Vurdering

Kontrollmiljøet handler i stor grad om kulturen i virksomheten og hvordan denne påvirkes gjennom holdningene og handlingene til ledelsen og de som har overordnet ansvar for styring og kontroll. Basert på undersøkelsen som er gjennomført vurderer Deloitte at det for Hundremeterskogen ikke i tilstrekkelig grad har vært etablert og lagt til rette for et tilfredsstillende kontrollmiljø.

Deloitte mener at det er identifisert klare svakheter ved dagens kontrollmiljø. Undersøkelsen viser at øverste ledelse i kommunen opplever at de ikke har vært kjent med alle utfordringer som har påvirket læringsmiljøet ved Hundremeterskogen negativt. Samtidig viser både virksomhetsleder og tidligere avdelingsleder til at det ved flere anledninger er meldt fra om kritiske forhold hvor det har vært behov for oppfølging og bistand fra ledelsen i kommunen. Også Statsforvalteren har bedt kommunen følge opp de forhold som Statsforvalteren ble gjort kjent gjennom en bekymringsmelding fra en ansatt ved avdelingen i februar 2020. Deloitte mener at kommunen sin oppfølging i form av en undersøkelse, også referert til som et kommunalt tilsyn, ikke i tilfredsstillende grad dekket de områder det var meldt bekymring om, herunder organisering, planlegging og gjennomføring av undervisning.

Deloitte mener derfor kommunen sin konklusjon om at det ikke forelå brudd på lov og regelverk ved avdelingen var misvisende gitt de faktiske forholdene ved avdelingen. Deloitte mener at egenkontroller (internrevisjoner etc.) er en viktig del av internkontrollen i kommunen. Dette forutsetter at undersøkelsen blir gjort på en systematisk og metodisk forsvarlig måte som er egnet til å avdekke eventuelle avvik og forbedringsområder.

Det går frem av undersøkelsen at Lier kommune praktiserer en to-nivå-fordeling der ansvar for drift og kvalitet i tjenestetilbudet er lagt til virksomhetsnivå, og der kommunedirektør har delegert skoleeiers ansvar til kommunalsjef oppvekst. Videre er mye av den faktiske oppfølgingen av drift og tjenestekvalitet ivaretatt av virksomhetsleder og avdelingsleder. Det går frem av intervju med kommuneledelsen at det legges stor vekt på tillitsbasert ledelse i Lier kommune. I intervjuer er det flere som viser til at tillitsbasert ledelse står sterkt i kommunen. Deloitte vi understreke at tillitsbasert styring ikke handler om fravær av oppfølging og kontroll. Kommunedirektøren har overordnet ansvar for å sikre tilfredsstillende internkontroll i henhold til kommuneloven § 25-1. I kommunelovens forarbeider understrekes det at kommunedirektøren må skaffe oversikt over områder i kommunen hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter, og sette inn relevante forebyggende og risikoreducerende tiltak for å hindre og forebygge regelbrudd. Dette er en del av kommunedirektørens internkontrollplikt. Slik Deloitte ser det handler tillitsbasert ledelse derfor ikke om å redusere styring og kontroll, men heller om å finne den rette balansen mellom styring og ledelse, kontroll og oppfølging innenfor de ulike områdene. Det er Deloittes vurdering at dette ikke har vært tilfelle i kommunens oppfølging av Hundremeterskogen.

Etter Deloittes vurdering har det på ingen ledernivå vært etablert tilfredsstillende styring og kontroll. Dette har også medført at svikt og mangler på ett organisatorisk nivå ikke har blitt tilstrekkelig fanget opp og håndtert på neste nivå, og en utilfredsstillende situasjon har fått lov å fortsette over tid uten å bli rettet opp.

Det er særlig noen mangler ved kontrollmiljøet ved Hundremeterskogen som Deloitte vil trekke frem:

- Ansvarsfordeling mellom ulike nivå i kommunen er ikke i tilstrekkelig grad tydeliggjort og skriftliggjort for å sikre et tilstrekkelig kontrollmiljø. Dette gjelder ansvarsfordeling mellom kommunedirektør og kommunalsjef, og ansvarsfordelingen mellom rektor og avdelingsleder ved Hundremeterskogen, som ikke er fastsatt skriftlig. Mangel på skriftliggjøring av ansvar medfører risiko for manglende styring, kontroll og oppfølging.
- En vesentlig andel av de ansatte ved Hundremeterskogen opplyser om det bare delvis eller ikke er tillit mellom ledelsen og ansatte ved Hundremeterskogen.
- Det er en betydelig andel av de ansatte ved Hundremeterskogen som opplyser at de bare delvis eller ikke diskuterer åpent feil og mangler for å lære av dem i avdelingen.
- Manglende oppfølging av arbeidsmiljø og arbeidskultur ved Hundremeterskogen. Avdelingen har hatt et arbeidsmiljø og en arbeidskultur med betydelige konflikter og samarbeidsproblemer mellom enkelte ansatte, og mellom enkelte ansatte og ledelsen. Det har i undersøkelsen blitt fremsatt til dels alvorlige

påstander om pågående konflikter mellom enkelte ansatte og ledelsen, som Deloitte i denne undersøkelsen verken kan etterprøve, bekrefte eller avkrefte. Det er svært viktig at kommuneledelsen følger opp arbeidssituasjonen for ansatte ved Hundremeterskogen for å sikre et godt arbeidsmiljø for de ansatte og et forsvarlig læringsmiljø for elevene, samt at pågående personalsaker blir håndtert i tråd med krav i regelverket og kommunens interne retningslinjer. Deloitte mener det er sannsynliggjort gjennom funnene i undersøkelsen at disse forholdene har gått utover det tilbudet som elevene ved avdelingen har fått. Deloitte vil understreke at arbeidsmiljø er et ledelsesansvar. Arbeidsmiljøloven setter krav til at arbeidsgiver skal sikre et forsvarlig arbeidsmiljø, og lovens § 4-1 peker blant annet på at «arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd». Arbeidstaker har på sin side plikt til å medvirke i HMS-relatert arbeid, og § 2-3 viser til at arbeidstaker skal medvirke i «gjennomføring av de tiltak som blir satt i verk for å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø». Funnene fra denne undersøkelsen og bedriftshelsetjenestens undersøkelse i 2021 indikerer etter Deloittes mening at arbeidsmiljøet ved avdelingen ikke har vært fullt ut forsvarlig. Deloitte mener det er svært uheldig at konflikter har fått vedvare over tid uten at risikoen både for ansattes arbeidsmiljø og elevenes læring i tilstrekkelig grad har blitt vurdert og tatt tak i.

5.4 Risikovurderinger

5.4.1 Datagrunnlag

Krav og føringer for gjennomføring av risikovurderinger

Lier kommunes nye kvalitetspolicy legger til grunn at ledelsessystemet for kvalitet skal bygge på en risikobasert tilnærming. Det vises til at dette betyr at alle virksomheter må ha en risikostyring, og at det som en del av risikostyringen skal det utarbeides risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) for virksomhetens drift.⁹³ ROS-analysen skal utarbeides etter godkjent mal, og skal gjennomgås årlig. Kvalitetspolicyen ble vedtatt i kommunedirektørens ledergruppe i januar 2021. Det fremgår ikke av dokumentasjonen som er mottatt i denne undersøkelsen hvilke krav og føringer som var etablert i kommunen knyttet til risikoanalyser før dette, utover at det går frem av lederavtalen oppvekst at virksomhetsleder er ansvarlig for å gjennomføre ROS-analyser.

Det går frem av intervju at virksomhetene i kommunen skal gjennomføre jevnlige risikovurderinger. Dette er risikovurderinger som dreier seg om helse, miljø og sikkerhet (HMS.) Hovedverneombudet opplyser i intervju at det finnes en kommunal mal for risikovurderinger som også benyttes ved skolene. Risikovurderingen skal oppdateres årlig, eller oftere ved behov. De lokale verneombudene deltar i risikovurderingene ved skolene, blant annet gjennom den årlige vernerunden som gjennomføres i samarbeid med rektor. Resultatet av risikovurderingene skal drøftes i LMU-møter.

Kommunedirektør opplyser i intervju at hun ikke har inngående kjennskap til eventuelle risikovurderinger som gjennomføres på virksomhetsnivå. Kommunalsjef oppvekst opplyser at virksomhetene rapporterer på gjennomførte risikoanalyser og LMU-aktivitet i årsrapporten.

Gjennomførte risikoanalyser på Hallingstad skole

Deloitte har fått oversendt en risikovurdering for Hallingstad skole datert 11. oktober 2019. I risikovurderingen vises det til en rekke risikofaktorer knyttet til fare for fysisk skade, ulykker og psykososiale forhold ved skolen som helhet. Forhold knyttet til ergonomi og støy trekkes frem som spesifikke risikofaktorer for de ansatte ved Hundremeterskogen. Det går ikke frem at det er vurdert risikoer knyttet til sykefravær, bemanningen og arbeidsmiljøet ved Hundremeterskogen.

Tidligere og nåværende verneombud viser til at det i gjennomførte risikovurderinger ved skolen først og fremst har vært fokus på arbeidsforholdene til de ansatte. Av konkrete forhold knyttet til Hundremeterskogen som har blitt tatt opp i risikovurderinger de siste skoleårene, opplyser tidligere verneombud at det har kommet opp noen utfordringer knyttet til fysiske forhold ved avdelingen. Forhold knyttet til eksempelvis bemanningen eller arbeidsmiljøet på avdelingen har ikke kommet opp i forbindelse med risikovurderingene eller LMU-møter.

Skolen opplyser om at de har gjennomført jevnlige risikovurderinger ved Hundremeterskogen på tema som bemanning, kompetanse, bruk av tvang, sikkerhet for elever, ansatte og medelever, medisinsk kompetanse, hygiene, smittevern og oppståtte situasjoner. Det foreligger ikke dokumentasjon for disse vurderingene. Rektor ved skolen opplyser i intervju at avdelingen har hatt elever med utagerende atferd hvor det er risiko for at ansatte

⁹³ Stadig bedre. Kvalitetspolicy for Lier kommune. Vedtatt i kommunedirektørens ledergruppe 13.01.2021.

kan utsettes for fysisk skade. Skolen har i samarbeid med helsetjenesten og andre faginstanser jobbet med å finne tiltak som kan forebygge at slik atferd oppstår. Det er bl.a. gjort tiltak som skjerming, og å dele elever i små grupper.

Det er utover dette ikke gjennomført skriftliggjorte risikoanalyser av avdelingen for eksempel knyttet til tjenestene, opplæringstilbud, læringsmiljø o.l.

5.4.2 Vurdering

Det er Deloitte's vurdering at ROS-analysen som er gjennomført på skolen i stor grad retter seg mot fysiske forhold på arbeidsplassen, og i liten grad er egnet til å avdekke risikoer knyttet til måloppnåelse, regeletterlevelse, eller kvalitet i tjenestetilbudet. Manglende systematiske og dokumenterte risikovurderinger medfører at verken skolen eller kommuneledelsen i tilstrekkelig grad gjør seg kjent med risikoer knyttet til måloppnåelse, regeletterlevelse, eller kvalitet i tjenestetilbudet. Dette er ikke i samsvar med krav til internkontroll i kommuneloven som krever at kommunene er kjent med hvor det er fare for svikt og mangler. Deloitte vil understreke viktigheten av et systematisk og dokumentert arbeid med risikovurderinger. Risikovurderinger er en sentral del av en virksomhets forbedrings og utviklingsarbeid, og bør legges til grunn for utarbeidelse av system, rutiner og opplæring i virksomheten.

Deloitte vil også understreke at virksomhetens risikovurderinger bør inngå i kommunedirektørens overordnede risikoanalyse for å sikre at de viktigste risikoene blir rapportert og håndtert på en systematisk måte i kommunen. For å sikre et godt og systematisk arbeid med risikoanalyse både i virksomheter og i kommunen som helhet bør det utarbeides gode rutiner for hvordan disse skal gjennomføres, følges opp og rapporteres i kommunen. Dette er vesentlig for å sikre en god internkontroll i henhold til kommuneloven §25-1.

5.5 System og rutiner for å sikre etterlevelse av krav

5.5.1 Datagrunnlag

Som omtalt i kapittel 3 har kommunen etablert felles rutiner i kvalitetssystemet knyttet til sentrale deler av arbeidet med spesialundervisning, som sakkyndig vurdering, enkeltvedtak om spesialundervisning og IOP. Som omtalt i kapittelet er flere av disse rutinene mangelfulle og har ikke blitt etterlevd ved avdelingen slik Deloitte's vurderer det, eksempelvis rutinene knyttet til å melde behov for ny sakkyndig vurdering og fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Det går frem av kapittel 3.6 at avdelingen ikke har hatt skriftlige rutiner for samarbeid med foreldre. Når det gjelder system og rutiner for å sikre tilstrekkelig og nødvendig bemanning og kompetanse viser kapittel 4 at rutinene i kommunen er mangelfulle når det gjelder å sikre dette ved de forsterkede avdelingene i kommunen.

Utover de felles rutinene som gjelder i kommunen, går det frem av undersøkelsen at Hundremeterskogen ikke har utarbeidet egne skriftliggjorte rutiner. Deloitte har hatt tilgang til kvalitetssystemet Risk Manager, og av siden til skolen fremgår det ikke egne rutiner som gjelder driften og opplæringstilbudet ved Hundremeterskogen.

Det går frem av intervju med rektor at da flere erfarne ansatte ved Hundremeterskogen sluttet, blant annet den forrige faglederen/avdelingslederen i 2018, ble rektor klar over at det manglet en del dokumentasjon for å sikre undervisningstilbudet. Rektor så behov for å lage bedre systemer, og det ble blant annet innført system med egne skriv som beskrev hvert enkelt barn, og det ble lagd undervisningsopplegg som lå i kasser som fulgte hver elev, slik at det skulle være enkelt for ansatte å gå inn og gjennomføre undervisningsopplegg for elevene og sikre at elevene fikk undervisningen sin (som omtalt i kapittel 3.4).

Det går frem av intervju med tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen, som overtok for den forrige faglederen/avdelingslederen i 2018, at avdelingen har hatt få tydeliggjorte forventninger og rutiner knyttet til hvordan opplæringen skulle organiseres. Etter tidligere avdelingsleder tok over i 2018, innførte vedkommende et system med team rundt hvert barn for å begrense antall elever en voksen hadde kontakt med, og for å gjøre det tryggere for både barn og voksne. Tidligere avdelingsleder begynte også å utarbeide et årshjul for sentrale oppgaver, da dette ikke fantes fra før.

Det går frem av undersøkelsen at avdelingen blant annet ikke har hatt noen skriftlige rutiner for varsling og informasjon til foreldre i forbindelse med hendelser som oppstår i skolehverdagen. Tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen forteller i intervju at praksis har vært at kontaktlærere har gitt beskjed ved mindre hendelser, og ved større hendelser har avdelingsleder eller rektor informert foreldre.

Det har ikke vært skriftlig rutiner for hva som utgjør avvik som avdelingen skal rapportere i kommunens avvikssystem. Tidligere avdelingsleder laget en rutine for registrering av hendelser med elever som utager, gjennom et skjema via *Forms* som de ansatte kunne benytte ved hjelp av en QR-kode (omtales nærmere i kapittel 5.6).

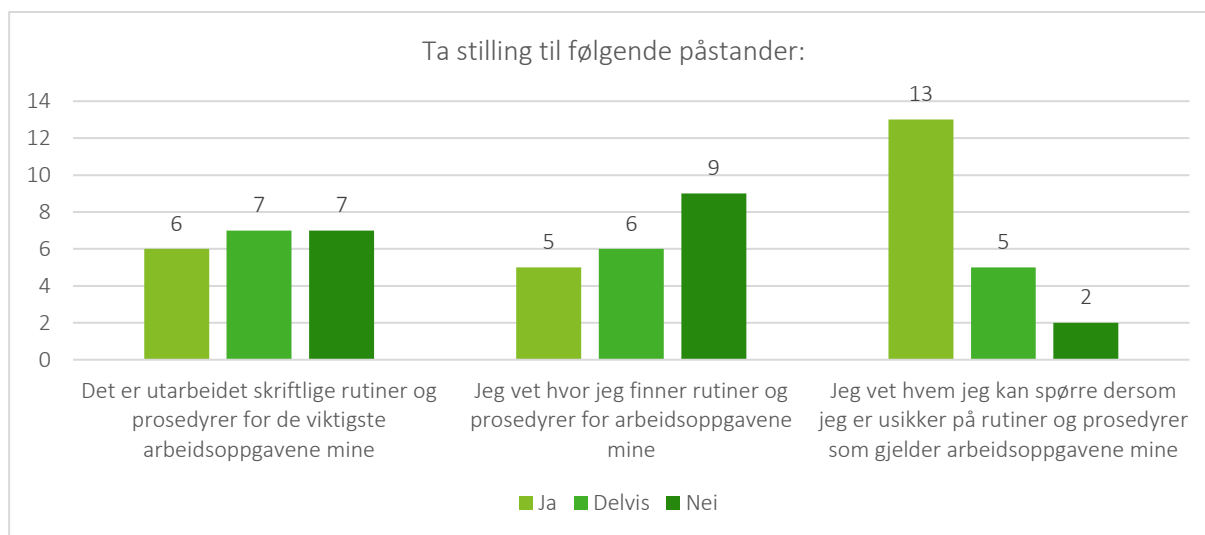
Avdelingen har ikke hatt skriftlige system eller rutiner knyttet til bruk av tvang og makt og skadeavvergende tiltak overfor elever. Nåværende fungerende avdelingsleder viser til at noen av elevene ved Hundremeterskogen til tider har utagerende atferd. Det forekommer at det benyttes skadeavvergende tiltak overfor disse elevene ved utagering, men ifølge fungerende avdelingsleder forekommer det i liten grad utagering som krever omfattende fysisk inngripen. I februar 2021 ble det avholdt vergekurs for de ansatte, for å sikre at de ansatte benytter minst mulig inngripende tiltak overfor elevene, at riktige metoder brukes og enhetlig voksenadferd når det er nødvendig å bruke denne typen tiltak og metoder. Kommunen opplyser at det ble avholdt vergekurs for ansatte ved Hundremeterskogen også i 2018.

Nåværende fungerende avdelingsleder har bedt ansatte om å dokumentere og rapportere situasjoner der verge-teknikker har blitt brukt. Rapporteringen skal kunne brukes for å kartlegge hvilke situasjoner og i hvilke perioder denne typen tiltak blir benyttet overfor elever, slik at man kan bruke informasjonen til å forebygge og komme tidligere inn med avvergende tiltak. Systemet er ikke tatt fullt ut i bruk enda. Det understrekes at situasjoner som regnes som avvik skal rapporteres i kommunens avvikssystem.

Det går frem av undersøkelsen at det skal ha vært etablert skriftlige rutiner med tanke på elevene ved Hundremeterskogen med sonde-mat. Det blir av enkelte ansatte vist til at det i perioder ikke har vært oppdaterte rutiner for medisinerer i de tilfeller elevene trenger dette.

Ansatte ved Hundremeterskogen ble i spørreundersøkelsen bedt om å ta stilling til ulike påstander knyttet til internkontroll ved avdelingen. Figur 12 under viser at flertallet av respondentene svarer *delvis* eller *nei* til påstanden om at det er utarbeidet skriftlige rutiner og prosedyrer for de viktigste arbeidsoppgavene, mens et mindretall på 6 respondenter svarer *ja* på denne påstanden. Videre svarer et mindretall av respondentene *ja* (5 respondenter) til at de vet hvor de finner rutiner og prosedyrer for arbeidsoppgavene sine. 6 respondenter svarer *delvis* og 9 svarer *nei*. Flertallet av respondentene (13 respondenter) svarer *ja* til at de vet hvem de kan spørre dersom de er usikre på rutiner og prosedyrer som gjelder arbeidsoppgavene sine. 5 respondenter svarer *delvis* og 2 svarer *nei*.

Figur 12: Internkontroll ved Hundremeterskogen. N=20



I åpne spørsmål ble respondentene bedt om å utdype hva de opplever mangler av rutiner og prosedyrer for de viktigste arbeidsoppgavene. På dette svarer flere respondenter at det mangler skriftlige rutiner både knyttet til de enkelte ansatte sine arbeidsoppgaver, og til hverdagen og opplæringstilbudet til enkeltelever. Noen opplever at det til en viss grad finnes skriftlige rutiner og prosedyrer for elevenes opplæringstilbud, mens andre ikke er kjent med at slike skriftliggjorte rutiner eksisterer. Noen peker på at det finnes en del muntlige rutiner ved avdelingen.

I spørreundersøkelsen kommer det også frem at flere ansatte etterlyser tydeligere rutiner knyttet til bruk av makt og tvang overfor elever. En respondent skriver at det ofte blir brukt tvang i løpet av en arbeidsuke, og etterlyser opplæring og en bedre forståelse for hva som regnes som «tvang» og hva som regnes som «barneoppdragelse».

Det kommer også frem i undersøkelsen at det eksisterer en del ulike rutiner for hvordan forskjellige ansatte jobber med enkeltelever. Dette knyttes også til uenighet mellom ansatte om hvordan ting bør gjøres. Ifølge de ansatte som har beskrevet dette i spørreundersøkelsen fører dette til stor usikkerhet og lite forutsigbarhet for elever som ofte er avhengig av faste rutiner og en forutsigbar hverdag. Mange peker på at mangelen på skriftliggjorte rutiner åpner opp for store forskjeller og misforståelser for hvordan ting skal gjennomføres mellom de ulike ansatte. Det pekes i undersøkelsen på at dette kan ha negative konsekvenser for elevenes atferd.

De ansatte ved Hundremeterskogen ble i undersøkelsen også bedt om å beskrive eventuelle endringer som har skjedd knyttet til rutiner og prosedyrer etter at Hundremeterskogen ble underlagt Tranby skole. Respondentene peker i hovedsak på at økt bemanning ved avdelingen har skapt mer tid og kapasitet for utarbeiding av ukeplaner og rutiner som gjør arbeidshverdagen mer forutsigbar. Flere opplever at det jobbes med å bygge opp rutiner og prosedyrer, men mange fremhever at ting tar tid, og at det vil ta tid før rutiner og prosedyrer kommer på plass i avdelingen.

5.5.2 Vurdering

Det er Deloitte vurdering at det ikke har vært et tilfredsstillende system for å sørge for at Hundremeterskogen har hatt nødvendige system og rutiner for å ivareta sentrale arbeidsprosesser ved avdelingen, og for å sikre at ansatte er kjent med rutiner og prosedyrer. Som omtalt i kapittel 3 og 4 mener vi flere av rutineene knyttet til å sikre et forsvarlig opplæringstilbud til elevene er mangelfulle. Det går frem av undersøkelsen at det har vært få skriftliggjorte rutiner og prosedyrer ved avdelingen utover de felles rutiner som gjelder i kommunen. Det går frem av spørreundersøkelsen til de ansatte at en stor andel av de ansatte opplever at det bare delvis eller ikke er skriftlige rutiner for de viktigste arbeidsoppgavene sine, og at de ikke eller bare delvis vet hvor de skal finne rutiner og prosedyrer for arbeidsoppgavene sine.

Deloitte vil understreke viktigheten av at avdelingen har et godt system for å sikre at rutiner for medisinbruk følges og oppdateres ved behov. Deloitte vil også understreke behovet for å utarbeide system og prosedyrer knyttet til bruk av tvang og skadeavvergende tiltak, da det fremgår av undersøkelsen at dette ikke foreligger i dag. Ansatte etterlyser i spørreundersøkelsen tydeligere rutiner knyttet til bruk av makt og tvang overfor elever, og det fremstår at ansatte er usikre på hva som utgjør tvang og ikke. Hjemmelsgrunnlaget for å benytte tvang overfor elever i skolen er svært begrenset, og det er derfor viktig at de ansatte er kjent med hvilke begrensninger som ligger i regelverket, og under hvilke forutsetninger og situasjoner skadeavvergende tiltak kan og ikke kan benyttes. Dette er avgjørende for at elevenes rettsikkerhet skal ivaretas.

Deloitte vil understreke at det er et lederansvar å sørge for at det utvikles rutiner for sentrale arbeidsprosesser og at ansatte er kjent med de rutiner og prosedyrer som gjelder for deres arbeid. Av kommuneloven § 25-1 skal kommuneledelsen som en del av sin internkontroll sørge for å ha nødvendige rutiner og prosedyrer på plass, evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer. I tillegg skal kommuneledelsen sikre at internkontrollen er «systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold». Av lederavtalen går det frem at virksomhetsleder er ansvarlig for «internkontroll og for at sider tilknyttet virksomheten i kvalitetssystemet er oppdatert/jevnlige revidert». Systematiske og dokumenterbare risikovurderinger, som nevnt i forrige kapittel, bør legges til grunn for en vurdering av hva som er en systematisk og tilpasset internkontroll. Øverste kommuneledelse bør som en del av sin internkontroll følge opp at det er etablert tilfredsstillende internkontroll i virksomhetene.

Det er Deloitte vurdering at mangel på system og rutiner for sentrale arbeidsprosesser ved avdelingen har bidratt til å skape uforutsigbarhet for elevene. Deloitte vil understreke viktigheten av etablerte system og rutiner knyttet til å ivareta en elevgruppe som elevene ved Hundremeterskogen, hvor de fleste har et stort behov for forutsigbarhet og trygge rammer.

Mangelfulle system og rutiner for hvordan opplæringen av elever skal organiseres og gjennomføres har etter Deloitte vurdering ført til at ulik praksis har kunnet utvikle seg mellom ansatte, og at det har blitt krevende å etablere en omforent og enhetlig praksis overfor elevene. Dette er også noe ansatte selv påpeker i spørreundersøkelsen, og som flere viser til at har hatt negative konsekvenser for elevene. Det fremgår at det til dels har vært store uenigheter mellom ansatte knyttet til innholdet og hvordan opplæringstilbudet til elevene skal gjennomføres. Deloitte mener at mangelen på skriftliggjorte system og rutiner har bidratt til at slike uenigheter har kunnet utvikle seg.

5.6 System for melding og oppfølging av avvik

5.6.1 Datagrunnlag

System for rapportering og håndtering av avvik

Avvik skal rapporteres i en avviksmodul som er del av Lier kommunes kvalitetssystem – Risk Manager. Det går frem av kvalitetssystemet at formålet med avviksrapporteringen er «å fange opp brudd på rutiner og prosedyrer/lover og forskrifter, og identifisere forhold som kan initiere læring, forebygging og forbedringsprosesser».⁹⁴ Ansatte får tilgang til kvalitetssystemet via Lier kommunes intranettet, og må derfor benytte en PC som kan komme inn på Lier kommunes intranett for å rapportere avvik.

Lier kommune opplyser at avvik som rapporteres inn i avviksmodulen, skal behandles av virksomhetsleder og tas opp i LMU ved virksomhetene. Virksomhetsleder er ansvarlig for at det settes i gang tiltak, oppfølging og å lukke tiltak når de er gjennomført. Hallingstad skole har en rutine for avviksrapportering hvor denne prosessen er gjengitt.⁹⁵ Rutinen inneholder ikke noen nærmere beskrivelse av hva som regnes som et avvik som skal rapporteres i systemet.

Hundremeterskogen har i tillegg til kommunens avvikssystem laget et eget skjema for rapportering av avvik på elevatferd.⁹⁶ Tidligere avdelingsleder ved Hundremeterskogen forteller at det for noen elever ved avdelingen skjer utagering nesten daglig. For å registrere denne typen hendelser ble det laget et skjema via Forms som de ansatte kunne benytte ved hjelp av en QR-kode. Hendelsene som er rapportert her blir ikke automatisk registrert i kommunens avvikssystem, men dette var ifølge tidligere avdelingsleder en måte å gjøre det enklere for de ansatte å registrere denne type avvik, som skjer relativt hyppig. Tidligere avdelingsleder tror imidlertid ikke systemet har vært så mye brukt og at det har vært en god del underrapportering på dette området.

I intervjuer kommet det frem at ettersom avviksrapporteringssystemet til Lier kommune kun er tilgjengelig via kommunens intranett, og enklest via PC, har tilgang til systemet vært vanskelig for flere ansatte ved Hundremeterskogen. Det brukes i hovedsak iPad ved avdelingen, og det har vært vanskelig å logge seg på kommunens intranett via iPad. I tillegg har assistenter ingen avsatt kontortid, noe som frigjør lite ekstra tid til å oppsøke en PC for å skrive avvik. Det vises også til at intranettsystemet krever bruk av et annet domene for innlogging enn det lærere benytter for e-post o.l., og at det også har medført at avvikssystemet ikke har vært så tilgjengelig og brukervennlig for de ansatte.

Rektor ved skolen opplyser at da kommunen begynte med digitalt avvikssystem var Hundremeterskogen blant de første som fikk opplæring i systemet. Kommunen opplyser at det også før det digitale systemet ble skrevet avvik, som ble behandlet i LMU på vanlig måte, og det ble verkstatt tiltak. Det ble gjennomført ny opplæring i avviksrapportering med de ansatte ved Hundremeterskogen på et personalmøte 6. oktober 2020. I dette møtet ble utfordringene med å rapportere avvik i avvikssystemet tatt opp av de ansatte. I etterkant av personalmøtet ble det ordnet med en ny PC på avdelingen for å gjøre avviksrapportering enklere for assistentene.

På det samme personalmøtet kom det også frem at ansatte ved Hundremeterskogen hadde ført avvik i en egen bok som følge av utfordringene med å rapportere avvik gjennom kommunens system. De ansatte hadde ikke gjort disse avvikene kjent for ledelsen. Ansatte ble i etterkant av møtet bedt om å overlevere avviksboken til rektor, og å rapportere avvikene i boken i kommunens avvikssystem. Ansatte ønsket først ikke å levere fra seg avviksboken, men etter involvering av HR ble boken overlevert til rektor (mer om innholdet i boken under).

Kommunen opplyser om at en ny app for avviksrapportering er utviklet for å gjøre tilgangen til kommunens avvikssystem bedre, og gjøre avviksrapporteringen lettere. Koronasituasjonen har forsinket utrulling av appen, men kommunedirektør opplyser at kommunen vil følge opp bruken av appen og avviksrapportering mer systematisk etter hvert som kommunen kommer tilbake i normal drift. Kommunedirektør peker på at det er flere måter å løse avviksrapportering på, inkludert digitale og ikke-digitale former. Eksempelvis kan det være aktuelt å vurdere om avviksrapportering også skal være mulig i papirform for å sikre at også de uten digital tilgang kan rapportere avvik.

Meldte avvik og hendelser ved Hundremeterskogen

Ifølge oversikt over meldte avvik i kommunens avvikssystem i Risk Manager fra skoleåret 2018/2019 og frem til midten av april 2021, ble det ved Hundremeterskogen meldt inn totalt seks avvik i 2019 og fire avvik i 2020 i det

⁹⁴ Lier kommune. «Internkontroll og kvalitetssikring innen området oppvekst». Fra kvalitetssystemet Risk Manager.

⁹⁵ Lier kommune/Hallingstad skole. Rutine Avviksrapportering Hallingstad skole. Ikke datert.

⁹⁶ Lier kommune. Tilsending av dokumentasjon. Datert 3.03.2021. Side 3.

elektroniske systemet. Ifølge Lier kommune har det ikke blitt rapportert inn noen avvik i 2018 eller så langt i 2021.⁹⁷ Avvikene som er rapportert i 2019 og 2020 dreier seg om tre tilfeller av at ansatte skal ha blitt slått eller sparket av en elev, to tilfeller av at elever har utagert i form av ramponering av arbeidsrom, og ett tilfelle av at en elev skal ha dyttet en annen elev slik at denne slo seg. Øvrige avvik har omhandlet dårlig renhold på avdelingen.⁹⁸

Som omtalt over har de ansatte ved Hundremeterskogen har hatt en egen avviksbok hvor de i en periode har notert avvik de har opplevd. Avvikene har ikke blitt fortløpende lagt frem til ledelsen for oppfølging. Deloitte har fått kopi av avviksboken. Hendelsene som er notert her gjelder deler av august og september 2020. I boken vises det blant annet til et par tilfeller av manglende bleieskift, ett tilfelle av manglende medisiner, flere tilfeller av at undervisning har måttet utgå, tilfeller av manglende gjennomført trening, uavklart ansvar ved levering og henting av elever, o.l. Det vises til at de fleste av disse hendelsene skal ha oppstått som følge av lav bemanning. Det blir vist til flere tilfeller der det har vært for få voksne i forhold til antallet barn, og ansatte har uttrykt at de har opplevd dette som uforsvarlig. Det er også notert tilfeller av at det ikke skal ha blitt hentet inn vikar ved fravær, og at det skal ha vært feil med bemanningslister (f.eks. at ansatte på ferie er ført opp på listene). Det er også noen tilfeller av at plantid skal ha gått bort som følge av for lite bemanning.

Ifølge rektor ble hendelsene som er skrevet inn i boka diskutert med HR og kommunalsjef da boken ble gjort tilgjengelig for ledelsen i oktober 2020. Det går frem av intervju med rektor at rektor vurderte at boken i hovedsak inneholdt notater om mangel på personell. Rektor peker imidlertid på at det som følge av uklarhetene om timetall per pedagog og assistent (som omtalt i kapittel 3.4) er noe uklart hva som egentlig er å regne som for få folk. Rektor viser også til tilfeller av at ansatte ikke fulgte rutinene, eksempelvis med tanke på å gi mat og stell. Rektor opplyser om at flere av situasjonene som er ført i avviksboken ikke har blitt tatt opp med lærere eller leder før i etterkant av at de har oppstått. Ledelsen har bedt ansatte om å rapportere utfordringer på et tidlig tidspunkt, slik at man kan sette inn tiltak for å unngå avvik.

Deloitte har ikke mottatt informasjon om at avvikene som er notert i boken er fulgt opp. Deloitte får opplyst fra kommunen at de ansatte skulle melde avvikene fra boken på ordinær måte inn i kommunens avvikssystem. Rutinen for avviksmelding tilsier at det er den som opplever avviket som skal melde det inn i det kommunale avvikssystemet. Det har ikke blitt gjort med hendelsene i avviksboken, og de fremgår derfor ikke av kommunens oversikt over rapporterte avvik i Risk Manager.⁹⁹ Det fremgår derfor heller ikke hvordan og når avvikene følges opp, og av hvem.

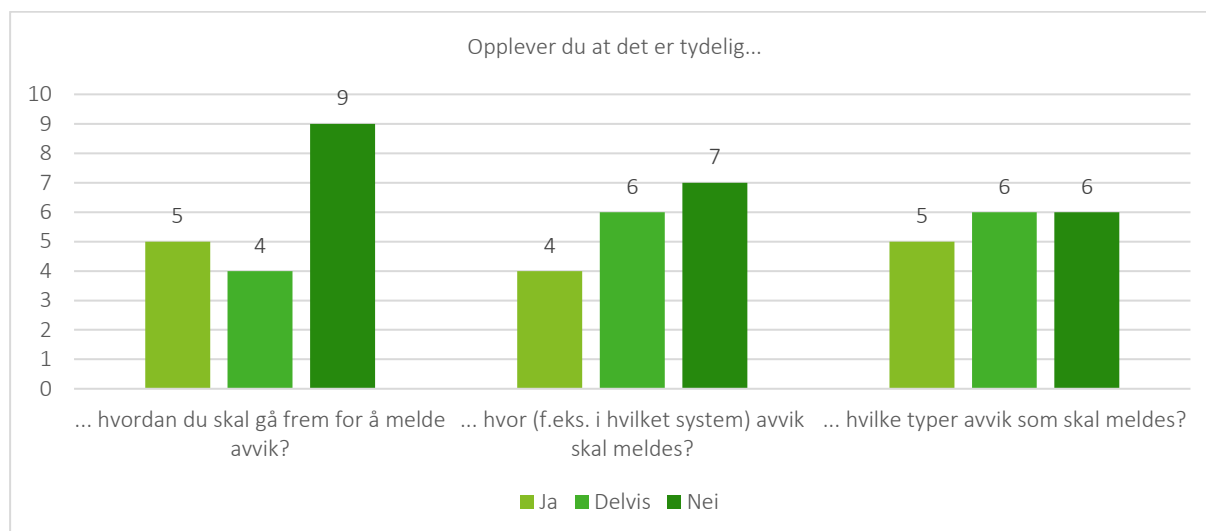
I spørreundersøkelsen ble ansatte ved Hundremeterskogen stilt spørsmål om avdelingens avvikssystem. På spørsmål om de ansatte opplever at det er tydelig hvordan de skal gå frem for å melde avvik, svarer halvparten (9 respondenter) *nei*. 5 respondenter svarer *ja* og 4 respondenter svarer *delvis*. Videre ble respondenter spurt om de opplever det er tydelig *hvor* avvik skal meldes. På dette svarer 7 respondenter svarer *nei*, 6 respondenter svarer *delvis* og 4 respondenter *ja*. Respondentene ble også spurt om de opplever at det er tydelig hvilke typer avvik som skal meldes. Her svarer et mindretall (5 respondenter) *ja*, mens de resterende respondentene fordeler seg likt mellom *delvis* og *nei*, med 6 respondenter på hver.

⁹⁷ Lier kommune. Rapport: antall avvik. Utskriftsdato 04.03.2021. Det ble i e-post 26.04.2021 fra Lier kommune bekreftet at det ikke var kommet inn nye avvik etter oversendelsen av dokumentasjon 19.03.2021.

⁹⁸ Den detaljerte oversikten over avvik viser åtte avvik i samme periode, mot total ti avvik i den generelle oversikten over avvik. Kommunen har ikke funnet årsaken til at de to oversiktene ikke stemmer overens. En mulig forklaring er at to av avvikene ikke har blitt beskrevet, og derfor ikke vises på den detaljerte oversikten.

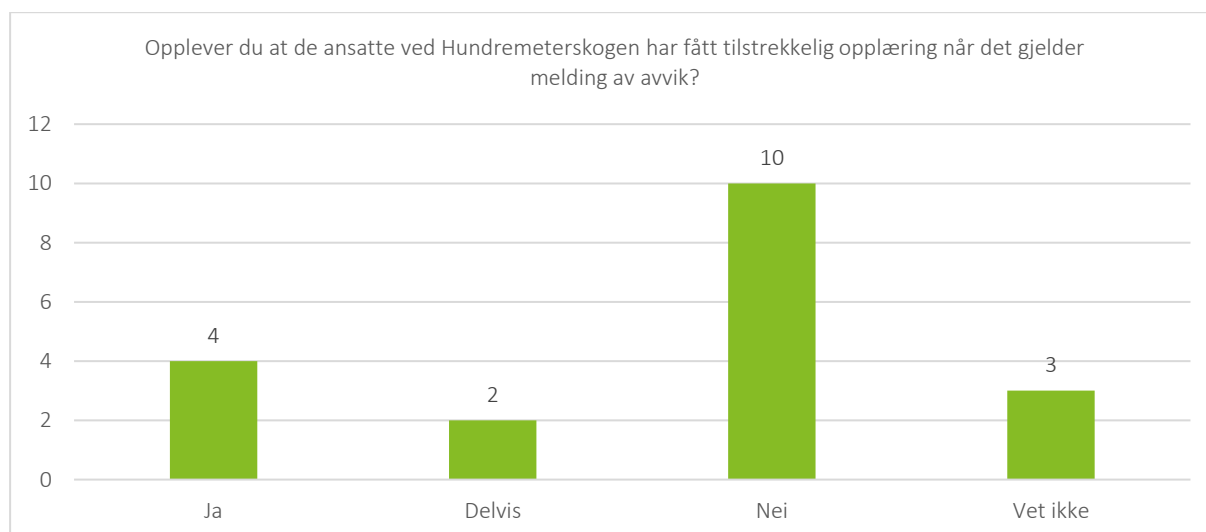
⁹⁹ Lier kommune. Svar til dokumentforespørsel. Brev fra Lier kommune til Deloitte. Datert 19.03.2021.

Figur 13: Ansattes opplevelse av avviksmelding. N=18, N= 17, N=17



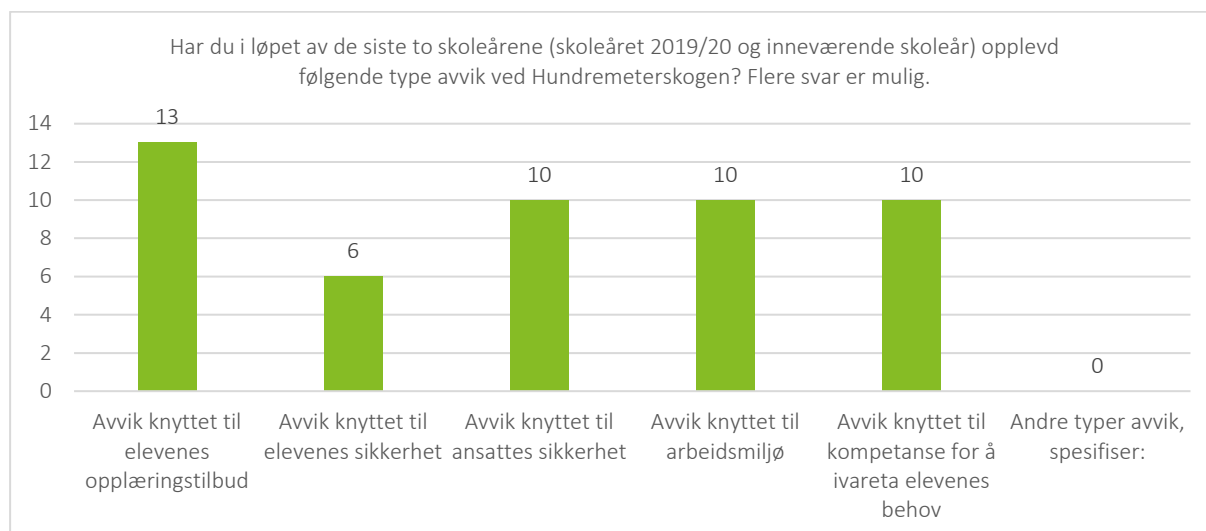
Respondentene ble også spurt om de opplever at ansatte ved Hundremeterskogen får tilstrekkelig opplæring når det gjelder melding av avvik. Svarene på dette spørsmålet fremgår av Figur 14, og viser at et flertall av respondentene (10 respondenter) svarer *nei*. 4 respondenter svarer *ja*, 2 svarer *delvis* og 3 svarer *vet ikke*.

Figur 14: Ansattes opplæring i avviksmelding. N=19



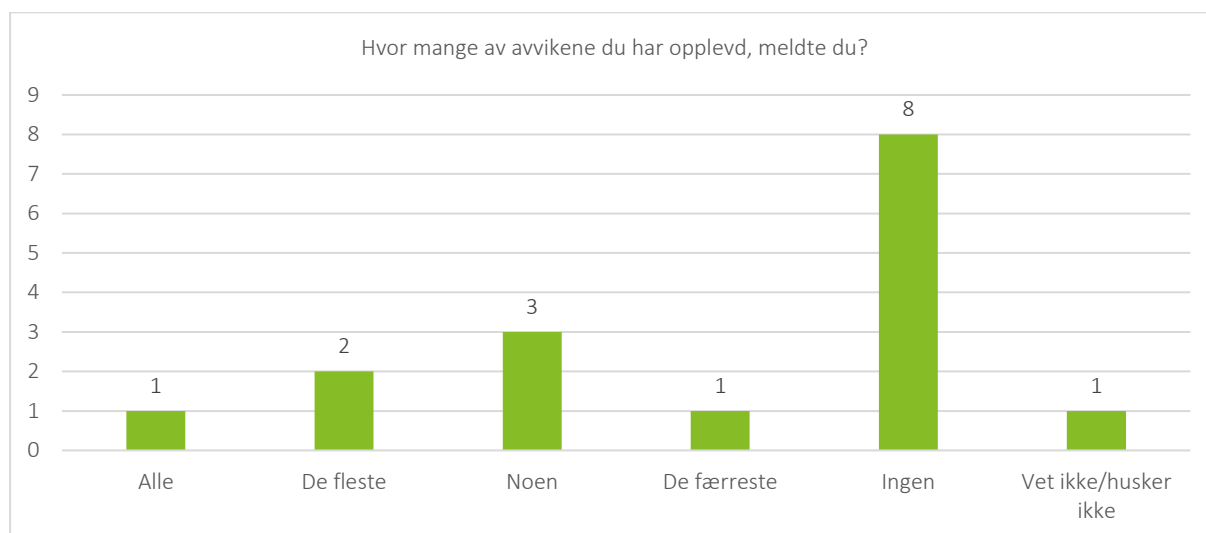
Ansatte ble i spørreundersøkelsen bedt om å oppgi hvorvidt de ansatte de siste to skoleårene hadde opplevd ulike typer avvik. Figur 15 viser at 16 ansatte oppga at de hadde opplevd en eller flere former for avvik. 13 ansatte oppgir at de har opplevd avvik knyttet til elevens opplæringstilbud siste to skoleår. Ti ansatte oppgir at de har opplevd avvik knyttet til ansattes sikkerhet, ansattes arbeidsmiljø og knyttet til kompetanse for å ivareta elevenes behov. Seks ansatte oppgir at de har opplevd avvik knyttet til elevenes sikkerhet.

Figur 15: Ulike typer avvik ansatte ved Hundremeterskogen har opplevd. N=16



I spørreundersøkelsen kommer det også frem at det er få av de ansatte som melder avvik. Respondenter som i spørreundersøkelsen svarte at de hadde opplevd ulike typer avvik de siste to skoleår, ble spurt hvor mange av de opplevde avvikene de meldte inn. Som det fremgår av Figur 16, svarer 8 respondenter at de melder *ingen* avvik, mens 2 respondenter svarer at de melder *de fleste*, 3 melder *noen*, 1 melder *de færreste*. Bare 1 sier at vedkommende melder alle avvik. 1 respondent svarer *vet ikke*.

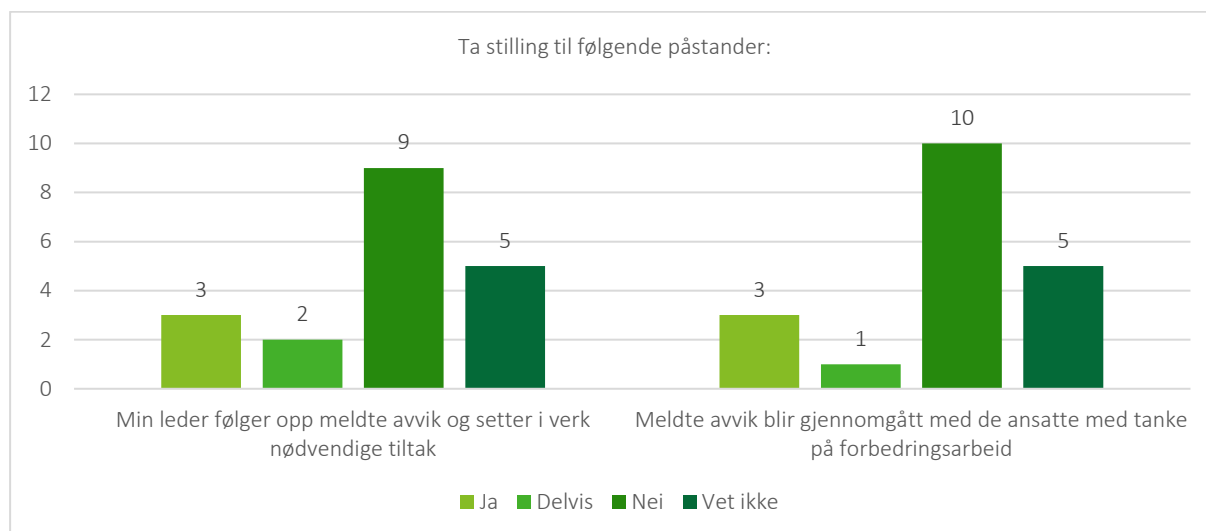
Figur 16: Ansattes melding av avvik. N=16



Respondentene som ikke meldte alle avvik ble bedt om å utdype årsakene til dette. Til dette svarer de fleste respondentene at de ikke vet hvordan de melder avvik. Noen opplyser at de ikke var klar over at de måtte melde avvik, eller at de ikke har fått noe informasjon rundt dette. Av de som gir uttrykk for at de er kjent med hvordan de skal melde avvik, er det flere som peker på at de har erfart at innmeldte avvik enten ikke blir fulgt opp eller ikke blir tatt på alvor av ledelsen, og at de derfor har sluttet å melde inn avvik. Noen peker på at de ikke har hatt tid til å skrive avvik gitt bemanningssituasjonen ved avdelingen. For å kunne bedre avviksrapporteringen er det flere som etterlyser mer opplæring, enklere tilgang til digitale systemer for avviksrapportering, mer tid satt av for å kunne melde inn avvik og flere skriftlige rutiner. Flere etterlyser en konkret rutine for hvordan og i hvilke tilfeller en skriver avvik på bruk av makt og tvang mot elever.

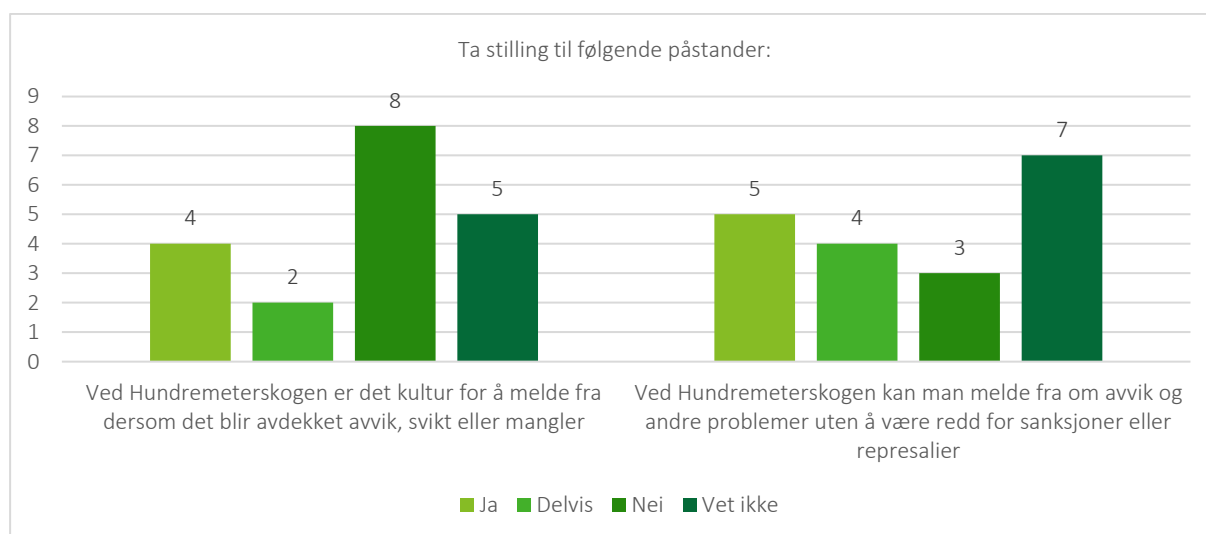
På en annen påstand - «*min leder følger opp meldte avvik og setter i verk nødvendige tiltak*» - svarer 9 *nei*, 3 respondenter *ja*, 2 svarer *delvis*, og 5 svarer *vet ikke*. Halvparten av respondentene svarer *nei* på spørsmål om avvik blir gjennomgått med tanke på forbedringsarbeid (Figur 17).

Figur 17: Oppfølging av avvik. N=19



Ansatte blir også bedt i spørreundersøkelsen om å ta stilling til påstanden om det ved Hundremeterskogen er kultur for å melde fra dersom det blir avdekket avvik, svikt eller mangler. Figur 18 under viser at litt i underkant av halvparten av respondentene (8) svarer *nei*, mens fire respondenter svarer *ja*. Ansatte ble også bedt om å ta stilling til påstanden om man ved Hundremeterskogen kan melde fra om avvik og andre problemer uten å være redd for sanksjoner eller represalier, på dette svarer fem ja, mens fire svarer delvis, og tre svarer *nei*. Syv svarer *vet ikke* (se Figur 18).

Figur 18: Kultur for å melde avvik. N=19



De som svarte at de ikke eller bare delvis opplevde at det er kultur for å melde fra om avvik, svikt og mangler ved Hundremeterskogen ble i et åpent spørsmål bedt om å utdype hva de mener er årsakene til dette. Som svar på dette er det flere som beskriver at ansatte opplever å ha fått beskjed fra ledelsen om at avvik ikke bør meldes fra om til foreldre og må holdes hemmelig. Andre peker på at de føler seg stemplet som «bråkmakere» dersom de melder fra om avvik, og at man kan få negative reaksjoner på dette både fra ledelse og andre ansatte.

Kommunen opplyser i verifiseringer om at ledelsen har «bedt ansatte om at avvik skal meldes, men også gitt beskjed om at når avvik skal rapporteres til foreldre skal dette gjøres på riktig måte. Det er forskjellig form for rapportering i forhold til hva slags avvik det gjelder, og hvem som skal rapportere de ulike avvikene i forhold til alvorlighetsgrad. Dette har enkelte ansatte ikke vært enige i».

De ansatte ved Hundremeterskogen ble i undersøkelsen bedt om å beskrive eventuelle endringer som har skjedd knyttet til avvikshåndtering etter at Hundremeterskogen ble underlagt Tranby skole. I svarene kommer det frem at det er ulike erfaringer hos de ansatte rundt dette, hvor noen melder at det ikke er blitt gitt noen opplæring i avvikshåndtering, mens andre beskriver å ha fått opplæring etter overgangen til Tranby. Generelt er det likevel

mange som peker på at de opplever en større åpenhet og mer rom for å melde fra om avvik under den nye ledelsen på Tranby enn slik situasjonen var tidligere da Hundremeterskogen var underlagt Hallingstad.

5.6.2 Vurdering

Avviksrapportering- og håndtering er en sentral del av kommunenes internkontroll. Deloitte vil vise til kommune-loven § 25-1 som spesifiserer at kommunedirektøren skal sørge for å avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik. Selv om det er etablert et overordnet avvikssystem i kommunen viser denne undersøkelsen at det ikke er lagt til rette for en tilfredsstillende avviksmeldekultur. Det går frem av undersøkelsen at det ikke er etablert tilstrekkelige rutiner som beskriver hva som skal meldes som avvik, og at ansatte opplever å mangle opplæring i hva som utgjør avvik og hvordan de skal rapporteres.

Deloitte mener derfor at Hundremeterskogen ikke har hatt en tilfredsstillende kultur for å melde avvik og jobbe med forbedringsarbeid. Deloitte vil særlig trekke frem at det ut fra svarene på spørreundersøkelsen til ansatte ikke er entydig om ansatte kan melde om avvik uten represalier. Flere ansatte uttrykker at de har opplevd det som uønsket å melde avvik. Andre peker på at de føler seg stemplet som «bråkmakere» dersom de melder fra om avvik, og at man kan få negative reaksjoner på dette både fra ledelse og andre ansatte. Undersøkelsen viser videre at alle avvik ikke blir meldt, noe som medfører at rapporteringen av avvik i kommunens system gir et mangelfullt bilde av situasjonen ved avdelingen. Det er Deloitte vurdering at flere av hendelsene som er notert i avviksboken som ansatte har benyttet er å regne som vesentlige og alvorlige avvik som burde vært rapportert i kommunens avvikssystem. Deloitte mener det ikke er tilfredsstillende at disse avvikene ikke har blitt etterregistrert i kommunens avvikssystem eller på annen måte blitt fulgt opp etter at rektor som mottok boken.

Det er Deloitte vurdering at avvik i for liten grad har blitt fulgt opp og benyttet i forbedring- og utviklingsarbeid. Situasjonen med avviksboken illustrerer dette. Mangelfull oppfølging av avvik medfører risiko for at brudd på regelverk, rutiner og andre føringer ikke blir avdekket og rettet opp i tide, noe som videre kan føre til at en uforsvarlig praksis kan fortsette uten at dette blir korrigert. Deloitte vurdering er at avvikshåndteringen ved Hundremeterskogen, etterlater et inntrykk av en ledelse som ikke har hatt kompetanse til, eller erkjent betydningen av å ta tak i avvik og risikoer som potensielt har vesentlige konsekvenser for kvaliteten og forsvarligheten i opplæringstilbudet til elevene og arbeidsmiljøet til ansatte.

Deloitte merker seg at noe av årsaken til manglende melding av avvik er utfordringer knyttet til det elektroniske systemet, og at det kan være utfordrende å logge seg på å melde avvik i en travel hverdag. Det er derfor positivt at kommunen har utviklet et nytt og mer brukervennlig verktøy, og Deloitte vil understreke viktigheten av at implementeringen av det nye systemet følges opp med tilstrekkelig opplæring og veiledning i bruken av systemet. Samtidig må kommunen sørge for å etablere en god avviksmeldekultur. Skal systemene bli tatt i bruk er det avhengig av at ansatte ikke frykter represalier, og at meldte avvik blir fulgt opp på en god måte. Meldte avvik må også inngå som en del av det generelle utviklings- og forbedringsarbeidet. Utvikling av en god avviksmeldekultur er et lederansvar og vesentlig for å sikre en god internkontroll.

6 Konklusjon

Undersøkelsen av Hundremeterskogen avdekker en rekke svikt og mangler knyttet til Lier kommunes system og rutiner for å sikre elevene ved Hundremeterskogen et forsvarlig opplæringstilbud og oppfylle deres rett til spesialundervisning i tråd med kravene i opplæringsloven. Videre viser undersøkelsen at Lier kommune ikke har en tilstrekkelig internkontroll som sikrer at lover og forskrifter følges, slik kravet er i kommunelovens kapittel 25. Deloitte mener at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har sørget for tilfredsstillende styring og kontroll av virksomheten, og at feil og mangler ikke har blitt avdekket og fulgt opp godt nok. Deloitte vil understreke at internkontroll er et lederansvar på alle nivå, men at det er kommunedirektør som har det øverste ansvaret for at det er etablert tilfredsstillende internkontroll for hele virksomheten.

Manglende avdekking og oppfølging av svikt og mangler har etter Deloitte vurdering fått negative konsekvenser for elevenes opplæring, og medfører at elevenes rett til et forsvarlig opplæringstilbud og læringsmiljø ikke har blitt oppfylt, i tillegg til at elevenes rettsikkerhet ikke har blitt tilfredsstillende ivaretatt. Tabell 2 under oppsummerer sentrale svikt og mangler som er avdekket i undersøkelsen, og hvor Deloitte mener at Lier kommune ikke i tilfredsstillende grad har ivaretatt de krav som fremgår av regelverket.¹⁰⁰

Deloitte mener at mangelfull internkontroll er en sentral årsak til de svikt og mangler som er avdekket i undersøkelsen. I tillegg har høyt sykefravær over tid, ustabil bemanning, mangelfull kompetanse og et uforsvarlig arbeidsmiljø bidratt til at elevene ikke har fått det opplæringstilbudet de har krav på.

Tabell 2: Oversikt over observerte svikt og mangler avdekket i undersøkelsen.

Observerte svikt og mangler	Regelverk
Enkelte elever har i perioder ikke hatt gyldige sakkyndige vurderinger (to av seks i stikkprøver)	Oppl. §§ 5-1, 5-3
Det ble ikke fattet enkeltvedtak om spesialundervisning for skoleåret 2019/2020. Enkeltvedtak om spesialundervisning for skoleåret 2019/2020 og 2020/2021 ble fattet i november/desember 2020	Oppl. §§ 5-1, 5-3
Mangelfulle IOPer	Oppl. § 5-5 første ledd
Manglende samsvar mellom sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og IOP for flere elever	Oppl. § 5-1
Mangelfulle årlige oversikter for flere elever	Oppl. § 5-5 andre ledd
Ikke godt nok samarbeid med foreldre om elevens opplæringstilbud	Oppl. § 5-4 tredje ledd
Enkelte elever har hatt et lavere timetall i sitt vedtak om spesialundervisning enn det som er timetallet for trinnet eleven går på (to av seks i stikkprøver)	Oppl. § 5-1 andre ledd
Stor sannsynlighet for at elever ikke har mottatt det timetallet med pedagog de har krav på i sine enkeltvedtak om spesialundervisning	Oppl. § 5-1
Elever har ikke fått tilstrekkelig samvær og interaksjon i ordinær opplæring	Oppl. § 8-2
Elever har ikke fått tilstrekkelig opplæring i bruk av ASK	Oppl. § 2-16
Krav til kompetanse for undervisningspersonell er ikke oppfylt	Oppl. § 10-1; forskrift til oppl. § 14-2.

¹⁰⁰ Deloitte viser til at undersøkelsen i hovedsak har vært avgrenset til situasjonen ved avdelingen siste skoleår. Stikkprøvegjennomgangen har dekket opplæringstilbudet til et utvalg på seks elever siste tre skoleår. Avdelingen har i dag ni elever. Deloitte kan derfor ikke utelukke at det har oppstått flere svikt og mangler enn det som er avdekket i denne undersøkelsen.

Personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen har ikke fått nødvendig veiledning	Oppl. § 10-11.
Mangelfulle system og prosedyrer knyttet til bruk av tvang og skadeavvergende tiltak	Kommuneloven § 25-1
Mangelfull internkontroll, herunder: • Ikke tilstrekkelig kontrollmiljø • Manglende formalisering av roller og ansvar • Manglende ledelsesoppfølging • Manglende risikovurderinger • Mangelfulle rutiner og prosedyrer • Mangelfullt system for avviksrapportering	Kommuneloven § 25-1
Ikke tilfredsstillende arbeidsmiljø	Arbeidsmiljøloven § 4-1

Lier kommune har i 2021 etablert en ny kvalitetspolicy for kommunen og det har blitt satt i gang flere tiltak for å styrke internkontrollen i kommunen. Det er for tidlig å vurdere hvilken effekt dette arbeidet har for internkontrollen i kommunens virksomheter, men i utgangspunktet mener Deloitte at det er positivt at det er satt i gang et helhetlig og overordnet kvalitets- og internkontrollarbeid i kommunen. Det er også positivt at Lier kommune har startet et utviklingsarbeid innen spesialpedagogikk, som vil være viktig og nødvendig for at Lier kommune får en mer helhetlig og strategisk tilnærming til kompetanse i kommunens forsterkede avdelinger, og sikre kvaliteten i opplæringstilbudet til elevene ved disse avdelingene.

Kommunen besluttet i april 2021 å legge ned Hundremeterskogen. Deloitte vil understreke at selv om kommunen velger å legge ned avdelingen, er det viktig at kommunen sikrer at det er et forsvarlig tilbud ved de andre forsterkede avdelingene i kommunen. Denne rapporten avdekker en rekke risikoområder, og anbefalingene under bygger på disse identifiserte risikoene. Basert på det som kommer frem i undersøkelsen anbefaler derfor Deloitte at Lier kommune setter i verk følgende tiltak:

Opplæringstilbudet til elevene

- Gjennomgå og revidere eksisterende kommunale rutiner og praksis for arbeidet med spesialundervisning for å sikre at disse omfatter alle relevante krav i regelverket når det gjelder spesialundervisning, herunder:
 - Sikre at det alltid foreligger en gyldig sakkyndig vurdering før vedtak om spesialundervisning blir fattet, herunder tydeliggjøre hva som er ansvar og rutine på den enkelte skole for å melde fra om behov for ny sakkyndig vurdering
 - Sikre at elever som er vurdert å ha behov for spesialundervisning alltid har et gyldig enkeltvedtak der elevens individuelle rettigheter fremgår
 - Sikre at mal for enkeltvedtak om spesialundervisning oppfylles alle krav til innhold jf. opplæringsloven og forvaltningsloven, herunder partenes rett til innsyn i dokumentene i saken, om elevene skal ha avvik fra læreplanverket eller ikke, og tydeliggjøre hvilke føringer vedtaket legger for omfang og organiseringen av spesialundervisning (timetall, kompetanse etc.).
 - Etablere rutiner og retningslinjer for arbeid med IOP som tydeliggjør krav til form og innhold i IOP, og som sikrer tilfredsstillende samsvar mellom sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og IOP
 - Etablere rutiner og retningslinjer for arbeidet med årlig oversikt og vurdering av elevens utvikling
- Etablere system som sikrer at alle elever får gjennomført den spesialundervisninga de har vedtak om, herunder at:
 - Personalet som gjennomfører spesialundervisningen har kompetanse i samsvar med krav i regelverket og ev. særskilte kompetansekrav som går fram av enkeltvedtak om spesialundervisning/sakkyndig vurdering
 - Assistenter som gjennomfører undervisning får nødvendig veiledning fra pedagog
 - IOP alltid bygger på et gyldig enkeltvedtak om spesialundervisning for eleven.
 - Skolene har oversikt over spesialundervisningstimer som faller bort, samt sikrer at disse blir tatt igjen så langt det er pedagogisk forsvarlig.
- Etablere system og rutiner for foreldreinvolvering og brukermedvirkning ved de forsterkede avdelingene.

4. Vurdere å etablere skriftlige planer for samarbeidet mellom de forsterkede avdelingene og PPT, både på systemnivå og individnivå.
5. Tilrettelegge for at elever ved de forsterkede avdelingene har samvær og interaksjon med elever i ordinær opplæring i den utstrekning det er hensiktsmessig ut fra elevens behov
6. Sikre at det gjøres en individuell vurdering av den enkelte elev sine behov og rettigheter når det skal gis en kompensasjon for mangelfullt tilbud for elever ved Hundremeterskogen.

Bemanning og kompetanse

7. Sikre tilstrekkelig bemanning og kompetanse ved de forsterkede avdelingene, herunder:
 - a) Gjennomføre regelmessige kompetansekartlegginger og utarbeide kompetanseplaner ved de forsterkede avdelingene.
 - b) Sikre at ansatte i undervisningsstilling ved de forsterkede avdelingene oppfyller krav i regelverket til kompetanse for undervisningsstilling på de trinn de underviser.
 - c) Sikre tilstrekkelig kompetanse for å oppfylle elevenes rett til bruk av ASK i opplæringen.
 - d) Vurdere å definere krav til kompetanse for assistenter som skal arbeide ved en forsterket avdeling.
 - e) Etablere system for å sikre at vikarer som benyttes ved de forsterkede avdelingene innehar nødvendig kompetanse og får nødvendig opplæring
8. Etablere et system for å sikre tilstrekkelig bemanning ved de forsterkede avdelingene til enhver tid.
9. Sørge for at både pedagogisk personale og øvrige ansatte ved de forsterkede avdelingene får relevant kompetanseheving for å kunne ivareta behovene til elevene som til enhver tid går ved avdelingen.
10. Sikre at rutiner og krav til ansettelse blir etterlevd (herunder rutine for å innhente politiattest og formalisering av arbeidsforhold).

Internkontroll

11. Sikre tilfredsstillende styring og kontroll av de forsterkede avdelingene, herunder:
 - a) Sikre tydelig ansvarsfordeling mellom ulike ledernivå
 - b) Sikre at kommunedirektør har tilstrekkelig oversikt over områder hvor det er fare for manglende etterlevelse av lover og forskrifter og svikt i tjenestetilbudet
 - c) Sikre et forsvarlig arbeidsmiljø
12. Sikre at de forsterkede avdelingene har nødvendige rutiner og prosedyrer, herunder:
 - a) Gjennomgå og utarbeide rutiner og prosedyrer for sentrale arbeidsprosesser på de forsterkede avdelingene, herunder knyttet til bl.a. tvang og skadeavvergende tiltak og rutiner for medisinbruk.
 - b) Etablere system som sikrer at rutiner og prosedyrer for sentrale arbeidsoppgaver ved de forsterkede avdelingene evalueres ved jevne mellomrom, og oppdateres ved behov.
 - c) Etablere system som sikrer at alle ansatte ved de forsterkede avdelingene, inkludert vikarer, er kjent med de til enhver tid gjeldende rutiner og prosedyrer på avdelingen.
13. Sikre at risikovurderinger blir gjennomført jevnlig og på en måte som er egnet til å avdekke risikoforhold knyttet til drift og kvalitet i tjenestetilbudet ved de forsterkede avdelingene.
14. Sikre et forsvarlig avvikssystem ved de forsterkede avdelingene, herunder:
 - a) Etablere skriftlige rutiner for avviksrapportering som inneholder spesifisering av hva som utgjør avvik som skal rapporteres.
 - b) Sikre at alle ansatte får tilstrekkelig tilgang til og opplæring i avviksrapportering, inkludert ved nyansettelser og ved bruk av vikarer.
 - c) Sikre at alle avvik blir fulgt opp og håndtert på en tilfredsstillende måte.

Vedlegg 1: Høringsuttalelse

Deloitte mottok 20.05.2021 følgende høringsuttalelse til undersøkelsen fra kommunedirektør i Lier kommune, representert ved kommunalsjef for oppvekst Kari-Ann Dale.

«Tilsvar til Deloitte's undersøkelse av Hundremeterskogen

20.5.21

Bekymringsmelding og undersøkelser

Lier kommune mottok i slutten av februar 2020 en bekymringsmelding knyttet til ulike forhold ved Hundremeterskogen. Fra kommunen mottok denne første bekymringsmeldingen har det vært satt i verk en rekke ulike tiltak etter hvert som det har blitt avdekket forhold som måtte utbedres.

Undersøkelsene kommunen selv gjorde våren 2020 omfattet ikke alle forhold ved driften, men fokuserte på de forholdene varsler tok opp i bekymringsmelding til statsforvalter og i intervju. Undersøkelsen konkluderte med flere områder skoleledelsen skulle ta tak i umiddelbart. Under dette forbedringsarbeidet ble det avdekket ytterligere forhold som måtte forbedres. Oppfølgingen av bekymringsmeldingen i februar kom samtidig med håndtering av covid-19-pandemien som har krevd store ressurser fra kommunen. Ved planleggingen av det kommunale tilsynet skulle observasjon brukes som metode i tillegg til intervju. Dette måtte dessverre utgå da det ikke var smittervernmessig tilrådelig med fysisk oppmøte fra utenforstående.

Manglende enkeltvedtak, sakkyndig vurdering og kompetanse

De aller fleste funn som Deloitte peker på var allerede kjent for kommunen i løpet av høsten 2020, og mye ressurser er satt inn i forhold til forbedringsarbeidet som måtte gjøres. Manglende enkeltvedtak ble oppdaget da kommunen satte inn ekstra ressurser for å gjennomgå de sakkyndige vurderingene for å vurdere om avdelingen hadde kompetanse som svarte til elevenes behov. Det ble da ansatt spesialpedagoger og miljøterapeuter for å øke kvaliteten på elevenes opplæring. Elevene har hatt individuelle opplæringsplaner (iop-er) selv om noen beskrives som mangelfulle både av kommunens egne ressurser og Deloitte. I november 2020 ble to eksterne ressurspersoner med mye erfaring fra spesialavdelinger koblet inn i arbeidet med kvalitetsforbedringen gjennom en prosjektgruppe som ble nedsatt.

Lier kommunes rutiner i forhold til sakkyndig vurdering sier at elever skal re-henvises til PPT innen tre år. Det er to elever som ikke har hatt gyldig sakkyndig vurdering i de tre årene som har blitt undersøkt. Dette er virkelig ikke bra, men det er viktig å understreke at dette ikke er den vanlige praksisen ved avdelingen.

Høyt sykefravær har gjort det krevende å ha tilstrekkelig antall pedagoger til enhver tid. Det er ikke lett å rekruttere kompetente vikarer, og den pågående pandemien har ikke gjort dette enklere.

Hva som er riktig timetall med spesialpedagog er ikke en gitt størrelse, men en vurdering ppt gjør ut fra elevenes behov og likverdighetsprinsippet knyttet til den opplæringen elever i lierskolen ellers får. Dette er også praksis i omkringliggende kommuner som for eksempel Asker.

Hundremeterskogen har ikke hatt tilstrekkelig ASK-kompetanse. Dette er bakgrunnen for at Lier i vinter søkte om midler gjennom Kompetanseløftet i samarbeid med Universitetet i Sørøst Norge for å sikre denne kompetansen ved de forsterkede enhetene. Midlene er innvilget og det vil bli grundig og systematisk opplæring i ASK fra høsten 2021.

Utfordringer i arbeidsmiljøet

Det har vært kjent både for kommuneledelsen og skolens ledelse at det har vært utfordringer i arbeidsmiljøet til de ansatte. Mange tiltak er iverksatt både med interne og eksterne ressurser, men det tar tid å endre en kultur. Arbeidsmiljøundersøkelsen viste at det er utfordringer knyttet til samarbeidet, uformelle ledere, baksnakking og pågående personalkonflikter. Hundremeterskogen ble etter hvert besluttet nedlagt fordi man etter å ha forsøkt å løse utfordringene så at det ville ta for lang tid og gå på bekostning av elevenes opplæring.

Når det avdekkes at en enhet ikke fungerer etter hensikten må ulike tiltak forsøkes. Det tar tid å endre praksis, og det ville vært feil å for eksempel legge ned Hundremeterskogen før mange andre tiltak først var forsøkt gjennomført.

Internkontroll og avvikshåndtering

De ansatte har flere ganger fått opplæring i hvordan de skal melde avvik, og da det kom frem at det var tekniske utfordringer knyttet til avviksmelding ble det satt inn en egen pc til på avdelingen til dette umiddelbart.

Vi ser nødvendigheten av å styrke internkontrollen for å kunne avdekke mangler og avvik på et tidligere tidspunkt. Deloitte's anbefalinger om tiltak vil bli grundig gjennomgått og rapporten vil benyttes til forbedringsarbeid både for de forsterkede enhetene, men også for resten av lierskolen. Balansen mellom tillit og kontroll må også vurderes.

Samlet sett bekrefter rapporten fra Deloitte at de forbedringsprosessene som er igangsatt er riktige og viktige. Prosjektgruppen som jobber med å heve kvaliteten på de forsterkede enhetene er godt i gang med å utarbeide eller forbedre rutiner, kvalitetskriterier, standarder med mer for å sikre at det er god kvalitet på kommunens tilbud til elever med livslangt hjelpebehov.»

Vedlegg 2: Kontrollkriterier

Innledning

Kontrollkriteriene er hentet fra og utledet av autoritative kilder i form av rettsregler, eventuelle politiske vedtak og fastsatte retningslinjer.

I denne undersøkelsen utgjør opplæringsloven (oppl.) med forskrifter de sentrale kontrollkriteriene. I tillegg er blant annet forarbeidene til opplæringsloven og veileder om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet benyttet for å utdype innholdet i regelverket. Også forvaltningsloven er sentral når det gjelder saksbehandlingskrav knyttet til spesialundervisning.

Krav i lov og forskrift knyttet til opplæring

Oppl. 13-10 omhandler ansvarsomfanget til kommunen når det gjelder opplæring, og presiserer at kommunen «har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, også å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.»

Retten til spesialundervisning

Et av grunnprinsippene for undervisningen i det norske skolesystemet er at opplæringen skal være tilpasset den enkelte elevs evner og forutsetninger. § 1-3 i oppl. slår fast følgende:

Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten.

Den delen av elevmassen som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet, har rett på spesialundervisning. I oppl. § 5-1 første ledd går det frem at «Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning». Elever med rett til spesialundervisning jf. § 5-1 skal ha det samme totale undervisningstimetallet som elever i ordinær opplæring.

Elevens rett til spesialundervisning er en individuell rettighet. Dette innebærer at skoleeier ikke kan avvise denne rettigheten, når det er vurdert at en elev ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringsstilbudet.

Det er også presisert i veilederen om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet at skoleeier ikke kan avvise elevens individuelle rett til spesialundervisning eller begrense spesialundervisningen med begrunnelse i eksempelvis manglende økonomiske ressurser.¹⁰¹ Dette henger sammen med oppl. § 13-10 som presiserer at kommunens ansvar for å oppfylle kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven, samt å «stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest».

Det presiseres i veilederen at elevens rett til spesialundervisning går foran hensyn til økonomi, og at skolen ikke kan « redusere tilbudet fordi tilretteleggingen er kostbar ».¹⁰² Skolen har videre en plikt til å melde fra om manglende økonomisk dekning til skoleeier. Økonomiske hensyn kan kun trekkes inn «dersom foreldrene eller PP-tjenesten foreslår et opplæringsstilbud som går utover minstekravet til hva som gir et forsvarlig utbytte for denne eleven».¹⁰³ Det understrekes at retten til spesialundervisning «ikke en rett til et optimalt tilbud, men en rett til et tilbud som gir eleven et forsvarlig utbytte».

Rett til opplæring i bruk av ASK

Opplæringsloven § 2-16 uttrykker at elever med behov for ASK skal få bruke egnede kommunikasjonsformer og nødvendige kommunikasjonsmidler i opplæringen. § 2-16 andre ledd presiserer at retten til spesialundervisning også inkluderer rett til nødvendig opplæring i å bruke alternativ og supplerende kommunikasjon.

¹⁰¹ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 2.1.

¹⁰² Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 2.2.

¹⁰³ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 2.2.

Vurdering av læringsutbytte og behov for spesialundervisning

Av § 3-10 første ledd i forskrift til oppl. fremgår det «undervegsvurdering i fag skal være ein integrert del av opplæringa», samt at «undervegsvurderinga skal nyttast til å vurdere om eleven har tilfredsstillande utbytte av opplæringa, jf. opplæringslova § 5-1.» Av opplæringslova § 5-4 første ledd går følgende frem:

Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades. Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.

Sakkyndig vurdering og veiledning fra PPT

I opplæringsloven § 5-3 blir det stilt krav om en sakkyndig vurdering før det kan bli fattet vedtak om spesialundervisning:

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

Det er PPT som ifølge opplæringsloven § 5-6 skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det. I veilederen om spesialundervisning fra Udir står det at PPT i den sakkyndige vurderingen skal uttale seg om hva som vil være realistiske opplæringsmål for eleven, elevens muligheter i ordinær opplæring og hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud til eleven.¹⁰⁴

Den sakkyndige vurderingen skal i tillegg si noe om omfanget av elevens behov for spesialundervisning, oppgitt i timer. Vurderingene om omfang er videre utdypet i Udirs veileder for spesialundervisning:

En uttalelse av omfanget inkluderer vurdering om tid som må fordeles på ulike organisatoriske løsninger. Det kan for eksempel vise til behov for særskilt kompetanse og ekstra personale som må settes inn (særskilt lærerkompetanse eller assistent), dersom dette er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig tilbud.¹⁰⁵

I tillegg til det individrettede arbeidet tilknyttet sakkyndige vurderinger, skal skolene samarbeide med PPT på systemnivå. Av § 5-6 i opplæringsloven, andre ledd, fremgår det frem at PPT «skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov». I en tilsynsrapport fra Statsforvalteren i Oslo og Viken blir det utdypet at:

Hjelpen kan omfatte både generell oppbygging av personalets kompetanse til å tilrettelegge for målgruppen, og direkte veiledning til personalet for å gi dem spesifikk kompetanse knyttet til enkeltelever. Personalet kan være ledelse, lærere og assistenter. PPT kan hjelpe skolene ved å delta i møter, samtaler og andre rådgivningsaktiviteter. Dette kan være på alle nivåer, i tverrfaglige samarbeidsfora eller i mindre grupper med for eksempel lærere (...) PPT må vurdere ut fra skolens behov hvilke skoler de velger å hjelpe, og i hvilket omfang.¹⁰⁶

Saksbehandling ved vurdering av behov for spesialundervisning

Et vedtak om spesialundervisning er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det skal fattes enkeltvedtak snarest etter at det foreligger sakkyndig vurdering, jf. forvaltningsloven § 11a.

Kommunen eller fylkeskommunen er ansvarlig for at det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. Myndigheten til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning kan delegeres fra skoleeier til skolen ved rektor eller «eventuelt til en annen leder ved skolen som har god oversikt og kan ivareta kravet om likeverdighet».¹⁰⁷ Skoleeier har likevel det overordnede ansvaret, og kan kun delegere myndigheten til å fatte enkeltvedtak. Det vises til at delegering må være forsvarlig, noe som innebærer at «skoleeier må sikre at skolen har den nødvendige habilitet, kompetanse, oversikt og kapasitet til å fatte vedtakene».¹⁰⁸

Det blir i veileder for spesialundervisning pekt på at det er viktig at skoleeier, skolene og PPT har god kjennskap til forvaltningsretten sine lovfestede regler og ulovfestede prinsipper ved behandling av saker om spesialundervisning. I veilederen blir det presisert at dette blant annet betyr at utformingen av enkeltvedtaket om

¹⁰⁴ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 6.2.

¹⁰⁵ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 6.2

¹⁰⁶ Statsforvalteren i Oslo og Viken. Tilsynsrapport Spesialundervisning, Nannestad kommune, Preståsen skole. Datert 13. februar 2020. Side 14

¹⁰⁷ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endra 6.3. 2017. Kapittel 2.3. Delegering av myndigheten til å fatte enkeltvedtak. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/>

¹⁰⁸ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 2.3.

spesialundervisning, foreløpig svar, og klageinformasjon må bli gitt i samsvar med forvaltningslovens regler om saksbehandling.

I forvaltningslova går følgende fram av § 11a om saksbehandlingstid og foreløpig svar:

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det forvaltningsorganet som mottok henvendelsen, snarest mulig gi et foreløpig svar. I svaret skal det gjøres rede for grunnen til at henvendelsen ikke kan behandles tidligere, og såvidt mulig angis når svar kan ventes. Foreløpig svar kan unnlates dersom det må anses som åpenbart unødvendig.

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

Enkeltvedtak kan påklages, jf. forvaltningsloven § 28. Av forvaltningsloven § 27, tredje ledd følger det at enkeltvedtaket må inneholde informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans og hvor klagen skal sendes. Her går det også frem at vedtaket skal også inneholde informasjon om partens rett til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19. Av forvaltningsloven §§ 24-25 går krav til begrunnelse av enkeltvedtak frem.

Oppl. § 5-4 stiller krav om at det skal innhentes samtykke fra foreldre for elever under 15 år før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. Elev eller foreldre har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det blir fattet vedtak.

Statsforvalteren i Oslo og Viken utdyper kravet om samtykke i en tilsynsrapport av spesialundervisning:

Dersom elever og foreldre har fremmet et ønske om spesialundervisning, eller de underveis i prosessen har gitt klart uttrykk for at de ønsker spesialundervisning, er det ikke nødvendig med et særskilt samtykke til vedtak. Det er ikke et krav at samtykke skal være skriftlig, men det må være informert.¹⁰⁹

Samlet sett gjelder en rekke krav i opplæringsloven og forvaltningsloven saksbehandlingen. Det blir presisert i veilederen om spesialundervisning at det skal fattes vedtak også dersom det blir vurdert at eleven ikke har behov for spesialundervisning. Dette er viktig av hensyn til klageretten og dermed elevens rettssikkerhet.

Innholdet i enkeltvedtak om spesialundervisning

Vedtaket om spesialundervisning skal bygge på den sakkyndige vurderingen fra PPT. I opplæringsloven § 5-3 blir det stilt krav om at dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal begrunnelsen for vedtaket blant annet vise hvorfor kommunen eller fylkeskommunen mener at eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter § 5-1.

Det er en rekke krav til hvilke punkter som skal inngå i enkeltvedtaket. Dette følger av opplæringsloven § 5-3 andre ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25. Det er understreket i forarbeidet til opplæringsloven at det må gå frem klart og fullstendig hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. Enkeltvedtaket skal blant annet si noe om:

- Innhold (hva slags opplæringstilbud, avvik fra læreplanverket; herunder kompetansemål og timer, hvilke fag avviket skal gjelde for, fritak fra vurdering mv.)
- omfang (antall årstimer mv)
- organisering (i klassen/gruppe, liten gruppe, eneundervisning, alternativ opplæringsarena)
- kompetanse (lærer, spesialpedagog, logoped, assistent mv.)

Når det gjelder organisering av spesialundervisning pekes det på i en tilsynsrapport fra Statsforvalteren at en upresis beskrivelse av dette vil gi skolen for mye frihet til hvordan de ønsker å organisere spesialundervisningen.¹¹⁰ Det presiseres at det er PPT som er sakkyndige og skal anbefale hvordan spesialundervisningen skal organiseres, og at denne anbefalingen skal følges opp i vedtak.

Enkeltvedtaket om spesialundervisning gir eleven rett til den opplæringa som er beskrevet i enkeltvedtaket. Det er derfor i strid med opplæringsloven å gi elever tilrettelagt opplæring eller avvik fra Læreplanverket, utover det som følger av kravet om tilpasset opplæring, uten at det er fattet et enkeltvedtak.

¹⁰⁹ Statsforvalteren i Oslo og Viken. Tilsynsrapport Spesialundervisning, Nannestad kommune, Preståsen skole. Datert 13. februar 2020. Side 16-17

¹¹⁰ Statsforvalteren i Oslo og Viken. Tilsynsrapport Spesialundervisning, Nannestad kommune, Preståsen skole. Datert 13. februar 2020. Side 19

Det presiseres i Udirs veileder for spesialundervisning at «dersom skolen mener det er nødvendig og forsvarlig med en viss fleksibilitet ved opplæringen, må det gå klart frem av enkeltvedtaket hva fleksibiliteten består i».¹¹¹

IOP og gjennomføring av spesialundervisning

Jf. oppl. § 5-5 første ledd, skal det lages en individuell opplæringsplan (IOP) for elever som får spesialundervisning. Planen skal vise mål for og innholdet i opplæringa og hvordan den skal gjennomføres.

IOPen skal bygge på enkeltvedtaket om spesialundervisning, og kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter enn de som går frem av enkeltvedtaket. Udir skriver i veileder for spesialundervisning at innholdet «må samsvare med enkeltvedtakets vurdering av elevens behov, evner og forutsetninger, beskrivelse av opplæringsmål, omfang, avvik fra læreplanverket eller opplæringsloven for øvrig».¹¹² Det må videre være samsvar i varigheten mellom enkeltvedtaket og IOP.¹¹³

Det er presisert i veilederen at skolen ikke kan ta i bruk en IOP før det er fattet et enkeltvedtak som gir eleven rett til spesialundervisning.¹¹⁴ Eventuelle justeringer i IOP må være innenfor rammene i enkeltvedtaket, ellers må det fattes et nytt vedtak.

Målene i IOP må være formet slik at de «viser den kompetansen det tas sikte på at eleven skal opparbeide seg i de aktuelle fagene».¹¹⁵ Det blir presisert at det å velge innhold i IOP krever at kompetansemålene i læreplanen for faget operasjonaliseres.

Når det gjelder rammene for organiseringen av spesialundervisningen, skal disse være gitt i enkeltvedtaket. Ved organisering av opplæring skal prinsippet om at opplæringen skal være inkluderende, ivareta elevens behov for sosial tilhørighet og stabilitet ligge til grunn. Samtidig må organiseringen ta hensyn til elevens forutsetninger og behov. I IOPen kan det ifølge Udirs veileder om spesialundervisning være aktuelt å i tillegg inkludere informasjon om bruk av tid og personalressurser, tilrettelegging av skolens fysiske miljø, behov for spesielle læremidler og utstyr.¹¹⁶

Veilederen viser videre til at det i IOP kan være aktuelt å gi en oversikt over «hvor mye tid som skal brukes totalt, og hvordan den fordeler seg på ulike organisatoriske løsninger».¹¹⁷ Det kan for eksempel gjelde tid til spesialundervisning totalt og tid til spesialundervisningen hhv. i klasse med ekstra lærer, i mindre gruppe og/eller eneundervisning.

Når det gjelder gjennomføringen av spesialundervisningen skal skolens praksis samsvare med innholdet i enkeltvedtaket. Det blir vist til at dersom elever mister timer med spesialundervisning, skal disse tas igjen, «så langt det er pedagogisk forsvarlig».¹¹⁸

Årlig oversikt og vurdering av utvikling

Oppl. § 5-5 andre ledd stiller krav til årlig gjennomgang og vurdering av spesialundervisningen eleven har fått:

Skolen skal ein gong i året utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Utviklinga til eleven skal vurderast ut frå måla som er sette i den individuelle opplæringsplanen til eleven.

Elevens utvikling skal måles ut fra målene som er satt i elevens IOP. I veilederen fra Udir blir det pekt på ei rekke problemstillinger skolen bør tenke gjennom i forbindelse med utarbeidelse av årsrapporten. Blant annet bør skolen vurdere om målene fremdeles er relevante, om det er behov for justeringer i organisering og arbeidsmåter, om det fortsatt er behov for spesialundervisning, og hvordan det videre arbeidet bør legges opp.¹¹⁹

Samarbeid med foreldre om spesialundervisningstilbudet

Oppl. § 5-4 tredje ledd fastsetter at «tilbod om spesialundervisning skal så langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn».

¹¹¹ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 7.2.

¹¹² Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 8.3.

¹¹³ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 8.5.

¹¹⁴ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 8.1.

¹¹⁵ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 8.3.

¹¹⁶ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 8.3.

¹¹⁷ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 8.3.

¹¹⁸ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 8.6.

¹¹⁹ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 9.1.

I veilederen for spesialundervisning fra Udir vises det til at samarbeid med foreldrene er viktig for at eleven skal få best mulig utbytte av opplæringen. Det bør sørges for at foreldrene forstår hvorfor eleven har behov for spesialundervisning, deltar i utformingen av opplæringstilbudet og følger opp elevens opplæring.¹²⁰

Skolen har i tillegg en plikt til å rådføre seg med eleven og foreldrene dersom tilrådingen fra PP-tjenesten ikke følges. Det er imidlertid ikke noe krav om at foreldrene må samtykke til individuell opplæringsplan (IOP) før denne kan tas i bruk, da IOP er et arbeidsverktøy for skolen.

Skolen skal jf. oppl. § 5-5 sende årlig oversikt over elevens sin opplæring og vurdering av måloppnåelse til foreldre og til kommunen.

Organisering av opplæringa

Opplæringsloven § 8-2 spesifiserer at elever skal deles i klasser eller basisgrupper som skal ivareta deres behov for sosial tilhørighet. Loven slår fast at elevene for deler av undervisningen og etter behov kan deles i andre grupper. Det blir understreket i § 8-2 første ledd at «til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør».

Kunnskapsdepartementet har utarbeidet en veileder for organisering av elevene etter opplæringsloven § 8-2.¹²¹ I veiledningen blir det presisert at § 8-2 i loven fastslår som grunnleggende prinsipp for opplæringen at fellesskapet mellom elever med ulik bakgrunn og ulike forutsetninger skal ivaretas. Prinsippet bygger på et verdigrunnlag om at fellesskapet skal bidra til å utvikle gjensidige respekt og toleranse mellom elevene, uavhengig av kjønn, sosiale, kulturelle, økonomiske og evnemessige forutsetninger. Departementet peker på at dette må sees i lys av opplæringsloven sin formålsparagraf, som blant annet legger vekt på at elevene skal utvikle sosial kompetanse, holdninger, verdier og ferdigheter som gjør de i stand til å bidra positivt i et mangfoldig samfunn. Det blir også vist til at fellesskapet spiller ei viktig rolle for skolen sin mulighet til å realisere et samlet sett best mulig læringsutbytte for elevene.

Krav til kompetanse i skolen

Kompetansekrav for ansettelse av undervisningspersonell i skolen går frem av opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2. I § 10-1 står det at den som settes i undervisningsstilling i grunnskolen og videregående skole skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Av § 10-2 går det blant annet frem at ansatte som skal undervise må ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i.

Kapittel 14 i forskrift til opplæringsloven beskriver krav til kompetanse ved ansettelse og undervisning. I forskriftens § 14-2 gjengis krav for ansettelse og undervisning på barnetrinn, og det skilles mellom krav for ansettelse på småtrinn (1.- 4. trinn) og mellomtrinn (5. – 7. trinn). § 14-2 i forskrift til opplæringsloven beskriver krav til kompetanse ved ansettelse og undervisning for på barnetrinn. Det skilles mellom krav for ansettelse på småtrinn (1.- 4. trinn) og mellomtrinn (5. – 7. trinn). § 14-2 b (for småtrinnet) og e (for mellomtrinnet) spesifiserer kravet for de som har spesialundervisning som hovedoppgave:

«førskolelærerutdanning eller barnehagelærerutdanning, jf. nasjonal rammeplanar, med spesialpedagogisk utdanning tilsvarande minst 60 studiepoeng, dersom hovudoppgåva er spesialundervisning eller behova til elevane gjer slik utdanning ønskeleg»

Av § 14-2, andre ledd, bokstav c går det frem at den som underviser på mellomtrinn kan ha yrkesfaglærerutdanning for å undervise i fag vedkommende har minst 30 studiepoeng relevant utdanning i. Udirs veileder til tilsetning og kompetansekrav viser også til at yrkesfaglærere bare kan settes for undervisning på 5. – 7. trinn på barnetrinnet. Yrkesfaglærerutdanningen er ikke en av utdanningene som er godkjent for undervisning på småtrinn.

Av § 14-2, andre ledd, bokstav d går det frem at «universitets- og/eller høyskoleutdanning som samla utgjør minst 240 studiepoeng, inklusive pedagogisk utdanning etter § 14-1» kan undervise på mellomtrinnet «i fag/på fagområde der vedkommende har minst 30 studiepoeng relevant utdanning».

Paragrafene 10-6 og 10-6a beskriver tilfeller der en kan avvike fra kompetansekravene i §§ 10-1 og 10-2. Av § 10-6 går det frem at personale kan settes i midlertidige stillinger om det ikke finnes søkere som oppfyller kompetansekravene som går frem av § 10-1. I § 10-6a er det beskrevet at søkere til en stilling som er i gang med

¹²⁰ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endret 11.01.2021. Kapittel 2.5.

¹²¹ Kunnskapsdepartementet. *Veiledning om organisering av elevene - Opplæringsloven § 8-2 m.m.* Datert 20.06.2017.

relevant utdanning kan ansettes på vilkår om at den påbegynte utdanningen blir fullført. Dette er kun mulig om det ikke er andre søkere som oppfyller kompetansekravene for ansettelse etter § 10-1.

Det går frem av opplæringsloven § 5-5 tredje ledd at krav til kompetanse i § 10-2 kan «fråvikast i vedtak om spesialundervisning dersom ei konkret vurdering av eleven og den spesialundervisninga som skal bli gitt, tilseier det». Udirs veileder til spesialundervisning viser til at et slikt unntak må være hjemlet i enkeltvedtaket om spesialundervisning og at det ikke kan ha økonomiske grunner, men må være faglig og pedagogisk begrunnet.¹²²

Jf. oppl. § 10-8 har skoleeier ansvar for at skolene har riktig og nødvendig kompetanse, og for at «lærarar, rektorar og andre tilsette i skolen får høve til å utvikle seg fagleg og pedagogisk så dei kan vere på høgd med utviklinga i skolen og samfunnet».

Opplæringsloven § 10-11 viser til at personal som ikke er ansatt i undervisningsstillinger kan hjelpe til i opplæringen dersom de får nødvendig veiledning. Denne hjelpen må bare skje på en måte og i et omfang som sikrer at eleven får forsvarlig utbytte av opplæringen. Det går også frem at de som ikke er ansatt i undervisningsstillinger ikke skal ha ansvaret for opplæring. I Udirs veileder om spesialundervisning står det at skolen ikke kan benytte assistent som lærer.

I rundskriv F-2013-4 fra kunnskapsdepartementet er det presisert at § 10-11 av opplæringsloven gjelder for både ordinær opplæring og spesialundervisning.¹²³ I forarbeidene til §10-11 står det at det med opplæring menes «opplæring i samsvar med læreplaner gitt etter opplæringsloven og i samsvar med den individuelle opplæringsplanen for elever som mottar spesialundervisning».¹²⁴ Videre står det at hva som er nødvendig veiledning vil variere ut fra arbeidstakerens utdannings- og arbeidserfaring:

En logoped uten formell lærerkompetanse vil kanskje trenge informasjon om hvilke fagbøker klassen bruker, mens en helt ufaglært assistent vil trenge å få klare beskjeder om hvilke konkrete oppgaver læreren vil han/hun skal hjelpe til med og på hvilken måte dette skal gjøres. Det må gjøres helt konkrete vurderinger av hva slags veiledning som skal gis og i hvilket omfang veiledningen skal gis. Målet er at elevene skal få et best mulig undervisningsopplegg.

Ifølge veilederen om spesialundervisning skal skoleeieren, i tillegg til de formelle kompetansekravene, ha ansvaret for at spesialundervisningen bidrar til at eleven får et forsvarlig utbytte av opplæringen. Det er mulig å gjøre noen unntak fra de formelle kravene, noe som i så fall må beskrives tydelig i enkeltvedtaket om spesialundervisning. Dette kan til eksempelvis dreie seg om bruk av logoped for å utføre deler av spesialundervisningen. Videre går følgende frem av veilederen om spesialundervisning fra Utdanningsdirektoratet: «Det skal fremkomme uttrykkelig av enkeltvedtaket til eleven om tilbudet omfatter assistent. Det må være foretatt en konkret vurdering av bruk av assistent, og om omfanget av dette vil være et forsvarlig og adekvat tiltak.»¹²⁵

Krav ved ansettelse

Av opplæringsloven § 10-9 går det frem at den som skal ansettes fast eller midlertidig i grunnskolen eller videregående skole må legge frem politiattest. I forskrift til opplæringsloven § 15-1 står det at denne ikke kan være eldre enn tre måneder og at den må foreligge før arbeidstakeren blir ansatt i en stilling.

Arbeidsmiljøloven § 14-5 (1) stiller krav om skriftlig arbeidsavtale i alle arbeidsforhold. Av § 14-5 andre ledd presiseres det at i «arbeidsforhold med en samlet varighet av mer enn en måned skal skriftlig arbeidsavtale foreligge snarest mulig og senest en måned etter at arbeidsforholdet begynte». For arbeidsforhold med kortere varighet enn en måned, skal det jf. § 14-5 tredje ledd «umiddelbart inngås skriftlig arbeidsavtale».

Minimumskravene til innholdet i den skriftlige avtalen går frem av § 14-6. Det presiseres at «Arbeidsavtalen skal inneholde opplysninger om forhold av vesentlig betydning i arbeidsforholdet», blant annet (utvalgte deler):

- c) en beskrivelse av arbeidet eller arbeidstakerens tittel, stilling eller arbeidskategori,
- d) tidspunktet for arbeidsforholdets begynnelse,
- e) forventet varighet dersom arbeidsforholdet er midlertidig, samt grunnlaget for ansettelsen, jf. § 14-9,

¹²² Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endra 11.01.2021. Kapittel 2.7 Krav til lærerkompetanse og bruk av assistenter.

¹²³ Kunnskapsdepartementet. *Rundskriv F-2013-4*. Datert 02.07.2013.

¹²⁴ Kunnskapsdepartementet. *Prop. 129 L (2012–2013). Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)*. Side 37.

¹²⁵ Utdanningsdirektoratet: *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endra 11.01.2021. Kapittel 2.7 Krav til lærerkompetanse og bruk av assistenter.

- i) den gjeldende eller avtalte lønn ved arbeidsforholdets begynnelse, eventuelle tillegg og andre godtgjøringer som ikke inngår i lønnen, for eksempel pensjonsinnbetalinger og kost- eller nattgodtgjørelse, utbetalingsmåte og tidspunkt for lønnsutbetaling,
- j) lengde og plassering av den daglige og ukentlige arbeidstid. Dersom arbeidet skal utføres periodevis, skal arbeidsavtalen fastsette eller gi grunnlag for å beregne når arbeidet skal utføres.
- k) lengde av pauser

Krav til arbeidsmiljø og medvirkning

I arbeidsmiljøloven § 3-1 blir det slått fast at for å sikre at helse, miljø og sikkerhet blir ivarettatt, skal arbeidsgiver sørge for at det utføres systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid på alle plan i virksomheten.

Arbeidsmiljøloven setter videre krav til at arbeidsgiver skal sikre et forsvarlig arbeidsmiljø. § 4-1 peker blant annet på at:

- 1) Arbeidsmiljøet i virksomheten skal være fullt forsvarlig ut fra en enkeltvis og samlet vurdering av faktorer i arbeidsmiljøet som kan innvirke på arbeidstakernes fysiske og psykiske helse og velferd. Standarden for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø skal til enhver tid utvikles og forbedres i samsvar med utviklingen i samfunnet.
- (2) Ved planlegging og utforming av arbeidet skal det legges vekt på å forebygge skader og sykdommer. Arbeidets organisering, tilrettelegging og ledelse, arbeidstidsordninger, lønssystemer, herunder bruk av prestasjonslønn, teknologi mv. skal være slik at arbeidstakerne ikke utsettes for uheldige fysiske eller psykiske belastninger og slik at sikkerhetshensyn ivaretas.
- (3) Det skal vurderes om det er særlig risiko knyttet til alenearbeid i virksomheten. Tiltak som er nødvendig for å forebygge og redusere eventuell risiko ved alenearbeid skal iverksettes, slik at lovens krav til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø ivaretas.

Arbeidsmiljøloven § 4-3 stiller krav til det psykososiale arbeidsmiljøet, herunder at:

- (1) Arbeidet skal legges til rette slik at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas.
- (2) Arbeidet skal søkes utformet slik at det gir mulighet for kontakt og kommunikasjon med andre arbeidstakere i virksomheten.
- (3) Arbeidstaker skal ikke utsettes for trakassering eller annen utilbørlig opptreden.
- (4) Arbeidstaker skal, så langt det er mulig, beskyttes mot vold, trusler og uheldige belastninger som følge av kontakt med andre.

Arbeidsmiljøloven § 2-3 omhandler arbeidstakers medvirkningsplikt, og stadfester bl.a. at:

Arbeidstaker skal medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid. Arbeidstaker skal delta i det organiserte verne- og miljøarbeidet i virksomheten og skal aktivt medvirke ved gjennomføring av de tiltak som blir satt i verk for å skape et godt og sikkert arbeidsmiljø.

Arbeidsgiver skal sikre at arbeidstakerne skal medvirke ved utforming, gjennomføring og oppfølging av virksomhetens systematiske HMS-arbeid.

§ 8-1 pålegger videre arbeidstaker plikt til å informere om og drøfte spørsmål av betydning for arbeidstakernes arbeidsforhold med arbeidstakernes tillitsvalgte.

Internkontroll

Kommunelovens kapittel 25, som trådte i kraft 1. januar 2021, inneholder tydelige bestemmelser knyttet til kommunens internkontroll:

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.

Kommunesektoren har ansvar for oppgaver som er viktige for innbyggerne og lokalsamfunnet, og leverer et mangfold av tjenester som har stor betydning for folks liv og livskvalitet. Internkontrollen kommunen utfører skal ikke bare bidra til at kommunen unngår lovbrudd, men har også som formål å sikre til at kommunen gjennomfører sine arbeidsprosesser og -oppgaver på en måte som gjør at kommunens innbyggere får levert alle disse tjenestene med god kvalitet. Kommunens internkontroll er altså ment å bidra til en utvikling som er i samsvar med lover, regler og folkevalgtes planer og vedtak, at tjenesteyting og forvaltning er effektiv og holder tilstrekkelig kvalitet, samt til at kommunen har et godt omdømme og legitimitet hos befolkningen.

God internkontroll handler i stor grad om å sikre systematisk arbeid, god organisering og dokumentasjon, arbeidsmetoder og samhandling som kan forebygge både lovbrudd og uønskede hendelser. Det kommunale internkontrollarbeidet kan for eksempel dreie seg om:

- Å gjennomføre risikovurderinger i kommunens virksomheter for å avdekke om det er bestemte prosesser eller oppgaver der det er stor risiko for at det kan inntreffe feil eller mangler (både brudd på regelverk eller mangler som går utover drift og kvalitet i tjenestetilbud),
- Å utarbeide rutiner som tydelig definerer hvordan virksomheten skal arbeide for å sikre at disse feilene og manglene ikke inntreffer, og
- Å etablere en arbeidskultur (kontrollmiljø) som sikrer at alle ledere og ansatte forstår viktigheten av å benytte rutiner som er etablert for å unngå at feil og mangler oppstår, og at tjenestene holder den ønskede kvaliteten.

Bestemmelsene om internkontroll i kommuneloven § 25-1 erstatter blant annet den tidligere bestemmelsen om forsvarlig system i opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Udir viser til at det tidligere kravet om forsvarlig system «var knyttet til å vurdere etterlevelse av regelverket, og korrigere eventuell manglende etterlevelse», mens kommunelovens nye bestemmelser skal «bidra til å forebygge og hindre regelverksbrudd, og sikre at regelverksbrudd blir oppdaget og korrigert».¹²⁶ Målet med internkontrollen er å sikre at elevene får opplæring i henhold til regelverket, og at de får oppfylt sine rettigheter.

¹²⁶ Udir.no. Krav om internkontroll. Sist endret 11.03.2021.

Vedlegg 3: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

- Arbeids- og sosialdepartementet. Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). LOV-2005-06-17-62
- Justis- og beredskapsdepartementet. Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven). LOV-1967-02-10.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). LOV-2018-06-22-83
- Kunnskapsdepartementet. Forskrift til opplæringslova. FOR-2006-06-23-724.
- Kunnskapsdepartementet. Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). LOV-1998-07-17.61.

Forarbeid, rundskriv, veiledere mv.

- Kunnskapsdepartementet. Prop. 129 L (2012–2013). *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)*.
- Kunnskapsdepartementet. *Rundskriv F-2013-4*. Datert 02.07.2013.
- Kunnskapsdepartementet. *Veiledning om organisering av elevene - Opplæringsloven § 8-2 m.m.* Datert 20.06.2017
- Statsforvalteren i Oslo og Viken. *Tilsynsrapport Spesialundervisning, Nannestad kommune, Preståsen skole*. Datert 13. februar 2020.
- Udir.no. *Krav om internkontroll*. Sist endret 11.03.2021.
- Utdanningsdirektoratet. *Veilederen Spesialundervisning*. Publisert juni 2014. Sist endra 11.01.2021.

Sentral dokumentasjon fra Lier kommune

- Lier kommune. «Legger ned Hundremeterskogen». Pressemelding 14.04.2021.
- Lier kommune. Aktivitet- og kompetanseplan for Liers barnehager og skoler 2020-2021. Ikke datert.
- Lier kommune. Behovsmelding kompetanseløftet Lier kommune. Ikke datert.
- Lier kommune. Brev til ansatte ved Hundremeterskogen. Datert 04.06.20.
- Lier kommune. Brev til foresatte ved Hallingstad skole. Datert 19.12.20.
- Lier kommune. Delegasjonsbestemmelser. Publisert og sist endret 22.04.2015.
- Lier kommune. Etske retningslinjer. Vedtatt av kommunestyret 10.10.2011, sak 74.
- Lier kommune. Fag- og timefordeling. Datert 17.10.2017.
- Lier kommune. Hundremeterskogen – en oversikt over bekymringer og oppfølgingstiltak. Vedlegg til brev fra Lier kommune til Statsforvalteren datert 11.02.21.
- Lier kommune. Hundremeterskogen. Fra brosjyre om forsterkede enheter ved skolene i Lier kommune.
- Lier kommune. Internkontroll og kvalitetssikring innen området oppvekst. Fra kvalitetssystemet Risk Manager.
- Lier kommune. Kompetansekrav for undervisningspersonale. Datert 20.06.2019.
- Lier kommune. Kompletterende svar – Hundremeterskogen. Ikke datert.
- Lier kommune. Kvalitetsplan for Lierskolen 2016-2020.
- Lier kommune. Lederavtale oppvekst.
- Lier kommune. Lederhåndbok / Rekruttere / Ansettelse – leders ansvar. Publisert 10.04.2015, sist endret 02.11.2015.
- Lier kommune. Lederhåndbok / Rekruttere / Ansettelsesmyndighet. Publisert 28.05.2015, sist endret 13.11.2020.

- Lier kommune. Orientering om oppfølging av sak - Avdeling Hundremeterskogen. Brev til Statsforvalteren datert 16.09.20.
- Lier kommune. Oversikt over ansatte og kompetanse Hundremeterskogen per mars 2021.
- Lier kommune. Rapport: antall avvik. Utskriftsdato 04.03.2021.
- Lier kommune. Rekrutteringsstrategi – Lærer til Lierskolen. Ikke datert.
- Lier kommune. Sjekkliste ved ansettelser. Ikke datert.
- Lier kommune. Stadig bedre. Kvalitetspolicy for Lier kommune. Vedtatt i kommunedirektørens ledergruppe 13.01.2021.
- Lier kommune. Svar til dokumentforespørsel. Brev fra Lier kommune til Deloitte. Datert 19.03.2021.
- Lier kommune. Svar til klage på manglende opplæringstilbud. Brev til foresatte som har klagd på opplæringstilbudet ved Hundremeterskogen, datert 05.01.2021.
- Lier kommune. Tilsending av dokumentasjon. Brev fra Lier kommune til Deloitte. Datert 03.03.2021.
- Lier kommune. Tilsettinger i skolen. Datert 20.06.2019.
- Lier kommune. Tilstandsrapport for kvalitet i Lierskolen - skoleåret 2019-2020 - kapittel 3.
- Lier kommune. Vedtak i sak 52/2014, møteprotokoll møte i tjenesteutvalget 10.12.2014.
- Lier kommune/Hallingstad skole. Rutine Avviksrapportering Hallingstad skole. Ikke datert.

Annet

- Statsforvalteren i Oslo og Viken. Bekymringsmelding Hallingstad skole - avdeling Hundremeterskogen. Brev til Lier kommune datert 27.02.20.
- Statsforvalteren i Oslo og Viken. Krav om å sende inn dokumentasjon. Brev til Lier kommune datert 21.01.21.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.no for a more detailed description of DTTL and its member firms.

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

Deloitte is a leading global provider of audit and assurance, consulting, financial advisory, risk advisory, tax and related services. Our network of member firms in more than 150 countries and territories serves four out of five Fortune Global 500® companies. Learn how Deloitte's 330,000 people make an impact that matters at www.deloitte.no.

© 2021 Deloitte AS