



Tilsynsrapport

Fatte vedtak om spesialundervisning.
Planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen.

Halden kommune – Os skole





Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Halden kommune. Temaet for tilsynet er fatte vedtak om spesialundervisning og planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen.

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

I tilsynet har Statsforvalteren kontrollert Halden kommune sin praksis for spesialundervisning. Vi har valgt Os skole som eksempel på hvordan kommunens praksis er. I tilsynet har vi sett at både kommunen og skolen har utarbeidet nye rutiner og arbeidsformer knyttet til spesialundervisning, som etter vår vurdering er egnet til å gi støtte for skolens arbeid med spesialundervisning. Vi ser også at Os skole har engasjerte lærere som er opptatt av elevenes læring, og som ønsker at elever med spesialundervisning skal få et godt opplæringstilbud. Vi har gjennom tilsynet likevel konkludert med noen brudd på regelverket blant annet knyttet til kravene til saksbehandling ved vedtak om spesialundervisning. Dette gjelder blant annet at vedtakene skal gi tydelig nok informasjon om omfang og innhold i spesialundervisningen. Videre gir ikke IOP-ene tilstrekkelig informasjon om den opplæringen elevene skal ha. Kommunen har i sin uttalelse til foreløpig rapport vist til pågående utviklingsarbeid, kompetanseheving og at det er utarbeidet nye rutiner og maler på området. Vi kan likevel ikke se at praksis er endret på samtlige punkter.

Avdekkede regelverksbrudd

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

- a. Innhenter samtykke fra foreldre til elever under 15 år, før skolen fatter vedtak om spesialundervisning
- b. Sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning
- c. Fatter vedtak etter elevens behov og så snart som mulig i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering
- d. Fatter vedtak som inneholder opplysninger om omfang av spesialundervisningen, det vil si antall timer spesialundervisning samlet og i hvert av fagene
- e. Fatter vedtak som inneholder opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha
- f. Fatter vedtak som inneholder opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen
- g. Begrunner vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen, ved å vise hvorfor elevene likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen
- h. Tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning

Halden kommune må også sørge for at Os skole utarbeider individuelle opplæringsplaner som er i samsvar med enkeltvedtaket, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5. Videre må kommunen sørge for



at skolen gjennomfører spesialundervisningen i samsvar med vedtaket, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-5. Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- a. Utarbeider IOP-er som inneholder en beskrivelse av hvilke mål elevene skal nå og eventuelle avvik fra ordinære læreplaner, hvilket innhold spesialundervisningen skal ha, hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen, metode/arbeidsmåte og hjelpemidler, samt kompetanse
- b. Setter i gang med spesialundervisningen fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer
- c. Dokumenterer at spesialundervisningen gjennomføres slik at barnets beste er ivaretatt
- d. Sikrer at gjennomføringen av elevenes spesialundervisning er samordnet med den ordinære opplæringen, og at spesialundervisningen og den ordinære opplæringen samlet dekker opplæringen i kompetansemålene
- e. Utarbeider årsrapport i tråd med regelverket for elever som får spesialundervisning

Status på rapporten og veien videre

Halden kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg om den innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort noen endringer i rapporten. Under punkt 3.9 er konklusjonen endret, og vi vurderer at det rettslige kravet er oppfylt. Under øvrige punkter har kommunens uttalelse ikke ført til endringer i våre konklusjoner om brudd på regelverket.

Denne tilsynsrapporten er et vedtak med pålegg om å rette bruddene på regelverket. Når påleggene er rettet, skal kommunen erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan det har blitt rettet. Fristen for å rette er **15.03.2023**.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning.....	5
1.1 Kort om kommunen.....	5
1.2 Tema for tilsynet.....	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	6
1.4 Kommunens uttalelse til foreløpig rapport og våre vurderinger	6
2 Fatte vedtak om spesialundervisning	9
3 Planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen.....	24
4 Statsforvalterens reaksjoner.....	41
4.1 Pålegg om retting	41
4.2 Oppfølging av påleggene.....	42
5 Kommunen har rett til å klage.....	43
6 Dokumenter	44



1 Innledning

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

I tilsyn kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Dersom Os skole og Halden kommune ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

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

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

1.1 Kort om kommunen

Halden kommune ligger sørøst i Viken fylke, og har ca. 31 400 innbyggere. Kommunen har elleve grunnskoler med til sammen ca. 3460 elever.

Grunnskolen i Halden kommune består av åtte barneskoler, tre ungdomsskoler, samt Skole- og miljøsentret som er et kommunalt tiltak for ungdom som av forskjellige grunner har vansker med å tilpasse seg ungdomstrinnets ordinære undervisningstilbud. Skole- og miljøsentret en del av Risum ungdomsskole.

Ifølge Grunnskolens informasjonssystem (GSI) hadde Os skole 257 elever fra 1. til 7. trinn skoleåret 2021/22. 24 elever ved Os skole hadde vedtak om spesialundervisning skoleåret 2021/2022, dette utgjør 9,3 % av elevene.

Os skole er for tiden under rehabilitering, og frem til ny, planlagt sentrumsskole står klar er Os skole å finne i tidligere Folkvang skole sine lokaler.

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er spesialundervisning:

1. Fatte vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4, forvaltningsloven §§ 2, 11a, 17, 23, 24, 25 og 27, og Barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.
2. Planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen, jf. opplæringsloven §§ 2-3, 5-1, 5-3, 5-5, 9-1, 10-11, og Barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

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



1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet skriftlig tilsyn med Halden kommune i brev av 02.06.2021. På bakgrunn av henvendelse fra kommunen, ble tilsynet i brev fra Statsforvalteren 05.10.2021 utvidet til også å gjelde planlegging, gjennomføring og oppfølging av spesialundervisningen. Tilsynet ble i tillegg gjort stedlig. Dette innebærer at vi har gjennomført intervjuer med ansatte ved skolen. Intervjuene ble gjennomført med Os skole 23.11.2021 og 14.12.2021. Vi har også hatt samtaler med foreldre og elever.

I dette tilsynet har vi benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag. RefLex er fylt ut av skoleledelsen og et utvalg ansatte ved skolen. Rektor ble bedt om å sende inn alle relevante dokumenter til hvert av spørsmålene. I tillegg ble skolen bedt om å sende inn dokumenter fra hver elevmappe til et tilfeldig utvalg på ni elever med vedtak om spesialundervisning for skoleårene 2020/21 og 2021/22. For tre av elevene har vi ikke mottatt dokumentasjon for skoleåret 2021/22, da de ikke lenger er elever ved skolen. Skolen ble bedt om å sende disse dokumentene:

- sakkyndige vurderinger
- enkeltvedtakene om spesialundervisning som bygger på de sakkyndige vurderingene som er sendt inn
- dokumentasjon som viser samtykke fra elev/foresatte før vedtak er fattet, dersom dette er skriftliggjort
- individuelle opplæringsplaner
- årsrapporter
- timeplaner

Elevene ble valgt av Statsforvalteren ut fra en på forhånd tilsendt anonymisert oversikt over alle elever med vedtak om spesialundervisning ved skolen.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 15.08.2022. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 01.09.2022. Vi vil behandle kommentarene overordnet under avsnitt 1.4 samt under de aktuelle korreksjonspunktene i kapittel 2 og 3.

1.4 Kommunens uttalelse til foreløpig tilsynsrapport og våre vurderinger

Innledningsvis vil vi kommentere kommunens generelle uttalelser til foreløpig tilsynsrapport. Kommunens kommentarer til de enkelte korreksjonspunktene er vurdert under aktuelt tema og rettslig krav. Vi gjør oppmerksom på at grunnlaget for våre vurderinger er det kommunen og skolen har sendt inn tidligere i tilsynet samt i forbindelse med sin uttalelse til foreløpig rapport.

Kommunens uttalelse til foreløpig tilsynsrapport:

Kommunen skriver innledningsvis i sin uttalelse om foreløpig tilsynsrapport blant annet:

«[---] Vi ber om at det hensyntas at store deler av praksisen som har blitt brukt som eksempel, er to år tilbake i tid, og at det er gjort endringer av betydning i Halden kommune siden 2020 når det kommer til sikring av rutiner, prosedyrer, maler og praksis. Vi legger derfor med tilleggsopplysninger og



dokumentasjon på endringer som er gjort siden tilsynet ble åpnet. I flere av tilsynspunktene er Statsforvalterens vurdering at Halden kommune har oppdaterte rutiner eller endrede maler som oppfyller lovverket, men konkluderer med lovbrudd, da det ikke er satt ut i praksis på daværende tidspunkt, og eksemplene som er etterspurt er to år tilbake i tid. I tillegg kommer foreløpig rapport 8 mnd etter planlagt frist for foreløpig rapport. Det betyr at det har vært ytterligere 8 mnd hvor Halden kommune har jobbet systematisk med utviklingsarbeidet innenfor området spesialundervisning. Halden kommune ønsker her å vise til gode eksempler som bekrefter at praksisen er endret både i skolen og PPT. [---]»

Kommunen viser videre til at de siden 2020 har vært en del av oppfølgingsordningen, og at de to siste årene har det vært arbeidet med inkluderende praksis i skolene med fokus på spesialundervisning. Det vises også til at dette har vært en del av de siste årenes lederutviklingsamlinger. Videre opplyser kommunen at PPT også har deltatt i oppfølgingsordningen og kompetanseløftet. Til sin uttalelse har kommunen lagt ved eksempler på utviklingsarbeidet som har vært gjort, og vil med det synliggjøre at kommunens praksis er endret. Kommunen har blant annet lagt ved eksempler fra deler av sakkyndige vurderinger og vedtak for å dokumentere at praksis er endret. Kommunen skriver: «[---] Viser også til PPTs arbeid med sakkyndige vurderinger i utviklingsarbeidet gjennom oppfølgingsordningen da Statsforvalter påpeker at vedtakene er mangelfulle grunnet følgefeil fra sakkyndige vurderinger. Halden kommune mener det sannsynliggjør at praksis på vedtakene også endres.».

Våre kommentarer og vurderinger:

I foreløpig tilsynsrapport opplyses det at kommunen har rett til å uttale seg før vi fatter vedtak, jf. forvaltningsloven § 16. Kommunen kan uttale seg om alt i rapporten, både vår beskrivelse av fakta, vår forståelse av loven, våre vurderinger og våre reaksjoner. Dersom kommunen mener at rapporten inneholder feil, bør det begrunnes hvorfor.

I sin uttalelse har kommunen ikke påpekt feil i rapporten. Kommunen ber imidlertid om at det tas hensyn til at «store deler av praksisen som har blitt brukt som eksempel, er to år tilbake i tid, og at det er gjort endringer av betydning i Halden kommune siden 2020 når det kommer til sikring av rutiner, prosedyrer, maler og praksis». Vi forstår det som at kommunen mener at våre konklusjoner derfor bør endres.

Som opplyst i foreløpig rapport under avsnitt 1.3 har vi innhentet dokumentasjon fra et utvalg elevmapper for både skoleåret 2020/21 og skoleåret 2021/22. Det vil si at grunnlaget for våre vurderinger i tilsynet også omfatter dokumentasjon og eksempler som er nyere enn to år. I tillegg er kommunens rutine for spesialundervisning fra august 2021 og annen dokumentasjon utarbeidet av kommunen i 2021 lagt til grunn for våre vurderinger. Videre ble intervjuer gjennomført med skolen i november og desember 2021.

Det følger av Utdanningsdirektoratets metodehåndbok for tilsyn at tilsynsrapporten «skal gjenspeile situasjonen på tidspunktet den er datert». Dersom den faktiske situasjonen har endret seg, må dette vurderes og hensyntas i rapporten. Vi må vurdere om det er sannsynliggjort at endringene kommunen viser til faktisk har funnet sted, og hvordan dette påvirker våre konklusjoner under de ulike rettslige kravene (kontrollspørsmålene).



I tilsynet med Halden kommune har vi sett på praksisen ved Os skole som er en 1. til 7. trinnsskole. Ved gjennomgang av dokumentasjonen kommunen har sendt inn i forbindelse med sin uttalelse til foreløpig tilsynsrapport, vil vi derfor se om den viser at praksisen ved Os skole er endret. Som eksempler på endret praksis har kommunen blant annet sendt inn eksempeltekster på nye sakkyndige vurderinger. Vi noterer imidlertid at et eksempel ser ut til å gjelde ungdomstrinn.

Som vist til i foreløpig tilsynsrapport ser vi at kommunen og skolen har utarbeidet nye rutiner og arbeidsformer knyttet til spesialundervisning fra høsten 2021. Av kommunens uttalelse til foreløpig rapport ser vi at kommunen har fortsatt med utviklingsarbeidet når det gjelder spesialundervisning, herunder sakkyndige vurderinger, vedtak, IOP og årsrapport. Det er positivt og vil komme til nytte i kommunens videre arbeide med oppfølging på området.



2 Fatte vedtak om spesialundervisning

2.1 Rettslige krav

Rettslig krav: Innhenter skolen samtykke fra elever over 15 år og foreldre til elever under 15 år, før skolen fatter vedtak om spesialundervisning? (se RefLex 1.1-1.2)

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

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

Begge foreldrene må samtykke til vedtak om å sette i gang spesialundervisning, selv om barnet bare bor fast hos den ene. Samtykket skal være et såkalt informert samtykke, det betyr at den som samtykker skal være tilstrekkelig informert til å vite hva man samtykker til.

Rettslig grunnlag: Opplæringsloven § 5-4 andre ledd.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

Statsforvalteren har bedt om å få tilsendt dokumentasjon som viser samtykke fra elev/foresatte før vedtak er fattet, dersom dette er skriftliggjort. Det er bedt om dokumentasjon for både skoleåret 2020/21 og 2021/22. Da Os skole er en barneskole vil ingen av elevene på skolen være over 15 år og det vil derfor ikke være aktuelt at elevene selv samtykker til spesialundervisning.

I RefLex svarer skolens ledelse at skolen innhenter samtykke fra foreldre til elever under 15 år før det fattes vedtak. Rektor viser til at det er nye rutiner for innhenting av samtykke fra 2021.

Det er ikke sendt inn samtykker for noen av elevene før vedtak som var fattet for skoleåret 2020/21. Det går imidlertid frem av innsendt dokumentasjon for skoleåret 2021/22, at foresatte har underskrevet på samtykke før vedtak for samtlige seks elever.

Det går frem av kommunens rutine for spesialundervisning, «RUTINE, bekymring rundt enkeltbarn» fra høsten 2021, at det skal innhentes samtykke før det fattes vedtak. Kommunen har en mal for å innhente samtykke. Av den innsendte dokumentasjonen ser vi at skolen bruker denne malen for høsten 2021. Det går også frem av de intervjuer vi har hatt med skolen, at praksisen er endret på dette punktet. Skolen har med andre ord både en rutine og praksis for å innhente samtykke.



Hva vi kan se av elevdokumentasjonen som er sendt inn er imidlertid tre av samtykkene undertegnet av én foresatt, selv om det er oppført to foresatte i saken.

I en tolkningsuttalelse 18.08.2017 om kravet til samtykke fra foreldre før det fattes vedtak om spesialundervisning viser Utdanningsdirektoratet til en uttalelse fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet 16.06.2015, og skriver følgende: «*Bostedsforelder kan samtykke til at det settes i gang sakkyndig utredning etter opplæringsloven § 5-3. Begge foreldre må imidlertid samtykke til vedtak om å sette i gang spesialundervisning uavhengig av om barnet bor hos begge foreldre eller om barnet bare bor fast hos den ene.*»

På denne bakgrunnen er det vår vurdering at skolen ikke innhenter samtykke fra foreldre til alle elever under 15 år før den fatter vedtak.

Kommunens uttalelse til foreløpig tilsynsrapport – Statsforvalterens vurderinger

Kommunens kommentarer:

«*Skoleeier har jobbet med ytterligere sikringstiltak i skoleåret 2021-2022 for å sikre at vi har riktig forvaltningspraksis:*

- *Gjennomgang av rutinene og mal for samtykke med skolens spes.ped koordinator mars 2022*
- *Gjennomgang av rutiner med rektorene mars 2022*
- *Veiledningsmøte for enhetsledere med veileder i oppfølgingsordningen, tema forvaltning»*

Kommunen viser videre til vedlegg med oversikter over nettverkssamlinger og enhetsledersamlinger, presentasjon fra enhetsledersamling om skolejuss, samt til «*mal for samtykke med føringer om to underskrifter*».

Vår vurdering:

Det går ikke frem av innsendt dokumentasjon at praksisen er endret på dette punktet. Av kommunens rutine for spesialundervisning, «*RUTINE, bekymring rundt enkeltbarn*» fra høsten 2021, gikk det ikke frem at det skal innhentes samtykke fra begge foreldre. Det går heller ikke frem av den versjonen av rutinen som kommunen nå har sendt inn i forbindelse med sin uttalelse. Det er heller ikke sendt inn eksempel på mal eller nye samtykker.

På denne bakgrunnen er det vår vurdering at det ikke er synliggjort at skolen innhenter samtykke fra foreldre til alle elever under 15 år før den fatter vedtak.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

2.2

Rettslig krav: Gir skolen eleven og foreldrene mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen fatter enkeltvedtak? (se RefLex 1.3-1.4)

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



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

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer skolens ledelse at fra høsten 2021, det vil si skoleåret 2021/22, uttaler foresatte og elever seg om innhold og organisering av spesialundervisning før vedtak fattes.

De fleste sakkyndige vurderingene som er sendt inn, er utarbeidet i 2020. I fire av disse sakkyndige vurderingene går det frem avslutningsvis, at foresatte har rett til å uttale seg om den sakkyndige vurderingen. Av de øvrige sakkyndige vurderingene fra 2020 eller tidligere, går det ikke frem at foreldre/elever har mulighet til å uttale seg om sakkyndig vurdering. I to av sakene er det sendt inn sakkyndige vurderinger fra 2021. Her er det benyttet en ny mal for sakkyndig vurdering. Avslutningsvis i den nye malen, som sendes til foreldrene i kopi, informeres det om at foresatte har rett til å uttale seg om sakkyndig vurdering før skolen fatter vedtak. Videre informeres det i samtykkemalen, som skolen har tatt i bruk for skoleåret 2021/22, om foreldrenes og elevens rett til å se sakkyndig vurdering og muligheten for å uttale seg før det fattes vedtak. I samtykkemalen er det også et felt der det gis mulighet til å gi en uttalelse generelt før vedtak fattes.

Det går frem av innsendt dokumentasjon og skolens redegjørelser at skolen har endret sine rutiner fra høsten 2021. På bakgrunn av innsendt dokumentasjon og intervju med rektor om hvordan dette følges opp med elever og foresatte, mener vi det er sannsynliggjort at skolen nå gir foresatte og elever mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialundervisning.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

2.3

Rettslig krav: Sørger skolen for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning? (se RefLex 1.5-1.6)

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

Rettslig grunnlag: Forvaltningsloven § 17

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I egenvurderingsskjemaet svarer skoleledelsen ja på spørsmål om skolen innhenter flere opplysninger fra PPT dersom den sakkyndige vurderingen er mangelfull. Videre svarer skolen ja på spørsmål om de fatter vedtak om spesialundervisning på bakgrunn av oppdatert informasjon om eleven og opplærings situasjonen.



Vedtakene vi har mottatt fra skolen viser til de sakkyndige vurderingene. De sakkyndige vurderingene som vedtakene bygger på, er i hovedsak utarbeidet i 2020 og noen i 2021. Ett vedtak fra 2021 bygger på sakkyndig vurdering som er utarbeidet i 2019.

Vedtakene inneholder opplysninger om samlet antall årstimer spesialundervisning. Vedtakene fra 2020 og tidligere opplyser ikke om antall timer spesialundervisning pr. fag, og det går heller ikke frem av de sakkyndige vurderingene. I noen av vedtakene for skoleåret 2021/22 har skolen presisert antall timer pr. fag, i vedtak eller i vedlegg til vedtak. Noen av vedtakene baserer seg imidlertid på en tidligere sakkyndig vurdering der antall timer pr. fag ikke har blitt presisert. Det går heller ikke tydelig frem hvilke avvik som skal gjøres fra læreplanens kompetansemål. Se våre kommentarer og vurderinger under punkt 2.6 og 2.7. I disse sakene må skolen be om nærmere opplysninger fra PPT før det fattes vedtak, for eksempel når det gjelder antall timer pr. fag det er tilrådt spesialundervisning i og hvilke kompetansemål eleven anbefales å jobbe med.

Videre er både sakkyndige vurderinger og vedtak upresise når det gjelder organisering av spesialundervisningen, se våre kommentarer under punkt 2.8. Også her må skolen be PPT om nærmere presiseringer før det fattes vedtak.

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

Kommunens uttalelse til foreløpig rapport – Statsforvalterens vurderinger

Kommunens kommentarer:

«Det påpekes i rapporten at det kan se ut som vedtaket ikke tilstrekkelig opplyst da sakkyndig vurdering er noe mangelfull på området. PPT har hatt et utviklingsarbeid i forbindelse med Oppfølgingsordningen for å utvikle kvaliteten på sine sakkyndige vurderinger. Parallelt med dette har enhetslederne og ressurspersoner ved skolene hatt opplæring i forvaltning og arbeid med vedtak. Maler har vært oppdatert og rutiner har vært gjennomgått.

- *Internt arbeid hos PPT med sakkyndig vurdering for å unngå følgefeil fra sakkyndig vurdering*
- *PPT veiledningsmøter med veileder i oppfølgingsordningen*
- *Enhetsledersamling med skolejuss som tema i Oppfølgingsordningen»*

Kommunen viser videre til vedlegg med eksempeltekster fra sakkyndige vurderinger og vedtak, mal for enkeltvedtak om spesialundervisning, oversikter over nettverkssamlinger, samt møte med PPT 06.12.2021 og 16.03.2022.

Vår vurdering:

I rutinen, som kommunen har lagt ved sin uttalelse, står det under punkt 5 *Enkeltvedtak om spesialundervisning* at «Gir ikke sakkyndig vurdering grunnlag for å fatte vedtak, ber vedtaksmyndighet om presisering, eventuelt en ny uttalelse fra PP-tjenesten.». Samme formulering sto i tilsvarende rutine som kommunen/skolen sendte inn høsten 2021 og som ligger til grunn for våre vurderinger i foreløpig rapport. Vi kan ikke se av innsendt dokumentasjon, herunder eksempeltekstene fra sakkyndige vurderinger og vedtak eller vedtaksmal, at praksisen ved Os skolen er endret på dette punktet.



Vår vurdering er derfor at det ikke er sannsynliggjort at skolen sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst i alle saker før den fatter vedtak om spesialundervisning.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

2.4

Rettslig krav: Fatter skolen vedtak etter elevens behov og så snart som mulig i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering? (se RefLex 1.7, 1.8, 1.9, 1.10)

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

Skolen skal fatte enkeltvedtak, selv om PPT ikke anbefaler spesialundervisning og skolen derfor kommer til at det ikke skal gis spesialundervisning.

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

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer skoleledelsen at skolen fatter vedtak så snart som mulig etter at sakkyndig vurdering er mottatt. Gjennom intervjuene kommer det frem at skolen ønsker at vedtakene skal være ferdig til skolestart, for de elevene som har fått sitt behov ferdig utredet av PPT. For de elevene som blir utredet gjennom skoleåret, settes det dato for oppstart av spesialundervisningen i vedtaket.

Når det gjelder spørsmål om Os skole fatter vedtak når elever ikke tilrådes spesialundervisning av PPT, har skolen sendt inn dokumentasjon på dette.

Dokumentasjonen vi har fått tilsendt viser at det i praksis varierer hvor raskt skolen fatter vedtak etter at sakkyndig vurdering er utarbeidet. Dette gjelder både for skoleåret 2020/21 og 2021/22. I noen saker fatter skolen vedtak to-tre uker etter at sakkyndig vurdering er utarbeidet. I andre saker kan det gå tre-fire måneder mellom tidspunktet da sakkyndig vurdering ble utarbeidet til vedtak om spesialundervisning ble fattet. Statsforvalteren vurderer at dette er for lang tid.

Kommunens uttalelse til foreløpig rapport – Statsforvalterens vurderinger

Kommunens kommentarer:

«Skoleeier har fra 2020-2022 arbeidet med forvaltningspraksis, rutiner og maler med enhetsledere.

Punkter som sannsynliggjøre at vi har endret praksisen:

- *Nytt skoleadministrativt system for å bedre flyt i behovsmelding, sakkyndig vurdering, samtykke og vedtak. Dette vil redusere saksbehandlingstiden.*



- *Veiledningsmøte med veileder i oppfølgingsordningen, tema forvaltning rundt spesialundervisning*
 - *Gjennomgang av rutiner og maler for enhetsledere mai 2021, august 2021 og januar 2022»*
- Kommunen viser vider til at «*Visma Flyt skole oppstart høsten 2022 med kommunale maler for samtykke sendes digitalt*» og «*Enhetsledersamlinger med forvaltning som tema*».

Vår vurdering:

Kommunen viser til nytt skoleadministrativt system, samt til arbeid med forvaltningspraksis, rutiner og maler i 2020-2022, og samlinger med forvaltning som tema. Innsendt dokumentasjon synliggjør imidlertid ikke om endring av praksis faktisk har funnet sted og om skolen fatter vedtak etter elevens behov og så snart som mulig etter PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering. Vår vurdering er derfor at det ikke er sannsynliggjort at det rettslige kravet er oppfylt.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

2.5

Rettslig krav: Inneholder vedtakene opplysninger om hvor lenge vedtakene varer? (se RefLex 1.11)

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

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

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer skolen at vedtakene inneholder opplysninger om hvor lenge vedtakene varer.

Vedtakene som er oversendt Statsforvalteren, inneholder informasjon om hvor lenge vedtakene varer. Noen av vedtakene inneholder informasjon om varighet kun i overskriften. Skolen har innværende skoleår tatt i bruk en ny mal for vedtak, og vedtakene som er fattet etter denne nye malen inneholder tydeligere informasjon om vedtakenes varighet.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

2.6

Rettslig krav: Inneholder vedtakene opplysninger om omfanget av spesialundervisningen, det vil si antall timer spesialundervisning samlet og i hvert av fagene? (se RefLex 1.12 og 1.13)



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

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

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer skoleledelsen ja på spørsmålene om vedtakene opplyser om hvor mange timer spesialundervisning elevene skal ha, og om vedtakene opplyser om hvilke fag eller områder elevene skal få spesialundervisning i. Vedtakene Statsforvalteren har gjennomgått inneholder alle informasjon om det samlede antall timer med spesialundervisning som eleven er tilkjent. Vedtakene angir også hvilke fag eleven skal ha spesialundervisning i. Disse angivelsene er i tråd med det sakkyndig vurdering anbefaler.

I noen av vedtakene for skoleåret 2021/2022 er årstimene fordelt i antall timer pr. fag. Dette er fattet etter ny mal for vedtak. De resterende vedtakene angir imidlertid ikke hvordan det samlede timeantallet skal fordeles på det enkelte fag. I de tilfellene eleven skal ha spesialundervisning kun i ett fag kommer det frem hvor mange timer eleven skal ha i dette faget, men der eleven skal ha spesialundervisning i flere fag angis i de fleste tilfeller omfanget kun for alle fagene samlet. I disse sakene angir heller ikke sakkyndig vurdering timene til spesialundervisning fordelt på fag, men kun et samlet timetall i spesialundervisning for elevene.

Både for informasjon til eleven og elevens foreldre, og for utarbeidelsen av elevens IOP vil det være nødvendig å angi i vedtaket hvor mange timer elevene får i hver av fagene det skal gis spesialundervisning i. Et enkeltvedtak skal være så klart og tydelig at det ikke er tvil om hva slags opplæringstilbud eleven skal ha.

På bakgrunn av at ikke alle vedtak angir antall timer til spesialundervisning i hvert av fagene, er det vår vurdering at det rettslige kravet ikke er oppfylt.

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport – Statsforvalterens vurderinger

Kommunens kommentarer til foreløpig tilsynsrapport:

«Skoleeier har fra 2020-2022 arbeidet med forvaltningspraksis, rutiner og maler med enhetsledere.

Punkter som sannsynliggjøre at vi har endret praksisen:

- *Veiledningsmøte med veileder i oppfølgingsordningen, tema forvaltning rundt spesialundervisning*
- *Gjennomgang av rutiner for enhetsledere mai 2021, august 2021 og januar 2022*
- *Internt arbeid hos PPT for å unngå følgefeil*
- *Etablert samarbeidsarenaer: fagleder skole – enhetsleder PPT har møte en gang pr. mnd for gjennomgang av status*
- *Skolene har egen PPT-rådgiver til stede ukentlig og TET-møter for tett dialog»*

Kommunen viser videre til vedlegg om: «*Eksempeltekst vedtak, Eksempeltekst sakkyndige vurderinger*» og «*Oppfølgingsordningen*».



Vår vurdering:

I dette tilsyn ser vi på skolens praksis når det gjelder å fatte vedtak om spesialundervisning og om dette gjøres i tråd med regelverket. Under punkt 2.6 ser vi på om skolens vedtak viser omfanget av spesialundervisningen, det vil si timetallet for de aktuelle fagene og samlet timetall for eleven. Hvis det går klart frem av den sakkyndige vurderingen hva som er anbefalt, kan vedtaket vise til denne vurderingen. For å kunne vurdere om vedtakene sier noe om omfang (samlet og per fag) må vedtak ses i sammenheng med den sakkyndige vurderingen.

Innsendt dokumentasjon med henvisning til utviklingsarbeid, kompetanseheving, eksempeltekster fra sakkyndige vurderinger og vedtak, viser ikke at skolen har endret praksis når det gjelder å beskrive omfanget i antall årstimer per fag i sine vedtak. Det går heller ikke frem av rutinen eller vedtaksmalen at omfang skal beskrives i antall årstimer per fag. Vår vurdering er derfor at det ikke er sannsynliggjort at det rettslige kravet er oppfylt.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

2.7

Rettslig krav: Inneholder vedtakene opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha? (se RefLex 1.14 og 1.15)

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

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

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

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

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

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



Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

Skoleledelsen svarer ja i RefLex på spørsmål om vedtakene inneholder opplysninger om hvilke fag eller områder elevene skal få spesialundervisning i. Det svares videre ja på at vedtakene inneholder opplysninger om hvilke avvik skolen eventuelt skal gjøre fra de ordinære læreplanene og hvilke fag avvikene skal gjelde for. Skoleledelsen svarer også ja på om vedtakene inneholder opplysninger om hvilke konkrete kompetansemål elevene skal nå.

For skoleåret 2020/21 har vi mottatt sju vedtak om spesialundervisning, og for skoleåret 2021/22 har vi mottatt seks vedtak. Alle vedtakene inneholder opplysninger om hvilke fag/områder elevene skal ha spesialundervisning i. Alle vedtakene henviser i tillegg til sakkyndig vurdering hvor innholdet i spesialundervisningen er beskrevet.

I alle vedtakene vi har mottatt, fra begge skoleår, beskrives det at elevene skal følge kompetansemålene for sitt trinn i de fagene elevene skal ha spesialundervisning i. Samtidig går det frem at flere av elevene skal ha avvik fra kompetansemål for trinnet, ved at det i vedtakene står at de også skal jobbe med kompetansemål for lavere trinn. Det kommer imidlertid ikke frem verken i vedtak eller sakkyndige vurderinger hvilke kompetansemål for lavere trinn elevene skal jobbe med. Eksempler på dette er at for en elev beskriver vedtaket at eleven har behov for å repetere og jobbe mer med kompetansemålene for lavere trinn. For en annen elev beskriver vedtaket at det bør legges opp til at eleven følger klassens tema, men på et lavere nivå. For en tredje elev beskrives det at eleven skal følge trinnets mål, samtidig skal eleven jobbe med mål på et nivå under trinnet. Beskrivelsene blir for upresise, både i vedtak og sakkyndige vurderinger, når det ikke kommer frem hvilke kompetansemål elevene skal jobbe etter på lavere trinn. Det gir også skolen både rom for tolkning og utfordringer med å utarbeide IOP. Det blir uklart for elev/foresatte hvilke eventuelle avvik som gjøres og hvilke kompetansemål elevene skal jobbe etter i de forskjellige fagene.

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

Vår vurdering er at vedtakene sammenholdt med de sakkyndige vurderingene viser innholdet i opplæringen, det vil si hvilke fag eller områder elevene skal få spesialundervisning i. Vi kan imidlertid ikke se at vedtak eller sakkyndige vurderinger beskriver avvik fra ordinære læreplaner, når det gjelder elevene som skal følge kompetansemål for lavere trinn, i tillegg til kompetansemål for sitt trinn.



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

Kommunens uttalelse til foreløpig rapport – Statsforvalterens vurderinger

Kommunens kommentarer:

I sin uttalelse skriver kommunen følgende om pkt. 2.7, 2.8 og 2.10:

«Skoleeier har fra 2020-2022 arbeidet med forvaltningspraksis, rutiner og møter med enhetsledere.

Punkter som sannsynliggjøre at vi har endret praksisen:

- *Veiledningsmøte med veileder i oppfølgingsordningen, tema forvaltning rundt spesialundervisning for PPT*
- *Veiledningsmøte med veileder i oppfølgingsordningen, tema forvaltning rundt spesialundervisning for enhetsledere*
- *Gjennomgang av rutiner for enhetsledere mai 2021, august 2021 og januar 2022*
- *Internt arbeid hos PPT med sakkyndige vurderinger for å unngå følgefeil*
- *Etablert samarbeidsarenaer: fagleder skole – enhetsleder PPT*
- *Skolene har egen PPT-rådgiver til stede ukentlig og TET-møter for tett dialog.»*

Kommunen viser videre til vedlegg med eksempeltekster fra vedtak og sakkyndige vurderinger, «Plan for oppfølgingsordningen», samt til enhetsledermøter.

Vår vurdering:

Pkt. 2.7 i rapporten omhandler hvorvidt vedtakene inneholder opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha. Vi viser til våre vurderinger ovenfor, se blant annet pkt. 2.6. I dette tilsynet har vi sett på praksis med å fatte vedtak om spesialundervisning ved Os skole. Vi noterer at i innsendte eksempeltekster fra sakkyndig vurdering vises det til at elevene skal ha realistiske opplæringsmål på ulike trinn. Det går ikke frem av alle eksemplene hvilke realistiske opplæringsmål elevene skal jobbe med. I et eksempel går det heller ikke frem fra hvilket trinn de realistiske opplæringsmålene er hentet fra. Vi noterer også at en av eksempeltekstene ser ut til å gjelde ungdomstrinn. Innsendt dokumentasjon med eksempeltekster fra sakkyndige vurderinger og vedtak synliggjør ikke om endring av praksis faktisk har funnet sted og at skolens vedtak inneholder opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha. Vår vurdering er derfor at det ikke er sannsynliggjort at de rettslige kravet er oppfylt.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

2.8

Rettslig krav: Inneholder vedtakene opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen? (se RefLex 1.16)

Vedtaket skal vise hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen, det vil si om eleven skal få spesialundervisningen i klassen, i grupper, som eneundervisning eller på en alternativ opplæringsarena. Dere må få frem hvor mye tid eleven skal bruke på de ulike organisatoriske løsningene.



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

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

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer skoleledelsen ja på spørsmålet om vedtakene inneholder opplysninger om hvordan spesialundervisningen skal organiseres.

Alle vedtakene Statsforvalteren har undersøkt inneholder noe informasjon om organisering av spesialundervisningen. Imidlertid varierer det hvor konkret organiseringen er beskrevet.

Av innsendt dokumentasjon ser vi at vedtakene angir hvor hovedvekten av spesialundervisningen skal foregå, og i flere av vedtakene kommer det frem at eleven også kan ha noe opplæring i grupper. I flere vedtak blir organiseringen for utydelig, for eksempel når et vedtak angir at *elevenes spesialundervisning skal primært organiseres innenfor klassens rammer, unntaksvis i noe mindre elevgruppe eller som enetimer eller som kurs*.

Det varierer noe om det i vedtakene angis at undervisningen skal gjennomføres i klasserommet, eller om spesialundervisningen primært bør organiseres innenfor klassens rammer. I noen av vedtakene brukes også begreper som «*liten elevgruppe*» og «*mindre grupper*», uten at det presiseres eller beskrives hvor mange elever gruppene vil bestå av.

På denne bakgrunn vurderer Statsforvalteren at organiseringen av spesialundervisningen ikke er presist nok beskrevet i skolens vedtak. Dersom skolen mener det er nødvendig og forsvarlig med en viss fleksibilitet i opplæringen, må det gå klart frem av enkeltvedtaket hva fleksibiliteten består i. Eleven og foresatte må kunne forstå hvilken organisering av spesialundervisning eleven har fått rett til gjennom vedtaket.

Kommunens uttalelse til foreløpig rapport – Statsforvalterens vurderinger

Kommunens kommentarer:

Kommunens uttalelse under dette punkt se pkt. 2.7 over.

Vår vurdering:

Se våre vurderinger over. Innsendt dokumentasjon med eksempeltekster fra sakkyndige vurderinger og vedtak synligjør ikke om endring av praksis faktisk har funnet sted ved skolen og at det i skolens vedtak kommer tydelig frem hvordan spesialundervisningen skal organiseres. Vår vurdering er derfor at det ikke er sannsynliggjort at de rettslige kravet er oppfylt.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.



2.9

Rettslig krav: Inneholder vedtakene opplysninger om det er behov for personer med særskilt kompetanse til å gjennomføre spesialundervisningen? (se RefLex 1.17)

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

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

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

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

Rektor svarer ja på spørsmål om vedtakene inneholder opplysninger om det er behov for personer med særskilt kompetanse til å gjennomføre spesialundervisning.

Alle vedtak og sakkyndige vurderinger, både for skoleåret 2020/21 og 2021/22 inneholder beskrivelse av kompetansen til de som skal utføre spesialundervisningen.

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

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

2.10

Rettslig krav: Begrunner skolen vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen, ved å vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen? (se RefLex 1.18)

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



Rettslig grunnlag: Opplæringsloven § 5-3 fjerde ledd.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer skolens ledelse ja på spørsmål om skolen begrunner vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen.

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

I de fleste vedtakene er organiseringen beskrevet i tråd med sakkyndig vurdering. I enkelte av vedtakene kan det imidlertid se ut som om det er gjort avvik, da organiseringen av spesialundervisningen ikke beskrives helt i tråd med sakkyndig vurderings anbefaling. I en sakkyndig vurdering anbefales det for eksempel at spesialundervisningen «*i hovedsak gis som støtte i klasserommet*», men at halvparten av tiden kan benyttes «*på eget rom*». I vedtaket fra 2020 står det at spesialundervisningen gis «*primært som støtte i klasserommet*», men at eleven kan ha nytte av noe undervisning i «*liten gruppe*». Her er det ikke helt samsvar i beskrivelsen av organiseringen. Et annet eksempel er der sakkyndig vurdering anbefaler at spesialundervisningen «*bør primært organiseres innenfor klassens rammer, unntaksvis noe i mindre elevgruppe eller enetimer eller som kurs*». I vedtaket fra 2021 står det at «*spesialundervisning skal organiseres innenfor klassens rammer*». Mindre elevgruppe, enetimer eller kurs nevnes ikke i vedtaket. Det kan se ut som sakkyndig vurdering tilrår flere ulike former for organisering av spesialundervisningen, enn hva det er fattet vedtak om. Avvikene begrunnes ikke i vedtakene.

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

Kommunens tilbakemelding på foreløpig rapport – Statsforvalterens vurderinger

Kommunens kommentarer til foreløpig tilsynsrapport:

Kommunens uttalelse under dette punkt se pkt. 2.7 over.

Vår vurdering:

Se våre vurderinger over. Innsendt dokumentasjon med eksempeltekster fra sakkyndige vurderinger og vedtak synligjør ikke at praksis ved skolen er endret. Vår vurdering er derfor at det ikke er sannsynliggjort at det rettslige kravet er oppfylt.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

2.11

Rettslig krav: Tar skolen stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning? (se RefLex 1.19)



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

Rettslig grunnlag: Barnekonvensjonen artikkel 3.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer skoleledelsen ja på spørsmålet om skolen tar stilling til hva som er barnets beste, når de fatter vedtak om spesialundervisning.

Gjennom intervjuene kommer det frem noe forskjellige syn på hvordan vurderinger av barnets beste skal gjennomføres. Dels mener de ansatte at de kontinuerlige samtaler mellom kontaktlærer og elev som del av undervisningsvurderingen, ivaretar barnets beste-vurderinger. Dels forklares det også at vurderinger av barnets beste ikke har vært systematisert og tydeliggjort i skolens saksgang eller vedtak.

Felles for intervjuene på dette punktet, er at de uttrykker at barnets beste-vurderinger ikke i tilstrekkelig grad har vært gjennomført, men at skolen nå har implementert dette i sin saksgang. I kommunens rutine, kommer det frem at barnets beste skal være et grunnleggende prinsipp i arbeidet med spesialundervisningen. Rutinen beskriver også at barnets stemme skal komme frem, og at barnets stemme skal bli vektlagt.

Gjennomgangen av den skriftlige dokumentasjonen fra skolen viser at vurderinger av barnets beste ikke er en tydelig del av beslutningsgrunnlaget. Videre har ikke vedtakene konkrete og individuelle barnets beste-vurderinger.

Vi ser at skolen har begynt å jobbe med vurderinger av barnets beste inn i sitt arbeid, men det er vår vurdering at skolen må jobbe videre for å forankre, legge til rette for og gjennomføre dette arbeidet på en tydeligere måte.

Kommunens uttalelse til foreløpig rapport – Statsforvalterens vurderinger

Kommunens kommentarer:

«Viser til 'Melding om fornyet behov' revidert oppstart år 2022 og 'Vurderingsmøte spesialundervisning' revidert overgang år 2021-2022. I tillegg fremkommer barnets stemme og barnets stemme vurdering i sakkyndig vurdering (arbeid startet høsten 2021).

- *Halden kommune har hatt dette som tema under veiledning i Oppfølgingsordningen.*
 - *Viser for øvrig til ny henvisningsmal til PPT som innføres skoleåret 2022/2023 hvor barnets stemme skal vektlegges og etterspørres.*
 - *I sakkyndig vurdering viser PPT til: barnekonvensjonen, artikkel 3 – retten til at det blir gjort en barnets beste-vurdering, og artikkel 12 – retten til å bli hørt i saker som angår dem. Disse to artiklene henger nøye sammen, fordi det i barnets beste-vurderinger er en forutsetning at barn høres»*
- Kommunen viser videre til følgende vedlegg: *«Melding om fornyet behov, Mal fra elements, Eksempler fra sakkyndige vurderinger».*



Vår vurdering:

I foreløpig rapport skrev vi at vi ser at skolen har begynt å jobbe med vurderinger av barnets beste i sitt arbeid. Samtidig så vi blant annet at vedtakene for spesialundervisning ikke har konkrete og individuelle barnets beste-vurderinger. Av mal for vedtak, vedlagt kommunens uttalelse, står det under begrunnelse at «Du/dere må synliggjøre hvordan barnet har blitt hørt i saken og hvordan barnets beste er vurdert og vektlagt. Barnets bestevurdering skal fremkomme.». Det er positivt at det er lagt inn i malen. Kommunen viser også til eksempler fra sakkyndige vurderinger. Det går imidlertid ikke frem av dokumentasjonen eller eksemplene som kommunen har sendt inn hvorvidt det er gjort en endring i skolens praksis og om det nå i skolens vedtak gjøres en konkret og individuell vurdering av barnets beste. Vår vurdering er derfor at det ikke er sannsynliggjort at skolen vurderer hva som er til barnets beste i vedtakene.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

2.12

Rettslig krav: Inneholder vedtakene informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til skolen? (se RefLex 1.20, 1.21, 1.22, 1.23)

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

Rettslig grunnlag: Forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor ja på spørsmål om enkeltvedtakene inneholder informasjon om at mottaker har klagerett, hva som er klagefristen, hvem som er klageinstansen og at klagen skal sendes til skolen. Vår gjennomgang av dokumentasjonen viser at vedtakene inneholder denne informasjonen. Det er noen forskjellige formuleringer på dette punktet i vedtakene, men alle inneholder den nødvendige informasjonen.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

2.13

Rettslig krav: Inneholder vedtakene informasjon om retten til å se sakens dokumenter? (se RefLex 1.24)

Enkeltvedtaket skal informere om retten til å se sakens dokumenter.



Rettslig grunnlag: Forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer skoleledelsen ja på spørsmålet om enkeltvedtakene inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter. Det går frem av alle vedtakene vi har fått tilsendt at skolen informerer om dette.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

3 Planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen

3.1

Rettslig krav: Utarbeider skolen IOP-er snarest mulig for alle elevene som har vedtak om spesialundervisning? (se RefLex 2.2-2.3/1.2-1.3)

Skolen skal utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP) som er innenfor rammene av vedtaket. Hvis vedtaket viser til den sakkyndige vurderingen, kan IOP bygge på den sakkyndige vurderingen.

En IOP skal utarbeides så snart som mulig etter at vedtaket er fattet. Det kan være aktuelt å begynne dette arbeidet noe før, men planen kan ikke ferdigstilles før et enkeltvedtak om spesialundervisning er fattet.

Et vedtak om spesialundervisning gjelder fra skolestart eller fra det tidspunktet det er fattet, hvis ikke noe annet er angitt i vedtaket. Hensikten med en IOP er at den skal være et arbeidsverktøy som skal ivareta at elevene får spesialundervisning i tråd med vedtaket. Dersom vedtaket eksempelvis er fattet før sommerferien, skal IOP-en som hovedregel være utarbeidet slik at den er klar til skolestart.

Hvor lang tid dere kan bruke på å utarbeide en IOP, avhenger av sakens omfang og kompleksitet. Kapasitetsmessige utfordringer som oppstår gjentatte ganger, eller som er av lengre varighet, vil ikke være en gyldig grunn til at det tar lang tid å utarbeide en IOP.

Rettslig grunnlag: Opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex opplyser skolen at de utarbeider IOP for alle elever som har vedtak om spesialundervisning. De svarer også ja på at IOP utarbeides snarest mulig etter at vedtak er fattet.

Vi har mottatt åtte IOP-er for skoleåret 2020/21 og seks IOP-er for skoleåret 2021/22. For skoleåret 2020/21 ser vi at de fleste IOP-ene er utarbeidet i september 2020. Vedtakene for disse



elevene er fattet i juni og juli 2020. For en elev er vedtaket datert i januar 2021 og IOP-en er utarbeidet i april samme år. For skoleåret 2021/22 er fem av IOP-ene datert like etter at vedtakene er fattet. En elev har en udatert IOP.

I intervjuene med lærerne kommer det frem at arbeidet med IOP-ene begynner når vedtakene er fattet. Det kommer videre frem i intervjuene at kommunen har en frist for når IOP-ene skal være ferdig utarbeidet. Det går frem av kommunens årshjul at IOP skal være ferdigstilt 15. september. Det kommer videre frem at skolen har slitt med å få inn samtykkeskjemaene fra foresatte og at vedtakene dermed også blir forsinket.

Vi ser en endring fra skoleåret 2020/21 til 2021/22, når det gjelder om IOP-ene utarbeides snarest mulig etter at vedtak er fattet. De ansatte bekrefter også i intervjuene at skolen nå har en bedre rutine for det spesialpedagogiske arbeidet. Rektor beskriver i intervjuet at den nye rutinebeskrivelsen har hatt innvirkning på hvordan skolen jobber med flere tema innenfor spesialundervisning. Den nye rutinebeskrivelsen er tilgjengelig for de ansatte og har blitt presentert for alle i felles fagmøte.

Vår vurdering er at Os skole utarbeider IOP for alle elever som har vedtak om spesialundervisning. For skoleåret 2020/21 har ikke skolen utarbeidet IOP-ene snarest mulig etter at vedtakene er fattet. For skoleåret 2021/22 er alle IOP-ene, utenom en, utarbeidet rett etter at vedtakene er fattet.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

3.2

Rettslig krav: Inneholder IOP-ene en beskrivelse av:

- ***hvilke mål elevene skal nå og eventuelle avvik fra ordinære læreplaner***
- ***hvilket innhold spesialundervisningen skal ha***
- ***hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen***
- ***metode/arbeidsmåte***
- ***hjelpemidler***
- ***kompetanse***

(Se RefLex 2.4-2.12/1.4-1.12)

IOP-en skal bygge på vedtaket og kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn det som fremgår av vedtaket. Vedtaket inneholder ofte korte beskrivelser av hvilke avvik eleven skal ha og hvilke individuelle mål eleven skal oppnå. De utfyllende beskrivelsene i IOP-en må være innenfor rammen av det som er bestemt i vedtaket.

IOP-en skal inneholde tydelige og realistiske mål for spesialundervisningen. Skolen må sette målene med utgangspunkt i vedtaket og kompetansemålene i læreplanene. IOP-en kan ikke inneholde andre mål enn det som fremgår av vedtaket. Målene kan operasjonaliseres slik at et kompetansemål omgjøres til flere delmål for at elevene skal kunne oppnå måloppnåelse,



eventuelt delvis måloppnåelse. Målene i IOP må vise hvilken kompetanse dere tar sikte på at eleven skal opparbeide seg i de aktuelle fagene. Målene i IOP kan også omhandle kompetanse som er relatert til den overordnet del av læreplanverket, og som ikke spesifikt går på fag. Det kan for eksempel dreie seg om holdninger og sosial utvikling, eller sosiale ferdigheter. Det kan også dreie seg om mål knyttet til elever som har atferdsproblemer. Videre kan det være mål som innebærer ADL-trening, for eksempel trening i av- og påkledning, spising eller personlig hygiene.

Dersom vedtaket har fastsatt avvik fra de ordinære læreplanene må IOP-en vise hvilke avvik skolen skal gjøre, og hvilke fag avvikene skal gjelde for.

IOP-en må opplyse om hvilke fag eller områder eleven skal få spesialundervisning i. Det må også komme frem i IOP hvilket innhold det skal legges vekt på for at elevene skal kunne nå de enkelte målene. Innholdet i IOP må samordnes med klassens plan for ordinær opplæring.

IOP-en skal beskrive hvordan dere skal organisere spesialundervisningen, og hvor mye tid eleven skal ha i klassen, i gruppe, som eneundervisning eller på en alternativ opplæringsarena. Skolen må få frem hvor mye tid eleven skal bruke på de ulike organisatoriske løsningene.

IOP må inneholde metode/arbeidsmåter som skal benyttes for å oppnå de enkelte målene.

IOP må ha en beskrivelse av eventuelle hjelpemidler eleven trenger for å kunne oppnå målene.

IOP må ha en beskrivelse av hvilken kompetanse personalet som skal utføre spesialundervisningen skal ha.

Beskrivelsene av mål, organisering, innhold og metode/arbeidsmåte, kompetanse og eventuelle hjelpemidler må være i samsvar med elevens vedtak om spesialundervisning.

Rettslig grunnlag: Opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5 første ledd.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

MÅL OG AVVIK FRA LÆREPLANER

Skolens ansatte svarer ja i RefLex på spørsmål om IOP-ene inneholder både mål fra læreplanverket og avvik fra læreplaner. Det svares også ja på at det beskrives klart definerte mål for spesialundervisningen når elevenes opplæring skal avvike fra kompetansemålene i læreplanene. Det samme gjelder for at avvik og individuelle mål i IOP-ene er i samsvar med vedtakene.

Vi har mottatt IOP-er for skoleårene 2020/21 og 2021/22. Målene i IOP er delt inn i målsetning i et 3-års perspektiv og konkrete opplæringsmål for skoleåret. IOP har også med et punkt hvor mål som avviker fra trinnets kompetansemål skal beskrives.

Alle IOP-ene inneholder mål for elevenes opplæring, knyttet opp til det enkelte fag. Målene for elevene i et 3-års perspektiv oppfattes som overordnede mål for de enkelte fag. Under punktet konkrete opplæringsmål i IOP-ene for skoleåret 2020/21, er målene i stor grad like i utforming



som målene i et 3-års perspektiv. Et eksempel er for en elev som i norsk, både i et 3-års perspektiv og konkret innlæringsmål har målet; «*kunne skrive ulike tekster*». Vår vurdering er at det er forståelig at målet i et 3-års perspektiv er beskrevet som i eksempelet, men målet burde vært delt opp eller operasjonalisert i flere konkrete opplæringsmål.

Vi ser også eksempler på at noen IOP-er både har mål i et 3-års perspektiv som er overordnet og opplæringsmål som er konkrete og målbare. Et eksempel på dette er et mål i et 3-års perspektiv; «*eleven skal kunne måle lengde og areal, masse, temperatur, tid og vinkler, og kunne samtale om resultatet*». Det konkrete opplæringsmålet er; «*eleven skal kunne måle lengder i cm og m og kunne samtale om dette*». Det konkrete opplæringsmålet kan da vurderes med oppnådd, delvis oppnådd eller ikke oppnådd.

Når det gjelder avvik fra kompetansemålene i læreplanverket, kommet det frem i én IOP hva avviket består i og hvilke trinn målene er hentet fra for de enkelte fag. For en annen elev kommer det frem i IOP at eleven skal ha avvik fra kompetansemålene i et 3-års perspektiv, men det er ikke tydeliggjort i opplæringsmålene hvilket trinn de kommer fra. For andre elever som skal ha avvik fra kompetansemål for trinnet kommer det frem i sakkyndige vurderinger eller vedtak at elevene skal ha avvik fra kompetansemål for trinnet, men det kommer ikke frem i elevenes IOP hvilke mål som er fra et annet trinn enn det trinnet eleven går på. Et eksempel på dette er at det i et vedtak beskrives at eleven kan jobbe på egenhånd med oppgaver for lavere trinn, uten at det kommer frem hvilket lavere trinn det gjelder eller hvilke konkrete mål eleven skal jobbe med.

Vi vurderer at det er endring i målformuleringer i IOP-ene fra 2020/21 til 2021/22. For skoleåret 2021/22 ser vi at opplæringsmålene er mer konkrete, realistiske og enklere å vurdere. Vi ser likevel at skolen fortsatt må gjøre forbedringer i utarbeidelsen av konkrete opplæringsmål i elevenes IOP-er.

INNHOLD

I RefLex svarer både ledelsen og de ansatte som jobber med spesialundervisning at IOP-ene inneholder en beskrivelse av hvilke fag eller områder elevene skal få spesialundervisning i. Alle ansatte som har svart i RefLex, bekrefter at IOP-ene beskriver hvilket innhold opplæringen skal ha og at IOP-ene har et faglig innhold som samsvarer med vedtakene.

Alle IOP-ene vi har mottatt, både for skoleåret 2020/21 og 2021/22, inneholder fag eller områder elevene skal ha spesialundervisning i. Ingen av IOP-ene viser innholdet eller hva det skal jobbes med innenfor det enkelte mål.

IOP-ene har en kolonne under punktet «*Elevens særskilte behov/særskilt tilrettelegging*». I denne kolonnen kan det for eksempel stå; *eleven trenger støtte i forhold til språk så eleven trenger å styrke ordforrådet sitt, derfor er det viktig å fokusere på begrepstrening i alle fag*. Det kommer ikke frem hvordan eleven skal styrke ordforrådet eller hvordan det skal fokuseres på begrepstreningen i de forskjellige fagene.

ORGANISERING

Skolen svarer ja på spørsmålet i RefLex om IOP beskriver hvordan spesialundervisningen organiseres, og hvor mye tid elevene skal ha i klassen, i gruppe, som enetimer eller på alternativ



opplæringsarena. Både ledelsen og de ansatte svarer ja i RefLex på at organisering i IOP samsvarer med vedtakene. Noen av de ansatte beskriver også at fra høsten 2021 har systemet blitt bedre og det gir dem mulighet til å forbedre egen praksis.

Alle IOP-er, både for skoleåret 2020/21 og 2021/22 inneholder en beskrivelse av hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen. Organiseringen beskrives pr. fag og ikke for det enkelte mål. Organiseringen blir for generell når det i IOP beskrives at eleven skal være i klassen, i liten gruppe og en til en. Det fremkommer ikke i IOP-ene når de forskjellige organiseringsformene skal brukes. Et eksempel er der målet er at eleven skal øke begrepsforståelsen. Det går ikke frem av organiseringen om dette skal skje i klassen, i liten gruppe eller en til en. I vedtaket beskrives det at organiseringen skal være primært som støtte i klasserommet, men at eleven vil kunne ha nytte av noe opplæring i liten gruppe. Sakkyndig vurdering tilrår organisering i klasserommet, men at det kan være nyttig å benytte halvparten av tiden på eget rom for å komme i posisjon for læring.

I noen av IOP-ene beskrives organiseringen pr. fag men ikke pr. mål. Vi vurderer derfor at IOP-ene ikke gir en tydelig oversikt over hvordan elevenes spesialundervisning skal organiseres.

METODE/ARBEIDSMÅTE

Både ledelsen og de ansatte svarer ja i RefLex på spørsmål om IOP-ene inneholder metoder/arbeidsmåter skolen skal bruke for å jobbe med målene i IOP.

IOP-ene vi har hatt tilgang til, inneholder ikke beskrivelse av hvilke metoder eller arbeidsmåter skolen skal bruke for det enkelte mål. Metode/arbeidsmåte er beskrevet pr. fag. For eksempel beskrives metoden/arbeidsmåten for et fag som «*repetisjon og variasjon*», uten at dette forklares nærmere. Det blir uklart i IOP når det ikke beskrives hvordan det skal jobbes med repetisjon og variasjon.

Noen elever har som mål i IOP å øke leseforståelsen. I disse tilfellene viser ikke IOP hvilken metode/arbeidsmetode læreren skal bruke for å jobbe med å øke elevens leseforståelse. Det vil være nødvendig å differensiere metoder/arbeidsmåter da elevene nødvendigvis har forskjellig forutsetninger og behov.

LÆREMIDLER/UTSTYR

I RefLex bekrefter de ansatte at elevenes IOP-er inneholder spesifikt utstyr elevene trenger for å jobbe med målene i IOP.

Det kommer frem i IOP-ene hvilket læremidler/utstyr elevene trenger for det enkelte fag. Under kolonnen «materiell» i et fag kan det for eksempel stå hvilke fagbøker som skal benyttes. Det går imidlertid ikke frem av IOP-ene om eleven trenger spesifikke læremidler/utstyr i spesialundervisningen for det enkelte mål.

Vår vurdering er at læremidler/utstyr bør knyttes opp til det enkelte mål slik at det både er forutsigbarhet for eleven/foresatte og i de tilfellene det kommer inn en annen lærer eller en vikar som ikke kjenner eleven så godt. Dette for å skape kontinuitet i spesialundervisningen. IOP skal



være et verktøy for læreren i elevens opplæring og det bør derfor kunne brukes av alle ansatte/vikarer på skolen.

KOMPETANSE

I RefLex svarer de ansatte ja på spørsmål om de som gir elevene spesialundervisning har den kompetansen som loven eller vedtakene krever, jf. våre vurderinger under punkt 3.6.

Ved gjennomgang av IOP-ene fra skoleårene 2020/21 og 2021/22, ser vi at kompetansen til personalet som skal utføre spesialundervisningen er beskrevet i IOP. De fleste elevene har lærere som utfører spesialundervisningen og noen av elevene har oppsatt miljøarbeider som støtte. For elevene som har både lærer og støtte av miljøarbeider, kommer det ikke frem av IOP når lærer og når miljøarbeider skal gjennomføre spesialundervisningen.

Statsforvalterens samlede vurdering

Vår vurdering er at IOP-ene ikke har en tydelig beskrivelse av innhold, metode/arbeidsmåter, hjelpemidler/materiell eller kompetanse for det enkelte mål.

Kommunens uttalelse til foreløpig rapport – Statsforvalterens vurderinger

Kommunens kommentarer:

«• Halden kommune har innført ny mal for IOP. Det er Udir sin mal som nå benyttes. Denne skal innføres høsten 2022 da vi går over til Visma Flyt skole. Her vil nye maler legges inn. Det vil da også legges inn eksempelttekster på god praksis som kan være veiledende for de som skal skrive IOPer.

• Arbeid med sakkyndige vurderinger hos PPT gjennom oppfølgingsordningen for å unngå følgefeil fra sakkyndige vurderinger.

• Arbeid med skolejuss og forvaltning med enhetslederne i forhold til vedtak. Unngå følgefeil fra vedtak som ikke beskriver målene tydelig og konkret.»

Kommunen viser videre til vedlegg med mal IOP fra Utdanningsdirektoratet, eksempler på sakkyndige vurderinger, samt presentasjon fra utviklingsarbeidet med enhetsledere og PPT.

Vår vurdering:

Utviklingsarbeidet som kommunen har satt i gang med IOP-arbeidet er positivt. Vi kan imidlertid ikke se av innsendt dokumentasjon at praksisen ved skolen med utarbeidelse av IOP-er er endret og i tråd med regelverket.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

3.3

Rettslig krav: Setter skolen i gang med spesialundervisning fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer? (se RefLex 3.2/2.2)



Skolen skal gi spesialundervisningen fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer. Hvis en elev får vedtak om spesialundervisning i løpet av skoleåret, kan skolen ikke vente til nytt skoleår med mindre vedtaket bestemmer at det er da spesialundervisningen skal settes i gang.

Rettslig grunnlag: Opplæringsloven § 5-1

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex har skolens ansatte svart ja på spørsmål om skolen setter i gang spesialundervisningen fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer. De skriver også at skolen er opptatt av å starte spesialundervisningen så raskt som mulig.

I rutine for arbeidet med spesialundervisning som skolen har sendt inn for høsten 2021, går det blant annet frem at «*En IOP skal utarbeides så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er fattet. Det er ikke tillatt å bruke IOP før vedtaket er gjort*». Det går imidlertid ikke frem av rutinen at skolen skal sette i gang med spesialundervisning fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer, uavhengig av om IOP-en er ferdig utarbeidet eller ikke. Av intervjuene med skolen går det frem at praksisen er noe uklar om når spesialundervisningen starter, om det er når vedtak er fattet eller etter at IOP foreligger.

Kommunens uttalelse til foreløpig rapport – Statsforvalterens vurderinger

Kommunens kommentarer:

«• *Presisert i mal for vedtak om spesialundervisning*

- *Gjennomgang av rutiner, maler og lovverk med enhetsledere mai 2021, august 2021 og januar 2022*
- *Nettverk med spes.ped koordinatorene høst 2021, vår 2022, høst 2022*»

Kommunen viser videre til mal for vedtak om spesialundervisning og presentasjon om skolejuss.

Vår vurdering:

Vi kan ikke se av innsendt rutine eller annen dokumentasjon, at det er gjort noen endringer på dette punktet sammenlignet med hva som kom frem av tidligere innsendt dokumentasjon og intervjuer. Det går ikke frem hvordan det sikres at skolen setter i gang med spesialundervisning fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer.

Vår vurdering er derfor at det ikke er sannsynliggjort at de rettslige kravet er oppfylt.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

3.4

Rettslig krav: Er det sannsynliggjort at skolen gir spesialundervisning i det omfanget som er fastsatt i vedtakene? (se RefLex 3.5-3.6/2.5-2.6)

Eleven skal få det antallet timer med spesialundervisning i fagene og samlet som er oppgitt i IOP-en. IOP-en skal vise sum årstimer som dere skal oppfylle for det eller de skoleårene vedtaket gjelder, og hvor mange timer spesialundervisning eleven skal ha i de aktuelle fagene.



Dere kan ikke endre timetallet uten at det foreligger et nytt vedtak.

Vedtaket fastsetter elevens rettigheter knyttet til spesialundervisningen. Eleven har rett på det årstimetallet med spesialundervisning i fagene som går frem av vedtaket.

Skolen kan ivareta dette ved å ha tilgjengelige vikarer som skolen kan bruke ved sykdom og lignende. Hvis skolen ikke får vikar, må skolen følge opp at timer som faller bort, blir erstattet så langt det er pedagogisk forsvarlig, slik at eleven får det timetallet for faget som følger av vedtaket. Dere må da registrere timene som eleven eventuelt mister på grunn av endringer i timeplanen, lærers fravær eller andre grunner. Dere har ikke plikt til å erstatte timer som eleven ikke har fått på grunn av elevens eget fravær.

Rettslig grunnlag: Opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer skolen ja på spørsmålet om elevene får spesialundervisning med det timetallet som fremgår av vedtakene. Egenvurderingen i RefLex informerer også om at skolen erstatter timer til spesialundervisning som har falt bort av andre grunner enn elevens eget fravær. I RefLex kommenterer de ansatte ved skolen at timene tas igjen så langt det er pedagogisk forsvarlig.

I dokumentet «RUTINE, bekymring rundt enkeltbarn» informerer kommunen om at eleven gjennom enkeltvedtak har fått rett til det som er nødvendig for at elevens opplæringstilbud skal bli forsvarlig. Kommunen skriver videre i rutinene at hvis noe av denne opplæringen forsvinner, kan det føre til at elevens opplæringstilbud ikke lenger er forsvarlig.

Gjennom intervjuene kommer det frem at de ansatte er bevisste omfanget av spesialundervisning til den enkelte elev, og at både sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning brukes aktivt når undervisningen planlegges.

I IOP-ene som utarbeides til den enkelte elev er det redegjort for det totale timetallet for spesialundervisning, i tråd med omfanget som er beskrevet i vedtaket. I IOP-ene til elevene er det rubrikker som skiller mellom lærertimer, timer med miljøterapeut, og timer med miljøarbeider. De fleste IOP-ene angir kun lærertimer, noen av IOP-ene gir også timer med miljøarbeider, ingen av IOP-ene har timer i rubrikken for miljøterapeut.

Når det gjelder spesialundervisning som må tas igjen på grunn av at undervisningspersonell er fraværende, har skolen fra skoleåret 2021/22 utviklet et system hvor den enkelte lærer registrerer de timene som ikke har blitt gitt. Skolen tilstreber å sette inn vikar der det er sykdom som rammer spesialundervisningen, men de ansatte opplyser i intervjuene om at det til tider kan være utfordrende å skaffe vikarer. Oversikten over timer som skal tas igjen har både lærere og skoleledelse tilgang til, og lærerne som finner tider å ta igjen spesialundervisningen registrerer dette i skjemaet fortløpende slik at oversikten holdes oppdatert. Skjemaet inneholder rubrikker for hvilken elev dette gjelder, hvor mange årstimer eleven har i spesialundervisning, dato for når bortfallet av undervisning skjedde, årsaken til bortfallet, antall minutter eleven har gått glipp av



spesialundervisning spesifisert på fag, plan for å ta undervisningen igjen senere, og dato for når undervisningen er tatt igjen.

Det er skoleledelsens ansvar å følge med på denne oversikten og sikre at alle timene til spesialundervisning som er tilkjent elevene blir gjennomført. Den konkrete oppfølgingen av når disse timene skal tas igjen gjøres i samarbeid mellom eleven, lærere og foresatte. Fra 1. desember 2021 har skoleledelsen også innført månedlige møter for å gå gjennom planen.

Gjennom intervjuene kommer det frem at lærerne er klar over denne rutinen, og at de registrerer timer til spesialundervisning som ikke er gjennomført.

Det er vår vurdering at Os skole fra skoleåret 2021/22 har fått et sterkere fokus på å ta igjen timer til spesialundervisning som av forskjellige årsaker faller bort fra den ordinære planen. Oversikten skolen har utviklet er kjent blant de ansatte, og brukes i praksis for å registrere timer til spesialundervisning som er falt bort, med tanke på at elevene skal få disse timene igjen på et senere tidspunkt. Det er videre vår vurdering at rutinen er i aktiv bruk og at oversikten over timer som faller bort oppdateres jevnlig. Det at assisterende rektor sammen med koordinator for spesialundervisning også har månedlige møter om disse timene er med på å gjøre det mulig at skolen gir de timene til spesialundervisning, som er tilkjent elevene i vedtaket.

Vi vurderer at systemet som skolen har utarbeidet som sådan er egnet til å sikre at alle elevene får de timene i spesialundervisning de har rett på.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

3.5

Rettslig krav: Er det sannsynliggjort at skolen gir elever med spesialundervisning det samme totale timetallet som andre elever, med mindre vedtakene sier noe annet? (se RefLex 3.7/ 2.7)

Timetallet pr. fag og det totale timetallet er bestemt i læreplanverket. I grunnskolen fordeler skolen eller kommunen dette ut på årstrinn. Elever med spesialundervisning skal ha det samme timetallet som andre elever pr. fag. Det gjelder både fag der eleven får spesialundervisning, og fag der eleven får ordinær opplæring. Det betyr at eleven også skal ha det samme totale timetallet samlet sett.

Dere kan ikke ta timer fra et fag og gi spesialundervisning i et annet fag, med mindre vedtaket bestemmer det. Dere kan heller ikke tilby færre timer totalt sett, med mindre vedtaket åpner for dette. Dette vil bare gjelde i helt spesielle unntakstilfeller og krever samtykke fra eleven eller foreldrene.

Rettslig grunnlag: Opplæringsloven § 5-1.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger



I RefLex svarer skolen ja på spørsmålet om elevene med spesialundervisning får det samme totale timetallet som andre elever, med mindre vedtakene sier noe annet.

Ingen av vedtakene til spesialundervisning som vi har mottatt, angir at eleven skal ha en reduksjon i sitt totale timeantall. Ingen av vedtakene angir heller en forskyvning av timetall fra ett fag til et annet. Gjennom intervjuene kommer det frem at timer til spesialundervisning som ikke har blitt gitt på grunn av fravær hos ansatte, må tas igjen i det faget som ble rammet av fraværet.

Som nevnt tidligere kommer det frem gjennom intervjuene at skolen inneværende skoleår har laget et system for loggføring av spesialundervisning. Skolen har gjennom dette fått en økt bevissthet om timeomfanget den enkelte elev er tilkjent gjennom vedtaket. De ansatte informerer også i intervjuene om at timer som faller bort fra spesialundervisningen tas igjen i det faget eleven har spesialundervisning i, slik at ikke timeantallet i andre fag blir redusert.

Det er vår vurdering at rutinene skolen har innført fra skoleåret 2021/22 er med på å øke sikkerheten for at elever med spesialundervisning ved Os skole får undervisning i det omfanget som er riktig i de respektive fagene. Intervjuene viser at skolen er opptatt av å gi elevene den undervisningen de skal ha i de respektive fag.

Ut fra dokumentasjonen mener vi det er sannsynliggjort at elever med rett til spesialundervisning får det samme totale timeantallet som andre elever.

I tilsynet har vi ikke vurdert om elevene får det antall timer som følger av fag- og timefordelingen.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

3.6

Rettslig krav: Har de som gir spesialundervisning den kompetansen som loven eller vedtakene krever? (se RefLex 3.8/2.8)

De som gjennomfører spesialundervisningen må oppfylle de kravene til kompetanse som er beskrevet i vedtaket, eller i den sakkyndige vurderingen som vedtaket har lagt til grunn. Skolen kan ikke endre på dette uten at det foreligger et nytt vedtak.

Krav til kompetanse kan for eksempel være at den som skal gi spesialundervisningen, må være utdannet spesialpedagog. Vedtaket kan også angi annen kompetanse, for eksempel kunnskap om spesielle lærevansker.

Noen ganger inneholder ikke vedtaket eller den sakkyndige vurderingen egne krav til kompetanse eller unntak fra de generelle kravene i loven. Skolen må da sørge for at lærerne som gir spesialundervisningen, oppfyller de generelle kravene til pedagogisk kompetanse og kompetanse i faget de underviser i.



Assistenter og andre ufaglærte kan ikke gjennomføre spesialundervisning som forutsetter formell kompetanse innen pedagogikk eller andre fag.

Rettslig grunnlag: Opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5 tredje ledd.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

Det går frem av vedtakene hvilken kompetanse den som skal gi spesialundervisningen skal ha, se vår vurdering under punkt 2.9.

I RefLex svarer skolen ja på spørsmål om de som gir spesialundervisning har den kompetansen som loven eller vedtakene krever. Dette bekreftes også av de intervjuene som er gjennomført med skolen.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

3.7

Rettslig krav: Sørger skolen for at assistenter og andre ufaglærte som bidrar i gjennomføringen av spesialundervisning, får nødvendig veiledning? (se RefLex 3.9-3.10/2.9-2.10)

Vedtaket om spesialundervisning kan bestemme at personer som ikke er ansatt i en undervisningsstilling, kan være med på å gjennomføre spesialundervisningen. Assistenter og andre ufaglærte som skal bidra i spesialundervisningen, må få veiledning av en lærer som oppfyller kravene til pedagogisk kompetanse og kompetanse i faget. Kravet til veiledning gjelder alle som hjelper til i opplæringen, og som ikke er ansatt i en undervisningsstilling, det vil si ufaglærte, assistenter, barne- og ungdomsarbeidere eller fagpersoner med høyere utdanning.

Hva som er nødvendig veiledning, vil variere ut fra utdanningsbakgrunnen og arbeidserfaringen til den aktuelle personen. Dere må veilede ut fra elevens behov og hvilke oppgaver assistenten eller den ufaglærte skal ha.

Rettslig grunnlag: Opplæringsloven § 10-11

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer skolens ansatte ja på spørsmål om skolen sørger for at assistenter og andre ufaglærte som bidrar i gjennomføringen av spesialundervisning, får nødvendig veiledning av kompetente lærere. De svarer også at veiledningen tilpasses til den enkelte.

Det går frem av kommunens rutine for spesialundervisning at: «I tilfeller det er fattet vedtak om bruk av assistent/miljøarbeider/miljøterapeut, skal kontaktlærer eller spesialpedagog sørge for at nødvendig veiledning blir gjennomført.» I RefLex opplyses det at praksis ved skolen er at



kontaktlærer og spesialpedagog har ansvaret for å veilede eventuelle assistenter på trinnet, og at spesialpedagogisk koordinator og ledelsen kan bistå i dette arbeidet. Dette beskrives også i intervjuene.

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon og opplysninger, vurderer vi at skolen sørger for at assistenter og andre som bidrar i gjennomføringen av spesialundervisning, får nødvendig veiledning av kompetente lærere.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

3.8

Rettslig krav: Kommer det frem av dokumentasjonen at skolen gjennomfører spesialundervisningen slik at barnets beste er ivaretatt? (se RefLex 3.11-3.12/2.11-2.12)

Skolen må legge til rette for at eleven skal kunne uttale seg om gjennomføringen av spesialundervisningen. Eleven må for eksempel få tilpasset og tilstrekkelig informasjon til å kunne uttale seg.

Skolen må vektlegge elevens synspunkter i samsvar med alder og modenhet. Basert på elevens synspunkter kan det være aktuelt å gjøre mindre justeringer underveis.

For eksempel kan hensynet til elevens beste ha betydning for hvilket tidspunkt på dagen dere velger å gi spesialundervisning utenfor klassen. Et annet eksempel kan være at dere så langt som mulig gir eleven mulighet til å delta i aktiviteter som fremmer tilhørighet til klassen.

Skolen må skille mellom mindre justeringer og tilfeller der elevens behov har endret seg slik at det er nødvendig med ny utredning og vedtak.

Rettslig grunnlag: Barnekonvensjonen artikkel 3 og artikkel 12.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer skolen ja på spørsmålene om eleven får uttale seg om gjennomføringen av spesialundervisningen, og om spesialundervisningen gjennomføres slik at elevenes beste er ivaretatt.

I rutinen «RUTINE, bekymring rundt enkeltbarn» høsten 2021, kommer det frem at «*barnets beste skal være et grunnleggende prinsipp i arbeidet. Gjennom prosessen skal også barnets stemme fremkomme og hvordan barnets stemme har blitt vektlagt*».

Intervjuene viser at de ansatte ved skolen er opptatt av at elevene skal ha det bra, og at de har «*barnet i fokus*» når de planlegger undervisningen. Noen av lærerne snakker med elevene om hva de har lyst til å være med på i den ordinære undervisningen, og planlegger sammen med elevene hvilket tidspunkt spesialundervisningen skal finne sted. Andre snakker med elevene i forkant av



at IOP utarbeides, for å undersøke hva eleven liker å arbeide med og hvordan eleven helst vil jobbe.

Intervjuene viser imidlertid at barnets beste-vurderinger ikke er en systematisert del av skolens praksis, og at det kan være noe individuelt hvordan den enkelte lærer involverer elevene i undervisningen. Det kommer her frem at skolen jobber med å bli bedre på barnets beste-vurderinger, og mer systematisk bruke barnets stemme inn i arbeidet med spesialundervisning.

Det er vår vurdering at de ansatte ved skolen er opptatt av at elevene som går ved skolen skal få undervisning som er tilpasset dem, og at det er mye kommunikasjon mellom lærere og elever. Vi ser også noe involvering av elevene i sammenheng med spesialundervisning, blant annet ved at de ansatte tar med elevenes synspunkter når undervisningen planlegges. Imidlertid er det også vår vurdering at arbeidet med de konkrete vurderingene av hva som er til barnets beste ikke er tydelig og systematisert nok ved skolen

Kommunens rutine har på mange områder beskrivelser av hva som forventes i skolens arbeid med spesialundervisningen. Når det gjelder vurderinger av barnets beste har rutinen en generell formulering om at barnets beste skal være et grunnleggende prinsipp og at barnets stemme skal komme frem gjennom prosessen. Det kommer imidlertid i liten grad frem av innsendt dokumentasjon hvordan dette skal gjøres.

Kommunens uttalelse til foreløpig tilsynsrapport – Statsforvalterens vurderinger

Kommunens kommentarer:

«• *Arbeid med skolejuss og forvaltning med enhetslederne i forhold til vedtak.*

• *Arbeid med barnets beste med PPT for å sikre at barnets beste vurdering er god i sakkyndigvurdering for å unngå følgefeil til vedtak og praksis.»*

Kommunen viser videre til eksempler fra sakkyndige vurderinger.

Vår vurdering:

Under dette punktet ser vi på hvordan skolen legger til rette for at eleven skal kunne uttale seg om gjennomføringen av spesialundervisningen. I foreløpig rapport påpekte vi at kommunens rutine på mange områder inneholder beskrivelser av hva som forventes i skolens arbeid med spesialundervisning. Når det gjelder vurderinger av barnets beste, kom det imidlertid i liten grad frem av innsendt dokumentasjon hvordan dette skal gjøres. Vi ser av den versjonen av rutinen som kommunen nå har sendt med sin uttalelse at dette beskrives noe mer, sammenlignet med rutinen fra høsten 2021. Det går imidlertid ikke frem av innsendt dokumentasjon hvordan dette gjøres i arbeidet med spesialundervisning ved skolen. Vår vurdering er derfor at det ikke er sannsynliggjort at det rettslige kravet er oppfylt.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.



3.9

Rettslig krav: Ber skolen PPT om nye sakkyndige vurderinger dersom elevenes behov endrer seg? (se RefLex 3.13/2.13)

Hvis perioden for den sakkyndige vurderingen er utløpt eller skolen vurderer at elevens behov for spesialundervisning er endret, skal skolen be om en ny sakkyndig vurdering fra PPT. Dette krever et nytt samtykke fra elever over 15 år eller foreldrene til elever under 15 år.

Skolen må vektlegge elevens synspunkter i samsvar med alder og modenhet. Basert på elevens synspunkter kan det være aktuelt å gjøre mindre justeringer underveis.

Rettslig grunnlag: Opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 første ledd, 5-5 og 9-1.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer skolen ja på spørsmål om de ber om nye vurderinger fra PPT dersom elevenes behov endrer seg.

Det går frem av innsendt rutine høsten 2021 og årshjul for oppfølging av spesialundervisning med videre, at det skal innhentes ny vurdering fra PPT blant annet om elevens behov endrer seg. Det går videre frem av intervjuene at skolen har jevnlig møter og dialog med PPT om elevene og eventuelt endrede behov hos elevene.

Kommunens til foreløpig tilsynsrapport – Statsforvalterens vurderinger

Kommunens kommentarer:

«Viser til «Melding om fornyet behov» revidert oppstart år 2022 og «Vurderingsmøte spesialundervisning» revidert overgang år 2021-2022.»

Vår vurdering:

I foreløpig rapport har vi under dette punktet vurdert hvorvidt saken er tilstrekkelig opplyst, hvilket også er vurdert under punkt 2.3 i rapporten. Under dette punktet, 3.9, er spørsmål om skolen innhenter ny sakkyndig vurdering fra PPT når elevens behov er endret eller sakkyndig vurdering har utløpt. Som vist til i foreløpig rapport gikk det frem av både kommunens rutine fra høsten 2021 og årshjul at det skal innhentes ny vurdering fra PPT blant annet om elevens behov endrer seg. Det kommer også frem av den versjonen av rutinen som kommunen har lagt ved sin uttalelse til foreløpig rapport. I rutinen står det blant annet at *«Dersom sakkyndig vurdering ikke er gyldig, sendes 'Melding om fornyet behov til PP-tjenesten', jamfør årshjul spesialundervisning.»*. Det går også frem at *«dersom eleven har behov for en økning eller reduksjon av omfanget av spesialundervisningen, dokumenteres dette i årsrapporten»* og PPT utarbeider *«ny sakkyndig uttalelse som grunnlag for endret vedtak»*. Kommunen viser i sin uttalelse til *«Melding om fornyet behov»* (revidert oppstart år 2022) og *«Vurderingsmøte spesialundervisning»* (revidert overgang år 2021-2022), og har også sendt inn to maler: *«Melding om fornyet behov»*, som det vises til i rutinen, samt *«Evaluerings av spesialundervisning»*. Det går frem av malen *«Evaluerings av spesialundervisning»* at den skal fylles ut før vurderingsmøte med PPT. Vår vurdering er at rutinen, årshjul og malene som kommunen har sendt inn, bidrar til å sikre at skolen vurderer og innhenter nye sakkyndige vurderinger dersom elevenes behov endrer seg. Det går også frem av intervjuene at skolene



vurderer dette blant annet i møte med PPT. På denne bakgrunn mener vi at det er sannsynliggjort at det rettslige kravet er oppfylt.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

3.10

Rettslig krav: Sikrer rektor at

- ***gjennomføringen av elevenes spesialundervisning er samordnet med den ordinære opplæringen, og at***
- ***spesialundervisningen og den ordinære opplæringen samlet dekker opplæringen i kompetansemålene? (se RefLex 3.14-3.17/2.14-2.17)***

Rektor må følge opp at lærerne samordner spesialundervisningen med den opplæringen eleven får sammen med klassen slik det er bestemt.

Rektor må bestemme hvordan lærerne skal tilpasse spesialundervisningen og den ordinære opplæringen underveis, slik at opplæringen samlet dekker de individuelle opplæringsmålene i IOP-en.

Rettslig grunnlag: Opplæringsloven §§ 5-1, 5-5, 2-3 fjerde ledd eller 3-4 andre ledd og 9-1.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex har skolen svart ja på spørsmålet om rektor sikrer at gjennomføringen av elevenes spesialundervisning er samordnet med den ordinære opplæringen. Skolen har også svart ja på spørsmålet om rektor følger opp at lærerne tilpasser opplæringen fortløpende, slik at den samlet dekker målene i IOP-ene.

Kommunens rutine beskriver blant annet ansvarsfordeling og skoleleders rolle i skolens arbeid med spesialundervisning. I rutinen står det blant annet at skoleleder har ansvar for «å følge opp gjennomføringen av tiltak og etterspørre måloppnåelse gjennom skoleåret. [---]». Det går videre frem av rutinen at «IOP må samordnes med plan for den ordinære opplæringen, for å sikre helhetlig opplæringstilbud».

Gjennom intervjuene kommer det frem at det er lærerne, som samordner spesialundervisningen for den enkelte elev med planer for den ordinære klassen. Videre kommer det frem at de ansatte med ansvar for spesialundervisning i praksis koordinerer sine undervisningsplaner med de planene som den ordinære klassen har, for å gi elevene med spesialundervisning et undervisningstilbud innenfor samme tema. Intervjuene viser også at det er lærerne som følger opp at elevenes opplæring dekker alle kompetansemålene i IOP. Av intervjuene går det imidlertid frem at skoleledelsen ikke følger opp og sikrer arbeidet med samordning og om opplæringen samlet sett dekker alle kompetansemål for elevene, på en systematisk måte.

Kommunens uttalelse til foreløpig tilsynsrapport – Statsforvalterens vurderinger



Kommunens kommentarer:

«• *Arbeid med skolejuss og forvaltning med enhetslederne i forhold til vedtak.*

• *Arbeid med IOPer»*

Vår vurdering:

Det går ikke frem av kommunens uttalelse hvordan rektor sikrer at gjennomføringen av elevenes spesialundervisning er samordnet med den ordinære opplæringen, og at spesialundervisningen og den ordinære opplæringen samlet dekker opplæringen i kompetansemålene.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

3.11

Rettslig krav: Utarbeider skolen årsrapport i tråd med regelverket for elever som får spesialundervisning? (se RefLex 3.19-3.25/2.19-2.25)

Rettslige krav 2.11 (Reflex 2.19-2.22)

Skolen skal hvert år utarbeide en skriftlig årsrapport for elever som får spesialundervisning.

Rapporten skal ta utgangspunkt i elevens IOP. Den skal vise hvilken opplæring eleven har fått. I rapporten skal dere også vurdere utviklingen til eleven sett ut fra målene som gjaldt for spesialundervisningen. Det gjelder enten eleven har egne opplæringsmål, eller når eleven skal få spesialundervisning for å nå kompetansemålene i den ordinære læreplanen.

Dere må ta stilling til om eleven har behov for videre spesialundervisning, eller om eleven kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.

Eleven må få være informert om og ha et ønske om å ta stilling til om hun eller han vil uttale seg om årsrapporten. Eleven kan ha med seg foreldrene eller andre som støtte, eller uttale seg på sine vegne. Dere skal vektlegge synspunktene til eleven i samsvar med elevens alder og modenhet.

Årsrapporten skal sendes til foresatte og kommunen (PPT).

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

Statsforvalterens observasjoner og vurderinger

I RefLex svarer skolen ja på spørsmål om det utarbeides årsrapport hvert år for alle elever som har vedtak om spesialundervisning. Skolen svarer også ja på at årsrapporten gir en oversikt over den opplæringen eleven har fått og en vurdering av utviklingen til elevene ut fra målene i IOP. Det bekreftes videre at skolen legger vekt på elevens synspunkter i samsvar med elevenes alder og modenhet. Samtidig svarer skolen nei på spørsmålet om de snakker med eleven om hva som skal være innholdet i årsrapporten, både når det gjelder hvilken opplæring elevene har fått og vurderingen av elevenes utvikling ut fra målene i IOP. Her viser ledelsen til at skolen ikke har hatt



et godt nok system på dette, men at skolen ønsker å sette i gang et system hvor dette tas opp på utviklingssamtalene om våren. På spørsmål om skolen sender årsrapporten til foresatte til elever under 18 år og til kommunen etter hvert opplæringsår, bekrefter skolen at dette er rutine.

Gjennom intervjuene går det frem at lærerne har egne systemer hvor de følger med på hvor langt elevene er kommet i måloppnåelsen. På spørsmål om hvordan skolen samordner de forskjellige målene i læreplanene og målene elevene har i IOP, svarer spesialpedagogisk koordinator at de er opptatt av at elever som får spesialundervisning skal nå målene i IOP. Dette for at elevene ikke skal ha de samme målene i IOP år etter år.

I kommunens rutine fra høsten 2021, er det med et punkt om utarbeidelse av årsrapport. Her går det blant annet frem at elevens utvikling skal vurderes ut fra målene i IOP og at rektor er ansvarlig for å kontrollere at årsrapporten er i tråd med god vurderingspraksis. Det går videre frem av rutinen at når elevens utvikling er vurdert, må skolen i samarbeid med elev og foresatte, vurdere om det er behov for videre spesialundervisning.

Årsrapportene inneholder en kolonne for fag, samt en kolonne hvor vurdering av målene viser «oppnådd», «delvis oppnådd» eller «ikke oppnådd». Videre inneholder årsrapporten en kolonne som skal beskrive «*Eventuelle behov for endringer*». Denne kolonnen er ikke utfylt for årsrapportene vi har mottatt, utenom for én elev. Videre er det en kolonne for «*Hvis delvis nådd, eksemplifiser*», der det gjøres en vurdering av opplæring i fagene elevene har spesialundervisning i. Vi ser at ikke alle mål som er delvis oppnådd kommenteres i denne kolonnen.

Vi har mottatt fem årsrapporter for skoleåret 2020/21. Felles for alle årsrapportene er at elevene har få oppnådde mål. Når elever har få oppnådde mål, må skolen vurdere om målene må justeres ned, operasjonaliseres eller om elevene må ha andre mål i IOP. Et eksempel på mål for skoleåret 2020/21; «*eleven skal kunne klokka*». Skoleåret 2021/22 har eleven det samme målet, men det er operasjonalisert slik at målet nå er at eleven «*skal kunne klokka for hel, halv og kvart på/over*». Når målet er operasjonalisert på en slik måte, er det mulig å vurdere måloppnåelse for hel time, halv time og så videre.

Vi har sett eksempler der elever har de samme målene for skoleårene 2020/21 og 2021/22. For en elev som hadde nitten mål i IOP skoleåret 2020/21, viser årsrapporten at eleven hadde kun ett oppnådd mål. Målene i IOP var ikke justert eller operasjonalisert fra det ene skoleåret til det andre.

I de fleste IOP-ene, for skoleåret 2020/21, er målene for vide, for lite konkrete og vanskelige å vurdere til oppnådd, delvis oppnådd eller ikke oppnådd. Når målene for elevens spesialundervisning er for lite konkrete, vil lærerne ha en utfordrende jobb i vurderingsarbeidet. Vi vurderer at det da kan bli noe tilfeldig, og ikke lik praksis, i hvordan mål i IOP blir vurdert i årsrapporten. Det som er viktig å ta med seg i dette arbeidet, er at for elever som ikke følger kompetansemålene i fag, vil IOP-en være elevens læreplan. Skoleåret 2021/22 er målene i elevenes IOP-er noe mer konkrete og målbare som gjør det enklere for lærerne å vurdere måloppnåelsen, men vi ser likevel at målene bør bli mer konkrete og målbare.

Vår samlede vurdering er at årsrapportene ikke inneholder en vurdering av elevens opplæring da målene er for lite konkrete og vanskelig å vurdere.



Kommunens uttalelse til foreløpig rapport – Statsforvalterens vurderinger

Kommunens kommentarer:

«Halden kommune vil skoleåret 2022-2023 benytte seg av Udirs mal for årsrapport. Denne vil være tilgjengelig i Visma Flyt skole fra høsten 2022

Dette er et planlagt arbeid som et ledd i arbeidet med å oppdatere våre maler etter tilsynet og overgang til ny digital plattform.

Kommunen ønsker at dette skal være et grundig arbeid, at vi skal gjennomgå malen og oppstart av arbeidet skjer i nettverksmøtet med spes.ped koordinatorene i januar 2023. Da vil vi kunne ha en god prosess på dette før årsrapporter skrives våren 2023. PPT vil lede dette arbeidet.

Uavhengig av denne malen mener vi at praksisen er endret siden skoleåret 2020- 2021 da årsrapporten har vært tema med spes.ped koordinatorene i nettverk med enhetsleder PPT.»

Kommunen viser til ny mal for årsrapport skoleåret 2022-2023, samt til eksempler på sakkyndige vurderinger.

Vår vurdering:

I sin uttalelse viser kommunen til hva de skal arbeide med fremover. Videre viser kommunen til at «praksisen er endret siden skoleåret 2020-2021». Det går ikke frem av dokumentasjonen kommunen har sendt inn at skolens praksis er endret når det gjelder utarbeidelse av årsrapporter slik at disse er i tråd med regelverket. Vår vurdering er derfor at det ikke er sannsynliggjort at det rettslige kravet er oppfylt.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

4 Statsforvalterens reaksjoner

4.1 Pålegg om retting

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

4.1.1 Fatte vedtak om spesialundervisning

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

- a. Innhenter samtykke fra foreldre til elever under 15 år, før skolen fatter vedtak om spesialundervisning
- b. Sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning
- c. Fatter vedtak etter elevens behov og så snart som mulig i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering



- d. Fatter vedtak som inneholder opplysninger om omfang av spesialundervisningen, det vil si antall timer spesialundervisning samlet og i hvert av fagene
- e. Fatter vedtak som inneholder opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha
- f. Fatter vedtak som inneholder opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen
- g. Begrunner vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen, ved å vise hvorfor elevene likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen
- h. Tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning

4.1.2 Planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen

Halden kommune må sørge for at Os skole utarbeider individuelle opplæringsplaner som er i samsvar med enkeltvedtaket, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5. Videre må kommunen sørge for at skolen gjennomfører spesialundervisningen i samsvar med vedtaket, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-5. Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- a. Utarbeider IOP-er som inneholder en beskrivelse av hvilke mål elevene skal nå og eventuelle avvik fra ordinære læreplaner, hvilket innhold spesialundervisningen skal ha, hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen, metode/arbeidsmåte og hjelpemidler, samt kompetanse
- b. Setter i gang med spesialundervisningen fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer
- c. Dokumenterer at spesialundervisningen gjennomføres slik at barnets beste er ivaretatt
- d. Sikrer at gjennomføringen av elevenes spesialundervisning er samordnet med den ordinære opplæringen, og at spesialundervisningen og den ordinære opplæringen samlet dekker opplæringen i kompetansemålene
- e. Utarbeider årsrapport i tråd med regelverket for elever som får spesialundervisning

4.2 Oppfølging av påleggene

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

Frist for retting er **15.03.2023**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.

Når vi avslutter tilsynet, vil vi utarbeide et informasjonsskriv for elever og foreldre som oppsummerer tilsynet og skolens tiltak.



5 Kommunen har rett til å klage

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

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

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

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

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 15.12.2022

Jeanette Gabrielsson

Ann-Mari Siiri Halvorsen



6 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

1. Dokumentasjon som gjelder elever

- anonymisert oversikt over elever på skolen med vedtak om spesialundervisning skoleårene 2020/21 og 2021/22

Følgende dokumentasjon ble innhentet for ni elever ved Os skole:

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

2. Øvrig dokumentasjon

- rektors svar i RefLex med vedlegg (maler, retningslinjer/rutiner mv.)

3. Tilsvar til foreløpig rapport (inkludert vedlegg)



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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

