



Statsforvalteren i Oslo og Viken

# Tilsynsrapport

Opplæringstilbudet til barn og unge i  
barnevernsinstitusjoner - Viken fylkeskommune





## Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Viken fylkeskommune. Temaet for tilsynet er opplæringstilbudet til barn og unge i barnevernsinstitusjoner.

Barn og unge som bor i institusjon har samme rett og plikt til grunnskoleopplæring som følger av opplæringsloven med forskrifter, som andre elever. Formålet med tilsynet er å bidra til at barn og unge som bor på institusjon får oppfylt retten til opplæring på lik linje med andre barn og unge.

Når det blir gjort vedtak om plassering i institusjon etter barnevernloven, er det den fylkeskommunen der institusjonen ligger som har ansvaret for å oppfylle retten til opplæring. Fylkeskommunen har både det faglige, juridiske og økonomiske ansvaret for å oppfylle rettighetene til opplæring for barn og unge i institusjoner.

Temaene i tilsynet er blant annet rett til å gå på nærscole, sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak om spesialundervisning. Vi har undersøkt praksis ved Lerberg skole og kompetansesenter, Østfold fylkeskommunale grunnskole, Viken PPTO Nedre Buskerud og Viken PPTVgo Østfold.

### Avdekkede brudd på regelverket

Statsforvalteren har i kapitlene 2-4 i rapporten konkludert med brudd på regelverket.

Vi har blant annet konkludert med at de sakkyndige vurderingene ikke er tilstrekkelig utfyllende når det gjelder utredninger og anbefalinger om hvilket opplæringstilbud PPT mener vil gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud. Når det gjelder enkeltvedtakene om spesialundervisning har vi kommet til at det ikke fremkommer klart og tydelig hvilket opplæringstilbud eleven skal ha.

Fullstendig oversikt over bruddene og pålegg om retting finnes i kapittel 5 i rapporten.

### Status på rapporten og veien videre

Fylkeskommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg om den innen fristen. Fylkeskommunens uttalelse har ikke ført til endringer i våre konklusjoner om brudd på regelverket. Se punkt 2.2.1.

Denne tilsynsrapporten er et vedtak med pålegg om å rette bruddene på regelverket. Når påleggene er rettet, skal fylkeskommunen erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan det har blitt rettet. Fristen for å rette er 30.11.2022.



## Innholdsfortegnelse

<b>Sammendrag</b> .....	2
1 Innledning .....	4
1.1 Kort om Viken fylkeskommune .....	4
1.2 Tema for tilsynet .....	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet .....	5
2 Elevenes opplæringstilbud.....	7
2.1 Rettslige krav .....	7
2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner .....	8
2.2.1 Nærskole og skolebytte.....	9
2.2.2 Tidsavgrensede enkeltvedtak om spesialundervisning.....	11
3 Sakkyndige vurderinger .....	17
3.1 Rettslige krav .....	17
3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner .....	18
3.2.1 Sakkyndige vurderinger - Viken PPOT Nedre Buskerud .....	18
3.2.2 Sakkyndige vurderinger – Viken PPTvgo Østfold .....	22
3.2.3 Oppsummering .....	26
4 Enkeltvedtak om spesialundervisning og fritak fra opplæringsplikten .....	27
4.1 Rettslige krav .....	27
4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner .....	28
5 Statsforvalterens reaksjoner .....	31
5.1 Pålegg om retting.....	31
5.2 Oppfølging av påleggene .....	33
6 Fylkeskommunen har rett til å klage .....	33
Vedlegg - Dokumenter .....	34



## 1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med kommuner og fylkeskommuner, jf. opplæringsloven (oppl.) § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om fylkeskommunen oppfyller opplæringsloven med forskrifter. Dersom fylkeskommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

Det er fylkeskommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til fylkeskommunen som har ansvaret for at PPT og skolene 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 Kort om Viken fylkeskommune

Viken er Norges største fylke med over 1,2 millioner innbyggere. Dette utgjør ca. 23 prosent av Norges befolkning.

I fylkeskommunen er det fem virksomheter som har ansvar for opplæringstilbudet til barn og unge i barnevernsinstitusjonene som ligger i fylket. Disse er; Lerberg skole og kompetansesenter, Østfold fylkeskommunale skole, Jessheim videregående skole, Vestby videregående skole og Holmen videregående. Virksomhetene har ansvaret for hver sine geografiske områder. Virksomhetene har ansvar for å koordinere og administrere tilbudet til elevene, og har i tillegg egne tilbud om grunnskoleopplæring.

Virksomhetene er organisert under rådsområde utdanning og kompetanse. Områdedirektør for område sør/vest har ansvar for Lerberg skole og kompetansesenter og PPOT Nedre Buskerud. Områdedirektør for område sør/øst har ansvar for Østfold fylkeskommunale skole og PPTvgo Østfold.

### 1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er opplæringstilbudet til barn og unge i barneverninstitusjoner, og fylkeskommunens plikt til å sørge for grunnskoleopplæring i institusjoner etter barnevernloven, jf. oppl. § 13-2. Tilsynet omfatter ikke refusjon av utgifter etter § 13-2 første ledd andre punkt.

Når det blir gjort vedtak om plassering i institusjon etter barnevernloven, er det den fylkeskommunen der institusjonen ligger som har ansvaret for å oppfylle retten til opplæring. Fylkeskommunen har både det faglige, juridiske og økonomiske ansvaret for å oppfylle



rettighetene til opplæring for barn og unge i institusjoner. Ansvaret omfatter grunnskoleopplæring for barn og unge i opplæringspliktig alder (oppl. kap. 2) og videregående opplæring (oppl. kap. 3).

Fylkeskommunens ansvar omfatter barn og unge i institusjoner som den statlige regionale barnevernmyndighet (Bufetat) har ansvaret for etter barnevernloven § 5-1, og barn og unge i private og kommunale institusjoner etter barnevernloven § 5-8.

Barn og unge som bor på barnevernsinstitusjon er en særlig sårbar gruppe. Utdanning har stor betydning for levekår og helse senere i livet, men beboere i barnevernsinstitusjoner gjennomfører i mindre grad enn andre barn og ungdom en normal skolegang. Beboere i barnevernsinstitusjoner har ofte utfordringer som gjør at de har behov for spesialundervisning. En stor andel har også psykiske helseutfordringer og flere har rusproblematikk.

Formålet med tilsynet er å bidra til at barn og unge som bor på institusjon får oppfylt retten til opplæring på lik linje med andre barn og unge.

Undertemaer i tilsynet er:

1. Nærskole og skolebytte, jf. opplæringsloven § 8-1
2. Sakkyndige vurderinger, jf. opplæringsloven § 5-3
3. Enkeltvedtak om spesialundervisning og fritak fra opplæringsplikten, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 2-1

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

Dette tilsynet er hjemlet i opplæringsloven. Etter lov om barneverntjenester (barnevernloven) § 5-7 har Statsforvalteren også myndighet til å føre tilsyn med institusjoner etter barnevernloven. Vi gjør for ordens skyld oppmerksom på at dette tilsynet ikke handler om regelverket som gjelder barnevernstjenesten og institusjoner.

### **1.3 Om gjennomføringen av tilsynet**

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Viken fylkeskommune i brev av 29.01.2021. Fylkeskommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet

Vi har valgt å undersøke praksis ved to av de fem virksomhetene som har ansvar for opplæringstilbudet til barn og unge i barnevernsinstitusjoner i Viken; Lerberg skole og kompetansesenter og Østfold fylkeskommunale skole.

Vi har ikke undersøkt praksis ved virksomhetene Jessheim vgs., Vestby vgs. og Holmen vgs., og rapporten inneholder derfor ikke vurderinger av om disse virksomhetene oppfyller regelverket eller ikke.



Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på den skriftlige dokumentasjon fra fylkeskommunen og virksomhetene Lerberg skole og kompetansesenter og Østfold fylkeskommunale skole. Det har ikke vært gjennomført intervjuer i tilsynet.

Innledningsvis i tilsynet ba vi blant annet fylkeskommunen om å besvare følgende spørsmål:

- Hvordan har dere organisert arbeidet med å sikre at kravene til opplæring for elever i barneverninstitusjoner blir oppfylt?
- Hvordan holder dere oversikt over de elevene som til enhver tid er plassert i en barneverninstitusjon?
- Hvordan sikrer dere at elevenes opplæringstilbud, både hvilket tilbud og hvor det skal gis, avklares så raskt som mulig?
- Har dere skriftlige avtaler om gjennomføringen av opplæringen mellom fylkeskommunen og kommuner/skoler som avklarer ansvar og rapportering?
- Hvordan sikrer dere av barn og unge får uttalt seg om opplæringen og at hensynet til barnets beste blir vurdert?

Deretter ba vi om anonymiserte lister over antall elever i barnevernsinstitusjoner som fylkeskommunen hadde opplæringsansvaret for pr. 20.04.2021. Listene skulle inneholde type skole, hvilket trinn elevene gikk på og om elevene hadde spesialundervisning eller ikke.

Vi valgte ut 15 tilfeldige grunnskoleelever fra listene til Lerberg skole og kompetansesenter og Østfold fylkeskommunale skole, og ba blant annet om følgende dokumentasjon for hver elev:

- melding fra barnevernstjenesten/institusjonen om plassering, herunder dato for plassering
- dato for oppstart skole
- vedtak om plass på grunnskoleavdeling eller avtale med hjemkommunen/bostedskommunen om opplæring for elever som går på nærskolen
- for elever med spesialundervisning: sakkyndig vurdering, vedtak om spesialundervisning, IOP og årsrapport
- dokumentasjon som viser at eleven har fått uttalt seg om skolesituasjonen, for eksempel referat fra møte eller telefonsamtale

På grunn av den ene sakens karakter har vi ikke brukt den i tilsynet. Vi har i rapporten derfor kun omtalt 14 av de 15 sakene vi mottok.

Fullstendig liste over dokumentasjonen vi har mottatt finnes til slutt i rapporten.

Fylkeskommunen mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg om den innen fristen. Fylkeskommunens uttalelse har ikke ført til endringer i våre konklusjoner om brudd på regelverket.



## 2 Elevenes opplæringstilbud

### 2.1 Rettslige krav

#### **Fylkeskommunens ansvar og elevenes rett til opplæring**

Når det blir gjort vedtak om plassering i institusjon etter barnevernloven, er det den fylkeskommunen der institusjonen ligger som har ansvaret for å oppfylle retten til opplæring, jf. opplæringsloven § 13-2. Fylkeskommunen har både det faglige, juridiske og økonomiske ansvaret for å oppfylle rettighetene til opplæring for barn og unge i institusjoner.

Barn og unge som bor i institusjon har samme rett og plikt til grunnskoleopplæring som følger av opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven, som andre elever, jf. § 2-1. Opplæringens omfang og innhold skal være i samsvar med Læreplanverket for Kunnskapsløftet, jf. forskriften kapittel 1.

#### **Rett til å gå på nærskole**

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. Denne retten gjelder også for barn og unge i barnevernsinstitusjoner. Dersom det er mulig, bør elever i institusjoner fortsette skolegangen på sin hjemskole (nærskolen til hjemmet). Der dette ikke er mulig, skal eleven få et tilbud på en skole i nærheten av institusjonen (nærskolen til institusjon).

For elever som fortsetter på hjemskolen eller begynner på institusjonens nærskole, må fylkeskommunen inngå skriftlige avtaler med den aktuelle kommunen om det konkrete opplæringstilbudet for eleven. Dette innebærer en delegering av det praktiske opplæringsansvaret fra fylkeskommunen til kommunen.

Noen kommuner og fylkeskommuner velger å tilby opplæring i egne særskilt tilrettelagte avdelinger eller skoler til enkelte elever. Denne formen for organisering av opplæringen er ikke regulert i opplæringsloven, men loven er heller ikke til hinder for en slik organisering. Etter forvaltningspraksis skal saker om plass på slike skoler og avdelinger behandles på samme måte som saker om skolebytte etter opplæringsloven § 8-1 tredje ledd. Begrunnelsen for dette er at plass på en slik skole eller avdeling innebærer et unntak fra retten til å gå på nærskolen.

Skolebytte forutsetter at foreldrene eller den som har foreldreansvaret samtykker til det. Dersom slikt samtykke ikke foreligger, har eleven rett til å gå på nærskolen.

#### **Rett til spesialundervisning**

Elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning, jf. oppl. § 5-1. Det er fylkeskommunen som skal fatte enkeltvedtak om spesialundervisning, etter at det er utarbeidet sakkyndig vurdering fra fylkeskommunens PP-tjeneste, jf. §§ 13-2, 5-1 og 5-3.



Hovedregelen er at vedtak om spesialundervisning skal fattes på grunnlag av en sakkyndig vurdering. Praktiske forhold, som at eleven blir plassert på kort varsel, kan gjøre at det ikke er mulig å følge de vanlige saksbehandlingsreglene for spesialundervisning. Dersom eleven har behov for spesialundervisning, er det adgang til å fatte et midlertidig og tidsbegrenset enkeltvedtak om spesialundervisning i en overgangsperiode - uten at det foreligger en sakkyndig vurdering.

Kravene til sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak om spesialundervisning er mer utfyllende omtalt under kapittel 3 og 4 i rapporten.

### **Barnets rett til å bli hørt og 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 følger av barnekonvensjonen artikkel 3 og 12, Grunnloven § 104 og forvaltningsloven § 17.

Hensynet til barnets beste er en rettighet, et grunnleggende hensyn og en saksbehandlingsregel. Det betyr at hensynet til barnets beste alltid skal vurderes, og det vil være en saksbehandlingsfeil dersom dette ikke er gjort. For å vurdere hva det enkelte barns beste er, er det nødvendig å undersøke hva barnets syn er. Barnets rett til å bli hørt gjelder uavhengig av alder eller forutsetninger. Når barnet har fylt 12 år skal det legges stor vekt på hva barnet mener, og barn som har fylt 15 år bestemmer selv i spørsmål om utdanning.

### **Enkeltvedtak og saksbehandling**

En avgjørelse av hvilken skole en elev skal gå på og en avgjørelse om spesialundervisning, er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningsloven inneholder ikke konkrete tidsfrister for behandling av saker om enkeltvedtak, men det følger av fvl. § 11a første ledd at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken «uten ugrunnet opphold».

Forvaltningsorganet skal videre opplyse saken så godt som mulig før vedtak treffes, jf. § 17. En del av utredningsplikten er å sørge for at barnet får mulighet til å gi uttrykk for sitt syn.

Enkeltvedtak skal begrunnes og det er krav til begrunnelsens innhold, jf. fvl. §§ 24 og 25. Vedtaket skal inneholde informasjon om de regler og faktiske forhold vedtaket bygger på, og hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for den vurderingen som er gjort. Vurderingen av barnets beste er en sentral del av begrunnelsen for vedtaket.

## **2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner**

Vi har bedt om redegjørelse for hvordan fylkeskommunen og skolene sikrer at elevenes opplæringsstilbud, både hvilket tilbud og hvor det skal gis, avklares så raskt som mulig.

I tillegg har vi bedt om redegjørelse for hvordan fylkeskommunen og skolene sikrer at elevene får uttalt seg om opplæringen, og at hensynet til elevens beste blir vurdert.





Lerberg skole og kompetansesenter (LSK) og Østfold fylkeskommunale skole (ØFS) har ulik praksis i den første fasen etter at eleven blir plassert i institusjon. Begge skolene fatter tidsbegrensede enkeltvedtak om spesialundervisning for de elevene som trenger det, men saksbehandlingstiden, opplysningen av saken og innholdet i vedtakene er ulik. Vi har derfor valgt å omtale skolene hver for seg i dette kapitlet.

### **2.2.1 Nærskole og skolebytte**

#### *Om de fylkeskommunale grunnskolene og enkeltvedtak om plass ved disse*

Dersom eleven skal gå på en annen skole enn nærskolen, må det foreligge et rettslig grunnlag for det. Opplæringsloven inneholder noen få bestemmelser om at eleven kan få deler av opplæringen på et annet sted enn nærskolen. Særsilt språkopplæring og tegnspråkopplæring er eksempler på at opplæringen kan gis på en annen skole enn den eleven til vanlig går på, jf. oppl. §§ 2-6 og 2-8.

Det fremkommer ikke av bestemmelsene om spesialundervisning, men enkeltvedtak om spesialundervisning kan være et rettslig grunnlag for at en elev får hele eller deler av opplæringen på et annet sted enn nærskolen. Eleven får i disse tilfellene opplæring på en alternativ opplæringsarena, men er fortsatt elev ved en skole.

Felles for disse måtene å organisere opplæringen på, er at eleven fortsatt har tilhørighet til nærskolen og en klasse der. Opplæring på de fylkeskommunale grunnskolene innebærer derimot at elevene får all opplæring på et annet sted, i stedet for å gå på nærskolen, og at det er denne skolen eller avdelingen som i sin helhet er ansvarlig for opplæringen.

Ved Lerberg skole og kompetansesenter gis «opplæringen er i små aldersblandete grupper med temabasert undervisning». Skoleavdelingene til Østfold fylkeskommunale skole er omtalt som «et skjermet opplæringstilbud for elever som av ulike årsaker ikke mestrer å gå i nærskolen». Tilbudet ved Østfold er også beskrevet som «et helhetlig spesialpedagogisk opplæringstilbud» som omfatter alle undervisningstimene.

Elevene som går på de fylkeskommunale grunnskolene, får tilrettelagt opplæring ut over det som er vanlig tilpasset opplæring etter opplæringsloven. Opplæringens innhold, og organiseringen av den, gjør at det er en forutsetning at det også foreligger et enkeltvedtak om spesialundervisning for de elevene som skal gå på LSK eller en av avdelingene til ØFS.

Både de tidsavgrensede og de ordinære enkeltvedtakene om spesialundervisning for elevene som går på LSK viser til opplæringsloven § 5-1 om spesialundervisning som hjemmel for vedtaket. I vedtakene som ØFS har fattet er det både vist til § 5-1 om spesialundervisning og § 8-1 om nærskole.

Det er imidlertid ikke riktig at et vedtak om spesialundervisningen er det rettslige grunnlaget for å gjøre unntak fra retten til å gå på nærskolen, slik det fremstår i disse vedtakene. Dersom både avgjørelsen om spesialundervisning og avgjørelsen om skolebytte fattes i ett enkeltvedtak, må det fremkomme tydelig at det er to ulike avgjørelser. Hver av avgjørelsene må ha egen hjemmel,



begrunnelse og klageadgang. Det ene handler om hvilken skole eleven skal gå på, mens det andre handler om hvilket innhold elevens opplæringstilbud skal ha.

Etter vår oppfatning er opplæring på LSK og ØFS å definere som opplæring i egne særskilt tilrettelagte skoler eller avdelinger. I opplæringslovens forstand innebærer plass her et skolebytte, og det må derfor foreligge et enkeltvedtak med hjemmel i § 8-1 tredje ledd.

Etter vår vurdering skulle alle elevene ved de fylkeskommunale grunnskolene hatt enkeltvedtak om skolebytte, i tillegg til enkeltvedtak om spesialundervisning.

#### *Avtaler om gjennomføring av opplæringen*

For elever som fortsetter på hjemskolen eller begynner på institusjonens nærscole, er det kommunen som skolen ligger i, som har ansvaret for gjennomføring av opplæringen. Det er likevel fylkeskommunen som har ansvaret for at elevene får den opplæringen de har krav på. For å sikre dette må fylkeskommunen inngå skriftlige avtaler med den enkelte kommune om det konkrete opplæringstilbudet for elevene som går på nærskolen.

Vi ba både Viken fylkeskommune og alle de fem virksomhetene/skolene som har ansvar for opplæringen til elever i barnevernsinstitusjoner svare på om det foreligger avtaler om gjennomføringen av opplæringen. Vi vil bemerke at virksomhetene svarte svært ulikt på dette spørsmålet.

Vi har fra Viken fylkeskommune mottatt «Avtale mellom Lunner kommune og Viken fylkeskommune om opplæring etter opplæringsloven § 13-2 ved Lunner ungdomsskole og Lunner barneskole». Avtalen regulerer kjøp av opplæringstjenester på de to skolene for elever som bor på institusjon i Lunner kommune. Lunner kommune ligger under ansvarsområdet til Jessheim videregående skole. Vi har ikke mottatt tilsvarende avtaler for noen av kommunene som LSK og ØFS har ansvar for.

I LSK sin lokale rutine for etablering av opplæringstilbud for elever ved hjemskole/nærscole står det at må inngås samarbeidsavtaler med den aktuelle skolen. Vi har mottatt mal for «Avtale om grunnskoleopplæring». Vi har ikke mottatt inngåtte avtaler for noen av elevene som er omfattet av tilsynet.

ØFS har opplyst at det for noen år siden skulle lages en samarbeidsavtale mellom Østfold fylkeskommune og kommunene i Østfold. På grunn av regionreformen ble avtalen ikke inngått, og det har ikke blitt laget noen nye avtaler etter dette. ØFS har uttalt at inntil videre fungerer vedtakene om ressurser som kommunenes betalingsgaranti, og deres rutiner for samarbeid som en avklaring av forventninger og ansvar.

I enkeltvedtak om spesialundervisning som er fattet av ØFS er det et avsnitt om enkelte forhold som fylkeskommunen forventer at nærskolen skal følge opp. Eksempler på dette er å sende inn IOP og årsrapporter, samt bekymring ved skolefravær.

Det er positivt at LSK og ØFS har rutiner som sier noe om samarbeid med nærscole og kommune. Vi ser også av dokumentasjonen vi har mottatt at det i praksis foregår samarbeid med



nærskolene om opplæringen til enkeltelever. De interne rutinene forplikter imidlertid ikke den aktuelle skolen og kommunen som gjennomfører opplæringen. Etter vår vurdering kan derfor ikke disse rutinene og vedtak om refusjon av utgifter erstatte avtaler mellom partene om delegering av det praktiske opplæringsansvaret fra fylkeskommunen til kommunen.

På denne bakgrunn konkluderer vi med at det ikke foreligger skriftlige avtaler om ansvaret for gjennomføringen av opplæringen for elever som går på nærskolen.

#### Tilbakemelding på foreløpig rapport fra fylkeskommunen og vår vurdering

I sin tilbakemelding skrev fylkeskommunen følgende: «I Statsforvalterens konklusjon under punkt 2.2.1 Nærskole og Skolebytte i rapporten vises det til at det ikke foreligger skriftlige avtaler mellom fylkeskommunen og kommunen som regulerer opplæring til elever som går på nærskolen. Lerberg skole og kompetansesenter har slike avtaler, men disse har ved en feil ikke blitt oversendt tidligere. Disse følger nå vedlagt.»

På denne bakgrunn legger vi til grunn at LSK har inngåtte avtaler om gjennomføringen av opplæringen for elever som går på nærskolen. Vi har ikke mottatt tilsvarende avtaler for elever på nærskolen som ØFS har ansvar for. Vi konkluderer derfor med at det ikke foreligger skriftlige avtaler om ansvaret for gjennomføringen av opplæringen for *alle* elever som går på nærskolen.

### **Statsforvalterens konklusjon**

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder enkeltvedtak om skolebytte. Elevene ved de fylkeskommunale grunnskolene skulle hatt enkeltvedtak om skolebytte, i tillegg til enkeltvedtak om spesialundervisning.

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder delegering av ansvaret for å gjennomføre opplæringen. Det foreligger ikke skriftlige avtaler mellom fylkeskommunen og kommunen som regulerer opplæringen for alle elever som går på nærskolen.

## **2.2.2 Tidsavgrensede enkeltvedtak om spesialundervisning**

### **2.2.2.1 Elevene som Lerberg skole og kompetansesenter har ansvar for**

#### *Avklaring av elevenes opplæringstilbud*

LSK opplyser at elevens opplæringstilbud avklares i møte med elev, foresatte, institusjon og barnevernstjenesten ved plassering. I skolens rutine for avklaring av opplæringstilbudet er saksgangen i en avklaringsperiode på ca. to uker fra plassering beskrevet.

Det fremkommer i rutinen at dersom eleven skal fortsette på hjemskolen eller kan begynne på nærskolen, skal eleven begynne uten ugrunnet opphold. Dersom det er usikkert om eleven skal gå på sin hjemskole eller nærskolen, settes avklaringsperioden i gang. I denne perioden skal blant annet informasjon om tidligere skolegang innhentes. I tillegg skal det gjennomføres en



kartlegging og samtaler med eleven for å danne et vurderingsgrunnlag for videre skoletilbud. Elevens opplæringstilbud skal avklares innen to uker etter at avklaringsperioden er igangsatt.

For elevene som LSK har ansvar for, har vi tilstrekkelig dokumentasjon til å undersøke hvor raskt elevenes opplæringstilbud ble avklart i fire av syv saker. Disse fire elevene begynte på LSK, og de fikk tidsavgrenset enkeltvedtak om spesialundervisning etter to til syv dager etter at LSK fikk melding om plassering. Varigheten på vedtakene er mellom to til fire uker. For tre av de fire elevene ble videre skoletilbud bestemt innen én måned ved at elevene fikk sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning. For den fjerde eleven ble det fattet flere tidsavgrensede vedtak om spesialundervisning over en periode på fire måneder.

#### *Innholdet i de tidsavgrensede enkeltvedtakene om spesialundervisning*

I de fire tidsavgrensede vedtakene fremkommer det at elevene skal gå på LSK i noen uker for å «kartlegge og stabilisere skolesituasjonen», og at videre skoletilbud skal drøftes etter utløp av perioden.

Det fremkommer videre opplysninger om undervisningens omfang, hvilke fag den omfatter, hvordan den skal organiseres og at undervisningen skal gis av pedagog. Alle elevene får to klokketimer hver dag alene med lærer, og elevene skal ha «kartleggende undervisning i basisfag». Alle vedtakene er begrunnet med «lang avstand til hjemskolen og plassering i institusjon».

Det fremkommer også at vedtakene er fattet på bakgrunn av samtaler med institusjonen, eleven og/eller barnevernstjenesten. I den ene saken foreligger det i tillegg en sakkyndig vurdering fra elevens hjemkommune. Tre av vedtakene inneholder opplysninger om at det har vært en samtale med eleven, men det fremkommer ikke hva eleven har formidlet.

Ingen av de tidsavgrensede enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvordan hensynet til elevens beste er vurdert.

#### *Vår vurdering av saksbehandlingen*

Vi ser at elevene som LSK har ansvar for får tidsavgrensede enkeltvedtak om spesialundervisning raskt, og alle vedtakene inneholder informasjon om tidsperiode, innhold, omfang og organisering av opplæringen.

Før det blir fattet vedtak skal saken opplyses så langt det er mulig. Når det ikke foreligger sakkyndig vurdering, må vedtaket fattes på grunnlag av andre opplysninger. Selv om vedtakene inneholder informasjon om at det har vært samtaler med institusjonen, eleven og/eller barnevernstjenesten, så inneholder de ikke opplysninger om hvilken informasjon som har fremkommet i samtalen som er gjennomført.

Det er viktig at vedtak fattes raskt, men ut fra innholdet i vedtakene, og øvrig tilsendt dokumentasjon, fremstår det som om sakene ikke er tilstrekkelig opplyst før vedtakene har blitt fattet.



Det skal være hensynet til eleven som er avgjørende for beslutningen om hvor eleven skal gå på skole og hvilket innhold opplæringen skal ha. Selv om vedtakene kun gjelder de første ukene der formålet er å «kartlegge og stabilisere skolesituasjonen» etter plassering, må det gjøres en konkret vurdering ut fra den enkelte elevens behov.

Innholdet i de tidsavgrensede enkeltvedtak til de fire eleven er helt identisk. Etter vår vurdering inneholder vedtakene verken tilstrekkelige opplysninger om de faktiske forhold, eller hvilke hensyn skolen har lagt vekt på ved avgjørelsen om at eleven skal gå på LSK i en avklaringsperiode. Etter vår oppfatning er vedtakene for standardiserte da ingen av de inneholder konkrete og individuelle vurderinger av hva som er den enkelte elevens behov.

Ifølge skolens rutine skal blant annet informasjon om tidligere skolegang innhentes i avklaringsperioden. I den ene saken foreligger det sakkyndig vurdering fra elevens hjemkommune, men det fremkommer ikke informasjon om innholdet i denne, og hva eleven har hatt av tilrettelegging før. Dette vedtaket inneholder nøyaktig de samme opplysningene som for de tre andre elevene.

Det fremkommer ikke av sakens dokumenter hvorfor opplysninger om tidligere skolegang ikke har blitt innhentet fra tidligere skole og/eller PPT i disse sakene. Vi stiller oss undrende til at det ikke var mulig å få tak i informasjon om tidligere skolegang for elevene innen rimelig tid i kartleggingsperioden. Slik vi ser det vil opplysninger om tidligere skolegang være helt essensielt for å opplyse saken før det blir fattet vedtak.

Ingen av de tidsavgrensede vedtakene inneholder heller vurderinger av hensynet til elevens beste. Det er derfor ikke mulig å se om, og eventuelt hvordan, skolen har tatt stilling til og vurdert hensynet til elevens beste. Vi tviler ikke på at skolen i praksis gjør en slik vurdering. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig at vurderingen er gjort, den må fremkomme i vedtaket som en del av begrunnelsen for avgjørelsen om elevens opplæringstilbud.

Innholdet i vedtakene, og den totale saksbehandlingstiden fra plassering til det foreligger et ordinært enkeltvedtak spesialundervisning, fører til at det går nesten én måned før elevene får et annet tilbud enn to timer hver dag alene med lærer. Slik vi ser det kunne bedre opplysning av saken medført at den enkelte eleven kunne fått et bedre tilpasset tilbud og kommet i gang med opplæringen på et noe tidligere tidspunkt.

Vi presiserer at vi ikke har tatt stilling til hva som er det riktige eller beste tilbudet til elevene i disse sakene. Vi vil likevel kommentere at i minst en av sakene er det ut fra dokumentene i saken vanskelig å skjønne hvorfor eleven ikke kunne begynne på institusjonens nærscole. Eleven er motivert for skole, er faglig sterk og følger trinnets kompetansemål, men trenger noe tilpassing med organisering av opplæring i form av tett lærerkontakt og liten gruppe.

For både denne, og de andre elevene, er også «lang avstand til hjemskolen» en del av begrunnelsen for at elevene skal begynne på LSK. Som omtalt under rettslige krav er utgangspunktet at eleven skal gå på institusjonens nærscole dersom eleven ikke kan fortsette på nærskolen til hjemmet. Så vidt vi kan se er reisetiden fra institusjonen til elevenes hjemskole under én time med bil for to av elevene. Dette er mindre enn det som regnes som forsvarlig



reisetid for elever på ungdomsskolen ved beregning av skyss etter opplæringslovens § 7-1. Det er etter vår oppfatning vanskelig å se at reiseveien alene kan begrunne at elevene skal gå på LSK.

Vi understreker at det ikke er adgang til å ha en ordning med at elever i barnevernsinstitusjoner først skal starte opplæringen ved den fylkeskommunale skolen, og at det deretter gjøres en vurdering av om eleven kan gå på nærskolen. Utgangspunktet er at elever i institusjon har rett til å få opplæringen på nærskolen. Dersom eleven ikke skal gå på nærskolen, må det bero på en konkret vurdering av det enkelte barns behov og hva som er til barnets beste. Denne vurderingen må gjøres før eleven tas inn på en fylkeskommunal skole.

### **Statsforvalterens konklusjon**

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder krav til saksbehandlingen i forbindelse med avklaring av elevenes opplæringstilbud.

Sakene er ikke tilstrekkelig opplyst før det blir fattet tidsavgrensede enkeltvedtak om spesialundervisning for elevene som får sitt opplæringstilbud på Lerberg skole og kompetansesenter. Det er ikke foretatt en konkret vurdering av om elevene kan gå på nærskolen før vedtakene blir fattet.

De tidsavgrensede enkeltvedtakene oppfyller ikke forvaltningslovens krav til begrunnelse, og vedtakene inneholder ikke en vurdering av hensynet til barnets beste.

#### **2.2.2.2 Elevene som Østfold fylkeskommunale skole har ansvar for**

##### *Avklaring av elevenes opplæringstilbud*

ØFS opplyser at de senest tre dager etter plassering holder et formøte/oppstartsmøte hvor barnevernstjenesten, institusjonen, eleven, nærskolen/ØFS og PPT deltar. Deretter blir det laget en plan for oppstart og avklaringsperiode. ØFS sin rutine «Fra inntak til vedtak på 3 uker» beskriver hvilke aktiviteter/oppgaver som skal gjennomføres, ansvar og tidsfrister.

Det fremkommer at dersom eleven skal ha ordinær opplæring ved nærskolen skal eleven starte med en gang. Dersom det er uklart om eleven mestrer nærskolen eller trenger spesialundervisning er det en avklaringsperiode på 14 dager før det holdes et «hovedmøte». Her skal det vurderes hva som vil være et forsvarlig skoletilbud for eleven, og det skal legges en plan for videre skoletilbud.

For elevene som ØFS har ansvar for, har vi tilstrekkelig dokumentasjon til å undersøke hvor raskt elevenes opplæringstilbud er på plass i seks av syv saker. En av elevene fortsatte på hjemskolen, fire av elevene begynte på institusjonens nærskole, mens den sjettede begynte på ØFS.

For eleven som begynte på ØFS gikk det tre uker fra melding om plassering til det ble fattet tidsavgrenset enkeltvedtak om spesialundervisning for syv uker. For to av elevene som begynte på institusjonens nærskole gikk det henholdsvis to og tre uker før det blir fattet tidsavgrenset



enkeltvedtak om spesialundervisning. Ett av vedtakene varer i fem uker, og det andre i to måneder.

For de to andre elevene som begynte på institusjonens nærscole gikk det flere måneder fra melding om plassering til det ble fattet tidsavgrenset enkeltvedtak om spesialundervisning. Begge elevene flyttet til institusjon i løpet av sommeren, men opplæringen kom først i gang i november og desember.

#### *Innholdet i de tidsavgrensede enkeltvedtakene om spesialundervisning*

Fire av de seks elevene fikk tidsavgrensede vedtak om spesialundervisning. I vedtakene fremkommer det opplysninger om spesialundervisningens omfang, innhold, organisering og personalets kompetanse. Vedtakene inneholder videre informasjon om bakgrunnen for vedtakene. I to av disse fremkommer også hvilke hensyn som har blitt tatt ved utformingen av elevens opplæringstilbud.

I vedtaket til eleven som begynte på ØFS er det gitt en faglig begrunnelse for hvorfor plass på en av skoleavdelingene var bedre for eleven enn å begynne på institusjonens nærscole. Det fremkommer også hvordan hensynet til eleven, og elevens behov for tilrettelegging av opplæringen, er ivaretatt i forbindelse med utformingen av opplæringstilbudet.

#### *Vår vurdering av saksbehandlingen*

Vi ser at praksisen til ØFS fører til at elevene i de fleste tilfellene får tidsavgrensede enkeltvedtak om spesialundervisning forholdsvis raskt. Etter vår vurdering er det akseptabelt at det brukes to til tre uker for å få på plass et opplæringstilbud etter at fylkeskommunen får melding om at eleven er plassert i institusjon, dersom det er nødvendig ut fra elevens situasjon.

I disse ukene innhentes det nødvendig informasjon om eleven og tidligere skoletilbud, og det holdes møte med relevante instanser for å avklare videre skoletilbud. Av møtoreferater og innholdet i vedtakene, ser vi at barnevernstjenesten, institusjonen, tidligere skole, aktuell nærscole og fylkeskommunal PPT utveksler informasjon. Ut fra sakenes dokumenter mener vi at sakene er tilstrekkelig opplyst før vedtakene blir fattet.

Informasjonen som er innhentet er til dels gjengitt i vedtakene, og informasjonen er brukt som begrunnelse for hvilket opplæringstilbud elevene skal ha.

Vurderingen av barnets beste er en sentral del av begrunnelsen for vedtaket. I enkelte vedtak ser vi at opplæringstilbudet er begrunnet ut fra elevens behov. Likevel fremkommer det ikke tydelig nok i alle vedtakene hvor stor vekt skolen har lagt på elevens syn, og hvordan de har vektlagt andre forhold. Som en følge av dette er ikke kravet om vurdering av hensynet til elevens beste tilstrekkelig ivaretatt i alle vedtakene. Vedtakene er etter vår vurdering derfor ikke godt nok begrunnet.

For to av elevene mener vi at det har tatt for lang tid å få på plass et opplæringstilbud. Begge elevene flyttet til institusjonen i løpet av sommerferien, men ØFS fikk først melding om



plasseringen ved skolestart i august. I sakenes dokumenter fremkommer det at ulike løsninger for skole diskuteres og prøves ut i løpet av høsten og vinteren.

I den ene saken ser vi at det først i oktober blir drøftet opplæringstilbud for eleven, og hvor eleven skal gå på skole. Det fremkommer i et av referatene fra samarbeidsmøte at det ved skolestart var uklart hvor eleven skulle bo fremover, så «(...) oppstart av skolen ble satt litt på vent».

Vi har forståelse for at det kan være vanskelig å finne et opplæringstilbud til elever hvor bo- og omsorgssituasjon er uavklart, og hvor elevene i tillegg har sosiale og/eller psykiske helseutfordringer. Elever i barnevernsinstitusjoner er en svært sårbar elevgruppe, og jo lenger tid det går uten opplæring, jo større kunnskapshull vil eleven få og jo vanskeligere er det å gjenoppta skolehverdagen. I de tilfellene der det er uavklart hvor eleven skal bo bør man tilstrebe at eleven fortsetter på nærskolen til hjemmet i de tilfellene det er praktisk mulig. Det er også faglig enighet om at dette som oftest er det beste for eleven.

Felles for de to sakene er at elevene har mye fravær, ikke er motivert for eller motsetter seg opplæring og har uavklart bo- og omsorgssituasjon. For begge elevene ble løsningen etter hvert hjemmeundervisning, det vil si opplæring på institusjonen av ansatte på institusjonens nærskole. Begge elevene blir også relativt raskt henvist til PPT etter plasseringen, men PPT venter med å utarbeide sakkyndige vurderinger til det er avklart hvilken skole elevene skal gå på. Dette fører til at elevene verken får tidsavgrenset eller ordinært enkeltvedtak om spesialundervisning før i november og desember, selv om de frem til det har et svært redusert skoletilbud.

Selv om sakkyndig vurdering som hovedregler skal skrives med utgangspunkt i et bestemt skoletilbud, mener vi at elevene i disse tilfellene kunne fått en sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning tidligere, for eksempel med en plan for å få eleven i gang med, og å motivere for, opplæring. Alternativt kunne fylkeskommunen på et tidligere tidspunkt fattet et midlertidig vedtak om spesialundervisning, uten sakkyndig vurdering, men i samråd med fylkeskommunal PPT.

Forvaltningslovens krav er at saker skal forberedes og avgjøres «uten ugrunnet opphold». Begrepet «uten ugrunnet opphold» er skjønnsmessig. Hva som er forsvarlig saksbehandlingstid, vil blant annet variere ut fra hva slags type sak det gjelder og hvor viktig saken er for den det gjelder. Etter vår vurdering er det ikke forsvarlig saksbehandlingstid for disse to elevene.

På denne bakgrunn konkluderer vi med at ikke alle elevene som ØFS har ansvar for får et opplæringstilbud innen rimelig tid.

Videre ser det i disse to sakene ut som om ansvaret for å avklare hvilken skole eleven skal gå på i stor grad overlates til barnevernstjenesten. Det fremkommer av referatene at barnevernstjenesten skal undersøke om eleven fortsatt har skoleplass i hjemkommunen, søke om plass eller «melde eleven inn» på skolen før fylkeskommunen/ØFS kan fatte enkeltvedtak om spesialundervisning.

Vi vil understreke at det er fylkeskommunen som har plikt til å oppfylle retten til opplæring, og det kan ikke overlates til barnevernstjenesten å avklare hvor opplæringen skal gis, og innholdet i





den. Det er derfor viktig at fylkeskommunen, PPT og virksomhetene/skolene som Viken har delegert opplæringsansvaret for elever i barnevernsinstitusjoner til, er godt kjent med regelverket slik at uklartheter om ansvarsforhold ikke forsinket eller hindrer arbeidet i å raskt finne gode opplæringstilbud til disse elevene.

### **Statsforvalterens konklusjon**

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder å opplyse sakene så godt som mulig før skolen fatter tidsavgrensede enkeltvedtak om spesialundervisning.

Det rettslige kravet er delvis oppfylt når det gjelder krav til begrunnelse av enkeltvedtakene, men vedtakene mangler en vurdering av hensynet til elevens beste.

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder saksbehandlingstid. Alle elevene får ikke avklart opplæringstilbudet innen rimelig tid.

## **3 Sakkyndige vurderinger**

### **3.1 Rettslige krav**

#### ***Saken skal være tilstrekkelig opplyst før PP-tjenesten skriver sakkyndig vurdering***

*PPT skal innhente uttalelser fra eleven og foreldrene når de utreder og vurderer behovet for spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 12.*

*På bakgrunn av informasjonen og materialet som kommer fra skolen, må PPT vurdere om det er nødvendig å innhente flere opplysninger, og om de skal gjøre egne undersøkelser, jf. opplæringsloven § 5-3 og forvaltningsloven § 17. Innhenting av informasjon kan omfatte både forhold knyttet til den enkelte eleven og opplæringssituasjonen. PPT må samarbeide med skolen i forbindelse med dette.*

#### ***Krav til innholdet i de sakkyndige vurderingene***

*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.*

*Den sakkyndige vurderingen skal kunne ut i en skriftlig tilråding fra PPT til skolen, og den sakkyndige vurderingen skal være klar, tydelig og den må være individualisert. Den sakkyndige vurderingen må være utfyllende både når det gjelder utredninger og tilråding. Det er viktig at det er enkelt for skolen å se de faglige vurderingene som ligger til grunn for den sakkyndige vurderingen, slik at den kan brukes som grunnlag for enkeltvedtaket. Den sakkyndige vurderingen må også være utformet slik at både skolen og foreldrene/eleven forstår innholdet i den.*



*Den sakkyndige vurderingen må også være klar og tydelig på hva som er et forsvarlig opplæringstilbud for eleven, og så konkret som mulig. En sakkyndig vurdering som er så generell at det er vanskelig for skolen å finne en utredning og tilråding knyttet til hva slags tilrettelegging den enkelte eleven har behov for, er en ufullstendig rapport.*

*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, inkludert om eleven skal gå på alternativ opplæringsarena*
- *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. Barnets eget syn skal også tillegges behørig vekt i samsvar med alder og modenhet. Den sakkyndige vurderingen skal vise hvordan PPT har vektlagt synspunktene deres.*

## **3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner**

Viken fylkeskommune har som nevnt valgt å organisere sin PP-tjeneste i ulike regioner. Vi ser at det er to avdelinger i PPT som har utredet elevene i vårt tilsyn. Disse to avdelingen bruker hver sine maler og har hver sine måter å skrive sakkyndig vurderinger på. Vi har derfor valgt å behandle disse hver for seg.

### **3.2.1 Sakkyndige vurderinger - Viken PPOT Nedre Buskerud**

Vi har mottatt til sammen ni sakkyndige vurderinger for de syv elevene vi valgte ut som LSK har ansvar for.

Alle de sakkyndige vurderingene er i hovedsak mellom en til to sider, og de inneholder kort informasjon under hver overskrift. Det gjelder uansett om elevene er nye for PPT eller om eleven har vært kjent hos PPT i flere år.

*Opplyse saken og utrede elevens lærevansker, og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen*

Fire av de syv sakkyndige vurderingene viser til tidligere sakkyndige vurderinger og/eller informasjon fra tidligere skole, men informasjon fra disse er kun gjengitt kort med noen få setninger i de sakkyndige vurderingene.



I flere av sakene viser PPT til LSKs avklaringsrapport fra kartleggingsperioden. Det fremkommer imidlertid lite konkret om hva kartleggingsperioden viste.

Det er også lite informasjon om PPTs egne utredninger, kartlegginger og observasjoner. I kun en av sakene kommer det frem at PPT har observert eleven. Beskrivelsene er generelle, for eksempel at eleven er faglig sterk eller at eleven trives best med praktiske fag og synes teoritunge fag som norsk, engelsk og matematikk er utfordrende. Etter Statsforvalterens vurdering er informasjonen som PPT bygger sakkyndig vurdering på svært kort og mangelfull.

I alle de sakkyndige vurderingene oppsummerer PPT kort ulike forhold som påvirker elevens opplæring. Dette kan for eksempel være oppsummering av skolehistorikk, diagnoser og bo- og livssituasjon. Andre eksempler er om eleven er motivert for skole, hvilke fag eleven liker, om eleven er faglig sterk, eller om det er faglige utfordringer.

Etter Statsforvalterens vurdering er ikke de sakkyndige vurderingene tilstrekkelig opplyst, og vi mener at elevens lærevansker og andre forhold blir for kort og overflatisk beskrevet. Det fremkommer svært lite konkret informasjon om hvilke særlige vansker og behov som eleven har, og som er av betydning for elevenes læring og utvikling. Informasjonen om elevens faktiske kompetanse, både hvilke styrker og utfordringer som eleven har er også mangelfull. Dette gjelder både elever som er nye for PPT og elever som PPT har kjent over lenger tid.

#### *Utrede utbytte av og muligheter innenfor ordinær opplæring, samt anbefale hvordan skolen kan tilpasse den ordinære opplæringen for eleven*

For noen av elevene fastslår PPT kun at eleven ikke har utbytte av det ordinære opplærings-tilbudet uten at dette blir utdypet nærmere.

I de øvrige sakkyndige vurderingene skriver PPT kort hvorfor eleven har behov for et helhetlig spesialpedagogisk tilbud, som for eksempel et læringsmiljø med få elever og tett oppfølging.

I en av de sakkyndige vurderingene ser vi at PPT vurderer at eleven vil ha utbytte av et ordinært opplæringstilbud dersom eleven får tilrettelegging og oppfølging, samt spesialundervisning i matte og norsk. Likevel vurderer PPT at på grunn av usikker bosituasjon vil det være fornuftig og forsvarlig at eleven fortsetter på LSK, og ikke begynner på nærskolen. Det fremkommer imidlertid ikke av sakkyndig vurdering hvorfor det ikke ble anbefalt tilpasninger innenfor ordinær opplæring på nærskolen i utgangspunktet.

I sakkyndig vurdering for en av elevene som går på ordinær skole skriver PPT at eleven fortsatt trenger helhetlig spesialpedagogisk tilbud med tett oppfølging av voksne hele dagen, ikke minst faglig. Samtidig har eleven behov for at tiden i samlet klasse øker, særlig med tanke på sosial læring. PPT vurderer at det bør være et mål å øke antall timer i klassen. Det omtales ikke hvordan skolen kan tilpasse den ordinære opplæringen for eleven.

Vi ser at PPT i alle de sakkyndige vurderingene konkluderer med at eleven ikke har utbytte av ordinær opplæring, og at noen også har en kort begrunnelse for dette. Etter vår vurdering er det imidlertid ingen av de sakkyndige vurderingene som i tilstrekkelig grad utreder om eleven har



muligheter innenfor ordinær opplæring og eventuelt hvordan skolen kan tilpasse ordinær opplæring for eleven.

#### *Anbefale antall timer spesialundervisning eleven bør ha i de aktuelle fagene*

I alle de sakkyndige vurderingene står det totale omfanget av spesialundervisningen som eleven skal få oppgitt i årstimer. For en av elevene står det ikke antall timer eleven skal ha spesialundervisning, men at eleven skal ha spesialundervisning i hele opplæringstilbudet.

Alle elevene får spesialundervisning i alle timer. Noen elever får anbefalt færre timer med spesialundervisning enn full uke, men for disse elevene anbefales det også å redusere opplæringen totalt.

For elevene som skal ha færre timer opplæring enn fag- og timefordelingen fremkommer det ikke av sakkyndig vurdering hvor mange timer eleven skal ha av hvert fag, eller om alle fagene i fag- og timefordelingen skal reduseres likt.

PPT skiller også i de sakkyndige vurderingene på om eleven skal ha opplæring med pedagog og/eller assistent, og det presiseres hvor mange timer eleven skal ha med henholdsvis pedagog og assistent. Det står imidlertid ikke hvilke fag pedagog skal brukes i, og i hvilke fag det skal brukes assistent.

Etter vår vurdering kommer det totale omfanget av spesialundervisningen tydelig frem i alle sakkyndige vurderingene, men det er ikke en klar og tydelig anbefaling av antall timer fordelt på fag når eleven skal ha redusert omfang av opplæringen. Det fremkommer heller ikke klart og tydelig hvordan timene med pedagog og assistent skal fordeles mellom fag.

#### *Anbefale hvordan skolen bør organisere spesialundervisningen, inkludert om eleven skal gå på en alternativ opplæringsarena*

De sakkyndige vurderingene omtaler i liten grad organiseringen av spesialundervisningen. Fem av de syv elevene får all sin opplæring ved Lerberg, hvor opplæringen er organisert i små grupper. For en av disse elevene blir det også presisert at det anbefales individuell oppfølging i fag, men med mulighet for å jobbe i gruppe der det er hensiktsmessig. Etter vår vurdering er dette tilstrekkelig dersom de ikke skal ha annen organisering enn opplæring i gruppen de er i.

I sakkyndig vurdering for en elev står det videre at eleven kan ha nytte av å kunne kombinere skole og aktivitet/praksis. PPT tilrår derfor at skolen lager en plan sammen med eleven hvor eleven har en annen aktivitet for eksempel to dager i uken og skole resten av uken. Det er ikke klart hva denne aktiviteten/praksis innebærer, eller hvilke fag disse skal brukes til.

For den ene av de to elevene som får opplæring i ordinær skole er det anbefalt både eneundervisning og opplæring i klassen, uten at det presiseres hvor mye som skal være av hva. Likevel er det begrunnet at eleven har behov for tett oppfølging og lærer best alene, men at eleven også har behov for og ønske om å være sammen med klassen.



For en annen elev som får opplæringen sin på nærskolen/hjemskolen står det at organiseringen kan være fleksibel og praksisrettet med et opplegg som eleven har sterk interesse for. Videre anbefaler PPT at dette kan videreføres inn i undervisningen i klassen, enetimer/mindre grupper der det er hensiktsmessig. Heller ikke her fremgår det hva praksisen skal bestå i, hvor den skal være og i hvilket omfang.

Etter Statsforvalterens vurdering gir ikke PPT tydelig anbefaling i alle sakkyndige vurderinger av hvordan spesialundervisningen skal organiseres, og hvilket tilbud eleven skal ha på andre arenaer enn skolen.

#### *Utrede og anbefale hva som er elevens realistiske opplæringsmål*

Målene for alle elevene i de sakkyndige vurderingene omtales svært generelt, og det skilles i liten grad mellom fag. For elevene som skal følge trinnets mål står det kun en setning om dette. Det står ingenting om hvilken kompetanse det er realistisk at eleven kan oppnå.

Når det gjelder elevene som ikke skal følge trinnets kompetansemål skilles det ikke på fag, og det blir omtalt helt generelt hvilke trinn eleven skal følge. Et eksempel er en elev som har to sakkyndige vurderinger. Den ene er fra desember 2019 og er skrevet kort tid etter skolestart på LSK. PPT skriver at på grunn av mange skolebytter og mye fravær tidligere, er det vanskelig å forutsi elevens faglige nivå. PPT anbefaler her at målene bør hentes fra lavere trinn for en periode i de fagene der det er faglige hull eller mangler, uten at det blir presisert nærmere.

I april 2021 får eleven ny sakkyndig vurdering. Denne er nesten tilsvarende som sakkyndig vurdering fra desember 2019, men PPT skriver her at målene hentes fra 4 og 5 trinn. Det fremkommer imidlertid ikke hvilke fag som skal hentes fra 1-4. trinn og hvilke som skal hentes fra og 5-7. trinn, og hvilke mål eleven skal ha.

Et annet eksempel er en elev som går på en ordinær skole (nærskole til institusjonen). Denne eleven har PPT og skolen kjent siden 2015. I juni 2019 skriver PPT ny sakkyndig vurdering. Denne sakkyndige vurderingen viser til sakkyndig vurdering fra 2015, og det anbefales at opplegget videreføres. Under realistiske opplæringsmål skriver PPT at det fortsatt er vanskelig å si i hvilken grad eleven vil mestre å følge trinnets mål i alle fag, men at de fagene hvor skolen ser god utvikling og økt mestring bør det være et mål så langt som mulig å tilnærme seg målene for trinnet. Det blir ikke presisert i hvilke fag og hvilke mål PPT mener her.

Etter Statsforvalterens vurdering er alle de sakkyndige vurderingene fra PPOT Nedre Buskerud mangelfulle når det gjelder å gjøre rede for og anbefale hva som er elevens realistiske opplæringsmål.

Dette gjelder både for elevene som er nye for PPT, men også elever som PPT har kjent over lenger tid.



*Anbefale hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud for eleven, vise hva som er til elevens beste og hvordan PPT har vektlagt synspunktene til eleven*

Utredning og anbefaling av hva som vil gi et forsvarlig opplæringstilbud skal vise et helhetsperspektiv på opplæringen. Anbefaling om realistiske opplæringsmål og den organisatoriske gjennomføringen av opplæringen er en del av vurderingen av hva som gir et forsvarlig opplæringstilbud. En vurdering av hva som er barnets beste er også en del av dette.

Etter vår vurdering inneholder alle de sakkyndige vurderingene en kort omtale av hva PPT vurderer at vil være et forsvarlig opplæringstilbud for eleven under overskriften «Tiltak som gir et forsvarlig opplæringstilbud». For flere av elevene er det her det blir anbefalt at eleven får opplæringen ved LSK. Andre forhold, som for eksempel at eleven har behov for tett oppfølging, tydelige og forutsigbare rammer og få personer å forholde seg til blir også anbefalt her. For enkelte elever fremkommer det også anbefalinger om å finne motiverende tema og å ta utgangspunkt i noe eleven interesserer seg for.

I noen sakkyndige vurderinger finner vi informasjon som viser hva PPT vurderer vil gi forsvarlig opplæringstilbud og hva som er elevens behov også under andre overskrifter. Alle disse forholdene er imidlertid svært kort beskrevet, som for eksempel at eleven har behov for «*Tett oppfølging faglig og sosialt, relasjonsskapende arbeid mellom lærer og elev og tydelighet i skolens forventninger til oppmøte og innsats bør være viktige deler av elevens opplæringstilbud. Det tas utgangspunkt i elevens mestringsnivå i de ulike fagene*».

Som vi har konkludert med over er de sakkyndige vurderingene svært korte og inneholder lite informasjon på mange av punktene i utredningen. Særlig gjelder dette informasjon om elevens realistiske opplæringsmål. Etter en samlet vurdering inneholder de sakkyndige vurderingene heller ikke en konkret og tydelig anbefaling av hva som vil være 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. Den sakkyndige vurderingen skal vise hvordan PPT har vektlagt elevens synspunkter. Vi ser at PPT i noen av sakene har hatt samtaler med eleven, eller innhentet elevens syn fra andre. Likevel fremkommer det ikke av de sakkyndige vurderingene hvordan PPT har tatt hensyn til elevens syn. Det fremkommer derfor heller ikke hvor stor vekt PPT har lagt på elevens syn, og hvordan de har vektlagt andre forhold i utredning og anbefaling av hva som er et forsvarlig opplæringstilbud. Som en følge av dette er ikke kravet om vurdering av elevens beste tilstrekkelig ivaretatt.

### **3.2.2 Sakkyndige vurderinger – Viken PPTvgo Østfold**

Vi har mottatt til sammen åtte sakkyndige vurderinger for de syv elevene vi valgte ut som ØFS har ansvaret for.

Alle de sakkyndige vurderingene for disse elevene er mellom tre til fire sider, og de ser i hovedsak ut til å følge samme maloppsett – med noen tilpasninger i overskriftene.



*Opplyse saken og utrede elevens lærevansker, og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen*

I alle de sakkyndige vurderingene vi har mottatt har PPT oppsummert hva som er grunnlaget for den sakkyndige vurderingen. Eksempler på dette er rapport fra avklaringsperioden, henvisning fra skolen, referater fra samarbeidsmøter, dokumentasjon fra PPT hjemkommune eller tidligere sakkyndige vurderinger, dokumentasjon fra BUP, samt uttalelse fra nærskolen.

Alle de sakkyndige vurderingene inneholder også en oppsummering av bakgrunnsinformasjon og elevens læringsforutsetninger. PPT skriver på dette punktet om ulike ting slik som boforhold, elevens skolehistorikk og -erfaringer, samt oppsummering av resultater av tester som er gjort tidligere, samt eventuelle diagnoser/sykdommer. Det fremkommer ikke i noen av de sakkyndige vurderingene at PPT har gjort egne tester, kartlegginger og/eller observasjoner.

I utredning av elevens lærevansker og andre viktige forhold skal PPT se på elevens kompetanse – både sterke og svake sider. Elevens utviklingspotensial og utviklingsmuligheter er også en del av dette. Selv om de sakkyndige vurderingene oppsummerer informasjon om elevens lærevansker og andre forhold til en viss grad, så er elevens styrker og utfordringer etter vår vurdering svært kort behandlet og ikke tilstrekkelig utredet.

Etter Statsforvalterens vurdering opplyser PPT saken før de skriver sakkyndig vurdering. PPT oppsummerer elevens lærevansker og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen, men de utreder ikke disse forholdene i tilstrekkelig grad.

*Redegjøre for utbytte av og muligheter innenfor ordinær opplæring, samt anbefale om hvordan skolen kan tilpasse den ordinære opplæringen for eleven*

Flesteparten av de sakkyndige vurderingene som vi har sett på har et punkt som heter «Elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet». I fem av de sakkyndige vurderingene viser PPT til inntaksmøter og/eller dokumentene i saken under dette punktet, og de konkluderer med at eleven har behov for et stabilt spesialpedagogisk skoletilbud i et skjermet miljø. Dette er i hovedsak elever som skal ha sitt opplæringstilbud ved en av avdelingene til ØFS.

I sakkyndig vurdering for to av elevene er det ikke et eget punkt som heter «Elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet». Disse elevene får anbefalt at opplæringen skal foregå hjemme. Her står det kun standardtekst om at elevene ikke har utbytte av ordinær opplæring eller tilpasset opplæringen innenfor ordinære tilretteleggingstiltak og derfor behov for spesialundervisning.

I alle de sakkyndige vurderingene konkluderer PPT med at eleven ikke har utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. De fleste gjør også kort rede for hvorfor eleven ikke kan få utbytte av det ordinære opplæringstilbudet og at eleven har behov for spesialundervisning.

Vi ser at PPT henter informasjon fra tidligere skolegang og utredninger, og beskriver elevens behov og lærevansker. PPT skriver imidlertid ikke tydelig om elevens muligheter innenfor ordinær opplæring, selv om vi kan se at elevens utfordringer og behov ligger til grunn for konklusjonen om at eleven ikke har utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.



Utredningen av elevens utbytte av opplæringen og muligheter innenfor ordinær opplæring må imidlertid vurdere opplæringstilbudets innhold, metoder og organisering. Utbyttet må sees i forhold til den kompetansen som kan forventes etter læreplanen. Utredningen bør også klargjøre hvilke områder eleven ikke har utbytte og hvor omfattende vanskene er. Etter vår vurdering gjøres ikke dette i tilstrekkelig grad.

På bakgrunn av dette konkluderer vi med at PPT ikke utreder i tilstrekkelig grad elevens utbytte og hvilke muligheter eleven har innenfor den ordinære opplæringen. Dette gjelder også å anbefale hvordan skolen kan tilpasse den ordinære opplæringen for eleven.

*Anbefale antall timer spesialundervisning eleven bør ha i de aktuelle fagene, samt anbefale hvordan skolen bør organisere spesialundervisningen, inkludert om eleven skal gå på en alternativ opplæringsarena*

Alle elevene har spesialundervisning i alle timer, og noen også friminutt. Dette kommer frem i alle de sakkyndige vurderingene.

I noen sakkyndige vurderinger fremkommer det ikke om det er assistent eller pedagog som skal gi opplæringen. Her legger vi til grunn at det er pedagoger som gir opplæringen.

I disse sakkyndige vurderingene anbefales det at timene skal organiseres hovedsakelig i enetimer. I tillegg anbefales det at noe av opplæringen er i liten gruppe. Det fremkommer ikke hvor mye av opplæringen som skal være i mindre grupper. Det kommer heller ikke frem i hvilke fag gruppetimene skal brukes.

For noen av elevene blir det anbefalt at eleven skal ha både assistenttimer og pedagogtimer, og antallet timer presiseres på hver. Her blir det også presisert hvor mange av assistenttimene som skal brukes til oppfølging i friminutt. Det fremkommer imidlertid ikke hvilke fag eleven skal få oppfølging av assistent i, og i hvilke fag eleven skal få opplæring av pedagog.

PPT skriver i disse sakkyndige vurderingene hvor mange av lærertimene som skal gis i liten gruppe og hvor mange som skal gis som enetimer. Det fremkommer imidlertid ikke hvilke fag gruppetimene og enetimene skal brukes i.

I noen sakkyndige vurderinger anbefaler PPT at opplæringen varierer mellom teoriundervisning og opplæring på skolens ulike praktiske arenaer. Det fremkommer imidlertid ikke tydelig hva de praktiske arenaene skal være, hvor mye og i hvilke fag de skal brukes.

For elever som skal ha færre timer enn det som følger av fag- og timefordelingen fremkommer det ikke av sakkyndig vurdering hvor mange timer eleven skal ha av hvert fag, eller om alle fagene skal reduseres likt.

Etter vår vurdering er det ikke tydelig i alle de sakkyndige vurderingene antall timer spesialundervisning eleven skal ha fordelt på fag når eleven skal ha redusert omfang av opplæring. Det er heller ikke tydelig hvordan timene med pedagog og assistent skal fordeles mellom fag. PPT gir ikke alltid tydelig anbefaling av hvordan spesialundervisningen skal organiseres, og hvilket tilbud eleven skal ha på andre arenaer enn skolen.





### *Utrede og anbefale hva som er elevens realistiske opplæringsmål*

I alle de sakkyndige vurderingene står det følgende standardtekst under «Innhold»: «PPT vil anbefale med bakgrunn i elevens utfordringer og behov at det i opplæringen vektlegges styrking av sosial kompetanse. Ferdigheter av betydning kan være samarbeid, selvhevdelse, selvkontroll, empati og ansvarlighet.

*Det er viktig at elevens målsettinger knyttes opp mot læreplanene i kunnskapsløftet- Dette må inngå i IOP og er av betydning for å kunne evaluere elevens utbytte av opplæringen og progresjon og videre spesialpedagogiske tiltak».*

Utover dette er det lite informasjon om kompetansemål. For mange av elevene vet ikke PPT hvilket faglig nivå eleven er på, og det fremgår at det er vanskelig å kartlegge. For noen elever står det at eleven har faglige hull, og må følge mål fra lavere trinn. Det skiller imidlertid ikke på fag, og det fremgår ikke hvilke trinn PPT vurderer at eleven skal følge i de ulike fagene. Det står ingenting om hvilken kompetanse det er realistisk at eleven kan oppnå.

For noen av elevene blir det presisert at undervisningen bør ta utgangspunkt i noe som eleven er interessert i og motivert for. For enkelte elever blir det også nevnt enkelt fag, som for eksempel at det bør satses primært på norsk, engelsk og samfunnsfag.

Etter Statsforvalterens vurdering blir realistiske opplæringsmål for generelt omtalt. Kravet til å utrede og anbefale hva som er elevens realistiske kompetansemål er ikke oppfylt.

### *Anbefale hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud for eleven, vise hva som er til elevens beste og hvordan PPT har vektlagt synspunktene til eleven*

En av delene i de sakkyndige vurderingene har overskriften «PPTs tilråding». Her tar PPT stilling til om eleven har utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Videre omtales avsnittene om innhold, omfang og organisering (se avsnittene over).

Under hver av disse kommer PPT også med korte anbefalinger om opplæringen, og forhold som er viktige for eleven, selv om PPT ikke bruker begrepet forsvarlig opplæringstilbud. Eksempler på dette er at PPT skriver at eleven er sårbar for at nye voksenpersoner kommer inn i livet for en kort periode og så forsvinner. Eleven trenger derfor størst mulig grad av stabilitet og forutsigbarhet i relasjoner, aktiviteter og rutiner. For en annen elev fremkommer det at IOP må vektlegge og bygge trygge læringsrammer, trene på sosial kompetanse og kartlegge og observere eleven faglig.

De sakkyndige vurderingene for den ene eleven har imidlertid noe mer konkrete anbefalinger om tiltak eller pedagogiske tilnærminger til eleven. Her er det mer konkrete tiltak og anbefalinger om hvordan de voksne skal møte eleven, og hvordan skolen bør jobbe med traumbasert omsorg og bruke atferdspedagogiske prinsipper. Disse anbefalingene er i all hovedsak en oppsummering av anbefalingene fra sakkyndig vurdering som var skrevet for den tidligere skolegang av PPT i hjemkommunen til eleven.



Som vi har konkludert med over er de sakkyndige vurderingene ikke godt nok utredet, og anbefalingene er ikke utfyllende nok, spesielt når det gjelder innholdet i elevenes opplæringstilbud. Selv om PPT viser til hva elevens behov er for mange av elevene utreder og anbefaler de ikke i tilstrekkelig grad hva som vil gi elevene et forsvarlig opplæringstilbud.

Vi ser at PPT i de fleste sakene har hatt samtaler med eleven, eller innhentet elevens syn fra andre. Vi ser også at det i de fleste sakkyndige vurderingene er følgende standardtekst: «PPTvgo har i denne tilrådingen lagt vekt på elevens rett til å bli hørt (jf. FNs barnekonvensjon artikkel 12). Videre har PPTvgo gjort en skjønnsmessig vurdering av hva som er elevens beste (jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3).» Vi ser også at elevens behov og utfordringer ligger til grunn for tilrådingen.

Etter vår vurdering er ikke dette tilstrekkelig. Når PPT skal ta stilling til hva som er elevens beste må de også vise hvor stor vekt det er lagt på elevens syn i utredning og anbefaling av hva som er et forsvarlig opplæringstilbud. Det må også fremkomme hvordan det er vektlagt andre forhold. På bakgrunn av dette vurderer vi at det rettslige kravet ikke er oppfylt.

Etter Statsforvalterens vurdering er det rettslige kravet ikke oppfylt når det gjelder å utrede og anbefale hva som er forsvarlig opplæringstilbud, herunder å vurdere barnets beste.

### **3.2.3 Oppsummering**

Etter Statsforvalterens vurdering er ikke de sakkyndige vurderingene tilstrekkelig utfyllende når det gjelder utredninger og tilrådingen. Vi mener at PPT ikke har gjort en tilstrekkelig selvstendig vurdering av elevenes kompetanse og hva som er et forsvarlig opplæringstilbud i de sakkyndige vurderingene. Det fremstår som om PPT overlater til skolene å gjøre denne vurderingen. PPT sine vurderinger av elevenes utviklingsmuligheter og realistiske opplæringsmål er mangelfulle, og det er samme tiltak og tilpasninger som kan gjøres for å forsøke å gi et forsvarlig opplæringstilbud.

Det er forståelig at det er utfordrende for PPT å skrive en grundig sakkyndig vurdering, med en klar og tydelig anbefaling for en ny elev som er plassert i en barnevernsinstitusjon på kort varsel. Mange av elevene har mange skolebytter og har faglige hull. Mange av elevene har også komplekse livssituasjoner, diagnoser og utfordringer som vanskeliggjør læring og kartlegging.

Likevel stiller vi spørsmål ved at ingen av elevene vi har sett på kunne fått mer utfyllende sakkyndige vurderinger på flere områder. Noen av elevene har bodd lenge på institusjonen og andre har grundige sakkyndige vurderinger fra hjemkommunen. Heller ikke disse er mer utfyllende. Det viktig at PPT henter inn og bruker den informasjonen som finnes fra for eksempel tidligere skoler, kartlegging fra nåværende skole eller lignende og forsøker å gjøre en sammenfattende utredning av den informasjonen som faktisk foreligger.

Etter vår vurdering inneholder de sakkyndige vurderingene heller ikke tilstrekkelige opplysninger om hvordan hensynet til barnets beste er vurdert og vektlagt. 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. Det må imidlertid fremkomme i den



sakkyndige vurderingen hvordan hensynet til elevens beste er vurdert, og hvordan det er tatt hensyn til ved vurderingen av hva som vil gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud.

Dette er en svært sårbar elevgruppe hvor elevene kan være lite motivert og mottakelig for skole og opplæring. Selv om skolen har god kompetanse på utfordringer som denne gruppen elever har, er det etter vår vurdering ekstra viktig at PPT skriver sakkyndige vurderinger som skolene kan bruke i sitt arbeid med elevene. Vi gjør oppmerksom på at PPT også skal ha kompetanse på ufrivillig skolefravær og manglende motivasjon, samt ulike diagnoser som for eksempel ADHD, Tourettes og autisme. De sakkyndige vurderingene kan også gi anbefalinger om hvordan skolen skal møte elever med disse utfordringene og jobbe med dette. Dersom PPT trenger bistand til elever med komplekse og sammensatte vansker, kan de få det fra for eksempel Statped og BUP.

### **Statsforvalterens konklusjon**

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder å:

- opplyse sakene så godt som mulig før PPT utarbeider sakkyndige vurderinger.
- gjøre rede for elevens lærevansker, og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
- gjøre rede for hvilket utbytte eleven får av den ordinære opplæringen
- gjøre rede for hvilke muligheter eleven har innenfor den ordinære opplæringen, og anbefale 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 fagene
- anbefale hvordan skolen bør organisere spesialundervisningen, inkludert om eleven bør gå på alternativ opplæringsarena
- anbefale eventuelle andre tilpasninger eleven trenger for å få et forsvarlig opplæringstilbud
- vurdere hensynet til barnets beste

## **4 Enkeltvedtak om spesialundervisning og fritak fra opplæringsplikten**

### **4.1 Rettslige krav**

#### ***Innholdet i enkeltvedtakene***

*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*

*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.*

*Vedtak 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.*

*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.*

### **Opplyse saken før vedtak fattes**

*Dersom utredningen eller anbefalingen i den sakkyndige vurderingen er mangelfull, eller det mangler andre opplysninger i saken, skal den som fatter vedtak be PPT eller andre om supplerende opplysninger, jf. forvaltningsloven § 17.*

### **Fritak fra opplæringsplikten**

*Elever som har spesialundervisning, skal ha det samme totale undervisningstimetallet som andre elever, jf. § 5-1 andre ledd. Dersom hensynet til eleven tilsier det, kan eleven helt eller delvis fritas fra opplæringsplikten. Dette følger av § 2-1 fjerde ledd. Det må i så fall foreligge en sakkyndig vurdering og skriftlig samtykke fra foreldrene eller andre med foreldreansvar, og det må fattes et enkeltvedtak om fritak.*

*Elever som er fritatt for opplæringsplikten mister ikke opplæringsretten. Det betyr at elevene har rett til å fullføre grunnskolen på et senere tidspunkt.*

## **4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner**

Det må komme klart og tydelig frem av vedtaket om spesialundervisning hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. Vedtaket kan vise til opplysningene i den sakkyndige vurderingen som begrunnelse for vedtaket, dersom det går klart frem hva PPT anbefaler. Statsforvalteren konkluderte imidlertid i forrige kapittel med at de sakkyndige vurderingene var mangelfulle og ikke tilstrekkelig klare og tydelige på de fleste områdene.

Alle vedtakene fra LSK viser til den sakkyndige vurderingen. I tillegg gjengir de informasjon om fag, omfang, organisering og kompetanse. ØFS kopier i tillegg inn store deler av sakkyndig vurdering inn i vedtaket. Siden vedtakene i all hovedsak viser til opplysningene i den sakkyndige



vurderingen som begrunnelse, har vedtakene dermed de samme feilene som sakkyndig vurdering.

Dette betyr at det ikke fremkommer klart og tydelig i alle vedtakene hva slags opplæringstilbud eleven skal ha, slik som innhold, omfang, organisering og kompetanse.

Som tidligere nevnt har vi forståelse for at det ikke alltid er mulig å skrive en grundig sakkyndig vurdering med en klar og tydelig anbefaling for flere i denne elevgruppen. Likevel må PPT som sagt hente inn den informasjonen som finnes, gjøre de utredningene som er mulig og forsøke å komme med så klare og tydelige anbefalinger som mulig.

Den som fatter vedtaket om spesialundervisning, har også ansvar for å opplyse saken så mye som mulig. Skolen må be PPT eller andre om supplerende opplysninger eller ny sakkyndig vurdering, dersom de mener at utredningen eller anbefalingen i den sakkyndige vurderingen er mangelfull, eller det mangler andre opplysninger i saken. Det fremkommer ikke av vedtakene at dette har blitt gjort. Vi mener derfor at verken ØFS eller LSK har opplyst sakene godt nok før vedtakene ble fattet. Etter vår vurdering er ikke det rettslige kravet oppfylt.

Siden vedtakene i all hovedsak har de samme feilene som de sakkyndige vurderingene, vil vi ikke vurdere kravene til innhold i vedtak utover dette. Vi vil likevel vurdere noen forhold som gjelder særskilt for vedtakene.

#### *Avvik mellom sakkyndig vurdering og enkeltvedtak*

Siden alle vedtakene som ØFS har fattet har store deler av innholdet i sakkyndig vurdering kopiert inn i vedtaket er det ikke avvik mellom de sakkyndige vurderingene og vedtakene.

Når det gjelder vedtakene fra LSK står det under begrunnelse for vedtaket hvorvidt vedtaket er i samsvar med sakkyndig vurdering eller ikke.

I noen av vedtakene står det at det er avvik mellom sakkyndig vurdering og vedtak når det gjelder omfang og innhold. De har en kort begrunnelse, som for eksempel at dette er etter ønske fra elev og foresatt eller grunnet elevens utfordringer og konflikter.

I fire av de sakkyndige vurderingene er det imidlertid avvik mellom sakkyndig vurdering og vedtaket – uten at det er begrunnet. I det ene er det vedtatt annet omfang, og i et annet står det i vedtaket at eleven skal ha reduserte kompetansemål uten at det anbefales i sakkyndig vurdering.

Vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen, skal inneholde en begrunnelse som viser hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Etter vår vurdering er ikke avvikene tilstrekkelig begrunnet.

#### *Hensyn til barnets beste*

Skolen skal vurdere hva som er til elevens beste når den fatter vedtak om spesialundervisning og vurderingen skal fremgå av vedtaket.



Det er kun i vedtakene til en av LSK-elevene hvor det fremkommer hva elevens syn er, og at skolen har lagt vekt på dette i vedtaket. Denne eleven har flere vedtak. I tre av disse står det følgende «Rektors enkeltvedtak er avvikende i mengde og innhold fra sakkyndig vurdering (...). Dette er etter ønske fra foresatte og elev om å stabilisere ny omsorgssituasjon på nye institusjon samt kartlegge mulighet for oppstart til nærscole».

Ingen av de øvrige vedtakene inneholder opplysninger om at, eller eventuelt hvordan, skolen har vurdert hensynet til elevens beste da enkeltvedtaket ble fattet.

Når det gjelder vedtakene for ØFS- elevene gjengir disse i hovedsak innholdet fra de sakkyndige vurderingene. Her konkluderte vi i forrige kapittel med at barnets beste var vurdert og elevens syn omtalt, men det var ikke tilstrekkelig begrunnet. Vedtakene til ØFS-elevene inneholder ikke selvstendige vurderinger av hva elevens beste er og hvordan det er tatt hensyn til elevens syn.

Etter vår vurdering fremkommer det ikke at skolene har vurdert hva som er til elevens beste når de fatter vedtak om spesialundervisningens omfang, innhold og organisering, samt hvilken kompetanse den som skal gjennomføre opplæringen skal ha. Det fremkommer ikke om skolen har tatt stilling til hva de mener er elevens beste og hvordan de har lagt vekt på dette ved avgjørelsen om spesialundervisningen.

#### *Fritak fra opplæringsplikten og spesialundervisning*

Vår gjennomgang av sakene har vist at flere elever i perioder har fått et svært redusert opplæringstilbud i vedtaket om spesialundervisning. Dette gjelder både elever som LSK og ØFS har ansvar for.

Vi ser at årsakene til at elevene har fått færre timer er sammensatte, men at de ut fra sin situasjon og helsetilstand ikke er i stand til å motta opplæring hele skoledager. Noen av elevene har i perioder på flere måneder så lite som 4-12 timer pr. uke. For to av disse elevene tok det i tillegg svært lang tid før et opplæringstilbud kom på plass. I løpet av skoleåret har de derfor totalt sett fått svært lite opplæring.

Etter vår vurdering har imidlertid flere av elevene hatt så lite opplæring at de i realiteten har vært fritatt fra opplæringsplikten, selv om det ikke foreligger vedtak om fritak. Det reduserte tilbudet har vart over tid, elevene har ikke vært i stand til å motta opplæring og det ville vært urimelig å pålegge de å gjennomføre opplæringsplikten i de aktuelle periodene.

Vi ser at i et par av sakene fra ØFS er det i de sakkyndige vurderingene informert som muligheten for å søke om delvis fritak fra opplæringsplikten, og i vedtakene er det anbefalt at eleven søker om dette. Vi er ikke kjent med hvordan dialogen har vært med elev og foresatte om et eventuelt fritak, men et ordinært vedtak om spesialundervisning er ikke et grunnlag for å gi eleven færre timer.

Det er ikke adgang til å fravike kravene til omfanget av opplæringen som følger av fag- og timefordelingen over tid, uten at det foreligger vedtak om fritak fra opplæringsplikten. Det rettslige kravet er ikke oppfylt.



## Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder å:

- opplyse sakene så godt som mulig før skolen fatter enkeltvedtak om spesialundervisning
- angi elevens opplæringstilbud klart og tydelig
- begrunne hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen når enkeltvedtaket avviker fra sakkyndig vurdering
- vurdere hensynet til barnets beste
- sikre alle elevers rett til det omfanget av opplæringen som følger av fag- og timefordelingen

## 5 Statsforvalterens reaksjoner

### 5.1 Pålegg om retting

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

#### 1. Nærskole og skolebytte

Viken fylkeskommune må sørge for at:

- alle elevene får et opplæringstilbud innen rimelig tid etter plasseringen, jf. forvaltningsloven § 11a
- det blir vurdert om eleven kan gå på nærskolen før elevene tas inn på en fylkeskommunal grunnskole, jf. opplæringsloven § 8-1
- det blir fattet enkeltvedtak om skolebytte for de elevene som går på de fylkeskommunale grunnskolene, jf. opplæringsloven § 8-1 første og tredje ledd
- det blir inngått skriftlige avtaler med kommunene om opplæringen for alle elevene som går på nærskolen, jf. opplæringsloven § 13-2

#### 2. Sakkyndige vurderinger

Viken fylkeskommune må sørge for at de sakkyndige vurderingene oppfyller kravene i opplæringsloven § 5-3, forvaltningsloven § 17 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

Fylkeskommunen må sørge for at PPT:

- opplyser sakene så godt som mulig før de utarbeider sakkyndige vurderinger



- gjøre rede for elevens lærevansker og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
- gjøre rede for hvilket utbytte eleven har av den ordinære opplæringen
- anbefaler hvordan skolen kan tilpasse den ordinære opplæringen for eleven
- anbefaler hvor mang timer spesialundervisning eleven bør ha i fagene
- anbefaler om personer med særskilt kompetanse bør gjennomføre spesialundervisningen
- anbefaler hvordan spesialundervisningen skal organiseres, inkludert om eleven bør gå på en alternativ opplæringsarena
- gjør rede for og anbefaler hva som er realistiske opplæringsmål for eleven
- anbefaler hvilken opplæring som gir eleven et forsvarlig opplæringstilbud
- vurderer hensynet til barnets beste

### 3. Enkeltvedtak om spesialundervisning

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

Fylkeskommunen må sørge for at:

- skolen opplyser saken så godt som mulig før de fatter enkeltvedtak om spesialundervisning
- de tidsavgrensede enkeltvedtakene oppfyller kravene til begrunnelse
- det fremkommer klart og tydelig hva slags opplæringstilbud eleven skal ha, herunder opplysninger om
  - omfanget av spesialundervisning, antall timer samlet og i hvert av fagene
  - innholdet i spesialundervisningen
  - hvordan spesialundervisningen skal organiseres
  - hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha
- skolen begrunner avvik mellom enkeltvedtaket og den sakkyndige vurderingen
- elevene får det antallet timer som følger av fag- og timefordelingen i Læreplanverket for Kunnskapsløftet, med mindre det foreligger enkeltvedtak om delvis fritak for opplæringsplikten etter § 2-1 fjerde ledd
- skolen vurderer hensynet til barnets beste





## 5.2 Oppfølging av påleggene

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

Frist for innsending er 30.11.2022. Vi avslutter tilsynet når fylkeskommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

## 6 Fylkeskommunen har rett til å klage

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

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

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

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

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 24. august 2022

Mette Hallan  
seniorrådgiver

Anne-Mette Nessøe  
seniorrådgiver



## Vedlegg - Dokumenter

Vi har mottatt følgende dokumenter fra Viken fylkeskommune:

### Fra seksjon skoleforvaltningen

- Svar på åpning av tilsyn om opplæringstilbudet til barn og unge i barneverninstitusjoner
- Presisering av oppgaveportefølje for enhetene - opplæring for beboere i barneverninstitusjoner og pasienter i helseinstitusjoner
- Retningslinjer Viken - Opplæringstilbud for pasienter i helseinstitusjoner og beboere i barnevernsinstitusjoner i Viken
- Samarbeidsavtale Viken fylkeskommune og Bufetat region øst
- Samarbeidsavtale Viken, Agder, Telemark og Vestfold fylkeskommune og Bufetat region sør
- Avtale mellom Viken fylkeskommune og Innlandet fylkeskommune
- Avtale mellom Viken fylkeskommune og Lunner kommune
- Anonymiserte lister med oversikt over antall elever i barneverninstitusjoner som fylkeskommunen hadde opplæringsansvaret for pr. 20.04.2021

### Fra Holmen videregående skole og grunnskole

- Redegjørelse
- Lokale rutiner for Asker og Bærum
- Mal for samtykkeerklæring
- Mal for henvisning til PPT
- Mal for samtykke til vedtak om spesialundervisning

### Fra Jessheim videregående skole

- Redegjørelse
- Retningslinjer for Akershus fylkeskommunes opplæringstilbud for pasienter i helseinstitusjoner og beboere i barnevernsinstitusjoner i Akershus 2016
- Lokale rutiner Romerike - langtidsplassering
- Lokale rutiner Romerike - korttidsplassering
- Lokale rutiner for samarbeid mellom Akershus fylkeskommune ved Jessheim videregående skole, PPT-OT Romerike og barnevernsinstitusjoner på Romerike
- Mal for henvisning til PPT
- Mal for samtykke til å innhente informasjon

### Fra Østfold fylkeskommunale skole

- Redegjørelse
- Rutine for «Fra inntak til vedtak på 3 uker»
- Rutine «Grunnskoleopplæring i nærscole § 13-2» og århjul



### **Fra Vestby videregående skole**

- Redegjørelse
- Rutiner for samarbeid og saksgang mellom Vestby vgs, PPT, skole og barnevernsinstitusjoner
- Retningslinjer for Akershus fylkeskommunes opplæringstilbud for pasienter i helseinstitusjoner og beboere i barnevernsinstitusjoner i Akershus 2016
- Mal for avtale om grunnskoleopplæring

### **Fra Lerberg skole- og kompetansesenter**

- Redegjørelse
- Mal for melding om plassering i barneverninstitusjoner
- Mal for samtykkeerklæring
- Rutinebeskrivelse for etablering av opplæringstilbud for elever i barneverninstitusjoner
- Rutinebeskrivelse for etablering av opplæringstilbud for elever i barneverninstitusjoner ved hjemskole/nærskoletilknytning
- Kunnskapsgrunnlag mal (internt skjema)
- Mal for avtale om grunnskoleopplæring

### **Elevdokumentasjon for elever ved Lerberg skole- og kompetansesenter og ved Østfold fylkeskommunale skole:**

- Melding om plassering i barneverninstitusjon
- Tidsavgrenset enkeltvedtak om spesialundervisning
- Sakkyndige vurderinger
- Enkeltvedtak om spesialundervisning
- Enkeltvedtak om fritak fra vurdering med karakter
- Årsrapporter/ evaluert IOP/ sluttrapport
- Rapport fra avklaringsperioden
- Referat fra ansvarsgruppe-/oppstart-/samarbeidsmøter
- Sakkyndige vurderinger, vedtak, IOP etc. fra tidligere kommunal skole



**STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN**

**Postboks 325, 1502 Moss | [sfovpost@statsforvalteren.no](mailto:sfovpost@statsforvalteren.no) | [www.statsforvalteren.no/ov](http://www.statsforvalteren.no/ov)**