



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Fatte vedtak om spesialundervisning

Ringerike kommune – Ullerål skole



Sammendrag

Vi gjennomfører tilsyn med Ringerike kommune. Temaet for tilsynet er spesialundervisning.

Tilsynet er en del av felles nasjonalt tilsyn 2018-2021. Det overordnede formålet med tilsynet er å bidra til at alle elever får et godt utbytte av opplæringen. Elever med behov for spesialundervisning er gitt rettigheter i opplæringsloven for å sikre at også disse elevene får et godt utbytte av opplæringen.

Hovedpunktet i tilsynet er:

- Fatte vedtak om spesialundervisning

Under dette temaet kontrollerer vi Ullerål skolens praksis når det gjelder å fatte vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven §§ 5-1, 5-3, 5-4, forvaltningsloven §§ 2, 11a, 17, 23, 25, 27 og Barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

Avdekkede lovbrudd

Ringerike kommune må sørge for at Ullerål skole fatter vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4 andre ledd og forvaltningsloven §§ 2, 17, 11a, 23, 25.

Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- a. innhenter samtykke fra foreldre til elever under 15 år, før skolen fatter vedtak om spesialundervisning
- b. sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning
- c. fatter vedtak så snart som mulig i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering
- d. sørger for at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om antall timer spesialundervisning i fagene
- e. sørger for at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha
- f. sørger for at enkeltvedtakene inneholder tilstrekkelige opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen
- g. begrunner vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen, ved å vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen
- h. tar hensyn til barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning

Status på rapporten og veien videre

Ringerike kommune mottok den foreløpige tilsynsrapporten 15.12.2021. I tilbakemeldingen fra kommunen hadde de ingen merknader til innholdet i rapporten.

Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **01.05.2022**.

Statsforvalteren gjør oppmerksom på at våre konklusjoner bygger på det konkrete kildematerialet som foreligger, og tar bare utgangspunkt i status på det tidspunktet tilsynsrapporten er datert. Tilsynsrapporten er avgrenset til tilsynsystema, og er ikke noen uttømmende tilstandsvurdering av skolens øvrige virksomhet.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning.....	5
1.1 Kort om Ringerike kommune.....	5
1.2 Om gjennomføring av tilsynet	5
1.3 Om tilsynsrapporten	6
2 Fatte vedtak om spesialundervisning	7
3 Våre reaksjoner.....	19
4 Rett til å klage.....	20
5 Dokumentasjonsgrunnlaget	21

1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Dersom kommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

1.1 Kort om kommunen

Grunnskolen i Ringerike kommune består av 5 barneskoler, 4 kombinerte barne- og ungdomsskoler og 3 ungdomsskoler. Ullerål skole hadde 576 elever fra 1. til 7. trinn, skoleåret 2020/2021. Det følger av tall fra GSI at 30 elever, ca. 6 % av elevene på Ullerål skole hadde vedtak om spesialundervisning. Tallene referer til GSI-opplysninger for skoleåret 2020/2021.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Ringerike kommune i brev av 02.06.2021. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

Spesialundervisning er tema for tilsynet. Vi har kontrollert følgende tema:

Fatte vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3, 5-4, forvaltningsloven §§ 2, 11a, 17, 23, 25, 27 og Barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

Det overordnede formålet med tilsynet er å bidra til at alle elever får et godt utbytte av opplæringen. Elever med behov for spesialundervisning er gitt egne rettigheter i opplæringsloven for å sikre at også disse får et godt utbytte av opplæringen.

Vi har ikke sett på hvordan kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

Dersom skolen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Dokumentasjon

I tilsynet har vi benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag. Rektor ble bedt om å fylle ut det digitale egenvurderingsskjemaet i RefLex og sende inn alle relevante dokumenter til hvert av spørsmålene. I tillegg ble skolen bedt om å sende inn følgende dokumenter fra hver elevmappe til et tilfeldig utvalg elever med vedtak om spesialundervisning:

- siste sakkyndige vurdering
- enkeltvedtaket om spesialundervisning som bygger på den sakkyndige vurderingen som er sendt inn
- dokumentasjon som viser samtykke fra elev/foresatte før vedtak er fattet, dersom dette er skriftliggjort

Skolen ble bedt om å sende inn dokumentasjon fra til sammen ni elever med vedtak om spesialundervisning. Elevene ble valgt ut av Statsforvalteren ut fra en på forhånd tilsendt anonymisert oversikt over alle elever ved skolen som har vedtak om spesialundervisning.

Tilsynet har vært et skriftlig tilsyn der tilsendte dokumenter, inkludert svar i RefLex er grunnlaget for våre vurderinger og konklusjoner. Det har ikke vært gjennomført noen intervjuer i tilsynet.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til dere 15.12.2021. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Ringerike kommune har gitt tilbakemelding på innholdet i den foreløpige rapporten 31.01.2022. Kommunen tok innholdet i den foreløpige rapporten til etterretning og hadde ingen innvendinger.

1.3 Om tilsynsrapporten

Kapittel 2 i rapporten er inndelt på følgende måte:

- Rettslig krav
- Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger
- Statsforvalterens konklusjon

Dersom Statsforvalteren konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, fremkommer dette som korreksjonspunkt. I rapportens kapittel 3 «Varsel om pålegg om retting» er det en oppsummering av alle korreksjonspunktene i den foreløpige tilsynsrapporten.

Statsforvalteren har benyttet enkelte forkortelser i den foreløpige tilsynsrapporten:

- RefLex: Utdanningsdirektoratets nettbaserte system for egenvurdering
- PPT: Pedagogisk-psykologisk tjeneste, også omtalt som PP-tjenesten
- IOP: Individuell opplæringsplan

2 Fatte vedtak om spesialundervisning

Rettslig krav 1.1 (RefLex 1.1-1.2)

Innhenter skolen samtykke fra elever over 15 år og foreldre til elever under 15 år, før skolen fatter vedtak om spesialundervisning?

Elever over 15 år må gi sitt samtykke før dere fatter vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd. Dersom det er de selv som har bedt om spesialundervisning, er det ikke nødvendig med samtykke til vedtak om spesialundervisning. Det samme gjelder dersom elevene har uttalt underveis i prosessen at de ønsker spesialundervisning. At elevene ikke protesterer mot at skolen fatter vedtak om spesialundervisning, er ikke det samme som å gi et samtykke.

Foreldrene til elever under 15 år må gi sitt samtykke før skolen fatter vedtak om spesialundervisning. Dersom det er de selv som har bedt om spesialundervisning, er det ikke nødvendig med samtykke til vedtak. Det samme gjelder dersom foreldrene har uttalt underveis i prosessen at de ønsker spesialundervisning. At foreldrene ikke protesterer mot at skolen fatter vedtak om spesialundervisning, er ikke det samme som å gi et samtykke.

Begge foreldrene må samtykke til vedtak om å sette i gang spesialundervisning, selv om barnet bare bor fast hos den ene.

Rettslig grunnlag: Opplæringsloven § 5-4 andre ledd.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I forbindelse med informasjon om innsending av dokumenter, ba Statsforvalteren om å få tilsendt dokumentasjon som viser samtykke fra elev/foresatt før vedtak er fattet, dersom dette er skriftliggjort. Da Ullerål skole er en barneskole vil ingen av elevene på skolen være over 15 år og det vil derfor ikke være aktuelt at elevene selv samtykker til spesialundervisning.

Som nevnt i det rettslige kravet må foreldre til elever under 15 år gi sitt samtykke før skolen fatter vedtak om spesialundervisning. Samtykket skal være et såkalt informert samtykke, det betyr at den som samtykker skal være tilstrekkelig informert til å vite hva man samtykker til.

I RefLex svarer rektor at skolen innhenter samtykke fra foresatte før det fattes vedtak. Skolens praksis er å sende ut skriftlig samtykke i hovedsak før sommerferien. Høsten 2020 ble Ullerål skole slått sammen med Hønefoss skole. I den forbindelse ble ikke samtykkeskjema sendt ut før sommerferien og prosessen med å innhente samtykke vedvarte utover høsten. I disse tilfellene ble det innhentet muntlig samtykke før vedtak ble fattet. Rektor beskriver videre at hvis sakkyndige vurderinger blir utarbeidet i løpet av skoleåret, innhentes samtykke fortløpende før vedtak fattes.

Av innsendte elevmapper går det frem at for fem av elevene har foresatte underskrevet på samtykke, for fire elever har foresatte ikke samtykket skriftlig til spesialundervisning.

I og med at rektor i Reflex svarer at skolens praksis er å sende ut skriftlig samtykkeskjema, kan det se ut som at skolen har en rutine på innhenting av skriftlig samtykke. Dette er sammenfallende med samtykkeskjema som er vedlagt elevdokumentene. Det ser også ut til at

det er rutine for skolen å sende ut brevet «*Forhåndsvarsel og anmodning om samtykke til enkeltvedtak om spesialundervisning*» sammen med samtykkeskjema. I brevet oppfordres foresatte til å underskrive samtykket og returnere det til skolen. Skjemaet følger imidlertid ikke alle elevmapper. Vi ser at det finnes en mal for samtykke og en mal for forhåndsvarsel og vi vurderer at skolen har en rutine for å innhente samtykke, men at dette ikke er innarbeidet praksis.

Vi vurderer at det ikke er synliggjort at skolen innhenter samtykke fra alle foresatte til elever under 15 år før den fatter vedtak. Vi har heller ikke mottatt annen dokumentasjon som viser at samtykket er innhentet.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 1.2 (RefLex 1.3-1.4)

Gir skolen eleven og foreldrene mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen fatter enkeltvedtak?

Elever og foreldre skal få mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen fatter enkeltvedtak.

Rettslig grunnlag: Opplæringsloven § 5-4 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 12.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I Reflex svarer rektor at når sakkyndig vurdering er ferdig utarbeidet innkalles PPT, elev og foresatte til møte med skolen. Eleven får da mulighet til å uttale seg om sakkyndig vurdering før vedtak fattes. I forkant av at sakkyndig vurdering ferdigstilles, blir rapporten sendt til foresatte som da har mulighet for å uttale seg.

Alle sakkyndige vurderinger vi har mottatt har et avslutningspunkt som viser at skolen er hovedmottaker av dokumentet, og at foresatte er satt i kopi. Sju elevmapper inneholder et følgebrev fra PPT hvor det fremkommer at foresatte i forkant av utsendelsen av sakkyndig vurdering, har gjort seg kjent med innholdet i sakkyndig vurdering og fått muligheten til å uttale seg før det fattes vedtak.

På bakgrunn av rektors svar i RefLex om hvordan dette følges opp med elever og foresatte, samt innsendt dokumentasjon, mener vi det er sannsynliggjort at skolen gir foresatte og elever mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialundervisning.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 1.3 (Reflex 1.5-1.6)

Sørger skolen for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning?

Dersom utredningen eller anbefalingen i den sakkyndige vurderingen er mangelfull, eller det

mangler andre opplysninger i saken, skal skolen be PPT eller andre om supplerende opplysninger.

Rettslig grunnlag: Forvaltningsloven § 17.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I egenvurderingsskjemaet svarer rektor ja på spørsmål om skolen innhenter flere opplysninger fra PPT dersom den sakkyndige vurderingen er mangelfull. Videre svarer rektor ja på spørsmål om skolen fatter vedtak om spesialundervisning på bakgrunn av oppdatert informasjon om eleven og opplærings situasjonen. Rektor viser til at skolen har et fast ressursteam annenhver uke med PP-rådgiver hvor det er rom for avklaringer, presiseringer og lignende i den sakkyndige vurderingen. Videre vises det til at den siste årsrapporten ofte er med på å danne grunnlag for vedtak om spesialundervisning kommende år. Dersom behovet fraviker markant fra sakkyndig vurdering blir eleven rehvist til PPT i samarbeid med elev, PPT, ressursteam og foresatte.

Vedtakene vi har mottatt fra skolen viser til at de sakkyndige vurderingene ligger til grunn for vedtakene. I noen av vedtakene skriver skolen i tillegg at vedtakene er i tråd med anbefalingene sakkyndig vurdering. De sakkyndige vurderingene som vedtakene bygger på, er i hovedsak utarbeidet i 2020 og 2021. I en av de oversendte sakene bygger vedtaket på en sakkyndig vurdering som er utarbeidet i september 2019. I en annen sak var sakkyndig vurdering utarbeidet i 2016. I denne saken har skolen fattet midlertidig vedtak, og det går frem av vedtaket at det vil vurderes om eleven skal henvises til PPT på nytt. Det er opplyst at det ble utarbeidet en ny sakkyndig vurdering i desember 2020. Det har imidlertid ikke blitt fattet nytt vedtak som erstattet det midlertidige vedtaket, som dermed ble gjeldende ut skoleåret. Det innebærer at vedtaket om spesialundervisning, baserte seg på en gammel sakkyndig vurdering og ikke på oppdaterte opplysninger.

Vedtakene som skolen har sendt inn, inneholder opplysninger om samlet antall årstimer spesialundervisning. Vedtakene opplyser imidlertid ikke om antall timer spesialundervisning per fag, og det går heller ikke frem av de sakkyndige vurderingene. Det går heller ikke tydelig frem hvilke avvik som skal gjøres fra læreplanmålene. Se våre kommentarer og vurderinger under rettslig krav 1.6 og 1.7. I disse sakene burde skolen bedt om nærmere opplysninger fra PPT før det ble fattet vedtak. For eksempel når det gjelder hvilke fag/områder og antall timer per fag det er tilrådt spesialundervisning i for elevene. Også når det gjelder organiseringen av spesialundervisningen burde skolen ha bedt PPT om nærmere presiseringer, se våre kommentarer og vurderinger under rettslig krav 1.8. Det går videre frem at noen vedtak ikke er i tråd med tilrådingen i sakkyndig vurdering når det gjelder organisering, se rettslig krav 1.10. Når sakkyndig vurdering er utydelig bør skolen innhente ytterligere opplysninger eller presiseringer, før det fattes vedtak.

På bakgrunn av hva som kommer frem av innsendt dokumentasjon, vurderer Statsforvalteren at skolen ikke sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst, før den fatter vedtak om spesialundervisning.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 1.4 (Reflex 1.7 - 1.10)

Fatter skolen vedtak så snart som mulig i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering?

En sakkyndig vurdering er en vurdering fra PPT som vurderer behovet til eleven og anbefaler hvilket opplæringstilbud eleven bør få. Så lenge en elev over 15 år eller foreldrene til en elev under 15 år har samtykket til vedtak om spesialundervisning, skal skolen avgjøre saken ved å fatte et enkeltvedtak. Det betyr at dere skal fatte enkeltvedtak når den sakkyndige vurderingen anbefaler spesialundervisning.

Skolen skal fatte enkeltvedtak, selv om PPT ikke anbefaler spesialundervisning og dere derfor kommer til at dere ikke skal gi eleven spesialundervisning.

Rettslig grunnlag: Forvaltningsloven §§ 2, 11 a og 23 og opplæringsloven § 5-1 første ledd.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor at det alltid fattes vedtak om spesialundervisning dersom PPT anbefaler det, og at skolen følger PPTs anbefalinger om innhold, organisering, kompetanse og omfang i vedtakene. Videre svarer rektor ja på spørsmål om skolen fatter enkeltvedtak for elever hvis PPT ikke anbefaler spesialundervisning. Rektor svarer også ja på spørsmål om det fattes vedtak så snart som mulig etter at skolen har mottatt sakkyndig vurdering, og at de setter oppstartstidspunkt ut fra elevens behov. Rektor viser blant annet til at skolen fatter vedtak så snart oppstartsmøte er gjennomført og samtykke er innhentet. Det er enkelte tilfeller der de har opplevd «stort tidsrom» mellom det at sakkyndig vurdering er sendt foresatte for gjennomsyn til den er blitt oversendt til skolen. Rektor skriver videre at vedtakene som hovedregel gjelder «for skoleåret fra skoleoppstart til skolelutt», med mindre det oppstår endrede behov underveis. Dersom en elev får sakkyndig vurdering med tilrådning midt i et skoleår, fattes det vedtak så snart det lar seg gjøre og tiltak iverksettes med en gang.

Vi har bedt om dokumenter fra til sammen ni elevmapper. For samtlige elever er det utarbeidet sakkyndige vurderinger. I sju av elevmappene foreligger vedtak for skoleåret 2020/2021. I en av disse sakene er det fattet midlertidig vedtak for skoleåret 2020/2021 basert på en sakkyndig vurdering fra 2016. Det går frem av vedtaket at den sakkyndige vurderingen er utdatert, og at det skal vurderes i løpet av skoleåret om eleven skal henvises til PPT på nytt. Det er opplyst at ny sakkyndig vurdering ble utarbeidet i desember 2020. Det ble imidlertid ikke fattet nytt vedtak for våren 2021 etter ny sakkyndig vurdering. I en av sakene er vedtak fattet for våren 2021 og skoleåret 2021/2022. I en annen sak er det ikke sendt inn vedtak for skoleåret 2020/2021, men vedtak for inneværende skoleår.

Som vist til under rettslig krav 1.3 er de sakkyndige vurderingene, som vedtakene bygger på, i hovedsak utarbeidet i 2020 og 2021. Vedtakene gjelder i hovedsak for skoleåret 2020/2021. Skolen kan ikke fatte vedtak før sakkyndig vurdering foreligger, og i noen av sakene har skolen fattet vedtak innen rimelig tid etter sakkyndig vurdering. I et par av sakene er imidlertid

sakkyndig vurdering utarbeidet i juni 2020 og vedtak er fattet i oktober og november 2020. I en annen sak er sakkyndig vurdering utarbeidet i oktober 2020 og vedtak fattet i januar 2021. Vi mener at vedtak fattes for sent i noen av sakene.

Ut fra en samlet vurdering av dokumentasjonen som er sendt inn, mener vi at det ikke er synliggjort at skolen fatter vedtak innen rimelig tid i alle saker.

Når det gjelder spørsmål om skolen fatter vedtak om avslag der sakkyndig vurdering ikke har anbefalt spesialundervisning, har skolen ikke sendt inn konkrete eksempler på slike vedtak. Ut fra rektors svar i egenvurderingsskjemaet, mener vi at det er sannsynliggjort at det også fattes vedtak der det ikke er anbefalt spesialundervisning.

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon er det vår vurdering at skolen ikke fatter enkeltvedtak så snart som mulig i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 1.5 (RefLex 1.11)

Inneholder enkeltvedtakene opplysninger om hvor lenge vedtakene varer?

Det skal gå frem av enkeltvedtaket hvor lenge det varer. Enkeltvedtaket kan ikke ha lengere varighet enn den sakkyndige vurderingen vedtaket bygger på.

Rettslig grunnlag: Forvaltningsloven §§ 2, 23, 25 og opplæringsloven § 5-1 første ledd.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I Reflex svarer rektor ja på at enkeltvedtakene har opplysninger om vedtakets varighet.

I alle vedtakene vi har mottatt, kommer varigheten av vedtakene frem. For seks av vedtakene er varigheten for skoleåret 2020/2021, det vil si for ett opplæringsår. Ett vedtak har en varighet for våren 2021 og skoleåret 2021/2022. Dette vedtaket er fattet i april 2021 og sakkyndig vurdering er utarbeidet mars 2021. En elev har ikke vedtak for skoleåret 2020/2021, men skolen har sendt med vedtak som har en varighet for skoleåret 2021/2022.

Et vedtak er midlertidig og har en varighet for skoleåret 2020/2021. Vi gjør oppmerksom på at midlertidige vedtak kun bør benyttes i saker der eleven er under utredning og skolen venter på ny sakkyndig vurdering. Dette begrunnes med at en eventuell ny sakkyndig vurdering vil kunne ha endringer i tilrådningsen. Et midlertidig vedtak bør derfor opplyse om at det gjelder inntil ny sakkyndig vurdering foreligger og ikke for et skoleår.

Det går frem av vedtakene skolen har sendt inn, at det opplyses om vedtakets varighet.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 1.6 (RefLex 1.12)

Inneholder vedtakene opplysninger om omfanget av spesialundervisningen, det vil si antall timer spesialundervisning samlet og i hvert av fagene?

Vedtaket skal vise omfanget av spesialundervisningen, det vil si timetallet for de aktuelle fagene og samlet timetall for eleven. Hvis det går klart frem av den sakkyndige vurderingen hva som er anbefalt, kan vedtaket vise til denne vurderingen.

Rettslig grunnlag: Forvaltningsloven §§ 2, 23, 25 og opplæringsloven § 5-1 første ledd.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

Et enkeltvedtak skal være så klart og tydelig at det ikke er tvil om hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. Det anbefales at omfanget av spesialundervisningen oppgis i årstimer.

I Reflex svarer rektor ja på at vedtakene inneholder opplysninger om årstimer i 60 minutter.

Alle vedtakene vi har mottatt inneholder informasjon om samlet antall årstimer. Ingen av vedtakene inneholder angivelse av timer til spesialundervisning fordelt per fag. Det går heller ikke frem av de sakkyndige vurderingene.

Når det gjelder antall årstimer samlet beskrevet i elevenes vedtak, er det rettslige kravet oppfylt. Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder antall årstimer per fag.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 1.7 (RefLex 1.13-1.15)

Inneholder vedtakene opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha?

Vedtaket skal vise innholdet i spesialundervisningen, det vil si hvilke fag eller områder eleven skal få spesialundervisning i.

Vedtaket må vise hvilke avvik skolen eventuelt skal gjøre fra de ordinære læreplanene, og hvilke fag avvikene skal gjelde for.

Vurderingen av om eleven har behov for eventuelle avvik fra innholdet i opplæringen, må bygge på kunnskap om elevens læringsforutsetninger og utviklingsmuligheter, opplæringstilbudet, kompetansenivået til de andre elevene på trinnet og målene i læreplanene. Noen elever kan følge de ordinære læreplanene dersom de nødvendige ressursene stilles til rådighet, mens andre elever kan ha behov for avvik fra kompetansemålene i læreplanene. Vurderingen av om skolen skal la være å gi opplæring knyttet til noen kompetansemål, er en skjønnsmessig vurdering som dere må gjøre konkret for den enkelte eleven.

Hvis det går klart frem av den sakkyndige vurderingen hva PPT anbefaler, kan vedtaket vise til denne vurderingen.

Hvis skolen gjør avvik fra de ordinære læreplanene, må det fremgå av vedtaket hvilke kompetansemål eleven skal nå.

Rettslig grunnlag: Forvaltningsloven §§ 2, 23, 25 og opplæringsloven § 5-1 første ledd.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

Rektor svarer ja i Reflex på at vedtakene inneholder hovedtrekkene i fag og områder og viser til at i enkelte vedtak blir det vist til hva sakkyndig vurdering omtaler og anbefaler. Rektor svarer videre i egenvurderingsskjemaet at vedtakene inneholder opplysninger om eleven skal ha tilpasninger innenfor trinnets ordinære opplæringsmål og om det er avvik fra læreplanen er det presisert. På spørsmålet om vedtakene inneholder opplysninger om hvilke konkrete kompetansemål elevene skal nå, svarer rektor nei. Rektor beskriver videre at i de aller fleste vedtakene skal elevene følge trinnets kompetansemål. Der hvor det fraviker, kommer det frem i vedtaket hvilket fag/område det gjelder. De konkrete kompetansemålene står i sakkyndig vurdering, og presiseres i IOP.

Alle innsendte vedtak inneholder opplysninger om hvilke fag eller områder elevene skal ha spesialundervisning i. Alle vedtakene henviser til sakkyndig vurdering hvor innholdet i spesialundervisningen er beskrevet. Noen av de sakkyndige vurderingene er imidlertid utydelige når det gjelder innholdet i elevenes spesialundervisning. Et eksempel er en elev som skal ha spesialundervisning i to fag for å nå trinnets nivå i lesing og skriving. I sakkyndig vurdering er det skissert hovedmål og realistiske opplæringsmål, samt tiltak for det ene faget, men ikke for det andre faget.

For elevene som skal ha avvik fra læreplanen, går dette ikke frem av vedtakene. I sakkyndige vurderinger kommer det heller ikke tydelig frem hvilke avvik som skal gjøres fra læreplanene. Sakkyndige vurderinger beskriver avvik ved at elevene skal følge kompetansemål for lavere trinn, men det er ikke tydeliggjort hvilket faglig nivå eller hvilket trinn elevene skal følge kompetansemålene fra. Et eksempel er at det i en sakkyndig vurdering beskrives at eleven ikke mestrer fagene på trinnets nivå. Sakkyndig vurdering beskriver imidlertid ikke avviket eller hvilket faglig nivå eleven mestrer på. Det kommer heller ikke frem hvilket trinn kompetansemålene eleven skal jobbe etter, er hentet fra. Det gir skolen rom for tolkning. Det blir også uklart for foresatte/elev hvilke eventuelle avvik som skal gjøres fra læreplanen og hvilket faglig nivå eleven skal jobbe på.

For de elevene som har avvik fra ordinær læreplan opplyser ikke vedtakene hvilke kompetansemål elevene skal følge. De sakkyndige vurderingene vedtakene bygger på, beskriver mål for elevenes opplæring på forskjellige måter; mål, kompetansemål, «realistiske opplæringsmål» eller hovedmål. I flere av de sakkyndige vurderingene er det uklart hvilket trinn kompetansemålene er hentet fra. Det er heller ikke beskrevet kompetansemål i alle fag. Vi ser at det er rutine og praksis for å utarbeide mål i sakkyndige vurderinger, men det er for ufullstendig

og utydelig hvilket trinn kompetansemålene skal hentes fra. For en elev kommer frem i vedtaket at eleven skal ha spesialundervisning i tre fag. Sakkyndig vurdering beskriver hovedmål i 1-3 års perspektiv for fagene, men oppgir kompetansemål (fra 1.-2. trinn) kun for ett av fag.

I Utdanningsdirektoratets veileder til spesialundervisning (publisert i 2014, sist endret 11.01.2021) vises det til at vedtak om spesialundervisning skal si noe om blant annet avvik fra læreplanverket, hvilke fag avviket skal gjelde for og konkrete kompetansemål i fagene. Vedtaket må være så klart og tydelig at det ikke er tvil om hvilken opplæring eleven skal ha. Hvis sakkyndig vurdering beskriver konkrete kompetansemål, kan vedtaket vise til sakkyndig vurdering. Når verken sakkyndig vurdering eller vedtak viser til konkrete kompetanse- og opplæringsmål for eleven, blir det uklart for elev og foreldre hvilken spesialundervisning eleven skal ha. Det kan også bli en utfordring for skolen å utarbeide IOP. IOP skal bygge på vedtaket, og det kan ikke fastsettes mål for eleven i IOP som ikke følger av vedtaket om spesialundervisning.

Vår vurdering er at vedtakene sammenholdt med de sakkyndige vurderingene viser innholdet i opplæringen, det vil si hvilke fag eller områder elevene skal få spesialundervisning i. Vi kan imidlertid ikke se hverken av vedtak eller sakkyndige vurderinger hva som er avviket fra de ordinære læreplanene for elevene som ikke skal følge kompetansemålene for sitt trinn.

På denne bakgrunn er det vår vurdering at enkeltvedtakene ikke inneholder tilstrekkelige opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha, eller hvilke konkrete kompetansemål elever med avvik fra læreplanverket skal nå.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 1.8 (Reflex 1.16)

Inneholder vedtakene opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen?

Vedtaket skal vise hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen, det vil si om eleven skal få spesialundervisningen i klassen, i grupper, som eneundervisning eller på en alternativ opplæringsarena. Dere må få frem hvor mye tid eleven skal bruke på de ulike organisatoriske løsningene. Hvis det fremgår klart av den sakkyndige vurderingen hva PPT anbefaler, kan vedtaket vise til den sakkyndige vurderingen.

Rettslig grunnlag: Forvaltningsloven §§ 2, 23, 25 og opplæringsloven § 5-1 første ledd.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor ja på spørsmålet om enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen. Rektor viser til at vedtakene bygger på det som er anbefalt i sakkyndig vurdering, samt i samråd med foresatte og elev i oppstartsmøte.

Vedtaket vi har mottatt inneholder opplysninger om organisering. Beskrivelsen i vedtakene er imidlertid ikke presise eller konkrete når det gjelder organiseringen. Det kan vises til sakkyndig

vurdering i vedtaket, men det forutsetter da at den sakkyndige vurderingen er konkret i beskrivelsen av hvordan spesialundervisningen skal organiseres. I vedtakene vi har mottatt vises det til sakkyndig vurdering. De sakkyndige vurderingene presiserer imidlertid ikke organiseringen tydelig. I vedtakene skolen har sendt inn er organiseringen av spesialundervisningen beskrevet for eksempel med at det skal gis «primært i klassen, unntaksvis som enetimer», «i klassen/gruppe, unntaksvis som enetimer», «kombinasjon i klassen, ute på gruppe ...» eller «primært i klassen, men også på gruppe i perioder». I flere av de sakkyndige vurderingene anbefales det at spesialundervisningen «bør organiseres i klassen og/eller kan gis i gruppetimer, pr. uke eller periode. Unntaksvis kan spesialundervisningen gis som enetimer.». Formuleringene er upresise, da det blant annet ikke går frem hvor mye tid som skal brukes på de ulike organisatoriske løsningene. Det kan også forstås slik at skolen kan velge i hvilken form organiseringen skal gis.

Videre brukes begrep som «gruppe» både i sakkyndig vurdering og i vedtak uten at det går frem hva dette innebærer eller for eksempel antall elever i gruppen/størrelsen på gruppen. Det bidrar til en usikkerhet om hvordan spesialundervisningen skal organiseres for den enkelte.

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. Eleven og foresatte må kunne forstå hvilken organisering av spesialundervisning eleven har fått rett til gjennom vedtaket.

På denne bakgrunn vurderer vi at organiseringen av spesialundervisningen ikke er presist nok beskrevet i skolens vedtak om spesialundervisning.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 1.9 (Reflex 1.17)

Inneholder vedtakene opplysninger om det er behov for personer med særskilt kompetanse til å gjennomføre spesialundervisningen

Vedtaket sammenholdt med de sakkyndige vurderingene skal vise hvilken kompetanse de som skal gjennomføre de ulike delene av spesialundervisningen, skal ha. Skolen kan gjøre unntak fra kompetansekravene slik at assistenter eller andre ufaglærte kan gi spesialundervisning. Dere kan bare gjøre unntak fra kravene til kompetanse i opplæringsloven dersom det gir eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Den sakkyndige vurderingen viser ofte hvilken kompetanse de som skal gjennomføre opplæringen bør ha. Hvis dere vedtar den kompetansen som er anbefalt, kan dere vise til den sakkyndige vurderingen.

Rettslig grunnlag: Forvaltningsloven §§ 2, 23, 25, opplæringsloven § 5-1 andre ledd og § 5-5 tredje ledd.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

Rektor svarer ja på spørsmål om vedtakene inneholder opplysninger om det er behov for personer med særskilt kompetanse til å gjennomføre spesialundervisning, og skriver at «Vedtakene presiserer om spesialundervisningen og tilpasningene skal utføres av pedagog, spesialpedagog, fagarbeider (BUA)/assistent, miljøarbeider o.l.»

De sakkyndige vurderingene og vedtakene som er sendt inn fra skolen inneholder en beskrivelse av kompetansen de som skal utføre spesialundervisningen skal ha.

På bakgrunn av det skolen beskriver i sine vedtak, sammenholdt med det sakkyndig vurdering tilråd, vurderer vi at vedtakene inneholder opplysninger om hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 1.10 (Reflex 1.18)

Begrunner skolen vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen, ved å vise hvorfor elevene likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen?

Den sakkyndige vurderingen skal inneholde en vurdering av om eleven skal ha spesialundervisning, og eventuelt anbefale hvilken spesialundervisning eleven bør få for å gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen. Hvis dere avviker fra anbefalingen i den sakkyndige vurderingen, må dere begrunne dette ved å vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Dette gjelder enten avviket er knyttet til om dere skal sette i gang spesialundervisning, eller om avviket er knyttet til hvilken spesialundervisning eleven skal få.

Rettslig grunnlag: Opplæringsloven § 5-3 fjerde ledd.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor at skolen begrunner vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen. Rektor viser til at skolen i all hovedsak følger alle anbefalinger gitt i sakkyndig vurdering fra PPT, men at der hvor det «fraviker» fra anbefalingen så blir det begrunnet.

Under dette rettslige kravet er spørsmålet om skolen begrunner vedtak der de avviker fra anbefalingen i sakkyndig vurdering. Det kan gjøres avvik fra sakkyndig vurdering, men det må da begrunnes og vises i vedtaket hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen

I en av sakene går det frem av vedtaket at det avvikes fra sakkyndig vurdering når det gjelder antall timer med spesialundervisning. Det begrunnes med at det ikke er så mange timer på det aktuelle trinnet som det er lagt til grunn i den sakkyndige vurderingen. I samme vedtak kan det se ut som at det også gjøres avvik fra sakkyndig vurderings anbefaling når det gjelder organiseringen av spesialundervisningen. I den sakkyndige vurderingen anbefales det at: «Spesialundervisningen bør organiseres i klassen og/eller kan gis i gruppetimer, pr. uke eller

periode. Unntaksvis kan spesialundervisningen gis som enetimer.» I vedtaket står det at «opplæringen gis primært i klassen, unntaksvis som enetimer.» Opplæring i gruppetimer nevnes ikke i vedtaket. Et annet eksempel er der sakkyndig vurdering anbefaler at spesialundervisningen «bør organiseres i klassen og/eller kan gis i gruppe, pr. uke eller periode. Unntaksvis kan spesialundervisningen gis som enetimer.» I vedtaket står det «Kombinasjon i klassen, ute på gruppe, pr uke eller i en periode». Enetimer nevnes ikke i vedtaket. Det kan se ut som sakkyndig vurdering tilrår flere ulike former for organisering av spesialundervisningen, enn hva det er fattet vedtak om i noen av sakene. I vedtakene står det at sakkyndig vurdering ligger til grunn for vedtaket. Avvikene begrunnes ikke i vedtakene, og det går heller ikke frem av vedtakene hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

På bakgrunn av dette mener vi at skolen ikke begrunner vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen, ved å vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 1.11 (RefLex 1.19)

Tar skolen stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning?

Skolen skal vurdere hva som er til elevens beste når den tar stilling til hvilket omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, og hvilken kompetanse de som skal gjennomføre opplæringen skal ha. Elevens syn er svært viktig i vurderingen av hva som er til elevens beste. Det skal sterke hensyn til for at skolen kan sette elevens beste til side.

Rettslig grunnlag: Barnekonvensjonen artikkel 3.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor ja på spørsmål om skolen tar stilling til hva som er elevens beste, når skolen fatter vedtak om spesialundervisning. Rektor viser til at det i hovedsak er kontaktlærer og noen ganger spesialpedagog som vurderer barnets beste og har en refleksjonssamtale med eleven i forbindelse med årsrapporten. Samtalen gjennomføres i mai/juni og tas med i vurderingen av et nytt enkeltvedtak. I tillegg er det dialog mellom foresatte om tilpasningene minst to ganger i året med utviklingsamtalen.

I de elevmappene vi har mottatt, ser vi at elevens stemme kommer frem i én sakkyndig vurdering. Ingen av vedtakene vi har mottatt inneholder vurdering av barnets beste. Det er et krav at skolen alltid skal gjøre en konkret og individuell vurdering av hva som er barnets beste når den fatter enkeltvedtak. Det må gå frem av vedtaket at skolen selv har tatt stilling til hva som er barnets beste på tidspunkt for når skolen fatter vedtak.

På denne bakgrunn mener vi at skolen ikke har synliggjort at den tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 1.12 (RefLex 1.20-1.23)

Inneholder enkeltvedtakene informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til skolen?

Enkeltvedtaket skal gi informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans og hvor klagen skal sendes.

Rettslig grunnlag: Forvaltningsloven § 27 tredje ledd

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I egenvurderingsskjemaet svarer rektor ja på spørsmål om enkeltvedtakene inneholder informasjon om at det er klagerett, hva som er klagefristen, hvem som er klageinstansen og at klagen skal sendes til skolen.

Det går fram av samtlige vedtak vi har fått tilsendt og av mal for vedtak at det opplyses om klagerett m.m. Vi vurderer at enkeltvedtakene inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 1.13 (RefLex 1.24)

Inneholder enkeltvedtakene, eller oversendelsen av enkeltvedtakene, informasjon om retten til å se sakens dokumenter?

Enkeltvedtaket skal informere om retten til å se sakens dokumenter.

Rettslig grunnlag: Forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I skolens egenvurdering svarer rektor ja på spørsmål om enkeltvedtakene inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Det går frem av alle vedtakene vi har fått tilsendt samt av mal for vedtak, at skolen informerer om retten til å se sakens dokumenter.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt

3 Våre reaksjoner

3.1 Pålegg om retting

Vi har funnet at kommunen ikke overholder regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende forhold, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven § 30-4:

Fatte vedtak om spesialundervisning:

Ringerike kommune må sørge for at Ullerål skole fatter vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4 andre ledd og forvaltningsloven §§ 2, 11a, 17, 23, 25 og 27. Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

Vi har i tilsynet avdekket regelverksbrudd innenfor følgende punkter:

- a. innhenter samtykke fra foreldre til elever under 15 år, før skolen fatter vedtak om spesialundervisning
- b. sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning
- c. fatter vedtak så snart som mulig i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering
- d. sørger for at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om antall timer spesialundervisning i fagene
- e. sørger for at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha
- f. sørger for at enkeltvedtakene inneholder tilstrekkelige opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen
- g. begrunner vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen, ved å vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen
- h. tar hensyn til barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning

3.2 Oppfølging av påleggene

Dere skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når påleggene er rettet, skal dere erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan dere har rettet.

Frist for innsending er **01.05.2022**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere gjennom erklæringen og redegjørelsen har vist at påleggene er rettet.

4 Rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Dere kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis dere klager, må dere gjøre det innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til dere, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Dere sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med dere, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

I forvaltningsloven § 32 kan dere se hvordan dere skal utforme klagen.

Dere kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

Dere er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 07.02.2022

Ann-Mari Siiri Halvorsen

Jeanette Gabrielsson

5 Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

1. Dokumentasjon som gjelder elever

- anonymisert oversikt over elever på skolen med vedtak om spesialundervisning skoleåret 2020/21

Følgende dokumentasjon ble innhentet for totalt ni elever ved Ullerål skole:

- siste sakkyndige vurdering som ligger til grunn for vedtak om spesialundervisning
- enkeltvedtaket om spesialundervisning som bygger på den sakkyndige vurderingen som er sendt inn
- samtykke til vedtak om spesialundervisning

2. Øvrig dokumentasjon

- rektors svar i RefLex
- mal for enkeltvedtak

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

Postboks 325, 1502 Moss | sfovpost@statsforvalteren.no | www.statsforvalteren.no/ov

