



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Spesialundervisning: Fatte vedtak om spesialundervisning

Lillestrøm kommune - Kjeller skole





Sammendrag

Temaet for tilsynet er spesialundervisning. Tilsynet er en del av felles nasjonalt tilsyn 2018-21. 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.

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

Avdekkede lovbrudd

Lillestrøm kommune må sørge for at Kjeller 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, 23, 25.

Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- a. innhenter samtykke fra elever over 15 år og foreldre til elever under 15 år, før skolen fatter vedtak om spesialundervisning
- b. gir eleven og foreldrene mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen fatter enkeltvedtak
- c. sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning
- d. fatter enkeltvedtak som viser innholdet i spesialundervisningen, det vil si hvilke fag eller områder eleven skal få spesialundervisning i
- e. begrunner vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen, ved å vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen
- f. tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning
- g. fatter vedtak om spesialundervisning så snart som mulig



Status på rapporten og veien videre

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 7. desember 2020. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 8. januar 2021. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **01.10.2021**.

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 tilsynstemaet, og er ikke noen uttømmende tilstandsvurdering av skolens øvrige virksomhet.



Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	5
1.1	Kort om kommunen.....	5
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet.....	5
1.3	Om tilsynsrapporten.....	6
2	Fatte vedtak om spesialundervisning	7
3	Statsforvalterens reaksjoner	27
3.1	Pålegg om retting	27
3.2	Oppfølging av påleggene.....	28
4	Kommunen har rett til å klage	28
5	Dokumentasjonsgrunnlaget	29



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 skolen 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/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

1.1 Kort om kommunen

Grunnskolen i Lillestrøm kommune består av 23 barneskoler (1.-7.), 12 skoler for ungdomstrinnet (1.-10. eller 8.-10.) og Lillestrøm kulturskole. Kjeller skole har skoleåret 2020/2021 ca. 650 elever fra 1. til 10. trinn. Det følger av tall fra GSI at ca. 7,5 % av elevene på Kjeller skole har vedtak om spesialundervisning dette skoleåret.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Lillestrøm kommune ved Kjeller skole i brev av 22.06.2020. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

Spesialundervisning er temaet for tilsynet. Vi har kontrollert følgende undertema:

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

Dersom skolen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

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

Dokumentasjon

Rektor ble bedt om å fylle ut det digitale egenrederingsskjemaet 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 10 tilfeldig utvalgte 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

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

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 7. desember 2020. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 8. januar 2021. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene.

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 «Statsforvalterens reaksjoner» er det en oppsummering av alle korreksjonspunktene i tilsynsrapporten.

Statsforvalteren har benyttet enkelte forkortelser i den foreløpige tilsynsrapporten:

- LK06: Læreplanverket for Kunnskapsløftet (LK06)
- RefLex: Utdanningsdirektoratets nettbaserte system for egenvurdering
- PPT: Pedagogisk-psykologisk tjeneste, også omtalt som PP-tjenesten



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 foreløpig rapport

Skolen viser i RefLex til sin interne rutine og mal for samtykke, når den svarer på hvordan den innhenter samtykke fra elever over 15 år eller foreldrene. Det fremgår av rutinen at barnets mening skal vektlegges etter alder og modenhet, og fra barnet er 12 år skal det legges stor vekt på hva barnet mener. Av samtykkeskjemaet ser vi at foreldrene skal krysse av for om de samtykker til spesialundervisningen og at begge foreldrene skal signere.

Vi mener det fremgår av den interne rutinen at PP-tjenesten sikrer at eleven får uttale seg når det utarbeides en sakkyndig vurdering. Slik vi leser den interne rutinen fremstår den som en rutine for hvordan PPT sikrer at eleven får informasjon om utredningen, og at eleven skal få uttrykt sine meninger. Vi ser av dokumentasjonen i saken at begge foreldrene har signert på at de samtykker til spesialundervisning i etterkant av at det er utarbeidet en sakkyndig vurdering

Samtidig ser vi at mange av samtykkeerklæringene vi har mottatt er flere år gamle, og vi kan ikke se av dokumentasjonen vi har fått tilsendt at elever over 15 år eller foreldrene har samtykket i forkant av vedtakene som er utarbeidet i 2020. Vi understreker at et samtykke kun gjelder for det konkrete formålet det er innhentet for. Dette innebærer elev/foresatte kun har samtykket til det konkrete vedtaket som skolen skal til å treffe med tanke på kommende/inneværende skoleår. Et samtykke som er underskrevet høsten 2016, gir således bare grunnlag for at skolen kan fatte vedtak for skoleåret 2016/2017. Det må derfor innhentes nytt samtykke fra elev/foresatte for hvert enkeltvedtak som skal fattes. I lys av at flere samtykkeerklæringer vi har mottatt er signert i



2017, betyr dette i praksis at skolen ikke har innhentet gyldig samtykke før den har fattet vedtak, flere år på rad.

På bakgrunn av at majoriteten av samtykkeerklæringene vi har mottatt er flere år gamle, vurderer vi at skolen ikke har sannsynliggjort at den innhenter samtykke fra foreldrene for hvert skoleår det fattes vedtak om spesialundervisning. Skolens dokumentasjon viser at elever involveres i prosessen av utarbeidelsen av de sakkyndige vurderingene, men vi kan ikke se at elever over 15 år gis mulighet til å samtykke før det fattes vedtak om spesialundervisning.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen mener opplæringsloven § 5-4 andre ledd tilsier at det skal innhentes samtykke før spesialundervisningen settes i gang. Det forklares at kommunen har en praksis der skolene innhenter dette samtykket ved oppstart av første vedtak om spesialundervisning, og at det samtidig er en praksis der hovedregelen er at det fattes vedtak for ett skoleår av gangen. Kommunen mener lovens ordlyd tilsier en slik praksis, da ordlyden i bestemmelsen er at man skal ha samtykke før man skal «setje i gang» spesialundervisning. I tillegg mener kommunen at hensynet bak innhenting av et samtykke er å avklare med foreldre/elev hvorvidt de ønsker spesialundervisning eller ikke.

Statsforvalterens vurdering

Vi er enige med kommunen i at hensynet bak innhenting av et samtykke er å avklare med foreldre/elev hvorvidt de ønsker spesialundervisning eller ikke. Vi er derimot ikke enige med kommunen i at opplæringsloven § 5-4 andre ledd, gir skolen mulighet til en praksis der det kun innhentes samtykke fra foresatte/elev ved oppstart av første vedtak om spesialundervisning. Vi mener heller ikke at lovens ordlyd om at det skal innhentes samtykke før en skal «setje i gang» spesialundervisning, kan tolkes slik at kommunen kan fatte vedtak på bakgrunn av samtykkeerklæringer for tidligere skoleår. Som vi har nevnt vil et samtykke kun gjelde for det konkrete formålet det er innhentet for. Samtykket som er innhentet fra elev/foresatte, vil derfor kun gjelde for det konkrete vedtaket skolen skal til å treffe med tanke på kommende inneværende skoleår.

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 en henvisning til PPT alltid innbefatter en samtale med eleven, og en egen samtale med foreldrene. I elevsamtalen blir eleven blant annet spurt om egne tanker og behov knyttet til opplæringen. PPT er videre i dialog med foreldrene underveis i utredningsprosessen. Videre forklarer rektor at elevens og foreldrenes uttalelser blir gjengitt i et eget avsnitt i sakkyndig vurdering og legger føringer for tilrådingen. De eldste elevene får også tilbud om å være med på tilbakemeldingsmøtet der sakkyndig vurdering blir gjennomgått. I tilbakemeldingsmøtet har foreldrene mulighet til å uttale seg for å påvirke innholdet i vedtaket. Det er imidlertid uklart for oss om foresatte eksplisitt blir gjort oppmerksom på retten til å uttale seg.

Av de tilsendte sakkyndige vurderingene vi har mottatt, ser vi at opplysninger fra foreldrene og eleven blir vektlagt i PP-tjenestens vurderinger. Det fremgår av de sakkyndige vurderingene at foresatte står som kopimottakere når denne sendes til skolen. Vi ser av skolens rutinehåndbok at det gjennomføres et tilbakemeldingsmøte i etterkant av at PP-tjenesten har gjennomført sin utredning. I dette tilbakemeldingsmøtet deltar foreldrene, og for elever over 15 år gjøres det en vurdering om eleven også skal delta på møtet.

Vi vurderer det som positivt at foreldrene gjøres kjent med den sakkyndige vurderingen, ved at de står som kopimottakere når den sendes ut til skolen. Vi mener det også er bra at foreldrene gis mulighet til å uttale seg om den sakkyndige vurderingen i tilbakemeldingsmøtet, men vi savner å se av skolens rutinehåndbok at retten til å uttale seg blir nevnt. Vi mener foreldrenes muligheter for å uttale seg om den sakkyndige vurderingen burde fremgått tydeligere, både i den sakkyndige vurderingen og i skolen rutinehåndbok.

Av de sakkyndige vurderingene vi har mottatt er majoriteten av dem over tre år gamle. Dersom foreldrene og eleven kun gis mulighet til å uttale seg om innholdet når PPT har utarbeidet den sakkyndige vurderingen, vil ikke vedtakene vi har fått tilsendt belyse elevens nåværende skolesituasjon. Det fremgår av opplæringsloven § 5-4 tredje ledd, at et tilbud om spesialundervisning så langt som mulig skal formes i samarbeid med eleven og foreldrene til eleven, og at det skal legges stor vekt på deres syn. Vi kan ikke ut fra dokumentasjonen vi har fått tilsendt, se at foreldrene eller eleven har fått mulighet til å uttale seg i forkant av vedtakene som er fattet i 2020.

På bakgrunn av dette er det vår vurdering at det gjennom de sakkyndige vurderingene, vedtakene eller skolens rutinehåndbok, ikke gis informasjon om foreldrenes og elevens mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen fatter vedtak. Vi vurderer derfor at muligheten til å uttale seg ikke er sannsynliggjort godt nok.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen anerkjenner at det ikke fremgår tydelig av deres rutiner og skjemaer at elev/foreldre skal gis anledning til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen. Kommunen mener imidlertid at det gjennom tilbakemeldingsmøtenes form foreligger en slik anledning til å uttale seg.



Statsforvalterens vurdering

Vi vurderer at kommunen delvis er enige i vår tidligere vurdering om at det ikke gis informasjon om foreldre/elevs mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen fatter vedtak om spesialundervisning. Vi mener det er positivt at det gjennom tilbakemeldingsmøtene foreligger en slik anledning til å uttale seg, men vi kan se av kommunens dokumentasjon at det foreligger en slik anledning til å uttale seg. Basert på kommunens tilbakemelding kan vi ikke se at kommunen sannsynliggjør at lovbruddet er rettet på dette punktet.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke 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 foreløpig rapport

Rektor opplyser om at skolen henvender seg til PPT dersom det er behov for det. Videre forklarer rektor at det årlig fattes vedtak om spesialundervisning, og at det er en årlig gjennomgang av elever med spesialundervisning der en vurderer videreføring, avslutning eller endring. Elevenes utvikling drøftes også i skolens eget pedagogiske styrkingsteam, som består av spesialpedagoger og skolens ledelse.

Vi mener skolen viser til gode rutiner for å sørge for at saken opplyses før det fattes vedtak om spesialundervisning. Samtidig kan vi ikke ut fra rektors svar i RefLex se dokumentasjon som viser til disse rutinene. Som vi har påpekt under rettslig krav 1.2 savner vi å se at skolen inkluderer foreldrene og elever over 15 år før det årlig fattes vedtak om spesialundervisning. Det at foreldrene og eleven har fått uttalt seg i sakkyndige vurderinger fra 2017, når det fattes vedtak om spesialundervisning i 2020, mener vi ikke sørger for at saken blir tilstrekkelig opplyst før det fattes vedtak om spesialundervisning. Samtidig ser vi unntak i to av vedtakene vi har mottatt (elev NN 15 og NN 20), der skolen har innhentet oppdatert informasjon fra foresatte og elev.

Av de sakkyndige vurderingene vi har mottatt ser vi at syv av ti er over ett år gamle, der fem av disse er over tre år gamle. Vi mener PPT generelt får frem foreldrene og elevens perspektiv i de sakkyndige vurderingene, og mener derfor de sakkyndige vurderingene på dette området danner et godt grunnlag for å opplyse saken når skolen skal fatte vedtak om spesialundervisning.



Samtidig mener vi at de fleste sakkyndige vurderingene er for gamle til å opplyse saken, når skolen fatter sine vedtak. Det er heller ingen av de sakkyndige vurderingene vi har mottatt som opplyser om hvor lang periode den sakkyndige vurderingen skal gjelde.

Det fremgår av veilederen til spesialundervisning (Udir, 2017), at en sakkyndig vurdering kan gjelde for mer enn ett opplæringsår dersom vurderingen er grundig og elevens behov er mer eller mindre uendret. Siden de sakkyndige vurderingene vi har mottatt ikke oppgir varighet for tilrådingen, eller at det er opplyst om at elevenes behov er mer eller mindre uendret, vurderer vi at de sakkyndige vurderingene i utgangspunktet gjelder for ett år. Det fremgår også av NOU 1995: 18 (ny lovgiving om opplæring), at PPT som utgangspunkt skal utarbeide en årlig vurdering. I lys av at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17, er det vår vurdering at det er vanskelig å se at, eller på hvilken måte, skolen skaffer seg oppdatert informasjon om eleven og opplæringssituasjonen. På bakgrunn av dette mener vi at skolen i de fleste tilfeller skulle bedt PPT eller andre om supplerende opplysninger, og at dette kom tydelig frem i vedtakene.

I flere av de sakkyndige vurderingene vi har mottatt ser vi at det er en stor grad av fleksibilitet knyttet til organiseringen og innholdet i spesialundervisning. Når det gjelder organiseringen skriver PPT i flere tilfeller: «*Spesialundervisningen kan organiseres i klassen, enetimer (særtrening) eller som en kombinasjon av disse*», uten at det spesifiseres nærmere hvor stor del av undervisningen som skal foregå på de ulike stedene. Dersom PPT mener det er nødvendig og forsvarlig med en viss fleksibilitet ved opplæringen, må det gå klart frem av sakkyndig vurdering hva fleksibiliteten består i. Vi mener at skolen i disse tilfellene skulle ha bedt PPT om å spesifisere nærmere hvor stor del av undervisningen som skulle organiseres i henholdsvis mindre gruppe og i klassen, før de fattet vedtak.

Vi ser en lignende fleksibilitet når det i PPT sin tilråding ofte anbefales spesialundervisning i ferdigheter fremfor i fag. PPT skriver i flere tilfeller at spesialundervisningen gjelder for områdene språk, skrijving, lesing og regning. Det er vår oppfatning at spesialundervisning i språk og grunnleggende ferdigheter, ikke er tydelig nok når en skal beskrive hvilke fag spesialundervisningen skal omhandle. Det blir dermed uklart for oss hvilke fag eleven har rett til spesialundervisning i og hvordan spesialundervisningstidene skal fordeles mellom de ulike områdene. Det fremgår av kunnskapsløftet (LK06) at skrijving, lesing og regning er ferdigheter som er avgjørende redskaper for læring i alle fag. Vi mener derfor at skolen burde bedt PPT om å presisere hvilke fag områdene skal gjelde for, før de fattet enkeltvedtak.

Det kommer frem i enkeltvedtakene til elev NN 25 og NN 30, at deler av spesialundervisningen skal organiseres på en alternativ opplæringsarena. En slik organiseringsform nevnes ikke i PPT sin tilråding i elevenes sakkyndige vurdering. Dersom en elev skal motta undervisning på en alternativ opplæringsarena, må det finnes en særskilt hjemmel for dette (Udir-3-2010). Muligheten skolen har til å ta i bruk en alternativ opplæringsarena for en enkeltelev med rett til spesialundervisning er snever. For at opplæringen skal kunne mottas på en annen opplæringsarena, må eleven ha et enkeltvedtak om spesialundervisning der det klart fremgår hvorfor den alternative opplæringsarenaen er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Vi kan ikke se at det foreligger dokumentasjon fra PPT eller andre som viser hvorfor den alternative opplæringsarenaen er nødvendig i disse sakene.



Vi kan ikke se at skolen i de ovenfor nevnte tilfellene har bedt om flere opplysninger fra PPT, for å sikre at vedtakene om spesialundervisning baserer seg på oppdatert informasjon om eleven og opplærings situasjon. Vi mener elevens rettsikkerhet svekkes når det ikke er tilstrekkelig presist beskrevet hva som er spesialundervisningens innhold eller hvordan den skal organiseres. Flere av vedtakene vi har mottatt bygger på flere år gamle sakkyndige vurderinger, og inneholder de samme manglene som sakkyndig vurdering (1.7), mens andre vedtak avviker i innhold og organisering fra sakkyndig vurdering uten at dette er nærmere begrunnet (1.10).

På denne bakgrunn mener vi at skolen ikke i alle tilfeller sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

I sitt svar på foreløpig rapport viser kommunen til rutine for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, hvor det står at elevens utvikling drøftes årlig med PPA og at tema for møtet er videreføring, justering eller avslutning av spesialundervisningen. Videre forklares det at dersom det er vesentlige endringer i behov, så skal skolen sende en henvisning og be om at PPA foretar en ny sakkyndig vurdering. Kommunen mener derfor at kravet til opplysning av saken er ivaretatt gjennom sine systemer og rutiner.

Videre vurderer kommunen det som ikke hensiktsmessig å utarbeide årlige sakkyndige vurderinger. Dette begrunnes med at en sakkyndig vurdering kun gir et øyeblikksbilde av en elevs vansker og fungering, og at dette kan endre seg raskt etter at de rette tiltakene er satt inn. Kommunen forklarer at elevens IOP evalueres jevnlig og at en årsrapport beskriver deres situasjon og utvikling. Videre forteller kommunen at det gjennom samarbeid og gjennomgang av elevsaker, evalueres, tilpasses og justeres tiltak til det beste for eleven.

Angående organiseringen av spesialundervisning er kommunen uenig Statsforvalteren i at antall timer i henholdsvis gruppe og i klassen skal timetallsfestes i sakkyndig vurdering, da det begrenser fleksibiliteten til eleven og skolen.

Når det gjelder gjennomføringen av spesialundervisning på alternativ opplæringsarena, mener kommunen at PPT skal vurdere elevens behov for opplæring, men ikke anbefale spesialskoler eller alternativ opplæringsarena. Kommunen mener det er skolen/skoleeier i samråd med eleven og foresatte som må ta stilling til hvordan opplæringen best kan ivaretas. Det påpekes samtidig at det må være samsvar mellom PPT sin anbefaling og vedtaket som fattes når det gjelder avvik fra kompetansemål og avvikende organisering.

Statsforvalterens vurdering

Vi mener det er positivt at elevens utvikling drøftes årlig med PPA, og at det ved vesentlige endringer i behov skal sendes en henvisning fra skolen til PPA der en ber om en ny sakkyndig vurdering. Samtidig kan vi fortsatt ikke se av skolens rutiner at skolen inkluderer foreldrene og elever over 15 år før det årlig fattes vedtak om spesialundervisning. Det at foreldrene og eleven har fått uttalt seg i sakkyndige vurderinger fra 2017, når det fattes vedtak om spesialundervisning i 2020, mener vi fortsatt ikke sørger for at saken blir tilstrekkelig opplyst før det fattes vedtak om spesialundervisning. Vi mener på bakgrunn av dette at kommunen ikke har sannsynliggjort at alle



vedtak om spesialundervisning fattes på grunnlag av oppdatert informasjon om hva elev/foreldre mener i saken.

Vi er enige med kommunen at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig å utarbeide årlige sakkyndige vurderinger. Av de sakkyndige vurderingene vi har mottatt var det ingen som opplyste om varigheten for tilrådingen av spesialundervisningen. Vi mener på bakgrunn av dette at skolen skulle bedt PPT om supplerende opplysninger, slik at det ble klart for dem hvor lenge tilrådingen om spesialundervisningen skulle gjelde. Vi mener også at skolens argument om at en sakkyndig vurdering kun gir et øyeblikksbilde av elevens vansker og fungering, tilsier at skolen regelmessig bør innhente oppdatert informasjon om elevenes behov fra PPT, og spesielt i de tilfellene der det ikke er oppgitt varighet for den sakkyndige vurderingen. Vi har på bakgrunn av veilederen for spesialundervisning (Udir, 2017), redegjort for at en sakkyndig vurdering kan gjelde over flere år, men at en forutsetning for dette er at den oppgir varighet for tilrådingen, eller at det er opplyst om at elevenes behov er mer eller mindre uendret. Vi mener på bakgrunn av dette at kommunen ikke har sannsynliggjort at vedtakene bygger på en oppdatert vurdering av elevenes behov.

Når det gjelder organiseringen av spesialundervisningen er vi enige i at skolen skal ha mulighet til fleksible løsninger. Som nevnt kan PPT uttale at det er nødvendig og forsvarlig med en viss fleksibilitet ved enkeltelevens opplæringen, men da må det gå klart frem av sakkyndig vurdering hva fleksibiliteten består i.

Statsforvalteren er ikke enig i kommunens vurdering om at PPT ikke skal anbefale spesialskoler eller alternativ opplæringsarena, men at det er skolen/skoleeier i samråd med eleven og foresatte som må ta stilling til hvordan opplæringen best kan ivaretas. Undervisning på en alternativ opplæringsarena er et inngripende tiltak og avviker stort fra normal organisering av elevens opplæring. Vi mener derfor at enkeltvedtak som innebærer undervisning på en alternativ opplæringsarena ikke kan fattes av skolen, uten at PPT på forhånd har vurdert og tatt stilling til om den aktuelle arenaen kan gi eleven det gjelder et forsvarlig opplæringstilbud.

Kommunen påpeker samtidig at det må være samsvar mellom PPT sin anbefaling og vedtaket som fattes, blant annet når det gjelder avvikende organisering. Statsforvalteren er enige med kommunen i at det må være samsvar mellom PPT sine anbefalinger og vedtak som omfatter avvikende organisering. Vi kan imidlertid ikke se hvordan dette standpunktet samsvarer med kommunens kommentar (over) om at det ikke er PPT sin rolle å anbefale alternativ opplæringsarena. Slik vi leser kommunes tilbakemelding på dette punktet, er det motstridene opplysninger i kommunens redegjørelse, og manglende samsvar mellom kommunens redegjørelse og den innsendte rutinen for bruk av alternativ opplæringsarena. Vi kan derfor ikke legge til grunn at kommunens innsendte rutine for bruk av alternativ opplæringsarena sikrer at lovbruddet er rettet. Vi vurderer også at kommunes rutine for bruk av alternativ opplæringsarena burde vært konkretisert ytterligere, slik at den sikret at det begrunnes hvorfor bruken av alternativ opplæringsarena er nødvendig for at elevene skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.



Rettslig krav 1.4 (RefLex 1.7-1.8)

Fatter skolen enkeltvedtak 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 og 23 og opplæringsloven § 5-1 første ledd.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

På spørsmålet om skolen fatter enkeltvedtak for elever der PPT anbefaler spesialundervisning, svarer rektor ja og tilføyer at det alltid fattes vedtak. På spørsmål om det fattes enkeltvedtak for elever der PPT ikke anbefaler spesialundervisning, svarer rektor at de ikke har gitt avslag de siste to årene. Rektor viser også til egen mal fra kommunen som skolen benytter seg av når den fatter enkeltvedtak om avslag på spesialundervisning.

For samtlige elever som vi har mottatt sakkyndige vurderinger for, ser vi at skolen har fattet enkeltvedtak om spesialundervisning. Vi ser også av vedlagt mal i RefLex at skolen har en rutine som viser at den også fatter enkeltvedtak der PPT ikke anbefaler spesialundervisning.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 1.5 (RefLex 1.9)

Inneholder enkeltvedtakene opplysninger om vedtakets varighet?

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

Rettslig grunnlag: Opplæringsloven § 5-1 første ledd, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23, 25.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor ja og viser til enkeltvedtakene som er sendt inn.



I vedtakene vi har mottatt fra skolen kommer varigheten av vedtakene tydelig frem. I vedtakenes overskrift står det: «Vedtak om spesialundervisning 2020-2021». Vi vurderer derfor at enkeltvedtakene om spesialundervisning tydelig får frem enkeltvedtakenes varighet.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 1.6 (RefLex 1.10)

Inneholder enkeltvedtakene opplysninger om antall timer spesialundervisning i fagene, og samlet timetall for elevene?

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: Opplæringsloven § 5-1 første ledd, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23, 25.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

Skolen svarer i RefLex ja på spørsmålet om enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvor mange timer spesialundervisning elevene skal ha. Rektor viser til de innsendte enkeltvedtakene som dokumentasjon for sin besvarelse.

Vi ser av mottatte enkeltvedtak fra skolen at vedtakene i de fleste tilfeller inneholder opplysninger om timene med spesialundervisning eleven skal ha i de ulike fagene, samt samlet timetall eleven skal motta spesialundervisning. Samtidig ser vi at det for elev (NN) 25, 26, 45 og 30, ikke er oppgitt antall timer spesialundervisning det skal gis i de ulike fagene. Som vi har nevnt under rettslig krav 1.3, er det flere av ferdighetene og områdene elever skal motta spesialundervisning i, der det ikke nevnes hvilke fag spesialundervisningen går inn under. Dette kan være noe av årsaken til at det for skolen i noen tilfeller har vært vanskelig å angi et konkret timeantall i de ulike fagene.

Når det gjelder antall timer elevene skal motta spesialundervisning, totalt sett, er det rettslige kravet oppfylt hos alle elever.

Hos seks av ti elever er kravet også oppfylt når det gjelder antall timer per fag eleven skal motta spesialundervisning i. Det rettslige kravet er derfor ikke oppfylt for alle vedtakene når det gjelder antall årstimer per fag. I vår vurdering av de rettslige kravene skal vi undersøke hva som er skolens praksis, og ikke overprøve de enkelte vedtakene. Dette innebærer at skolen kan ha en praksis som oppfyller kravet, selv om vi oppdager feil ved enkelte vedtak. Vi mener på denne bakgrunn at det må legges avgjørende vekt på at de fleste vedtakene vi har sett inneholder informasjon om antall timer per fag. Videre er det relevant at skolens vedtak, etter vår oppfatning, generelt er klare og tydelige.



Vi legger derfor til grunn at skolen har en praksis som oppfyller kravet om at enkeltvedtakene skal inneholde opplysninger om antall timer spesialundervisning i de enkelte fagene.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 1.7 (RefLex 1.11-1.13)

Inneholder enkeltvedtakene 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: Opplæringsloven § 5-1 første ledd, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23, 25.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvilke fag eller områder elevene skal få spesialundervisning, at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvilke avvik skolen eventuelt skal gjøre fra de ordinære læreplanene, og hvilke fag avvikene skal gjelde for.

Når det gjelder avvik fra ordinære læreplaner fremgår det i vedtakene om eleven skal følge kompetansemålene på sitt trinn eller om eleven skal ha avvik fra kompetansemålene, og for eksempel jobbe etter kompetansemålene på et lavere trinn. Vi mener vedtakene viser tydelig hvilke avvik som gjøres fra ordinære læreplanmål og i hvilke fag dette gjelder. Vedtakene sammenholdt med sakkyndig vurdering viser også en begrunnelse for hvorfor det av hensyn til eleven er nødvendig med avvik fra de ordinære målene.



Vi opplever derimot at de fleste vedtakene er utydelige når det gjelder innholdet i spesialundervisningen. Dette gjelder først og fremst enkeltvedtakenes beskrivelser av hvilke fag eleven skal få opplæring i.

I flere vedtak vi har mottatt står det at spesialundervisningen skal gis i «lesing, skriving, regning og språk». Vi har tidligere i rapporten, under punkt 1.3, konkludert med at spesialundervisning i språk og grunnleggende ferdigheter, ikke er tydelig nok når en skal beskrive hvilke fag spesialundervisningen skal omhandle. Dermed blir det uklart hvilke fag eleven egentlig har rett til spesialundervisning i og hvordan spesialundervisningstidene skal fordeles mellom de ulike områdene.

Det fremgår av veilederen til spesialundervisning (Udir), at et enkeltvedtak som oftest vil ha en saksbehandlingsfeil dersom det i vedtaket ikke nevnes hvilke fag eleven har behov for særskilt tilrettelegging i.

På denne bakgrunn er det vår vurdering at enkeltvedtakene ikke inneholder tilstrekkelige opplysninger om hvilke fag eller områder eleven skal få spesialundervisning i.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 1.8 (RefLex 1.14)

Inneholder enkeltvedtakene 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: Opplæringsloven § 5-1 første ledd, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23, 25.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

Rektor bekrefter gjennom sin besvarelse i RefLex, at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen. Rektor viser til skolens vedtaksmal som nevner at det skal beskrives hva slags organiseringsform som velges for spesialundervisningen, samt at det må stå omtrent hvor mye tid som skal brukes innen de ulike organiseringsformene. Det nevnes også at det i vedtakene må begrunnes tydelig dersom det velges mye eneundervisning som organiseringsform, siden dette gjør at elever i liten grad vil ta del i fellesskapet med andre elever.



Vi opplever at enkeltvedtakene isolert sett fremstår som grundige og informative når det gjelder spesialundervisningens organisering. Det nevnes i alle vedtakene hvordan spesialundervisningen skal organiseres, og det nevnes i de fleste vedtakene hvor mye tid som skal brukes på de ulike organisatoriske løsningene. Organiseringen av spesialundervisningen blir i vedtakene beskrevet som blant annet «X timer 1-1, x timer på liten gruppe, x timer alternativ opplæringsarena og x timer i klassen ...», «x timer med matematiske begreper, i gruppen/klassen 50/50 ca» og «x min 1-1 språk/x min. Språk i klassen/x timer sosial kompetansetrening i klassen – per uke».

Vi mener på denne bakgrunn at det går klart frem av vedtakene hvor mye tid eleven skal bruke på de ulike organisatoriske løsningene. Vi legger derfor til grunn at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 1.9 (RefLex 1.15)

Inneholder enkeltvedtakene opplysninger om hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha?

Vedtaket 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: Opplæringsloven § 5-1 første ledd, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23, 25.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

Rektor svarer ja på spørsmål om enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisning skal ha, og viser til vedtaksmalen. I vedtaksmalen står det: «Beskriv hvem som skal gi spesialundervisningen, for eksempel lærer, spesialpedagog, logoped mv. Dersom spesialundervisningen skal gis av assistent med veiledning fra lærer, må dette begrunnes særskilt.»

Vedtakene vi har mottatt bekrefter rektors svar og at vedtaksmalen følges.

Vi legger til grunn 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 1.16)

Begrunner skolen vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen, ved å vise hvorfor eleven 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 foreløpig rapport

I egenvurderingen svarer rektor at skolen i liten grad fatter vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering, men at slike avvik i så fall skal begrunnes. I skolens vedtaksmal står det at avvik fra anbefalingene i PPTs sakkyndige vurdering må presiseres i begrunnelsen, og at avviket ikke kan være begrunnet i økonomiske hensyn.

Fire av de ti vedtakene vi har mottatt i tilsynet avviker fra tilrådningsen i sakkyndig vurdering.

I vedtaket til elev NN 15 har skolen tildelt en time spesialundervisning i sosial kompetanse i kroppsøving i uka, for å bygge relasjoner og delta i lek med andre i klassen, uten at dette er anbefalt i sakkyndig vurdering (30.09.19). Det fremgår ikke av vedtaket at PPT har kommet med noen tilleggsuttalelse i saken eller på annen måte anbefalt en slik endring i opplegget. I vedtaket står det imidlertid at denne ekstra timen med spesialundervisning, i sosial kompetanse, er anbefalt av skolen og tildelt i samråd med eleven og foresatte. Selv om det ikke foreligger noen konkret uttalelse fra elev/foresatte i saken, som bekrefter deres ønsker, er det vår vurdering at dette avviket fra sakkyndig vurdering er begrunnet i hensynet til elevens beste. Vi mener begrunnelsen i vedtaket er tilstrekkelig, da avviket fra sakkyndig vurdering ikke er spesielt omfattende (i time i uka).

I vedtakene til elev NN 25 og NN 30 har skolen valgt å organisere deler av spesialundervisningen på en alternativ opplæringsarena, uten at dette er anbefalt i sakkyndig vurdering (10.04.19 og 15.02.17). Vi anser vedtak om spesialundervisning på alternativ opplæringsarena som et svært inngripende tiltak overfor eleven og derfor som et omfattende avvik fra sakkyndig vurdering. Vi understreker at plassering på en alternativ opplæringsarena som utgangspunkt er i strid med prinsippet om inkludering, som innebærer at alle elever skal inkluderes i opplæringen og få være en del av klassen/basisgruppen. Adgangen til å benytte en slik ordning er snever og det kreves derfor en særskilt og eksplisitt begrunnelse for hvorfor et slikt tiltak er nødvendig av hensyn til



eleven. Fra før av kreves det en særskilt begrunnelse dersom man avviker fra sakkyndig vurdering, uavhengig av avvikets omfang. Det fremgår ikke av vedtaket at PPT på noe som helst tidspunkt har kommet med noen tilleggsuttalelse i saken eller på annen måte anbefalt eller støttet skolens vurdering om at det er hensiktsmessig å organisere deler av spesialundervisningen på denne arenaen. Videre har heller ikke skolen gitt noen forsvarlig begrunnelse i vedtaket for hvorfor den går imot PPT sin tilrådning, og mener bruk av alternativ opplæringsarena er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Det er ikke tilstrekkelig når skolen i disse vedtakene kun viser til at eleven vil få «øvd mye på» sosiale ferdigheter, som kontakt og samarbeid med jevnaldrende og voksne. Etter vårt skjønn foreligger det ingen faglig vurdering eller begrunnelse for hvorfor eleven ikke har mulighet til å få tilfredsstillende utbytte av spesialundervisningen i klassen/basisgruppen eller andre grupper på skolen. Vi kan heller ikke se at vedtakene opplyser nærmere om hvem som har ansvaret for opplæringen på den alternative arenaen eller hvilken kompetanse de har. Videre er det ikke opplyst om hvordan skolen har tenkt å sikre en tilstrekkelig oppfølging av eleven og tilbudet eleven blir gitt, ved for eksempel å fastslå omfanget av lærers tilstedeværelse og forholdet mellom undervisningspersonale og eksterne voksenperson/assistent på arenaen. Det fremgår heller ikke av vedtaket hva som er elevens/foresattes syn på saken eller hvorfor denne løsningen er til barnets beste.

Vi mener en avgjørelse om å plassere eleven på en alternativ opplæringsarena er et inngripende og omfattende tiltak, som vanskelig kan begrunnes på en forsvarlig måte uten at PPT har vurdert hensiktsmessigheten av opplegget opp imot den enkelte elevens behov. I de nevnte sakene burde eleven etter vår oppfatning vært utredet av PPT på nytt, med tanke på en eventuell utplassering på alternativ opplæringsarena. Når dette ikke ble gjort, avviker skolens vedtak fra gjeldende sakkyndig vurdering i omfattende grad, uten at vi kan se at dette er forsvarlig begrunnet.

I sakkyndig vurdering (14.04.20) til elev NN 1 står det at spesialundervisningen bør gis av «spesialpedagog eller pedagog under veiledningen av spesialpedagog». I enkeltvedtaket heter det at spesialundervisningen i hovedsak vil bli gitt av «pedagoger», men også «fagarbeider». Vedtaket avviker fra sakkyndig vurdering med hensyn til kompetansekravene som stilles til de som skal gi undervisningen. Det er ingen særskilt begrunnelse i vedtaket for hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen, selv om spesialpedagog/pedagog er erstattet av ansatte med annen kompetanse (pedagog/fagarbeider).

På bakgrunn av de ovenfor nevnte sakene er det vår vurdering at skolen ikke i tilstrekkelig grad begrunner vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen, ved å vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen viser til ny rutine for bruk av alternativ opplæringsarena. Kommunen ser imidlertid at vedtakene må være tydeligere på begrunnelse for bruk av alternativ opplæringsarena og vil se på sine rutiner for dette.



Statsforvalterens vurdering

Vi påpeker at det rettslige kravet under dette kontrollspørsmålet er hvorvidt skolen gir en særskilt begrunnelse i vedtaket dersom vedtaket om spesialundervisning avviker fra den sakkyndige vurderingen.

Det er derfor ikke avgjørende for vår vurdering *hvordan* vedtaket avviker fra sakkyndig vurdering (for eksempel ved å tilby en alternativ opplæringsarena, uten at dette er anbefalt i sakkyndig vurdering). Spørsmålet er om enkeltvedtaket inneholder en særskilt begrunnelse som viser hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen *dersom* vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen.

Kommunens henvisning til rutiner for bruk av alternativ opplæringsarena er derfor ikke relevant i denne sammenhengen. Disse rutinene regulerer ikke hvordan eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering skal begrunnes særskilt i alle vedtak om spesialundervisning.

Kommunen har i forbindelse med oppstart av tilsynet oversendt en mal for vedtak om spesialundervisning, som sier at «Dersom skolen vil gjøre avvik fra anbefalingene i PPTs sakkyndige vurdering, må dette presiseres her, og avviket kan ikke være begrunnet i økonomiske hensyn». I foreløpig rapport har vi imidlertid konstatert tre tilfeller av brudd på denne rutinen, der enkeltvedtaket om spesialundervisning i stor grad avviker fra sakkyndig vurdering, uten at dette er særskilt begrunnet. Kommunens tilbakemelding under «Rettslig krav 1.10» svarer ikke direkte på våre funn og vurderinger i foreløpig rapport. Vi har derfor ikke grunnlag for å si skolen har endret sin praksis på dette området, slik at den er i samsvar med regelverket.

Vi fastholder vår vurdering om at skolen ikke i tilstrekkelig grad 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 1.17)

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 foreløpig rapport

I RefLex svarer rektor at elevens beste er vurdert fra starten av og viser til «Intern rutine for barns rett til å bli hørt og få informasjon». Det fremgår at dette er en intern rutine for Pedagogisk-Psykologisk Avdeling (PPA) i Lillestrøm kommune. Av rutinen framgår det at eleven; skal få tilpasset og nødvendig informasjon for å kunne ta stilling til om det vil uttale seg, gis mulighet til fritt å uttale seg før det tas avgjørelser, at elevens mening skal fremkomme av sakens dokumenter og at eleven som hovedregel skal høres direkte.

I de sakkyndige vurderingene vi har mottatt i tilsynet ser vi at elevens stemme stort sett kommer tydelig frem, enten ved at eleven er hørt direkte eller gjennom foresatte, og at elevens syn tillegges vekt.

Det rettslige kravet under dette punktet er imidlertid at skolen selv skal ta stilling hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning. Vi bemerker at «Intern rutine for barns rett til å bli hørt og få informasjon», som skolen viser til, gjelder for PPT og regulerer deres plikt til å høre eleven i forbindelse med sakkyndig vurdering. Vi har ikke mottatt noen tilsvarende rutine for skolen og kan heller ikke se at plikten til å vurdere barnets beste er nevnt i skolens vedtaksmal.

I flere av vedtakene vi har mottatt ser vi imidlertid at skolen har snakket med eleven og/eller foresatte i forbindelse med vedtaket, og at elevens stemme er tillagt avgjørende vekt i organiseringen av spesialundervisningen. Dette gjelder for eksempel i vedtakene til elev (NN) 3, 4, 15 og 20. Vi mener at dette er gode eksempler på at barnets beste er vurdert, i praksis.

De fleste av vedtakene vi har mottatt inneholder derimot ingen eksplisitt vurdering av barnets beste. Det er et saksbehandlingskrav at skolen alltid skal gjøre en konkret vurdering av hva som er barnets beste når den fatter enkeltvedtak. Det er ikke tilstrekkelig at eleven er hørt i forbindelse med sakkyndig vurdering, dersom elevens stemme ikke kommer frem og blir vurdert i vedtaket. I dette tilsynet har vi dessuten påpekt at flere av de sakkyndige vurderingene er svært gamle. Det som var elevens syn og barnets beste i 2016 eller 2017, kan ikke legges til grunn når skolen skal fatte vedtak for 2020/2021. Selv om enkelte av vedtakene til en viss grad vurderer hva som er til barnets beste, er det vår generelle oppfatning at vedtakene ikke i tilstrekkelig grad får frem elevens stemme eller hva som er barnets beste.

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

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen ser at det er formelle mangler ved at mal for vedtak om spesialundervisning ikke omtaler barnets beste og at det ikke er egne nedfelte rutiner for dette for skolene.

Kommunen er imidlertid uenige i Statsforvalterens konklusjon om at «skolen ikke tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning». Kommunen anfører at: «Skolen har god dialog og et særlig blikk på elever med rett til spesialundervisning. Vedtaket er basert på faglige vurderinger. Vurderingene fører til at skolen hele tiden er på jakt etter hva som gir utvikling. Skolen imøtekommer gjennom sin dialog med elever og foresatte spesifikke ønsker



om endringer, og gjennom dialog finner de gode løsninger som fremmer elevenes motivasjon og læring.».

Statsforvalterens vurdering

Vi betviler ikke at skolen, gjennom dialog med elev og foresatte, i mange tilfeller undersøker og kommer frem til løsninger som er til elevens beste. Som nevnt i foreløpig rapport, har vi også sett flere konkrete eksempler på at elevens stemme kommer tydelig frem og at hensynet til elevens beste er vurdert i vedtakene.

Det rettslige kravet under dette punktet er imidlertid at skolen skal vurdere og ta stilling til hva som er til det enkelte barnets beste, i alle enkeltvedtak om spesialundervisning. Barnets beste er både en rettighet og en saksbehandlingsregel. At barnets beste er en rettighet, betyr at skolen skal vurdere hensynet til barnets beste når den fatter enkeltvedtak i saken - det er ikke rom for unntak. At barnets beste er en saksbehandlingsregel, betyr at det er en saksbehandlingsfeil dersom skolen ikke synliggjør hvordan den har vurdert hensynet til barnets beste i enkeltvedtaket om spesialundervisning. Dette fremgår blant annet av <https://www.udir.no/globalassets/filer/regelverk/rundskriv/veiledning-til-bruk-av-barnekonvensjonen.pdf>.

Som det fremgår av vår vurdering i foreløpig rapport, kan vi i de fleste av skolens vedtak ikke se en oppdatert og eksplisitt vurdering av det enkelte barnets beste. Vedtakene oppfyller dermed ikke barnekonvensjonens krav til en barnets beste-vurdering.

Vi fastholder derfor vår vurdering om at skolen ikke 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 1.18-1.21)

Inneholder enkeltvedtakene, eller oversendelsen av 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 spørsmålene om enkeltvedtakene inneholder informasjon klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til skolen. Rektor viser til vedtaksmalen.

Alle vedtakene vi har fått tilsendt bekrefter opplysningene fra rektor.



Vi legger til grunn at enkeltvedtakene inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og hvor klagen skal sendes

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 1.13 (RefLex 1.22)

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 og viser til vedtaksmalen.

Det fremgår av vedtaksmalen og alle vedtakene vi har fått tilsendt at skolen informerer om retten til å se sakens dokumenter.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 1.14 (RefLex 1.23-1.24)

Fatter skolen vedtak om spesialundervisning så snart som mulig og med oppstartdato ut fra elevens behov?

Skolen skal fatte vedtaket så snart som mulig etter at det foreligger en sakkyndig vurdering, jf. forvaltningsloven § 11 a. I noen tilfeller er det ikke mulig å fatte vedtaket så snart dere har mottatt den sakkyndige vurderingen, for eksempel dersom dere må innhente mer dokumentasjon. Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker er som hovedregel ikke en gyldig grunn til at det tar lang tid å fatte vedtak og skal ikke være styrende for når vedtak blir fattet. I unntakstilfeller kan kravet være oppfylt selv om saksbehandlingen tar lengre tid enn det som er vanlig, for eksempel ved større saksmengde enn det som er vanlig. Kapasitetsmessige utfordringer som oppstår gjentatte ganger, eller som er av lengre varighet, vil ikke være en gyldig grunn til at det tar lang tid å fatte vedtak. Dere kan heller ikke vente med å fatte vedtak til dere har fått tildelt midler til spesialundervisning.



Det er elevens behov som avgjør når spesialundervisningen skal starte opp. Hvis dere oppdager nye eller endrede behov i løpet av skoleåret, skal dere fatte vedtak med oppstart i det aktuelle skoleåret.

Rettslig grunnlag: Opplæringsloven § 5-1 første ledd, jf. forvaltningsloven § 11 a

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger i foreløpig rapport

I RefLex svarer rektor at skolen ikke har gjentakende lang saksbehandlingstid og at enkeltvedtak om spesialundervisning iverksettes i henhold til vedtaket.

Vi har ikke mottatt informasjon i tilsynet som tilsier at skolen ikke iverksetter spesialundervisningen umiddelbart etter vedtaksdato. Vi mener derfor at skolen fastsetter en oppstartdato ut fra elevens behov.

Når det gjelder saksbehandlingstiden ser vi at ni av ti mottatte enkeltvedtak er fattet mellom 14. og 25. september. Det vil si ca. 4-5 uker etter skolestart. Ifølge Utdanningsdirektoratet (veileder til spesialundervisning) er hovedregelen at: «... den sakkyndige vurderingen, enkeltvedtaket og den individuelle opplæringsplanen (IOP) er ferdig utarbeidet når eleven starter neste opplæringsår.». Unntak fra hovedregelen kan tenkes først og fremst der skolen må innhente mer dokumentasjon, for eksempel fra PPT, for å avklare elevens forutsetninger og behov, eller unntaksvis dersom saksmengden er unormalt stor. I dette tilsynet er fem av de sakkyndige vurderingene fra 2017 eller 2016. Det fremgår ikke av dokumentasjonen at disse elevene har blitt tilmeldt PPT på nytt. For de fem andre elevene er det én som har sakkyndig vurdering fra april 2020, og fire som har fra 2019. Dette tilsier at enkeltvedtakene for skoleåret 2020/2021 ikke er forsinket som følge av PPTs saksbehandlingstid. Samtidig har de fleste av elevene i dette tilsynet vært elever ved Kjeller skole i flere år. Det er derfor grunn til å tro at dette er elever som skolen kjenner godt til fra før og som har et noenlunde avklart behov for spesialundervisning. Videre er det ingen av vedtakene i tilsynet som viser til at det ved avslutningen av foregående opplæringsår (2019/2020) har vært nødvendig for skolen å innhente mer dokumentasjon eller gjøre ytterligere undersøkelser for å avklare elevens behov, utover at det i enkelte tilfeller har vært gjort mindre justeringer i opplegget til noen elever på bakgrunn av den årlige gjennomgangen i tverrfaglig råd. Vi legger etter dette til grunn at det ikke foreligger særlige omstendigheter som tilsier at skolen ikke har hatt tilstrekkelig tid eller grunnlag for å fatte enkeltvedtak i perioden mellom avslutningen av forrige skoleår og oppstart av nytt skoleår.

Vi har forståelse for at Kjeller skole har mange elever med vedtak om spesialundervisning og at det derfor er et resurskrevende arbeid å fatte vedtak hvert skoleår. Samtidig er det ikke grunnlag for å si at denne saksmengden er unormalt stor sammenlignet med tidligere år. Når enkeltvedtakene blir fattet i midten av september innebærer dette, rettslig sett, at eleven er uten rett på spesialundervisning samt at IOP ikke kan ferdigstilles eller tas i bruk de første 4-5 ukene av skoleåret.

På bakgrunn av vurderingen over mener vi at skolen ikke fatter vedtak om spesialundervisning så snart som mulig.



Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport

Kommunen presiserer at saksbehandlingstiden ikke skyldes at arbeidet er ressurskrevende, men at det er et faglig begrunnet opphold. Kommunen og skolen mener det kan føre til svakere eierskap til elevens behov og opplæring dersom vedtakene skal være klare til skolestart. Kommunen viser blant annet til at det mellom hovedtrinn (barnehage-skole, 4.-5., 7.-8.) i stor grad er nye voksne som skal jobbe med elevene ved skolestart. De mener at høy grad av medvirkning og eierskap i prosessene med å skrive vedtak og IOP er til barnets beste, fremfor at man overtar elever med opplegg som er ferdig på våren. På den måten kan spesialpedagoger, faglærere og kontaktlærer utnytte sitt pedagogiske handlingsrom, finne kreative løsninger i timeplanlegging og tenke helhetlig rundt hva som er elevenes beste.

Statsforvalterens vurdering

Kravet om at enkeltvedtaket skal fattes så snart som mulig er begrunnet i hensynet til at eleven får avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig. Det er etter vår oppfatning av stor betydning for elevens rettssikkerhet at det er avklart hvilken spesialundervisning hen skal ha når skoleåret starter. Vi mener derfor at de ikke er til elevens beste at skolen venter med å fatte enkeltvedtak fordi den ønsker at ansatte skal få større eierskap og medvirkning i prosessen med å fatte enkeltvedtak. Når enkeltvedtaket er fattet, må rektor sørge for at IOP utarbeides så snart som mulig. Det er naturlig at de som arbeider med eleven samarbeider om å utarbeide en IOP som er til hjelp i planlegging, gjennomføring og evaluering av opplæringen for eleven. Som utgangspunkt mener vi at utarbeidelse av IOP bør finne sted på planleggingsdagene i forbindelse med skolestart. Det kan være aktuelt å begynne dette arbeidet noe før vedtaket er fattet, men planen kan ikke ferdigstilles før et enkeltvedtak om spesialundervisning er fattet.

Vi fastholder vår vurdering om at skolen ikke fatter vedtak om spesialundervisning så snart som mulig.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.



3 Statsforvalterens reaksjoner

3.1 Pålegg om retting

Statsforvalteren har funnet at kommunen ikke overholder regelverket på alle områder. Vi pålegger dere å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

Spesialundervisning: Fatte vedtak om spesialundervisning

Lillestrøm kommune må sørge for at Kjeller 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, 23, 25.

Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- a. innhenter samtykke fra elever over 15 år og foreldre til elever under 15 år, før skolen fatter vedtak om spesialundervisning
- b. gir eleven og foreldrene mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen fatter enkeltvedtak
- c. sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning
- d. fatter enkeltvedtak som viser innholdet i spesialundervisningen, det vil si hvilke fag eller områder eleven skal få spesialundervisning i
- e. begrunner vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen, ved å vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen
- f. tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning
- g. fatter vedtak om spesialundervisning så snart som mulig



3.2 Oppfølging av påleggene

Kommunen 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 det har blitt rettet.

Frist for innsending er **01.10.2021**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

4 Kommunen har 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.

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.

Christian Nordset

Anders Knudsen



5 Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

1. Dokumentasjon som gjelder elever

Følgende dokumentasjon ble innhentet for totalt 10 elever ved Kjeller 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
- dokumentasjon som viser samtykke fra elev/foresatte før vedtak er fattet

2. Øvrig dokumentasjon

- rektors svar i RefLex
- mal for samtykke (søknadsskjema) til vedtak om spesialundervisning
- mal for enkeltvedtak spesialundervisning (innvilgelse)
- mal for enkeltvedtak spesialundervisning (avslag)
- intern rutine for barns rett til å bli hørt og få informasjon
- utsnitt fra intern rutinehåndbok for PPA
- elevsamtale PPA
- fremdriftsplan PPA
- Lillestrøm kommunes tilbakemelding på foreløpig tilsynsrapport
- rutine for bruk av alternativ opplæringsarena