



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Elevenes rettigheter – avdeling Hundremeterskogen

Lier kommune – avdeling Hundremeterskogen ved Hallingstad skole





Innholdsfortegnelse

1	Innledning	3
1.1	Om Hundremeterskogen	3
1.2	Tema for tilsynet.....	3
1.3	Om gjennomføringen av tilsynet.....	3
1.4	Øvrige forhold.....	4
2	Elevenes skoletilhørighet.....	5
3	Organisering av elevene	6
4	Spesialundervisning – sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak	7
5	Individuelle opplæringsplaner og årsrapporter	15
6	Statsforvalterens reaksjoner.....	16
6.1	Pålegg om retting	16
6.2	Oppfølging av påleggene.....	18
7	Kommunen har rett til å klage.....	18



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 skolene 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. Vi gir derfor pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at PP-tjenesten og 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. Behandling av personopplysninger er nærmere omtalt på nettsidene våre og på sidene til Utdanningsdirektoratet.

1.1 Om Hundremeterskogen

Hundremeterskogen er en tilrettelagt avdeling for elever med særskilte behov i Lier kommune. Avdelingen er fysisk plassert på Hallingstad skole, og har vært administrativt underlagt denne skolen. Fra 01.01.2021 overtok Tranby skole det administrative ansvaret for avdelingen.

Avdelingen har skoleåret 2020/2021 hatt elleve elever på 1. til 7. trinn. Lier kommune besluttet i april 2021 å legge ned avdelingen. De fleste elevene er overført til kommunens to andre tilrettelagte avdelinger, miljøverkstedene ved Hennummarka skole og Tranby skole.

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er rettighetene til elevene ved Hundremeterskogen.

- Elevenes skoletilhørighet, jf. opplæringsloven § 8-1
- Organisering av elevene, jf. opplæringsloven § 8-2
- Sakkyndige vurderinger, jf. opplæringsloven § 5-3
- Enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1
- Individuelle opplæringsplaner, jf. opplæringsloven § 5-5
- Årsrapporter, jf. opplæringsloven § 5-5

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Dette tilsynet ble åpnet på bakgrunn av henvendelser fra ansatte og foreldre til Statsforvalteren i 2020. Bekymringene gjaldt blant annet arbeidsforhold, drift av avdelingen og forhold knyttet til opplæringen.

Kommunen gjennomførte egne undersøkelser høsten 2020, og konkluderte med at «(...) tilbudet ved Hundremeterskogen [ikke] er brudd på gjeldende lov og regelverk (...)». Med hjemmel i kommuneloven § 30-3 ba vi 21.01.2021 om opplysninger fra kommunen for å vurdere ytterligere oppfølging fra vår side.



Vi besluttet 10.03.2021 å åpne tilsyn med opplæringstilbudet til elevene ved avdelingen. Vi varslet tilsyn med følgende temaer: prosedyrer for inntak til avdelingen, organisering av elevene, spesialundervisning og personalet i skolen, jf. opplæringsloven §§ 8-1, 8-2, kap. 5, samt §§ 10-9 og 10-11.

Omtrent samtidig besluttet kommunestyret og kontrollutvalget i Lier kommune granskning av Hundremeterskogen. Granskningen, utført av Deloitte, dekket delvis de samme temaene som vårt varslede tilsyn. På denne bakgrunn utsatte vi tilsynet. Deloitte sin rapport forelå i mai.

I april vedtok som nevnt kommunen å legge ned avdeling Hundremeterskogen. Til tross for dette har vi valgt å gjennomføre tilsynet. Begrunnelsen for dette er at flere av temaene fortsatt er aktuelle uavhengig av hvilken tilrettelagt avdelingen elevene går på. Resultatene i tilsynet har også betydning for andre elevers rett til spesialundervisning i kommunen.

Våre vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjonen vi har mottatt fra Lier kommune. For alle elevene har vi sett på de sakkyndige vurderingene som ligger til grunn for enkeltvedtak om spesialundervisning, enkeltvedtakene, individuelle opplæringsplaner og årsrapporter. I tillegg har vi sett på inntaksprosedyre, brev med tilbud om plass og elevenes timeplaner. Videre har vi gjennomgått dokumentene i forbindelse med kommunes tilsyn med avdelingen, herunder diverse rutiner og referater fra intervjuer med ansatte.

Vi sendte foreløpig rapport til kommunen 25.10.2021. Kommunen har opplyst at de ikke har noen kommentarer til rapporten. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting.

1.4 Øvrige forhold

Fordi avdelingen ble lagt ned har vi ikke fått undersøkt hvordan spesialundervisningen faktisk har blitt gjennomført. Vi velger likevel å kommentere kritikkverdige forhold som har hatt betydning for elevenes opplæring.

Av dokumentasjonen ser vi at opplæringen i stor grad har blitt utført av assistenter. Det har ikke vært ansatt nok pedagogisk personale til å gi elevene den opplæringen som er anbefalt av PPT og fastsatt i enkeltvedtakene. Dette betyr at elevene ikke har fått oppfylt retten til spesialundervisning når det gjelder antall timer med pedagog.

Som nevnt innledningsvis er det kommunen som har ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir oppfylt, og herunder stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles. Dette følger av opplæringsloven § 13-10. Kommunen skal etter kommuneloven § 25-1 ha internkontroll som sikrer at regelverket blir fulgt. Internkontrollen skal blant annet bidra til å hindre brudd på regelverket og sikre at regelverksbrudd blir oppdaget og korrigert.

Vi har ikke sett på kommunens internkontroll i dette tilsynet. På bakgrunn av funnene i tilsynet er det likevel ikke tvil om at kommunens internkontroll ikke har vært tilstrekkelig til å avdekke brudd på opplæringsloven ved Hundremeterskogen.



2 Elevenes skoletilhørighet

2.1 Rettslige krav

Alle elever i grunnskolen har rett til å gå på den skolen som ligger nærmest hjemmet (nærskolen). Dette følger av opplæringsloven § 8-1 første ledd. Foresatte til eleven kan søke til kommunen om at eleven får plass på en annen skole enn nærskolen (skolebytte), jf. § 8-1 tredje ledd.

Noen kommuner har valgt å tilby opplæring i særskilt tilrettelagte avdelinger til enkelte elever. Denne formen for organisering av opplæringen er ikke regulert i opplæringsloven. Etter forvaltningspraksis skal søknader om plass på slike «spesialavdelinger» behandles som søknader om skolebytte.

En avgjørelse om skolebytte er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. I tillegg til reglene i opplæringsloven og forvaltningsloven, må saker om skolebytte behandles etter alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper. Disse prinsippene beskytter blant annet mot usaklig forskjellsbehandling, vilkårlighet eller at kommunen legger vekt på utenforliggende hensyn i saksbehandlingen.

For å sikre at de forvaltningsrettslige prinsippene ivaretas, bør kommunen ha retningslinjer for behandling av søknader om skolebytte. Disse må si noe om hvilke kriterier som eventuelt skal vurderes og vektlegges, og de må vise hvordan kommunen skal rangere søkere i de tilfeller det er flere søkere enn plasser ved en avdeling.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjon

I elevenes enkeltvedtak om spesialundervisning fremkommer det at «Alternativ opplæringsarena er valgt med bakgrunn i henvendelse fra foresatt/elev, skole og anbefaling i sakkyndig vurdering fra PPT.» I noen av de sakkyndige vurderingene er det anbefalt at spesialundervisningen skal gis ved Hundremeterskogen. I andre sakkyndige vurderinger er det forutsatt at eleven skal gå på Hundremeterskogen.

Brev til foreldrene om «Svar på henvendelse til skolekoordinerende fagteam» opplyser om at eleven har fått plass på avdelingen. Det fremkommer at søknaden om plass er vurdert av Skolekoordinerende fagteam, og at vurderingen blant annet er basert på sakkyndig vurdering fra PPT og samtale med foresatte. Brevet oppfyller ikke kravene til et enkeltvedtak i forvaltningsloven.

Ingen av dokumentene som er nevnt ovenfor inneholder opplysninger om det rettslige grunnlaget for plass på Hundremeterskogen. Hva som er det korrekte rettslige grunnlaget for plasseringen er avhengig av om tilbudet er å regne som opplæring i en særskilt tilrettelagt avdeling ved en skole, eller om opplæringen skjer på en annen arena enn skolen.

Som omtalt over er grunnlaget for plassering i en særskilt tilrettelagt avdeling § 8-1 tredje ledd om skolebytte. Grunnlaget for opplæring på en annen arena enn skolen er derimot § 5-1 om spesialundervisning.

I Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir 3-2010 er en alternativ opplæringsarena forklart som «en alternativ opplæringsarena karakteriseres av at en eller flere elever mottar sin opplæring på



et annet sted enn skolens område. Eksempel på alternative opplæringsarenaer kan være leirskoler, bedrifter og bondegårder».

Etter vår vurdering er avdeling Hundremeterskogen ikke en alternativ opplæringsarena. Avdelingen er organisert som en fast avdeling for spesialundervisning ved Hallingstad skole. Denne vurderingen støttes av at elevene har sin faste tilhørighet ved avdelingen, mens ved bruk av alternativ opplæringsarena skal eleven fortsatt være tilknyttet sin nærscole og ha tilhørighet til en klasse der.

Kommunen skulle ha fattet enkeltvedtak om plass på Hundremeterskogen med hjemmel i opplæringsloven § 8-1 tredje ledd om skolebytte for de elevene som ikke har Hallingstad skole som nærscole.

Av de dokumentene vi har mottatt fremkommer det ikke hvilke kriterier kommunen har for å vurdere om en elev skal få plass på Hundremeterskogen, eller kommunens andre særskilte tilrettelagte avdelinger. For å kunne ivareta de forvaltningsrettslige prinsippene mener vi at kommunen må utarbeide retningslinjer som både sier noe om kriteriene/vilkårene for å få plass ved forsterket avdeling, og hvordan man skal prioritere ved en eventuell oversøking til avdelingen.

På denne bakgrunn konkluderer vi med at det ikke foreligger enkeltvedtak om at elevene skal gå på Hundremeterskogen.

3 Organisering av elevene

3.1 Rettslige krav

Inkluderende opplæring er et grunnleggende prinsipp i opplæringsloven. Alle elever skal tilhøre en klasse eller basisgruppe, jf. opplæringsloven § 8-2. De skal være i denne klassen eller basisgruppen så mye av skoletiden at deres behov for sosial tilhørighet og stabilitet blir ivaretatt. Dette gjelder også for elever med spesialundervisning. Elevenes opplæring skal gis innenfor klassen eller basisgruppen. For deler av opplæringen kan elevene deles i andre grupper etter behov.

Dersom dette skal fravikes, skal det skje gjennom et enkeltvedtak om spesialundervisning. Elever med spesialundervisning kan dermed ikke tas ut av basisgruppen i en større del av tiden med mindre dette følger av enkeltvedtaket.

3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjon

Det var elleve elever ved avdelingen skoleåret 2020/2021. Aldersmessig tilhører elevene forskjellige trinn. Elevenes kontaktlærere er fra trinnet elevene tilhører i ordinær opplæring.

I alle elevenes enkeltvedtak om spesialundervisning står det at «Undervisningen vil foregå ved Hallingstad skole. (...) Alle elevene er tilknyttet et jevnaldrende trinn på skolen. Der det er hensiktsmessig deltar elevene sammen med sitt trinn. For øvrig får de individuell eller gruppevis undervisning på Hundremeterskogen.» Dette fremstår etter vår oppfatning som en standard



formulering. Det synes ikke som om det er gjort konkrete vurderinger av om eleven faktisk skal være sammen med de jevnaldrende på trinnet eller ikke.

Alle elevene ved avdelingen har et helhetlig skoletilbud som avviker fra den ordinære opplæringen. Dette innebærer at deres sosiale tilhørighet primært er knyttet til gruppen på avdelingen. For noen av elevene vil tilknytningen til klassen være svært begrenset på grunn av de utfordringene de har, mens andre elever trolig kunne ha vært i klassen og hatt glede av det.

I noen av de sakkyndige vurderingene er elevene beskrevet som sosiale og/eller at de trives sammen med andre barn. PPT har gitt anbefalinger om at elevene deltar i aktiviteter med elever på samme trinn, og gitt forslag til hvordan dette kan gjøres. I enkelte av elevenes IOP-er fremkommer det at eleven skal være med på fellesarrangementer på skolen, men for de fleste elevene er deltakelse i aktiviteter på trinnet ikke omtalt.

Som tidligere nevnt har vi i liten grad fått undersøkt hvordan spesialundervisningen faktisk har blitt gjennomført. Ut fra den informasjonen vi har ser det imidlertid ikke ut som om avdelingen har lagt til rette for at elevene skal være sammen med andre elever på trinnet, selv om det følger av alle elevenes enkeltvedtak at de skal det, og at PPT for flere elever har anbefalt det. Dette inntrykket forsterkes av at det ikke fremkommer noe om felles aktiviteter i elevenes timeplaner.

På denne bakgrunnen konkluderer vi med at elevens rett til tilhørighet etter opplæringsloven § 8-2 ikke har vært oppfylt.

4 Spesialundervisning – sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak

4.1 Rettslige krav

Sakkyndige vurderinger

Den sakkyndige vurderingen skal gjøre rede for elevens behov og anbefale et forsvarlig opplæringstilbud. Kravene til innholdet i en sakkyndig vurdering følger av opplæringsloven § 5-3 andre ledd.

I den sakkyndige vurderingen skal PPT:

- gjøre rede for hvilket utbytte eleven får av den ordinære opplæringen
- gjøre rede for elevens lærevansker, og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
- gjøre rede for hvilke muligheter eleven har innenfor den ordinære opplæringen
- gi en anbefaling om hvordan skolen kan tilpasse den ordinære opplæringen for eleven
- gjøre rede for og anbefale hva som er elevens realistiske opplæringsmål
- anbefale hvor mange timer spesialundervisning eleven bør ha i de aktuelle fagene
- anbefale hvordan skolen bør organisere spesialundervisningen
- anbefale eventuelle andre tilpasninger eleven trenger for å få et forsvarlig opplæringstilbud



Når PPT anbefaler hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud for eleven, må det fremgå av den sakkyndige vurderingen at PPT har tatt hensyn til hva som er til elevens beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3.

Enkeltvedtak om spesialundervisning

Når PPT har gjort en sakkyndig vurdering og eleven eller foreldrene har samtykket til spesialundervisning, skal skolen fatte et skriftlig enkeltvedtak, jf. opplæringsloven § 5-1 første ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2 og 23.

Det må fremgå klart og fullstendig av vedtaket hva slags opplæringstilbud eleven skal ha og hvor lenge tilbudet skal vare, jf. opplæringsloven §§ 5-1 første ledd og 5-3 andre ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25.

Vedtaket skal opplyse om

- hvor mange timer spesialundervisning elevene skal ha i fagene, og samlet timetall
- hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke
- det skal være avvik fra læreplanene, og hvilke fag avvikene gjelder for
- hvilke konkrete kompetansemål elevene skal nå
- hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen
- personer med særskilt kompetanse skal gjennomføre spesialundervisningen

Skolen skal vurdere hva som er til elevens beste når den fatter vedtak om spesialundervisning og vurderingen skal fremgå av vedtaket, jf. opplæringsloven § 5-4 andre og tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 3.

Forholdet mellom sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning

Den sakkyndige vurderingen må være så utførlig at skolen ikke er i tvil om hva PPT anbefaler om hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. Dersom anbefalingen i den sakkyndige vurderingen skal gjelde, og det går klart frem hva PPT anbefaler, kan vedtaket vise til opplysningene i den sakkyndige vurderingen som begrunnelse for vedtaket.

Vedtaket som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen skal inneholde en begrunnelse som viser hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-3 fjerde ledd.

4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

4.2.1 Sakkyndig vurdering som grunnlag for enkeltvedtak

I enkeltvedtakene om spesialundervisning er det vist til den sakkyndige vurderingen på denne måten: «Undervisningen skjer i henhold til anbefalingen i den sakkyndige vurderingen datert [dato]». I tillegg er noe av innholdet fra den sakkyndige vurderingen, spesielt anbefalingene om opplæringsmål, tatt inn i selve vedtaket. Vedtakene gjengir også noe av innholdet i de sakkyndige vurderingene når det gjelder omfang, innhold, organisering og kompetansekrav.

I alle de sakkyndige vurderingene fremkommer det hvilke skoleår de gjelder for, eller hvor lenge de varer. De fleste gjelder for tre skoleår.



Opplæringsloven regulerer ikke eksplisitt hvor lenge en sakkyndig vurdering er gyldig, men det må innfortolkes at den sakkyndige vurderingen skal kunne gi skolen et forsvarlig beslutningsgrunnlag for enkeltvedtaket.

Det følger av forvaltningsloven § 17 at et forvaltningsorgan må sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før enkeltvedtak fattes. Dette betyr at skolen må ha oppdatert informasjon om eleven og opplærings situasjonen når den skal fatte enkeltvedtak om spesialundervisning for det enkelte skoleår.

Hvis den sakkyndige vurderingen er grundig og elevens behov er mer eller mindre uendret kan det tenkes at en sakkyndig vurdering kan gjelde for mer enn ett opplæringsår. I praksis er det ikke uvanlig at en sakkyndig vurdering varer i tre år. Det må likevel vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle om den sakkyndige vurderingen gir et forsvarlig beslutningsgrunnlag for det skoleåret det skal fattes vedtak for.

For fire av elevene er vedtakene for skoleåret 2020/2021 fattet på grunnlag av fire år gamle sakkyndige vurderinger. Etter vår vurdering vil en sakkyndig vurdering som er utarbeidet i forbindelse med skolestart i 2017 ikke gi skolen et godt nok grunnlag for å fatte vedtak når eleven skal starte på 4. trinn. Dette gjelder to av elevene. Alle elever, selv om de har lavt funksjonsnivå, har forutsetninger for utvikling faglig og/eller sosialt.

Av dokumentasjonen ser vi at én av elevene ikke har hatt gyldig sakkyndig vurdering første halvår skoleåret 2020/2021. Vi vil derfor bemerke at eleven må rehenvises til PPT for ny utredning når perioden for den sakkyndige vurderingen nærmer seg utløp. Det er viktig at dette gjøres i så god tid at ny sakkyndig vurdering foreligger når den forrige er utløpt, slik at skolen har grunnlag for å fatte nytt enkeltvedtak.

På bakgrunn av at det er fattet enkeltvedtak om spesialundervisning uten at saken er tilstrekkelig opplyst for minst fire av elleve elever, konkluderer vi med at skolen ikke i alle tilfeller sørger for at det foreligger et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Sakkyndige vurderinger som er fire år gamle gir ikke skolen et godt nok grunnlag for å fatte enkeltvedtak.

4.2.2 Plikten til å fatte enkeltvedtak

Enkeltvedtakene gjelder for ett skoleår av gangen. For skoleåret 2020/2021 er vedtakene fattet i slutten av november og begynnelsen av desember 2020. I kommunens redegjørelse i forbindelse med tilsynet fremkommer det at kommunen i november oppdaget at det ikke var fattet vedtak for de to siste skoleårene.

Selv om mangelen på enkeltvedtak gjelder de to foregående skoleårene har vi valgt å omtale kravet til at det skal fattes enkeltvedtak i denne rapporten. Begrunnelsen for dette er at mangel på enkeltvedtak om spesialundervisning er et svært alvorlig brudd på elevenes rettigheter.

Det er innholdet i enkeltvedtaket som setter rammen for hva slags spesialundervisning elevene har krav på, og foreldrene har rett til å klage på enkeltvedtaket. Enkeltvedtaket er grunnlaget for gjennomføring av opplæringen og elevens individuelle opplæringsplan skal bygge på det som er



fastsatt i enkeltvedtaket. Dette betyr at enkeltvedtaket skal være klart til skolestart. Vi forutsetter at alle elevene har fått enkeltvedtak for skoleåret 2021/2022.

4.2.4 Sakkyndig vurdering - utredning

Alle de sakkyndige vurderingene, bortsett fra én, har gode beskrivelser av elevenes lærevansker, utfordringer og styrker, samt andre forhold som er viktige for opplæringen. Det fremkommer imidlertid i liten grad hvilken betydning elevens utfordringer har eller vil ha for opplæringen.

De sakkyndige vurderingene tar i svært liten grad stilling til om elevene kan ha utbytte av den ordinære opplæringen eller ikke, og hvilke muligheter eleven eventuelt har innenfor ordinær opplæring. Selv om elevene ved avdelingen har sammensatte lærevansker og har store avvik fra læreplanverket, kan det ikke utelukkes at noen av elevene kan ha utbytte av ordinær opplæring for deler av opplæringstilbudet. Dersom PPT vurderer at eleven har så store vansker at han/hun ikke kan nyttiggjøre seg noen områder innenfor ordinær opplæring, må dette komme tydelig frem.

I den grad utbytte av ordinær opplæring er omtalt, er det for eksempel gjort på denne måten: «PPT vurderer [elevens] vansker til å være av en slik art at hun/han har problemer med å følge hele det ordinære opplæringstilbudet», og «... har behov for en særskilt tilrettelegging utover et ordinært opplæringstilbud for å kunne få et forsvarlig og likeverdig utbytte av opplæringen.»

Vi synes imidlertid at det er uklart hva PPT egentlig vurderer her. Etter vår oppfatning kan dette både være en vurdering av elevens utbytte av ordinær opplæring, og en vurdering av om eleven bør ha avvik fra fag- og timefordeling.

På denne bakgrunn konkluderer vi med at den sakkyndige vurderingen verken er tilstrekkelig når det gjelder hva elevens lærevansker vil ha å si for opplæringen, eller å gjøre rede for om eleven kan ha utbytte av deler av den ordinære opplæringen.

4.2.5 Sakkyndig vurdering og enkeltvedtak – innholdet i spesialundervisningen

I alle de sakkyndige vurderingene har PPT omtalt hvilket innhold spesialundervisningen bør ha, og alle sakkyndige vurderinger inneholder forslag til opplæringsmål. Målene er delvis inndelt i fag etter Læreplanverket for Kunnskapsløftet (LK06) og delvis etter områder. Enkeltvedtakene inneholder de samme beskrivelsene av innholdet i opplæringen som i de sakkyndige vurderingene.

Læreplanverket gjelder også for elever med spesialundervisning. Det er i prinsippet ingen grenser for hvor store avvik fra kompetansemålene i LK06 som kan fastsettes, så lenge det er begrunnet ut fra elevens behov og hva som vil gi et forsvarlig opplæringstilbud. Målene hentes da i stedet fra generell del av læreplanverket.

Alle elevene ved avdelingen har behov for store avvik fra kompetansemålene i LK06 i alle fag. De har i stedet behov for et alternativt innhold i store deler av opplæringen gjennom mål knyttet til ferdigheter som for eksempel kommunikasjon, praktiske og sosiale ferdigheter og motorikk.



For de fleste elevene er det imidlertid ikke uttrykkelig beskrevet at de skal ha avvik fra fag- og timefordelingen. I de sakkyndige vurderingene er det brukt generelle formuleringer som at eleven «... har behov for særskilt tilrettelegging utover et ordinært opplæringstilbud ...», eller at «... elevens vansker er av en slik art at hun/han har problemer med å følge hele det ordinære opplæringstilbudet.» Innholdet i de opplæringsmålene som er beskrevet viser likevel tydelig at det er store avvik fra kompetansemålene i alle fag.

En formulering som går igjen i flere av de sakkyndige vurderingene er denne: «[Eleven] skal ha opplæring innen de mest sentrale kompetansemål fra det nivået hun/han mestrer.» Denne formuleringen er i noen sakkyndige vurderinger brukt som en beskrivelse av mål for fag. For noen elever er dette den eneste beskrivelsen av opplæringsmål i for eksempel fagene engelsk og naturfag.

I andre tilfeller er formuleringen brukt i omtale av avvik. Avviket er da kun beskrevet som følger: «... elevens læreplan avviker med henhold til innholdet av læreplanverket. Dette betyr at eleven skal ha opplæringen innen de mest sentrale kompetansemål eleven mestrer.» Det fremkommer imidlertid ikke hvilke avvik eleven skal ha, eller hvilke konkrete kompetansemål eleven skal nå. Denne måten å beskrive innholdet i opplæringen på er for generell og gir svært lite informasjon om hvilke opplæringsmål som er realistiske for eleven.

Det er kun i noen få tilfeller sagt noe om hvilket faglig nivå eleven er på og hvilke trinn målene skal tas fra, men også disse beskrivelsene er for generelle. De kompetansemålene som er beskrevet for elevene er gjennomgående verken konkrete nok, tilstrekkelig individualiserte eller målbare.

I de sakkyndige vurderingene varierer det hvor mange fag/områder det er beskrevet mål for. For noen elever er kun fem-seks fag omtalt. Dette kan oppfattes som om eleven ikke skal ha de øvrige fagene, men elevenes IOP-er inneholder flere fag enn de som er omtalt i de sakkyndige vurderingene. Alle elevene har og trening i dagliglivets ferdigheter (ADL) som en del av opplæringen, men PPT har ikke tatt stilling til hvilke fag som eventuelt utgår ved at det ikke er beskrevet avvik for andre fag.

Etter vår vurdering er det både uklart hvilke fag og områder eleven faktisk skal ha opplæring i, og hva som vil gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud når det gjelder innholdet i opplæringen. PPT har i realiteten overlatt til skolen å fastsette hva som er realistiske opplæringsmål for elevene.

På denne bakgrunn konkluderer vi med at de sakkyndige vurderingene og enkeltvedtakene om spesialundervisning verken inneholder tilstrekkelige opplysninger om hvilke fag/områder spesialundervisningen skal omfatte, hvilke avvik fra læreplanene elevene skal ha eller hvilke konkrete kompetansemål elevene skal nå.

4.2.6 Sakkyndig vurdering og enkeltvedtak – spesialundervisningens omfang og krav til kompetanse

PPT sin anbefaling av omfanget av spesialundervisningen inneholder både totalt antall timer, og fordelingen av timene med henholdsvis pedagog og assistent. I enkeltvedtakene er i tillegg antall timer pr. uke oppgitt.



Ingen av de sakkyndige vurderingene inneholder imidlertid anbefalinger av antall timer pr. fag. Selv om elevene ved avdelingen har spesialundervisningen i alle fag og områder, gjelder kravet om at antall timer for de ulike fag og områder må spesifiseres. Det er PPT som faglig instans som må anbefale omfanget. Den kan ikke overlate til skolen å gjøre denne vurderingen.

Når det gjelder fordelingen av timene mellom pedagog og assistent, vil vi bemerke at alle elevene har fått anbefalt og tildelt tilnærmet likt antall timer med henholdsvis pedagog og assistent. Vi understreker derfor at omfanget av spesialundervisningen må vurderes ut fra den enkelte elevens behov og forutsetninger.

I de sakkyndige vurderingene er kravet til personalet oppgitt som «pedagog med spesialpedagogisk kompetanse» og «assistent under veiledning av pedagog». I flere av de sakkyndige vurderingene er kravet til personalet i tillegg beskrevet slik: «Personalet må ha spesialpedagogisk kompetanse og erfaring med opplæring og tilrettelegging for barn med sammensatte vansker.»

I de aller fleste sakkyndige vurderingene har ikke PPT utdypet kravet til personalets kompetanse. Etter vår oppfatning er det derfor uklart om PPT mener at elevene har behov for personale med andre pedagogiske kvalifikasjoner enn det som følger av det generelle kravet til lærerkompetanse eller ikke.

I vedtakene er det stort sett begrepene «pedagog» og «assistent» som er brukt om kravet til personalets kompetanse. Dersom vi legger til grunn at PPT har ment at elevene bør ha opplæring av personer med særskilt pedagogiske kvalifikasjoner, kan det synes som om enkeltvedtaket avviker fra de sakkyndige vurderingene når vedtakene kun bruker begrepet «pedagog». De ulike omtalene av kompetansekravet i vedtaket og den sakkyndige vurderingen gjør det videre uklart hva eleven har krav på.

Etter vår vurdering inneholder de sakkyndige vurderingene og enkeltvedtakene verken tilstrekkelig informasjon om omfanget av spesialundervisningen, eller hvilken kompetanse de som skal gjennomføre opplæringen skal ha.

4.2.7 Sakkyndig vurdering og enkeltvedtak – organisering av spesialundervisningen

Når det gjelder hvordan spesialundervisningen bør organiseres, er dette beskrevet på ulike måter.

I to av de sakkyndige vurderingene er det kun uttalt at PPT anbefaler opplæring ved den alternative opplæringsarenaen Hundremeterskogen uten at det er spesifisert noe nærmere om organiseringen. I én er det opplyst at «opplæringen skal organiseres ut fra hva som er hensiktsmessig for eleven». Ingen av disse beskrivelsene er tilstrekkelige.

I de øvrige sakkyndige vurderingene er det for eksempel anbefalt at spesialundervisningen bør organiseres «fleksibelt som gruppetimer, som oppfølging og hjelp i klasserommet og som enetimer» eller «noe som deltagelse med elevene på trinnet for øvrig, i mindre grupper og som eneundervisning hvis dette er hensiktsmessig».

Felles for alle disse anbefalingene om organisering av opplæringen er at de er for lite presise. Det fremkommer ikke hvor mye tid som skal brukes på de ulike organisatoriske løsningene. PPT må



anbefale hvor mange timer eleven bør ha i klassen, gruppen eller som enetimer. Dersom PPT mener at det er behov for enn viss fleksibilitet i opplæringen, må det fremkomme klart hva fleksibiliteten består i, og hvorfor dette er til barnets beste.

I mange av de sakkyndige vurderingene er begrepet «mindre gruppe» brukt. Fordi elevene har svært forskjellige behov mener vi at PPT også burde spesifisert gruppens størrelse. For noen av elevene er det kun aktuelt med grupper på to-tre, mens andre kan være i gruppe med flere.

Enkeltvedtakene inneholder de samme opplysningene om organisering som de sakkyndige vurderingene.

På denne bakgrunn konkludere vi med at de sakkyndige vurderingene og enkeltvedtakene om spesialundervisning ikke inneholder tilstrekkelige opplysninger om organisering av spesialundervisningen.

4.2.8 Avvik fra sakkyndig vurdering i enkeltvedtakene

Den sakkyndige vurderingen skal inneholde en anbefaling om hvilken spesialundervisning eleven bør få for at eleven skal få en forsvarlig opplæring. Dersom skolen avviker fra den sakkyndige vurderingen i enkeltvedtaket, må skolen i vedtaket begrunne hvorfor den mener eleven likevel får et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Som tidligere omtalt gjentar enkeltvedtakene en del av innholdet i de sakkyndige vurderingene, og i tillegg fremkommer det at «Undervisningen skjer i henhold til anbefaling i den sakkyndige vurderingen datert ...». Samtidig er det i flere av sakene forskjeller mellom innholdet i den sakkyndige vurderingen og enkeltvedtaket, uten at det er begrunnet hvorfor.

Et eksempel er én sakkyndig vurdering der det er anbefalt at personalet skal ha kompetanse i bruk av alternativ og supplerende kommunikasjon (ASK), men dette er ikke omtalt i vedtaket. Et annet eksempel er et enkeltvedtak som beskriver at eleven skal være med trinnet/klassen uten at dette er omtalt i den sakkyndige vurderingen. Dette er avvik som skulle ha vært begrunnet.

Flere vedtak avviker tilsynelatende fra de sakkyndige vurderingene fordi vedtakene er mindre detaljerte enn vurderingene. Dette gjelder for eksempel de ulike omtalene av krav til personalet som skal gi opplæringen. Når vedtaket og den sakkyndige vurderingen inneholder ulike beskrivelser, er det uklart hva eleven faktisk har krav på for å få et forsvarlig opplæringstilbud.

På denne bakgrunn konkluderer vi med at enkeltvedtak som avviker fra sakkyndige vurderinger ikke inneholder begrunnelser for hvorfor eleven likevel vil få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

4.2.9 Sakkyndig vurdering og enkeltvedtak - hensynet til barnets beste

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, og alle barn har rett til å bli hørt i saker som vedrører dem. Dette gjelder uavhengig av alder eller forutsetninger. Å undersøke hva som er barnets syn, er nødvendig for å kunne vurdere hva som er det enkelte barns beste.



Elevene ved avdelingen har på grunn av sitt funksjonsnivå mindre forutsetninger for å mene noe om opplæringstilbudet sitt enn andre barn på sin alder. Elevene er derfor i stor grad representert av foreldrene sine.

I de sakkyndige vurderingene fremkommer det at, og hvordan, PPT har hatt kontakt med foreldrene. I de fleste vurderingene er det gjengitt lite informasjon om hva foreldrene har formidlet om sitt barn. De opplysningene som er tatt inn i de sakkyndige vurderingene er i hovedsak beskrivelser av barnet, og ikke barnets behov knyttet til opplæringstilbudet.

I noen av de sakkyndige vurderingene har PPT uttalt at de har lagt vekt på foreldrenes synspunkter, men heller ikke i disse tilfellene kommer det frem hva foreldrenes synspunkter faktisk er.

Vi viser til at det i tillegg til barnekonvensjonen også følger av opplæringsloven § 5-4 tredje ledd at tilbudet om spesialundervisning skal utformes i samarbeid med eleven og foreldrene, og at det skal legges stor vekt på deres synspunkter.

På et generelt grunnlag, og ut fra mandatet til PPT, vil PPT sin vurdering av hva som vil gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud inkludere en vurdering av hva som er elevens beste. Vi ser at anbefalingene i de sakkyndige vurderingene har fokus på hva som vil være det beste for den enkelte eleven, og hva som skal til for å fremme elevens læring og utvikling både faglig og sosialt. Flere tiltak er begrunnet med at eleven skal oppleve mestring og glede, samt få meningsfulle dager.

Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at det faktisk er foretatt en vurdering av hensynet til barnets beste. Det må fremkomme tydelig i den sakkyndige vurderingen hvordan hensynet til barnets beste er vurdert, og hvordan det er tatt hensyn til ved vurderingen av hva som vil gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud.

Ingen av enkeltvedtakene inneholder opplysninger om at, eller eventuelt hvordan, skolen har vurdert hensynet til barnets beste da enkeltvedtaket ble fattet. Skolen må også vurdere hva som er til elevens beste når den tar stilling til hvilket omfang og innhold spesialundervisningen skal ha, hvordan den skal organiseres og hvilken kompetanse de som skal gjennomføre opplæringen skal ha.

Som vi tidligere har påpekt var flere av de sakkyndige vurderingene fire år gamle da det ble fattet enkeltvedtak om spesialundervisning. Det som var foresattets syn og elevens beste i 2017, kan ikke legges til grunn når skolen skal fatte enkeltvedtak for skoleåret 2020/2021.

På denne bakgrunn konkluderer vi med at verken de sakkyndige vurderingene eller enkeltvedtakene om spesialundervisning inneholder tilstrekkelige opplysninger om vurderingen av hensynet til barnets beste.



5 Individuelle opplæringsplaner og årsrapporter

5.1 Rettslige krav

Skolen skal utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP) som bygger på enkeltvedtaket, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5. Hvis vedtaket viser til den sakkyndige vurderingen, kan IOP-en bygge på den sakkyndige vurderingen når dere lager IOP-en. Skolen må utarbeide IOP-en så snart som mulig etter at vedtaket om spesialundervisning foreligger.

Kravene til innhold i IOP-en følger av opplæringsloven § 5-5. En IOP skal inneholde en beskrivelse av følgende:

- hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen, og hvor mye tid eleven skal ha i klassen, i gruppe, som eneundervisning eller på en alternativ arena
- hvilke fag eller områder eleven skal få spesialundervisning i
- hvilken type opplæring eleven skal få, hvilke arbeidsmåter dere skal bruke, og hvordan dere skal legge til rette for eleven når det gjelder pedagogisk metode, læremidler og utstyr
- hvilke avvik skolen skal gjøre fra de ordinære læreplanene, og hvilke fag avvikene skal gjelde for
- klart definerte mål for spesialundervisningen når elevens opplæring skal avvike fra kompetansemålene i læreplanene

IOP-en kan ikke gi eleven færre eller flere rettigheter enn det som følger av enkeltvedtaket. Beskrivelsen av faglig innhold, organisering og timetall må være i samsvar med vedtaket.

Skolen skal hvert år utarbeide en skriftlig rapport for elever som får spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5. Rapporten skal ta utgangspunkt i elevens IOP. Rapporten skal vise hvilken opplæring eleven har fått, og skolen skal vurdere utviklingen til eleven ut fra målene som gjaldt for spesialundervisningen.

5.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Vi har i kapittel 4 konkludert med at verken de sakkyndige vurderingene eller enkeltvedtakene oppfyller opplæringslovens krav til innhold. Fordi IOP-ene skal bygge på de sakkyndige vurderingene og enkeltvedtakene, vil IOP-ene heller ikke oppfylle kravene til innhold når det gjelder mål for opplæringen, innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal gjennomføres. Vi vil i det følgende likevel kommentere noen forhold som ikke er direkte følgefeil av mangelfulle sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak.

Skolen kan utarbeide, men ikke begynne å bruke IOP før det er fattet enkeltvedtak om spesialundervisning. Som tidligere nevnt er det fattet enkeltvedtak for skoleåret 2020/2021 i november og desember 2020, og for skoleåret 2019/2020 ble det ikke fattet enkeltvedtak. Vi går derfor ut fra at IOP-ene bygger på de sakkyndige vurderingene. Det betyr at IOP-ene er utarbeidet og tatt i bruk uten at det foreligger enkeltvedtak om spesialundervisning.

Alle IOP-ene inneholder de fleste punktene som en IOP skal inneholde. Når det gjelder hvilke fag/områder eleven skal ha opplæring i, er forskjellene mellom de sakkyndige vurderingene og



IOP-ene så store at det etter vår oppfatning er uklart hvilke fag/områder eleven skal ha. I alle IOP-ene er det brukt betegnelser på fag fra LK06, men noen IOP-er inneholder også betegnelser på andre fag, områder og aktiviteter. De sakkyndige vurderingene inneholder ikke de samme betegnelse, og det blir derfor uklart om fagene/områdene er hentet fra kompetansemålene for fag eller fra den generelle delen av læreplanverket.

I de sakkyndige vurderingene er flere fag slått sammen, mens i IOP-ene er fagene delt inn slik at en elev kan ha fem fag i sakkyndig vurdering og ti fag i IOP. At det ikke er samsvar mellom antall fag og hvilke fag elevene skal ha i IOP, sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak, bidrar ytterligere til at det er uklart hvilke fag/områder eleven skal ha opplæring i, og hva innholdet i opplæringen skal være.

Når det gjelder mål for opplæringen, er det stor variasjon i hvor konkrete målene er. Etter vår oppfatning er målene i IOP-ene gjennomgående for lite konkrete. Dette fører også til at det ikke blir mulig å vurdere om eleven har oppnådd de ulike målene.

Det er utarbeidet årsrapporter for alle elever for skoleåret 2019/2020. Vår vurdering er at årsrapportene i hovedsak inneholder beskrivelser av hva elevene har gjort gjennom skoleåret. De inneholder i liten grad en vurdering av elevenes faglige utvikling.

På denne bakgrunn konkluderer vi med at IOP-ene og årsrapportene ikke oppfyller kravene til innhold.

6 Statsforvalterens reaksjoner

6.1 Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at kommunen ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette oppfølgende forhold, jf. kommuneloven § 30-4:

1. Elevenes skoletilhørighet

Lier kommune må sørge for at det fattes enkeltvedtak om skolebytte for elever ved kommunens spesialavdelinger, jf. opplæringsloven § 8-1 første og tredje ledd.

2. Organisering av elevene

Lier kommune må sørge for at elevenes rett til å tilhøre en klasse/basisgruppe etter opplæringsloven § 8-2 blir oppfylt.

3. Sakkyndige vurderinger

Lier kommune må sørge for at de sakkyndige vurderingene oppfyller kravene i opplæringsloven § 5-3 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

Kommunen må i denne forbindelse sørge for at de sakkyndige vurderingene inneholder:

- PPT's utredning av hva elevens lærevansker vil ha å si for opplæringen, og redegjørelse for om eleven kan ha utbytte av den ordinære opplæringen



- en tydelig anbefaling om hvilket innhold spesialundervisningen bør ha, herunder:
 - hvilke fag/områder spesialundervisningen skal omfatte
 - hvilke avvik fra Læreplanverket eleven skal ha
 - konkrete kompetansemål eleven skal nå
- en tydelig anbefaling om hvilket omfang spesialundervisningen bør ha
- en tydelig anbefaling om personer med særskilt kompetanse bør gjennomføre spesialundervisningen
- en tydelig anbefaling om hvordan spesialundervisningen skal organiseres
- vurdering av hensynet til barnets beste

4. Enkeltvedtak om spesialundervisning

Lier kommune må sørge for at det blir fattet enkeltvedtak om spesialundervisning som oppfyller kravene i opplæringsloven, jf. §§ 5-1, 5-3 og 5-4, saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven §§ 2, 17, 24 og 25 samt barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

Kommunen må i denne forbindelse se til at skolen sørger for at:

- saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter enkeltvedtak om spesialundervisning
- enkeltvedtakene inneholder tilstrekkelig opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha
- enkeltvedtakene inneholder tilstrekkelige opplysninger om omfanget av spesialundervisningen
- enkeltvedtakene inneholder tilstrekkelige opplysninger om personer med særskilt kompetanse skal gjennomføre spesialundervisningen
- enkeltvedtakene inneholder tilstrekkelige opplysninger om hvordan spesialundervisningen skal organiseres
- den begrunner hvorfor eleven likevel får et forsvarlig opplæringstilbud i de tilfeller enkeltvedtaket ikke er i samsvar med den sakkyndige vurderingen
- enkeltvedtakene inneholder vurdering av hensynet til barnets beste

5. Individuelle opplæringsplaner

Lier kommune må sørge for at det utarbeides individuelle opplæringsplaner som oppfyller kravene i opplæringsloven § 5-5.

Lier kommune må i denne forbindelse se til at skolen sørger for at:

- det blir fattet enkeltvedtak om spesialundervisning før IOP-ene tas i bruk
- IOP-ene inneholder:
 - mål for opplæringen
 - innholdet i opplæringen
 - beskrivelse av hvordan opplæringen ellers skal drives

6. Årsrapporter

Lier kommune må sørge for at det utarbeides årsrapporter som oppfyller kravene i opplæringsloven § 5-5.



Kommunen må i denne forbindelse sørge for at:

- årsrapporten, i tillegg til en oversikt over opplæringen eleven har fått, inneholder en vurdering av utviklingen til eleven

6.2 Oppfølging av påleggene

Kommunen skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når påleggene er rettet, skal kommunen erklærer at retting er gjennomført og at redegjøre for hvordan det har blitt rettet.

Frist for innsending er 01.03.2022. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

7. Kommunen har rett til å klage

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

Hvis kommunen klager, må det gjøres innen tre uker. Fristen gjelder fra tilsynsrapporten har kommet frem til kommunen, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. En eventuell klage skal sendes til oss. Vi har mulighet til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enige med kommunen, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet, som avgjør saken.

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

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

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 29.11.2021

Mette Hallan

Ann-Mari Siiri Halvorsen



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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

