



Fylkesmannen i Oslo og Viken

# TILSYNSRAPPORT

## Spesialundervisning

Nannestad kommune

Preståsen skole

13. februar 2020

## **Sammendrag**

### **Tema og formål**

Vi fører tilsyn med Nannestad kommune. Temaet for dette tilsynet er kommunens og skolens arbeid med spesialundervisning. Tilsynet er en del av felles nasjonalt tilsyn 2018-21. Det overordnede formålet med tilsynet er å bidra til at alle elever får et godt utbytte av opplæringen. Elever med behov for spesialundervisning er gitt egne rettigheter i opplæringsloven for å sikre at også disse får et godt utbytte av opplæringen.

Aktuelle bestemmelser er bestemmelsene om spesialundervisning i opplæringsloven §§ 5-1 og 5-3, samt forvaltningsloven og barnekonvensjonens artikkel 3 og 12.

### **Brudd på regelverket**

Fylkesmannen har i kapitlene 2 og 4 konstatert lovbrudd. Gjennom forhåndsvarsel og foreløpig tilsynsrapport kan følgende pålegg bli aktuelle å vedta:

### **Utarbeide sakkyndige vurderinger**

#### **Kap. 2**

Kommunen må sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger så snart som mulig, jf. forvaltningsloven § 11a.

#### **Kap. 2**

Kommunen må sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering av de særskilte behovene til eleven før den gjør vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4.

Kommunen må i den forbindelse se til at PPT:

- Utarbeider sakkyndige vurderinger som gjør rede for hvilket utbytte eleven får av den ordinære opplæringen
- Utarbeider sakkyndige vurderinger som anbefaler hvordan skolen bør organisere spesialundervisningen

### **Fatte vedtak om spesialundervisning**

#### **Kap. 4**

Kommunen må sørge for å fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4 annet ledd og forvaltningsloven §§ 11a, 17, 24, 25

Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- Fatter vedtak så snart som mulig etter sakkyndig vurdering
- Opplyser saken tilstrekkelig før det fattes vedtak
- Utarbeider enkeltvedtak som inneholder opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen

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

### **Status på rapporten og veien videre**

Fylkesmannen sendte 17. desember 2019 foreløpig tilsynsrapport til Nannestad kommune. Dette var et forhåndsvarsel om vedtak etter forvaltningsloven § 16. Nannestad kommune kunne uttale seg om forhåndsvarselet innen 17. januar 2020.

Kommunen har gitt oss tilbakemelding på foreløpig rapport i brev av 16. januar 2020. Vi har på bakgrunn av tilbakemeldingene gjort noen presiseringer under punkt 2.3 og 4.1, men konklusjonene er de samme som i foreløpig rapport.

Kommunen får en frist til å rette de lovbruddene som fremgår av denne rapporten. Dersom lovbruddet ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Oslo og Viken vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

## Innholdsfortegnelse

1	Innledning .....	5
1.1	Kort om kommunen .....	5
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet .....	5
2	PP-tjenestens ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger .....	6
2.1	Plikten til å utarbeide sakkyndige vurderinger .....	6
2.2	Saken skal være tilstrekkelig opplyst før det utarbeides sakkyndig vurdering .....	8
2.3	Den sakkyndige vurderingen skal gjøre rede for elevens behov og anbefale hvilket opplæringstilbud eleven bør få .....	10
3	PP-tjenestens ansvar for å hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen .....	13
3.1	PPT skal hjelpe skolene med å utvikle sin kompetanse .....	13
3.2	PPT skal hjelpe skolen med å utvikle organisasjonen .....	15
4	Kommunens ansvar for å fatte vedtak om spesialundervisning .....	16
4.1	Plikten til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning.....	16
4.2	Saken skal være tilstrekkelig opplyst før det treffes enkeltvedtak .....	18
4.3	Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om spesialundervisningen .....	19
4.4	Enkeltvedtaket skal informere om klageregler og innsynsrett .....	23
5	Frist for retting av lovbrudd .....	24
	Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget.....	26

# 1 Innledning

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

I tilsyn kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Dersom kommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

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

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. Vi vil måtte behandle personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

## 1.1 Kort om kommunen

Grunnskolen i Nannestad kommune består av 4 barneskoler, 1 ungdomsskole og 1 kulturskole. Preståsen skole har skoleåret 2019/2020 333 elever på 1.-7. trinn, og 14 elever på 8.-10. trinn. Elevene på 8.-10. trinn er elever med særskilte behov utover ordinær klasseundervisning, og alle har vedtak om spesialundervisning. På barnetrinnet har 10,5 % av elevene vedtak om spesialundervisning i 2019/2020, ifølge tall fra GSI.

PP-tjenesten i Nannestad kommune er underlagt avdelingen for skole i organisasjonen. PPT består av 6,7 årsverk, herav 4,7 årsverk til fagstillingen.

## 1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med spesialundervisning i Nannestad kommune i brev av 29. september 2019. Nannestad kommune og skolene, Preståsen skole og Nannestad ungdomsskole, er valgt ut på bakgrunn av hvor sannsynlig det er at kravene i regelverket ikke er oppfylt, og hvilke konsekvenser det vil ha for elevene. Tilsynet er også en oppfølging av tidligere gjennomførte tilsyn med kommunen. Preståsen skole er valgt for denne skolen har en avdeling for elever med nedsatt funksjonsevne. I tillegg ønsket vi å se på praksis ved både en barneskole og en ungdomsskole.

Tilsynet ble opprinnelig varslet som et stedlig tilsyn. Da tilsynet ble varslet var det også planlagt å inkludere temaet kommunens forsvarlige system for å vurdere om PP-tjenesten og skolene oppfyller kravene i opplæringsloven når det gjelder spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. På grunn av personalsituasjonen hos oss ble tilsynet underveis gjort om til et skriftlig tilsyn, og temaet forsvarlig system er ikke en del av denne rapporten. Fylkesmannen beklager at endringene som ble gjort i tilsynet ikke ble tydelig nok kommunisert til kommunen.

Det ble skrevet en foreløpig rapport for hver av skolene, datert 17. desember 2019. Den delen av tilsynet som handler om PP-tjenestens arbeid er lik for begge skolene.

Spesialundervisning er tema for tilsynet, og vi har kontrollert følgende deltemaer:

- PP-tjenestens ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger
- PP-tjenestens ansvar for å hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen for å legge bedre til rette for elever med særskilte behov
- kommunens/skolenes ansvar for å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning

Dette tilsynet har benyttet Utdanningsdirektoratets nettbaserte verktøy for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag. Egenvurderinger knyttet til temaet for tilsynet er besvart av representant for skoleeier, leder og rådgivere i PP-tjenesten samt rektor. I tillegg har vi blant annet innhentet kopier av tilfeldig utvalgte sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak om spesialundervisning for 10 elever ved skolen. Fullstendig dokumentasjonsgrunnlag fremkommer i vedlegg til rapporten.

Tilsynet er avgrenset til deltemaene ovenfor. Vi har ikke sett på hvordan dere oppfyller andre krav i regelverket.

## **2 PP-tjenestens ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger**

### **2.1 Plikten til å utarbeide sakkyndige vurderinger**

#### **Rettslige krav**

*PPT skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-6 annet ledd og § 5-3 første ledd.*

*PPT skal utarbeide en sakkyndig vurdering for eleven så snart som mulig etter at henvisningen er mottatt, jf. forvaltningsloven § 11a.*

#### **Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger**

*PPT skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-6 annet ledd og § 5-3 første ledd*

Både leder i PPT og PP-rådgiverne med ansvar for Preståsen skole og Nannestad ungdomsskole, oppgir i Reflex at de alltid utarbeider sakkyndige vurderinger i de tilfellene opplæringsloven krever det. Alle henvisninger besvares med sakkyndig vurdering, også i tilfeller hvor behovet kan avhjelpes med tilrettelegging innenfor ordinær opplæring.

Kommunen har sendt rutinebeskrivelse for saksbehandling i individsaker, som har som formål å sikre en enhetlig, forsvarlig og profesjonell saksbehandling av individsaker i PP-tjenesten. Videre

har kommunen sendt mal for sakkyndig vurdering, mal for henvisningsskjema, samt rutine for tilbakemeldingsmøte etter utredning.

Fylkesmannen har i tillegg mottatt til sammen 15 sakkyndige vurderinger utarbeidet av PP-tjenesten i Nannestad i tilknytning til vedtak om spesialundervisning fra Preståsen skole og Nannestad ungdomsskole.

Fylkesmannen vurderer at det utarbeides sakkyndige vurderinger om spesialundervisning i de tilfellene opplæringsloven krever det, jf. opplæringsloven § 5-6 annet ledd og § 5-3 første ledd.

*PPT skal utarbeide en sakkyndig vurdering for eleven så snart som mulig etter at henvisningen er mottatt, jf. forvaltningsloven § 11a*

Kommunen skal forberede og avgjøre saker om spesialundervisning så snart som mulig. Siden den sakkyndige vurderingen er en del av saksforberedelsen, må også PPT utarbeide den sakkyndige vurderingen så snart som mulig. Opplæringsloven setter ingen eksplisitte tidsfrister for PP-tjenestens behandling av saker om spesialundervisning, men vi legger til grunn at dette må skje i løpet av rimelig tid og uten ugrunnet opphold. I Utdanningsdirektoratets «Veilederen spesialundervisning» står det i pkt. 6.5: *i vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at f.eks. en total saksbehandlingstid på over tre måneder kan være for lang tid.* Total saksbehandlingstid innebærer her tiden fra henvisningen sendes og til enkeltvedtaket er truffet.

Fylkesmannen understreker imidlertid at dette vil kunne variere fra sak til sak. Tjenesten må gjøre en konkret og individuell vurdering ut fra hensynet til en forsvarlig saksbehandling, sakens problemstilling, omfang og kompleksitet.

I unntakstilfeller kan også kravet være oppfylt selv om utredningen i enkeltsaker tar lengre tid enn det som er forsvarlig, for eksempel fordi PPT mottar uvanlig mange henvisninger på en gang. Økonomiske og kapasitetsmessige utfordringer som oppstår gjentatte ganger, eller som er av lengre varighet, vil imidlertid ikke være en gyldig grunn til at det tar lang tid å utarbeide sakkyndig vurdering.

Både leder og saksbehandlere hos PPT svarer i Reflex at det kan ta lang tid fra henvisning og til sakkyndig vurdering er utarbeidet, og at dette kan skyldes manglende kapasitet. Det beskrives en sårbarhet i bemanningen knyttet til sykdom og fravær, men også at fenomener som at skolene henviser mange elever rett før sommerferien, eller at skolene avlyser møter, som viktige faktorer til at det i noen saker tar lang tid før sakkyndig vurdering er ferdig.

Leder i PPT viser til at de har fått avvik på grunn av lang saksbehandlingstid ved et tidligere tilsyn, og at det har blitt igangsatt mange tiltak på bakgrunn av det. Innføring av saksrulleringsskjema som grunnlag for gjennomgang av saker med kontorets fire rådgivere, har vært et av tiltakene som har hatt positiv effekt. Saksbehandlingstiden har gått ned, men fortsatt er det enkeltsaker som tar for lang tid. I saksrulleringsskjema for 2019 fremgår det at 22 saker har en lengre saksbehandlingstid enn 100 dager, og i tre av sakene er det brukt mer enn 200 dager. Leder beskriver at det jobbes hardt med å kartlegge og analysere årsaken til at noen saker tar for lang tid.

Etter tilsyn fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus i 2016 fikk Nannestad kommune pålegg om retting knyttet til lang saksbehandlingstid i PPT. Fylkesmannen vurderer at det i Nannestad PPT er en sterk bevissthet på å forsøke å redusere saksbehandlingstiden på sakkyndige vurderinger. Det har i løpet av de siste to årene skjedd en betydelig reduksjon av saksbehandlingstiden knyttet til arbeidet som er gjort, og det fremstår for Fylkesmannen som at PPT er på god vei til å oppfylle kravet om forsvarlig saksbehandlingstid.

I innsendt dokumentasjon som viser saksbehandlingstiden på alle 183 sakene for 2018/2019, er de fleste sakene behandlet innenfor et forsvarlig tidsrom. Det er derimot, som PPT selv problematiserer, fortsatt saker som tar uforholdsmessig lang tid, og som kan medføre at eleven ikke på et tidlig nok tidspunkt får oppfylt retten til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Lovkravet er *oppfylt* når det gjelder PPTs plikt til å utarbeide sakkyndig vurdering om spesialundervisning.

Lovkravet er *ikke oppfylt* når det gjelder å utarbeide en sakkyndig vurdering så snart som mulig etter at henvisningen er mottatt.

## **2.2 Saken skal være tilstrekkelig opplyst før det utarbeides sakkyndig vurdering**

### **Rettslige krav**

*Eleven og foreldrene skal få uttale seg når PPT utreder og vurderer behovet for spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 12. Den sakkyndige vurderingen skal vise hvordan PPT har vektlagt synspunktene deres.*

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

### **Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger**

*Eleven og foreldrene skal få uttale seg når PPT utreder og vurderer behovet for spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 12. Den sakkyndige vurderingen skal vise hvordan PPT har vektlagt synspunktene deres*

Både rådgivere og leder for PPT beskriver i Reflex et system hvor både elev og foreldre får mulighet til å uttale seg under utredningen. I henvisningsskjemaet er det en egen rubrikk for foreldrenes kommentar til henvisningen. I inntakssamtalen er saksbehandlingsrutinen slik at man i fellesskap går gjennom informasjonen fra skolen og foreldrene kan gi sine kommentarer til



det, samt gi sin vurdering av elevens utvikling, nåværende situasjon og tanker om funksjonsnivå, styrker og utfordringer som elevene har.

PPT beskriver videre at det i den sakkyndige vurderingen er et eget punkt for informasjon fra eleven, hvor elevens egne synspunkter kommer frem. Det refereres også i tilbakemeldingsmøte på elevens synspunkt og ønsker. I saker hvor tilrådingen går på tvers av elev eller foresattes ønsker, blir dette redegjort for i sakkyndig vurdering. PPT opplyser videre at de har en bevissthet rundt elevers rettigheter knyttet til å uttale seg om sin egen situasjon og om å bli hensyntatt ut fra alder og modenhet, og at elever over 15 år selv kan bestemme om de vil ha spesialundervisning.

I tilsendte sakkyndige vurderinger ser vi at det er faste rubrikker for informasjon fra foresatte og fra eleven, og at dette vektlegges i de videre vurderingene.

Fylkesmannen mener at det er sannsynliggjort at PPT har en praksis hvor de henter inn synspunkter fra foreldre og elever, både de under og de over 15 år. Elevene uttaler seg om synspunkter på tilrettelegging, noe som indikerer at de får informasjon om hva saken gjelder og hva PPT ønsker elevenes synspunkter på.

Fylkesmannen vurderer at PP-tjenesten innhenter synspunkter fra elever og foresatte når behovet for spesialundervisning utredes, jf. opplæringsloven § 5-4 tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 12.

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

I Reflex svarer PPT at de alltid innhenter informasjon om forhold rundt eleven og opplærings situasjonen. De krever pedagogisk rapport og referat fra rutinemøte sammen med henvisning fra skolen. Videre har de rutiner for inntakssamtale med foresatte og eleven selv, i tillegg til at de ofte foretar egne tester og utredninger før de konkluderer om elevens behov.

Det fremgår ut fra tilsendte sakkyndige vurderinger at PPT har gjort egne undersøkelser for å få mest mulig informasjon om eleven før tilråding. De sakkyndige vurderingene viser også at de tar elevenes synspunkter med i vurderingen av hva slags opplærings tilbud de anbefaler.

Fylkesmannen vurderer at PPT sin praksis med å innhente grundig pedagogisk rapport fra skolen, samt foreta egne samtaler, tester/kartlegginger og samarbeid med andre instanser, gjør at de opplyser sakene så godt som mulig før de utarbeider sakkyndig vurdering, jf. opplæringsloven § 5-3 og forvaltningsloven § 17.

## **Fylkesmannens konklusjon**

Lovkravet er oppfylt.

## **2.3 Den sakkyndige vurderingen skal gjøre rede for elevens behov og anbefale hvilket opplæringstilbud eleven bør få**

### **Rettslige krav**

Kravene til innhold 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 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

### **Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger**

Fylkesmannens undersøkelser bygger på 15 innsendte sakkyndige vurderinger, samt egenevaluering i Reflex fra rådgivere og leder i PP-tjenesten.

#### *Redegjørelse av hvilket utbytte eleven får av den ordinære opplæringen*

Når PPT skal redegjøre for elevens utbytte av den ordinære opplæringen, skal de se på hvordan opplæringstilbudet er tilrettelagt ut fra elevens behov, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd. PPT må også se elevens utbytte av den ordinære opplæringen i forhold til den kompetansen som kan forventes ut ifra kompetansemålene.

Det er et eget punkt i malen for sakkyndig vurdering som omhandler utbytte av den ordinære opplæringen. Dette punktet benyttes i de fleste sakkyndige vurderingene vi har fått tilsendt som en konklusjon på at eleven ikke har et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Det gis ingen redegjørelse eller informasjon utover at eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. For å beskrive hvilket utbyttet eleven har av ordinær opplæring, må det også fremkomme hva skolen har gjort for å tilpasse opplæringen, og hvilke resultater eller kompetanse eleven har fått i den ordinære undervisningen. Til en viss grad kan denne vurderingen være gjort under andre punkt i den sakkyndige vurderingen, men konklusjonen om at en elev har, eller ikke har, tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, må underbygges og beskrives nærmere under dette punktet.

Fylkesmannen vurderer derfor at redegjørelsene er for mangelfulle til i tilstrekkelig grad opplyse om elevens utbytte av den ordinære opplæringen.

#### Redegjørelse av elevens lærevansker, og andre forhold som er viktige for opplæringen

PPT må redegjøre for elevens særlige vansker og behov, og som har betydning for elevens utbytte av opplæringen. Det må ses på elevens kompetanse, både sterke og svake sider. For at PPT skal kunne vurdere hvilket opplæringstilbud eleven trenger, må de ha kjennskap til elevens læringspotensial og utviklingsmuligheter.

Dette beskrives omfattende i alle tilsendte sakkyndige vurderinger fra PPT i Nannestad. Bakgrunnen for redegjørelsene er informasjon fra skole og foresatte, pedagogisk rapport fra skolen, samt tester og utredninger fra PPT selv. Det fremgår også hvilke metoder PPT har benyttet for å utrede elevens vansker. Fylkesmannen vil påpeke at dette området vurderes som solid utredet i de sakkyndige vurderingene vi har mottatt.

#### Redegjørelse av hvilke muligheter eleven har innenfor den ordinære opplæringen, og hva som er realistiske opplæringsmål

PPT må redegjøre for elevens utviklingsmuligheter, og hvilke opplæringsmål det er realistisk for eleven å jobbe mot i de ulike fagene, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd. PPT må legge til grunn kompetansemålene og skolens lokale arbeid med læreplanene for å ta stilling til hva som er elevens realistiske opplæringsmål.

I de tilsendte sakkyndige vurderinger fra Nannestad tar PPT stilling til hvilke muligheter eleven har innenfor den ordinære opplæringen. Unntaket er de sakkyndige vurderingene til de elevene som har et helhetlig spesialpedagogisk tilbud. I de tilfellene vil det naturligvis ikke være et behov for å redegjøre for mulighetene innenfor ordinær opplæring. Denne elevgruppen har også avvik fra de fleste kompetansemål i læreplanverket, det stilles derfor ekstra krav til at PPT må synliggjøre opplæringsmålene for disse elevene. Fylkesmannen vurderer at de innsendte sakkyndige vurderingene ivaretar dette kravet.

#### Anbefaling om hvordan skolen kan tilpasse den ordinære opplæringen for eleven

PPT skal redegjøre for hvordan skolen skal tilrettelegge den ordinære opplæringen ut fra elevens behov, for eksempel innhold, metoder, organisering og kultur.

PPT har skrevet anbefalinger om tilrettelegging innenfor ordinær opplæring i alle tilsendte sakkyndige vurderinger. Eksempler på dette kan være generelle anbefalinger som omhandler struktur, klasseledelse eller digitale hjelpemidler.

Fylkesmannen vurderer at de sakkyndige vurderingene i tilstrekkelig grad gir anbefalinger for den ordinære opplæringen.

#### Anbefaling om hvor mange timer spesialundervisning eleven bør ha i de aktuelle fagene

Den sakkyndige vurderingen skal gi en anbefaling om hvor mange timer med spesialundervisning eleven skal ha for å få et forsvarlig opplæringstilbud, jf. opplæringsloven § 5-3. Den må også anbefale et timetall for hvert av de aktuelle fagene.

I de sakkyndige vurderingene som Fylkesmannen har fått fra Nannestad tilrås det antall årstimer. Tilrådingene spesifiserer også hvilke fag og hvordan timene fordeles på de ulike fagene. Der hvor det er et helhetlig spesialpedagogisk tilbud fremgår det hvilke fagområder opplæringen skal bygge på.

#### Anbefaling om hvordan skolen bør organisere spesialundervisningen

Det er enkeltvedtaket til skolen/kommunen som utløser retten til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1. Dette vedtaket skal bygge på en sakkyndig vurdering, som kan betraktes som saksforberedende for selve vedtaket. Vedtaket er det juridiske dokumentet som definerer elevens opplæringstilbud og som kan påklages. Hvis skolen fraviker vesentlig fra sakkyndig vurdering skal dette begrunnes særlig, jf. opplæringsloven § 5-3.

For at skolen skal fatte gode vedtak må tilrådingen i sakkyndig vurdering være tydelig. Det gjelder både i forhold til innholdet, omfanget og organiseringen av spesialundervisningen. Utydelige tilrådinge fører lett til utydelige vedtak, som kan få direkte følger for gjennomføringen av spesialundervisningen.

Mange skoler ønsker å stå fritt til å organisere spesialundervisningen. Det begrunnes ofte med at det er viktig med pedagogisk frihet for å tilpasse best mulig for den enkelte. Det er allikevel slik at PP-tjenesten som kommunens sakkyndige organ skal gi et tydelig råd på hvordan spesialundervisningen bør organiseres. Dette gjelder i særdeleshet der hvor man tilrår eneundervisning som deler av opplæringen. Det å bli gitt rett til eneundervisning representerer en sterk grad av tilpasningsbehov, samtidig som det kan ha innvirkning på en elevs inkludering i klassefellesskapet. Det bør derfor fremkomme tydelig i sakkyndig vurdering om dette anses å være til elevens beste.

De fleste sakkyndige vurderingene vi har fått tilsendt fra Nannestad definerer på en tydelig måte hvordan PPT tilrår organiseringen av spesialundervisningen. Det er allikevel noen av de sakkyndige vurderingene som tar liten stilling til valg av organisering, men i stedet lister opp en rekke muligheter.

Eksempler: Elev i dok vedlegg 12; *Det anbefales at spesialundervisningen organiseres som en-til-en undervisning. liten gruppe (2—5 elever) og i klasserommet med tilpasset opplegg.*

*Elev i dok vedlegg 16; En-til-en, liten gruppe og som en del av gruppa eleven tilhører. 3 timer norsk, 2 timer engelsk, 2 timer matematikk og 3 timer for de resterende fag i kunnskapsløftet.*

Sistnevnte elev har et helhetlig spesialpedagogisk opplegg, men det er selvsagt like viktig å tydeliggjøre opplæringstilbudet for denne elevgruppen.

Det kan i mange tilfeller være hensiktsmessig å tilrå ulike organiseringsformer for elevers spesialundervisning. I de tilfellene er det viktig at det fremgår i hvilke fag eller aktiviteter som er knyttet opp mot de forskjellige organiseringsalternativene. Hensynet til å tydeliggjøre elevens

opplæringstilbud i et rettsikkerhetsperspektiv må ikke gå på bekostning av en nødvendig fleksibilitet i undervisningen, men PPT har et mandat som tilsier at de skal ta stilling til hvordan spesialundervisningen bør organiseres, og da

Fylkesmannen vurderer det har skjedd en positiv utvikling på tydeligheten i de sakkyndige vurderingene knyttet til organisering av spesialundervisningen siden forrige tilsyn i 2017. Det er allikevel fortsatt noen av de sakkyndige vurderingene vi har fått tilsendt, som ikke oppfyller lovens krav. Fylkesmannen vurderer at dette ikke er i tråd med regelverket.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Lovkravet er *oppfylt* når det gjelder å sikre at:

- PPT i sakkyndig vurdering gjør rede for elevens lærevansker, og andre forhold som er viktige for opplæringen
- PPT i sakkyndig vurdering gir en anbefaling om hvordan skolen kan tilpasse den ordinære opplæringen for eleven
- PPT i sakkyndig vurdering gjør rede for hvilke muligheter eleven har innenfor den ordinære opplæringen
- PPT i sakkyndig vurdering gjør rede for, og anbefaler hva som er elevens realistiske opplæringsmål
- PPT i sakkyndig vurdering anbefaler hvor mange timer spesialundervisning eleven bør ha i de aktuelle fagene
- PPT i sakkyndig vurdering anbefaler eventuelle andre tilpasninger eleven trenger for å få et forsvarlig opplæringstilbud

Lovkravet er *ikke oppfylt* når det gjelder å sikre at

- PPT i sakkyndig vurdering gjør rede for hvilket utbytte eleven får av den ordinære opplæringen
- PPT i sakkyndig vurdering anbefaler hvordan skolen bør organisere spesialundervisningen

## **3 PP-tjenestens ansvar for å hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen**

### **3.1 PPT skal hjelpe skolene med å utvikle sin kompetanse**

#### **Rettslige krav**

*PPT skal hjelpe skolene med å utvikle kompetansen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov, jf. opplæringsloven § 5-6 andre ledd. Målgruppen er elever som ikke har tilfredsstillende utbytte i ordinær opplæring, og som dermed kan kvalifisere for spesialundervisning, elever som får spesialundervisning, og elever der PPT ellers er sakkyndig instans for tiltak på skolenivå.*

*Hjelpen kan omfatte både generell oppbygging av personalets kompetanse til å tilrettelegge for målgruppen, og direkte veiledning til personalet for å gi dem spesifikk kompetanse knyttet til enkeltelever. Personalet kan være ledelse, lærere og assistenter. PPT kan hjelpe skolene ved å delta i møter, samtaler og andre rådgivningsaktiviteter. Dette kan være på alle nivåer, i tverrfaglige samarbeidsfora eller i mindre grupper med for eksempel lærere.*

*PPT kan gjennom hjelp i individualsaker styrke skolenes generelle kompetanse til å oppdage vansker tidlig, og sette i verk tiltak på et tidligere tidspunkt. Hjelpen må i så fall være forankret hos ledelsen ved skolene, og involvere flere enn de lærerne som jobber med de aktuelle elevene.*

*PPT må vurdere ut fra skolenes behov hvilke skoler de velger å hjelpe, og i hvilket omfang.*

### **Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger**

I Reflex svarer både leder og rådgivere hos PPT at de hjelper skolene med å utvikle sin kompetanse. De tar utgangspunkt i skolens egenvurdering og behov som avdekkes på skolene for å legge til rette for utviklingsarbeid. Det legges også vekt på ledelsesforankring i alt kompetanseutviklingsarbeid.

I Nannestad er PPT sterkt involvert i et skoleveiledningsprosjekt «Vi gjør en forskjell», som handler om traumebevisst skole. PPT har i samarbeid med BUP Jessheim utarbeidet et 7 økters veiledningsprosjekt, hvor hver økt består av teori, refleksjoner og gruppeoppgaver. Prosjektet gjennomføres i ansatt grupper på hver skole bestående av assistenter, lærere og skolens ledelse. Programmet går over et helt skoleår, og gjennomføres nå på tredje året på rad.

Av øvrig systemrettet arbeid så har PPT utarbeidet et opplegg for gjennomføring av planleggingsdager for barnehagene. Høsten 2019 har PPT gjennomført tre hele plandager for om lag 200 barnehageansatte. Tema for opplegget som PPT har utarbeidet er; læringsvindu, COS, relasjoner og mentalisering. Barnehagene får også et lavterskel veiledningstilbud på konkrete problemstillinger fra avdelingene. Denne høsten er det igangsatt 8 slike veiledningsrekker.

Hver skole og barnehage i Nannestad har sin egen kontaktperson fra PPT. Denne kontaktpersonen stiller på rutinemøter for drøfting av individualsaker, observasjon og veiledning. En slik organisering medfører at det jevnlig blir drevet systemrettet arbeid i form av enkel veiledning og rådgiving.

Fylkesmannen vurderer at PPT er en viktig bidragsyter for å øke kompetansen hos både skoler og barnehager i Nannestad. Ved en hyppig tilstedeværelse på ute på skolene knyttet til veiledning både i individualsaker og mer systemrettet arbeid, vil PPT bidra til å styrke skolens generelle kompetanse på viktige områder som tidlig innsats, tilpasset opplæring og spesialundervisning. Kommunens «traumeprojekt» og andre kompetansehevingstiltak hvor PPT er sentrale aktører, indikerer at PPT ivaretar sitt mandat til å drive systemrettet arbeid på en god måte.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Lovkravet er oppfylt.

## 3.2 PPT skal hjelpe skolen med å utvikle organisasjonen

### Rettslig krav

*PPT skal hjelpe skolene med å utvikle organisasjonen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov, jf. opplæringsloven § 5-6 andre ledd.*

*Hjelpen kan være å foreslå endringer i rutiner, arrangere møter for pedagoger, lærere og ledere om strukturelle og organisasjonsmessige temaer, for eksempel om individuelle opplæringsplaner, bruk av kartleggingsverktøy, spesialpedagogiske regler og rutiner. PPT kan også holde innlegg som handler om å forbedre organisasjonsstrukturen, slik at elever med særskilte behov kan få mer målrettet og hensiktsmessig bistand. For at hjelpen skal være egnet til å utvikle skolens organisasjon, må hjelpen være forankret hos ledelsen ved skolene.*

*PPT må vurdere ut fra skolenes behov hvilke skoler de velger å hjelpe, og i hvilket omfang.*

### Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

I sin egevaluering beskriver PPT sin organisering med kontaktperson for den enkelte skole, og hva som ligger nedfelt i dennes oppgaver. I stillingsbeskrivelsen er det tre hovedaktiviteter; rutinemøter (avklare individrettet arbeid), delta på samarbeidsmøter og drøftingsmøter (individ og system), og systemarbeidsavklaring (system).

I disse foraene kan det være aktuelt å drøfte bl.a. skolens spesialpedagogiske rutiner, kartleggingsrutiner, kvaliteten på individuelle opplæringsplaner og årsrapport.

Lovens krav om at PPT skal hjelpe skolen med å utvikle sin organisasjon kan fremstå utfordrende. For å skulle bidra til å utvikle skolen som organisasjon kreves en inngående kjennskap til skolen og dens struktur og kultur. PPT har ingen anledning til å «trenge» seg inn på skolen på systemnivå, men er helt avhengig av å bli invitert inn. For å komme i posisjon til å være med å utvikle skolen er PPT derfor avhengig av at skolen anerkjenner og ønsker den kompetansen som tilbys. For Fylkesmannen synes det som om ordningen med hyppig tilstedeværelse av en fast rådgiver ute på skolene, er med på å danne grunnlaget for god kunnskapsdeling mellom skole og PPT. Fylkesmannen vurderer at PPT i Nannestad har en rekke tiltak og aktiviteter som bidrar til å hjelpe skolen med å utvikle sin organisasjon.

### Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

## 4 Kommunens ansvar for å fatte vedtak om spesialundervisning

### 4.1 Plikten til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning

#### Rettslig krav

*Elever over 15 år og foreldre til elever under 18 år, skal samtykke til vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd. Dersom Pedagogisk-psykologisk tjeneste (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. Kravet om å fatte vedtak gjelder uavhengig av hva som er konklusjonen i den sakkyndige vurderingen.*

*Skolen skal fatte vedtaket så snart som mulig etter at det foreligger en sakkyndig vurdering, jf. forvaltningsloven § 11a.*

#### Fylkesmannens undersøkelser og vurdering

##### Samtykke

Kravene i opplæringsloven § 5-4 er at foresatte og elev over 15 år må gi samtykke til spesialundervisning. Samtykket må være informert, det vil si at den som samtykker skal ha informasjon om hva det innebærer å samtykke.

Gjennom dokumentasjonen ser Fylkesmannen at det foreligger samtykkeskjema for alle elevene som hører til ordinær klasse. Dokumentasjonen viser at signert samtykkeskjema foreligger før skolen treffer vedtak om spesialundervisning.

Samtykkeskjemaene som brukes inneholder informasjon om sakkyndig vurdering, og om at det samtykkes til spesialundervisning.

Fylkesmannen vurderer at samtykkeskjemaene inneholder den informasjonen de trenger. Vi ser på samtykkeskjemaene som fulgte med sakene og på rutinen at det er foreldrene som samtykker. Det foreligger alltid et samtykke før vedtak om spesialundervisning treffes. I og med at barneskoleelever ikke er over 15 år, er det foreldre som samtykker til spesialundervisning på deres vegne.

Det foreligger ikke samtykkeskjema for elevene i spesialgruppa. I Reflex har rektor svart at når elevene tilhører spesialgruppa har foresatte samtykket til at elevene får sin opplæring der, og at dette regnes som samtykke til enkeltvedtak om spesialundervisning. Rektor skriver og at foresatte har mange dokumenter å forholde seg til og det er greit å slippe og fylle ut samtykkeskjema for spesialundervisning hvert år.

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



hjelp og spesialundervisning over flere år, og at foreldrene ønsker at elevene skal få dette tilrettelagte tilbudet. Dermed vurderer Fylkesmannen at foreldrene kan samtykke implisitt gjennom prosessen med å få et tilrettelagt tilbud i spesialgruppe og gjennomgang av hvilken undervisning de vil få der.

#### Fatte vedtak i alle tilfeller der det er gjort en sakkyndig vurdering

Det skal fattes vedtak i alle tilfeller det er gjort en sakkyndig vurdering, også i de tilfellene der det ikke gis rett til spesialundervisning. Det er viktig for klageretten til elev og foreldre.

I vedtakene Fylkesmannen har bedt om å få se, ser vi at det er fattet et vedtak på Preståsen der det ikke gis rett til spesialundervisning. PPT hadde utredet, men ikke tilrådt spesialundervisning i den sakkyndige vurderingen.

Fylkesmannen ser av vedtakene som er sendt inn at det faktisk fattes vedtak i de tilfellene der det ikke tilrådes spesialundervisning fra PPT. Dette er viktig for elev og foreldres mulighet til å klage på at det ikke gis rett til spesialundervisning.

På spesialgruppa ble det ikke fattet vedtak før varselet om tilsyn kom. Det vil si at det i utgangspunktet ikke var vedtak om spesialundervisning for elevene på spesialgruppa. Alle elevene hadde sakkyndig vurdering. Fylkesmannen forstår det likevel sånn at alle på spesialgruppa har spesialundervisning, så det vil ikke være aktuelt å fatte vedtak der det ikke gis rett til spesialundervisning. Skolen fattet vedtak for elevene på spesialgruppa 29.09.19.

Fylkesmannen anser det som viktig at det også på spesialgruppa må fattes vedtak om spesialundervisning etter sakkyndig vurdering fra PPT. Dette er en sårbar elevgruppe, og selv om det gis et helhetlig tilbud på denne avdelingen, må elev og foreldre ha samme mulighet til å vite hvilken opplæring som skal gis og kunne klage på dette. Elevene på denne gruppa har avvik fra kompetansemålene som også må synliggjøres gjennom et vedtak.

I og med at også elevene på spesialgruppa nå har vedtak, og skolen også har praksis for å fatte vedtak hvis det ikke gis rett til spesialundervisning, vurderer Fylkesmannen at lovkravet er oppfylt.

#### Fatte vedtak så snart som mulig

Opplæringsloven sier ikke eksplisitt hvor lang tid det kan gå etter sakkyndig vurdering før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. Utgangspunktet er at det skal fattes så snart som mulig.

Alle vedtakene til elevene som tilhører ordinære klasser ble fattet i løpet av ca. 2 måneder etter sakkyndig vurdering. Alle bortsett fra ett vedtak er fattet helt i begynnelsen av skoleåret. Tre av de sakkyndige vurderingene kom i juni. Av disse tre ble to av vedtakene fattet i løpet av de første to ukene etter skolestart, mens det tredje tok en måned etter skolestart. De to siste vedtakene ble fattet henholdsvis to uker og to måneder etter sakkyndig vurdering.

Fylkesmannen vurderer at vedtakene fattes innen rimelig tid. Fylkesmannen mener at når sakkyndig vurdering er på plass før sommerferien, bør vedtaket være klart til skolestart. To uker etter skolestart vil likevel anses som forsvarlig.

Ingen av elevene på spesialavdelingen hadde vedtak om spesialundervisning da varselet for tilsynet ble sendt ut. På spesialavdelingen er alle vedtakene Fylkesmannen har fått tilsendt datert 29.09.19. Disse vedtakene burde ha vært på plass ved skolestart.

Fylkesmannen forstår at det er innforstått at det er spesialundervisning som gjennomføres på spesialavdelingen. Likevel går det klart fram av opplæringsloven at det skal fattes vedtak om spesialundervisning.

På grunn av den lange tiden det har gått mellom sakkyndig vurdering og vedtak på spesialgruppa, mener Fylkesmannen at skolen her ikke har en praksis for å fatte vedtak så snart som mulig.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Lovkravet er *oppfylt* når det gjelder:

- Plikten til å innhente samtykke
- Plikten til å fatte vedtak i alle tilfeller det er gjort en sakkyndig vurdering

Lovkravet er *ikke oppfylt* når det gjelder:

- Plikten til å fatte vedtak så snart som mulig på spesialgruppa

## **4.2 Saken skal være tilstrekkelig opplyst før det treffes enkeltvedtak**

### **Rettslig krav**

*Elever og foreldre skal få mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen fatter enkeltvedtak, jf. opplæringsloven § 5-4 andre og tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 12.*

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

### **Fylkesmannens undersøkelser og vurdering**

#### Elever og foreldres mulighet til å uttale seg

Foresatte deltar rutinemessig på tilbakemeldingsmøte med PPT i forbindelse med sakkyndig vurdering. PPT hører også elevene gjennom inntakssamtale før de utarbeider sakkyndig vurdering. Der får de uttale seg om hvordan de har det, og hvordan de lærer best. Rektor svarer i Reflex at det ikke er praksis på skolen at elevene deltar på tilbakemeldingsmøtet med PPT.

Fylkesmannen vurderer at skolen sørger for at foreldrene får mulighet til å uttale seg gjennom tilbakemeldingsmøter med PPT etter den sakkyndige vurderingen er skrevet.

Etter barnekonvensjonen art. 12 har barn rett til å bli hørt om forhold som angår dem. PPT snakker med elevene under arbeidet med sakkyndig vurdering. Skolen har ikke en praksis for å ha med elevene på tilbakemeldingsmøtet etter sakkyndig vurdering, men skolen vurderer at elevenes rett til å uttale seg er ivaretatt gjennom PPT.

Fylkesmannen vil anbefale skolen å vurdere om elever som ønsker det kan delta på tilbakemeldingsmøtet etter sakkyndig vurdering.

Lovkravet i opplæringsloven § 5-4 andre ledd og barnekonvensjonen artikkel 12 er oppfylt.

#### Sakens opplysning

Rektor svarer i Reflex at hun ikke har eksempler på at de har innhentet flere opplysninger fra PPT dersom sakkyndig vurdering er mangelfull.

Generelt er de sakkyndige vurderingene grundige. De sakkyndige vurderingene er likevel ikke presise nok når det gjelder organisering av undervisningen, se punkt 2.3 i denne rapporten. Skolen må før den fatter vedtak om spesialundervisning vurdere om det er behov for å hente inn mer informasjon eller om skolen kan ta en avgjørelse basert på den informasjonen den har.

De som fatter vedtak har et selvstendig ansvar for å vurdere om det foreligger tilstrekkelige opplysninger før det treffes vedtak, jf. fvl. § 17. Fylkesmannen mener det er viktig at skolen har en praksis der de etterspør opplysninger dersom sakkyndig vurdering fra PPT er mangelfull.

#### **Fylkesmannens konklusjon**

Lovkravet er *oppfylt* når det gjelder elev og foreldres mulighet til å uttale seg.

Lovkravet er *ikke oppfylt* når det gjelder plikten til å opplyse saken før det fattes vedtak.

## **4.3 Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om spesialundervisningen**

### **Rettslig krav**

*Kravene til innhold i et enkeltvedtak følger av opplæringsloven § 5-3 andre ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25.*

*Enkeltvedtaket skal opplyse om følgende:*

- *hvor mange timer spesialundervisning elevene skal ha*
- *hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke*
- *om det skal være avvik fra læreplanene, og hvilke fag avvikene gjelder for*
- *hvilke konkrete kompetansemål elevene skal nå*
- *hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen*
- *hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha*

*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.*

*Enkeltvedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen skal vise 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 tar stilling til hvilket omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, og hvilken kompetanse de som skal gjennomføre opplæringen skal ha, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Elevens syn er svært viktig i vurderingen av hva som er til elevens beste. Det skal sterke hensyn til for at skolen kan sette elevens beste til side.*

*Det skal gå frem av enkeltvedtaket hvor lenge det varer, jf. opplæringsloven § 5-1 første ledd og forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25. Enkeltvedtaket kan ikke ha lengre varighet enn den sakkyndige vurderingen vedtaket bygger på.*

## **Fylkesmannens undersøkelser og vurdering**

### Omfang

Alle vedtakene inneholder angivelse av årstimer med spesialundervisning fordelt per fag.

### Innhold

Enkeltvedtaket skal ha informasjon om innholdet i opplæringen. Det vil si hva slags opplæringstilbud eleven skal få og avvik fra læreplanverket.

Dokumentasjonen viser at alle vedtakene viser til sakkyndig vurdering når det gjelder innholdet i spesialundervisningen. I tillegg har alle vedtakene informasjon om hvilke fag det skal gis spesialundervisning i. Vedtakene fra spesialgruppa viser at det er helhetlig tilbud, og sier noe om ADL-trening.

Vedtakene sier ikke noe om avvik fra læreplaner og kompetansemål. Rektor svarer i Reflex at dette vurderes i IOP.

Det rettslige kravet er at avvik fra kompetansemål må fremgå av vedtaket. Dette er avgjørende for elev og foreldres rettssikkerhet. IOP er ikke et dokument det er klagerett på ved uenighet.

Dersom skolen kun vil vise til den sakkyndige vurderingen, må det gå klart frem hva PPT anbefaler. Fylkesmannen mener at skolen i det enkelte tilfellet må vurdere om den sakkyndige vurderingen er klar nok til at det kun kan vises til hele denne. I veilederen har Utdanningsdirektoratet anbefalt at det vises til spesifikke deler av den sakkyndige vurderingen. Fylkesmannen har under punkt 2.3 kommet til at PPT i Nannestad gjør rede for innholdet i spesialundervisningen i samsvar med loven.

I og med at de sakkyndige vurderingene har en klar angivelse av spesialundervisningens innhold, mener Fylkesmannen det er sannsynliggjort at det går klart frem og at enkeltvedtaket opplyser om innholdet i spesialundervisningen.

Vi vil påpeke at avvik fra læreplanen ikke kun kan gjøres i IOP.

## Organisering

I vedtakene fra Preståsen spesialgruppe er det vist til hvordan organiseringen fungerer der. De andre vedtakene viser kun til sakkyndig vurdering.

Vedtakene til elevene på spesialgruppa sier noe om hvilke elever som skal ha ADL-trening. De viser og til at det er et helhetlig tilbud, og gir informasjon om gruppestørrelse.

Vedtakene inneholder ellers en formulering som er lik i alle: «*innhold og organisering tilrettelegges i henhold til PPT's sakkyndige utredning og vurdering*». Ingen av vedtakene viser til spesifikke deler av sakkyndig vurdering.

Dersom skolen kun vil vise til den sakkyndige vurderingen, må det gå klart frem hva PPT anbefaler. I Utdanningsdirektoratets «Veilederen Spesialundervisning» punkt 7.5 står det skolen bestemmer hvor mye av den sakkyndige vurderingen som skal tas inn i vedtaket. Det anbefales at skolen kun tar inn de delene av den sakkyndige vurderingen som eksplisitt er viktige for enkeltvedtaket. Dette kan gjøres ved at en del av den sakkyndige vurderingen skrives inn i enkeltvedtaket eller ved at det gjøres en henvisning til et konkret punkt i den sakkyndige vurderingen.

Som nevnt under punkt 2.3 om sakkyndige vurderinger, så varierer de sakkyndige vurderingene i stor grad på hvor presist de definerer organiseringen av undervisningen. Noen overlater til skolen å bestemme ved å liste opp mange forskjellige muligheter. Det vil da ikke komme tydelig frem i vedtaket hvilken type organisering eleven er gitt rett på når vedtaket kun viser til en uklar sakkyndig vurdering.

Skolene bør ha en praksis for å vurdere om sakkyndig vurdering klart nok viser hvilken organisering spesialundervisningen skal ha. Skolen har et ansvar for at elev og foreldre gjennom vedtaket får vite hvordan spesialundervisningen skal organiseres. Dersom det ikke er klart i sakkyndig vurdering må skolen presisere hvilken organisering spesialundervisningen skal ha i vedtaket, eller eventuelt hente inn mer informasjon fra PPT. Fylkesmannen har vurdert at de sakkyndige vurderingene ikke tydelig nok viser hvilken organisering av spesialundervisningen elevene skal ha. Dermed kan ikke skolen kun vise til denne i vedtaket.

Det kan være enklere for elev og foreldre om selve vedtaksdokumentet inneholder hvilken organisering spesialundervisningen skal ha. Dette kan også gjøres gjennom å ta inn relevant tekst fra sakkyndig vurdering dersom den er klar.

## Kompetanse

I vedtakene til elevene som tilhører ordinære klasser vises det kun til sakkyndig vurdering når det gjelder hvilken kompetanse de som gjennomfører spesialundervisningen skal ha.

I vedtakene til elevene på spesialgruppa er det forklart hvilken kompetanse de som jobber på spesialgruppa har og hvor mange timer som spesialpedagogen er tilgjengelig for elevene.

Angivelse av kompetanse skiller seg fra «organisering» fordi det oftere er konkret angitt i sakkyndig vurdering hvilken kompetanse som kreves for å gjennomføre spesialundervisningen.

Fylkesmannen mener likevel på samme måte som er vurdert under «innhold» og «organisering» at skolen selvstendig må gjøre en vurdering av om sakkyndig vurdering klart nok viser hvilken kompetanse de som skal gi spesialundervisningen har.

I og med at de sakkyndige vurderingene har en klar angivelse av hvilke timer som skal være med pedagog, mener Fylkesmannen likevel at det går klart frem og at enkeltvedtaket opplyser om kompetanse.

### Elevenes beste

Hensynene bak opplæringslovens bestemmelser om spesialundervisning er å sikre at elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen får best mulig utbytte av opplæringen. Bestemmelsen om spesialundervisning sikrer på denne måten at hensynet til barnets beste ivaretas. Hensynet til barnets beste må likevel vurderes konkret i den enkelte sak, og det må fremkomme og begrunnes hvordan hensynet til barnets beste er ivaretatt. Skolen skal vurdere hva som er til elevens beste. Å høre eleven vil være en viktig del av vurderingen.

Det er ikke vurdert eksplisitt hva som er til elevens beste i noen av vedtakene.

I utarbeidelsen av sakkyndig vurdering har PPT i malen sin at de skal snakke med eleven. De har også et skjema for inntakssamtale med eleven. Det vil si at i prosessen blir eleven som utgangspunkt hørt av PPT.

Skolene viser i stor grad til sakkyndig vurdering i vedtaket.

Fylkesmannen mener at skolen eksplisitt må ta stilling til hva som er elevens beste i vedtaket.

### Varighet

I Utdanningsdirektoratets veileder står det at hovedregelen er at enkeltvedtaket bør gjelde for ett opplæringsår av gangen. Hvis elevens behov antas å være rimelig stabilt, er det mulig å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning som gjelder for mer enn ett år.

Rektor svarer i Reflex at praksis er at det fattes nye vedtak hvert skoleår. Alle vedtakene fra begge gruppene inneholder standardformuleringen: «vedtaket gjelder inntil nytt vedtak fattes». Begrunnelsen for at det står til *nytt vedtak fattes* er at dersom det går litt ut i neste skoleår før nytt vedtak fattes, gjelder det forrige vedtaket fremdeles.

I alle vedtakene fra spesialavdelingen gjelder spesialundervisning for ett skoleår. I to vedtak fra ordinær klasse er spesialundervisningsvedtaket satt til å vare i tre år. Begge disse vedtakene gjelder elever mellom 1. og 3. klasse som ser ut til å ville ha behov for spesialundervisning i flere år. Fylkesmannen vil peke på at disse elevene er unge og vil utvikle seg i løpet av ett år. Fylkesmannen mener vedtakene for disse elevene også bør gjelde kun for ett år om gangen.

Fylkesmannen mener likevel at praksis på skolen er at det går frem av vedtakene hvor lenge de varer. Vi anbefaler at det kun er unntaksvis at et vedtak skal gjelde for mer enn ett år.

Fylkesmannen vil påpeke at selv om det står at vedtaket gjelder til nytt vedtak fattes, må skolene sørge for å fatte nytt vedtak raskt når skoleåret er over.

## Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er *oppfylt* når det kommer til:

- Enkeltvedtakets opplysninger om omfang
- Enkeltvedtakets opplysninger om innhold
- Enkeltvedtakets opplysninger om kompetanse
- Enkeltvedtakets opplysninger om varighet

Lovkravet er *ikke oppfylt* når det kommer til:

- Enkeltvedtakets opplysninger om spesialundervisningens organisering
- Kommunens plikt til å ta stilling til hva som er barnets beste når det blir fattet vedtak om spesialundervisning

## 4.4 Enkeltvedtaket skal informere om klageregler og innsynsrett

### Rettslig krav

*Enkeltvedtaket skal gi informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans og hvor klagen skal sendes, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Videre skal vedtaket informere om retten til å se sakens dokumenter.*

### Fylkesmannens undersøkelser og vurdering

Samtlige vedtak med unntak av ett på Preståsen har en tekst i vedtaket som oppfattes av Fylkesmannen som en del av malen:

*«En gjør oppmerksom på retten til å se sakens dokumenter etter forvaltningsloven § 18, jf. § 19»*

*«En gjør oppmerksom på muligheten til å påklage vedtaket til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, jfr. Forvaltningsloven (fvl.) § 28 og opplæringsloven § 15-2. Klagefrist er tre uker fra underretning om vedtak er mottatt, jfr. fvl. § 29. klagen skal sendes tilbake til den som har fattet vedtaket for eventuell videresendelse, jfr. fvl. § 32, 1. ledd»*

Fylkesmannen vurderer at vedtakene på Preståsen inneholder den informasjonen de skal om klagerett, klagefrist, klageinstans og hvor klagen skal sendes. De samme vedtakene har informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Fylkesmannen vurderer at mangel ved ett av vedtakene ikke gir lovbrudd.

Fylkesmannen forutsetter at informasjon om klageinstans rettes opp fra «Fylkesmannen i Oslo og Akershus» til Fylkesmannen i Oslo og Viken.

Fylkesmannen vil påpeke at det kan være uklart for elev og foreldre hvor klagen skal sendes, og at det kan være enklere å forstå dersom det står at klagen skal sendes til rektor.

## **Fylkesmannens konklusjon**

Lovkravene som omhandler informasjon om klageregler og innsyn er *oppfylt*.

## **5 Frist for retting av lovbrudd**

Fylkesmannen har i kapitlene 2 og 4 konstatert brudd på regelverket. Dette er et forhåndsvarsel om vedtak etter forvaltningsloven § 16. Kommunen får en frist til å rette regelverksbruddene.

### **Frist for retting er 01.05.2020.**

Kommunen må innen denne fristen sende oss en erklæring om at forholdene er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddene er rettet.

Hvis kommunen ikke har rettet regelverksbruddene innen fristen, vil vi vedta pålegg om retting. Et pålegg om retting er et vedtak som kan klages på, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen:

### **Utarbeide sakkyndige vurderinger**

#### **Kap. 2**

Kommunen må sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger så snart som mulig, jf. forvaltningsloven § 11a.

#### **Kap. 2**

Kommunen må sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering av de særskilte behovene til eleven før den gjør vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4.

Kommunen må i den forbindelse se til at PPT:

- Utarbeider sakkyndige vurderinger som gjør rede for hvilket utbytte eleven får av den ordinære opplæringen
- Utarbeider sakkyndige vurderinger som anbefaler hvordan skolen bør organisere spesialundervisningen

### **Fatte vedtak om spesialundervisning**

#### **Kap. 4**

Kommunen må sørge for å fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. Opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4 annet ledd og forvaltningsloven §§ 11a, 17, 24, 25.



Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- Fatter vedtak så snart som mulig etter sakkyndig vurdering
- Opplyser saken tilstrekkelig før det fattes vedtak
- Utarbeider enkeltvedtak som inneholder opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen
- Tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning

Oslo, 13.02.2020

Rune Gulbrandsen

Marte Grutle Aasebø

## Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

- Rådgiver PPT – Preståsen skole:
  - Egenvurdering om spesialundervisning - *Utarbeide sakkyndige vurderinger og hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen*
  - 8 Serviceerklæring februar 2015
  - 9 Kontaktpersonansvar innebærer
  - 21 Tilbakemeldingsmøte etter utredning
  - 23 inntakssamtale
  - doc0170982019101114382hkd 206 innkalling tilbakme...
  - Henvisningsskjema utfylling ppt rev 24 nov 2018
  - hkd 113 sakkyndig vurdering skole
  - hkd 213 innkalling inntakssamtale foresatte
  - HKD 217 inntakssamtale med samtykkeskjema
  - HKD 540 inntakssamtale med eleven selv
  - hkd 546 utredningsplan og informasjon om ppt til ...
  - PEDAGOGISK RAPPORT SKOLENE ny utgave februar 2019
  - REFERAT FRA RUTINEMØTE med bokser - Oktober2018
  
- Rådgiver PPT – Nannestad ungdomsskole:
  - Egenvurdering om spesialundervisning - *Utarbeide sakkyndige vurderinger og hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen*
  - 8 Serviceerklæring februar 2015
  - 9 Kontaktpersonansvar innebærer
  - 18 Rutine - beskrivelse av saksbehandlingsgangen ...
  - 21 Tilbakemeldingsmøte etter utredning
  - 23 inntakssamtale
  - Henvisningsskjema utfylling ppt rev 24 nov 2018
  - hkd 113 sakkyndig vurdering skole
  - hkd 206 innkalling tilbakmeldingsmøte
  - HKD 540 inntakssamtale med eleven selv
  - hkd 546 utredningsplan og informasjon om ppt til ...
  - Inntakssamtale m foresatte
  - REFERAT FRA RUTINEMØTE med bokser - Oktober2018
  
- Leder i PPT:
  - Egenvurdering om spesialundervisning - *Utarbeide sakkyndige vurderinger og hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen*
  - Egenvurdering om Skoleeiers forsvarlige system - *Utarbeide sakkyndige vurderinger og hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen.*
  - 9 Kontaktpersonansvar innebærer
  - 18 Rutine - beskrivelse av saksbehandlingsgangen ...
  - 21 Tilbakemeldingsmøte etter utredning
  - 23 inntakssamtale

- doc0170982019101114382hkd 206 innkalling tilbakme...
  - Henvisningsskjema utfylling ppt rev 24 nov 2018
  - hkd 113 sakkyndig vurdering skole
  - HKD 217 inntakssamtale med samtykkeskjema
  - HKD 540 inntakssamtale med eleven selv
  - hkd 546 utredningsplan og informasjon om ppt til ...
  - hkd 547 samtykke til oppdatert sakkyndig vurderin...
  - PEDAGOGISK RAPPORT SKOLENE ny utgave februar 2019
  - REFERAT FRA RUTINEMØTE med bokser - Oktober2018
- Skoleleder - Nannestad ungdomsskole:
    - Egenvurdering om skoleeiers forsvarlige system – *Fatte vedtak om spesialundervisning*
    - Egenvurdering om spesialundervisning – *Fatte vedtak om spesialundervisning*
    - Samtykke til at det fattes enkeltvedtak - mal fra...
- Skoleleder – Preståsen skole:
    - Egenvurdering om skoleeiers forsvarlige system – Fatte vedtak om spesialundervisning
    - Egenvurdering om spesialundervisning – Fatte vedtak om spesialundervisning
    - Anonymisert elev på 5. trinn m diagnose innenfor ...
    - Anonymisert elev på U-gruppa
    - Anonymisert elev på U-gruppe II - Spesifisert kom...
    - Anonymisert enkeltvedtak for elev 6. trinn Dyslek...
    - Anonymisert enkeltvedtak for elev på U-gruppa
    - Anonymisert sakkyndig vurdering s. 1 med anbefali...
    - Anonymisert Samtykkeerklæring elev 6. trinn
    - Tilsyn 1
- Skoleeier – Nannestad kommune:
    - Egenvurdering om skoleeiers forsvarlige system – Fatte vedtak om spesialundervisning
    - Egenvurdering om Skoleeiers forsvarlige system - *Utarbeide sakkyndige vurderinger og hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen.*
    - 18 Rutine - beskrivelse av saksbehandlingsgangen ...
    - 501 Rutine - mindre endringer i sakkyndig og enk...
    - Mal inntakssamtale for barn og elever
    - Mal sakkyndig vurdering
    - PPT Utredningsplan
    - Samarbeid og dialog PPT og skole
    - Samtykke til ny utredning
    - Skjema samtykke til at det fattes enkeltvedtak om...
    - Tiltaksprogram 2019-2020
    - Utvikling spesialundervisning

- Verktøykasse
- Dokumentasjon vedrørende elever med vedtak om spesialundervisning fra Preståsen skole og Nannestad ungdomsskole:
  - samtykkeerklæringer
  - sakkyndige vurderinger
  - vedtak om spesialundervisning
  - vedtak om avslag på spesialundervisning