



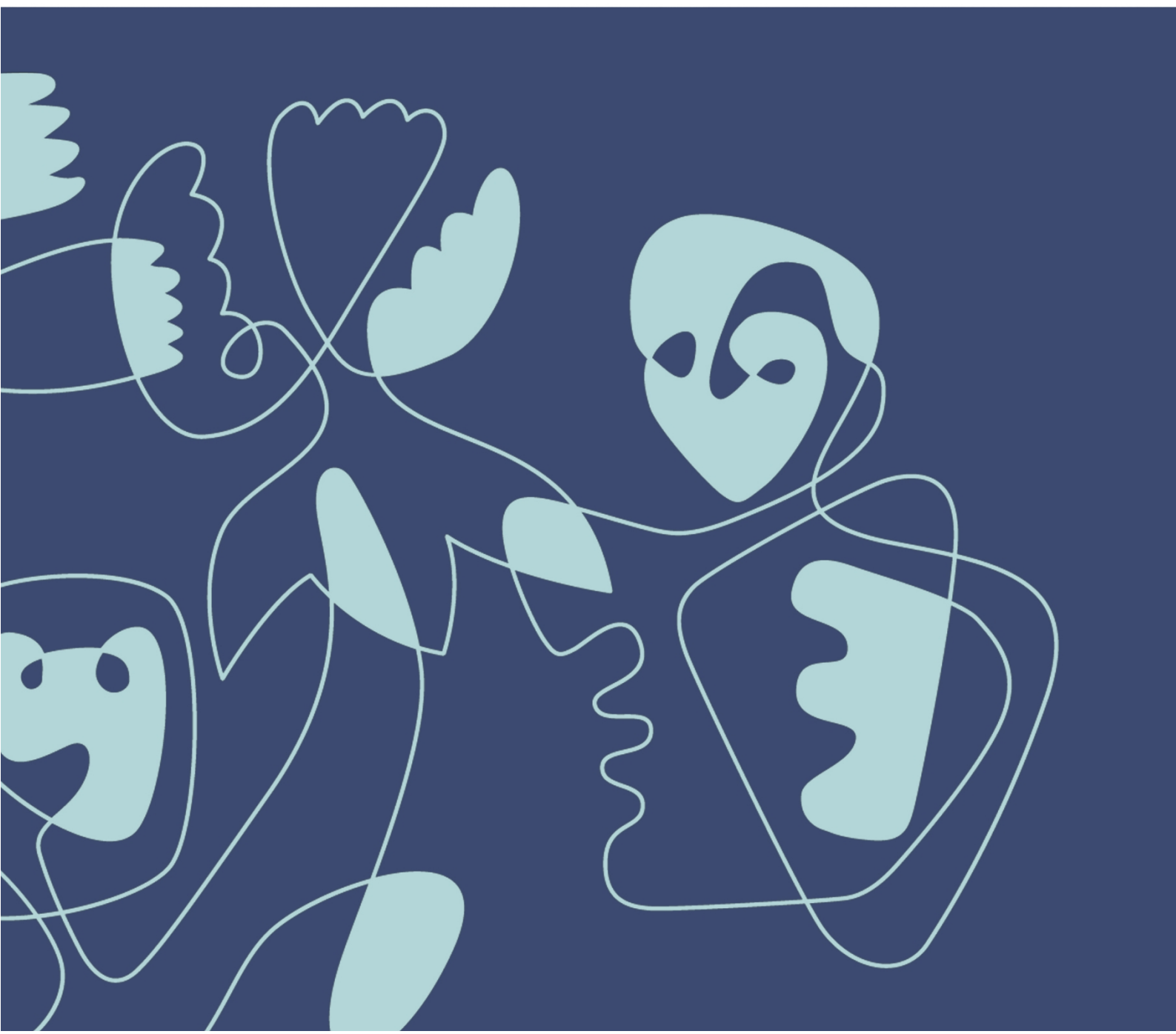
Fylkesmannen i Nordland

Tilsynsrapport - vedtak

Lødingen kommune og PPD for Lødingen og Vesterålen

Tilpasset opplæring og spesialundervisning

13. – 14. oktober 2020



Sammendrag

Tema og formål

I tilsynet med Lødingen kommune (Lødingen skole) og PPD for Vesterålen og Lødingen undersøker vi praksis knyttet til temaet *tilpasset opplæring og spesialundervisning*, med følgende undertema:

- Skolens arbeid med elevens utbytte av opplæringa
- Melde behov for spesialundervisning
- Sakkyndig vurdering og hjelp til skolene
- Planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisning

2

Lødingen kommune er valgt ut som tilsynsobjekt på bakgrunn av en helhetlig vurdering, basert på statistikk, generelle henvendelser, klagesaker og informasjon vi har fått gjennom veiledning og møter med kommunen. Med bakgrunn i at PPD for Vesterålen og Lødingen betjener Lødingen kommune er også deres praksis undersøkt.

Statistikk for Lødingen skole viser at de har 14 % spesialundervisning inneværende skoleår. I lesing lå 8. trinn under både lands- og fylkesgjennomsnittet skoleåret 2019/2020, og 28,6 % av elevene på trinnet var på nivå 1 (laveste mestringsnivå). Ingen elever befant seg på nivå 5 (høyeste mestringsnivå). Tallene har vært med i vurderingen av valg av tilsynsobjekt, men vi vil ikke drøfte eller konkludere med årsaker til tall vi ser i statistikken.

Det overordnede målet for tilsynet er å bidra til at kommunen følger regelverket i praksis. Det skal fremme kunnskap om regelverket i kommuner og skoler, og bidra til å øke kommunens evne til å tolke og etterleve regelverket. I tillegg skal det bidra til å avdekke om elever i grunnopplæringen får den hjelp de har krav på i tråd med opplæringsloven.

Gjennomføring

Etter varsel om tilsyn av 25.08.20, har skolen sendt inn dokumentasjon. Skoleledelse, lærere og ansatte i PPD har gjennomført egenvurdering i RefLex. 13.10.20 ble det gjennomført stedlig tilsyn ved Lødingen skole og 14.10.20 var det stedlig tilsyn ved PPD. Vi har også hatt samtaler med elever og foreldre.

Foreløpig rapport med våre foreløpige vurderinger og konklusjoner ble sendt 3.11.20, med frist for tilbakemelding 20.11.20. Den foreløpige rapporten var å anse som et forhåndsvarsel om enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 16. Rapporten inneholdt varsel om pålegg om retting av lovbrudd som ble avdekket under tilsynet.

Fylkesmannen i Nordland har ikke mottatt tilbakemelding på rapporten, verken fra Lødingen kommune eller fra PPD. Vi legger til grunn at den er tatt til etterretning.

Fylkesmannen har avdekket brudd på regelverket

Under tilsynet avdekket vi forhold som tilsier at praksis må endres. Kommunen som skoleeier har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Vi gir derfor pålegg i tilsynet her til Lødingen kommune, som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket. Når det gjelder regelverksbrudd hos PPD er det styret for tjenesten som må sikre at bruddene blir rettet.

Frist for retting er 1.04.2021

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	4
1.1	Kort om Lødingen skole og PPD	4
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet.....	4
2	Skolens arbeid med elevens utbytte av opplæringa	5
2.1	Rettslige krav.....	5
2.2	Våre observasjoner og vurderinger	5
2.3	Fylkesmannens konklusjoner	6
3	Melde behov for spesialundervisning.....	6
3.1	Rettslige krav.....	6
3.2	Våre observasjoner og vurderinger	7
3.3	Fylkesmannens konklusjoner	8
4	Sakkyndig vurdering og hjelp til skolene	8
4.1	Rettslige krav.....	8
4.2	Våre observasjoner og vurderinger	10
4.3	Fylkesmannens konklusjoner	14
5	Planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisning	15
5.1	Rettslige krav.....	15
5.2	Våre observasjoner og vurderinger	16
5.3	Våre konklusjoner	20
6	Fatte enkeltvedtak om spesialundervisning	20
6.1	Rettslige krav.....	20
6.2	Våre observasjoner og vurderinger	22
6.3	Våre konklusjoner	23
7	Våre reaksjoner.....	23
8	Oppfølging av påleggene.....	24
9	Dere har rett til å klage	24

1 Innledning

Vi fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30. I tilsyn kontrollerer vi om skolene etterlever opplæringsloven med forskrifter. Dersom skole eller PPD 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. Med bakgrunn i at PPD for Vesterålen og Lødingen er en interkommunal tjeneste gir vi styret for tjenesten pålegg om å rette opp bruddene hos PPD.

4

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 Lødingen skole og PPD

Skoleåret 2020/2021 har Lødingen skole 177 elever. Per oktober 2020 er 121 elever fordelt på trinnene 1 – 7 og 56 elever på trinnene 8 – 10.

Skoleåret 2020/21 er det innrapportert i Grunnskolenes informasjonssystem (GSI) at 26 elever har spesialundervisning med enkeltvedtak, noe som utgjør omtrent 14 % av elevmassen. Det jobber 27 lærere på skolen, 16 av disse har kontaktlærerfunksjon. Ledelsen består av rektor og inspektør, begge i 100 % stilling. Dagens ledelse har vært ansatt siden skoleåret 2019/20, da Lødingen barneskole og Lødingen ungdomsskole ble slått sammen og samlet i et nytt felles skolebygg.

PPD for Vesterålen og Lødingen er en interkommunal tjeneste som eies av kommunene Bø, Hadsel, Sortland, Øksnes og Lødingen. Tjenesten ble opprettet i 1972, og hovedkontoret ligger på Sortland. PPD sitt mandat er hjemlet i opplæringsloven § 5-6 og barnehageloven § 19 c. Per i dag har tjenesten 7,5 fagstillinger.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Lødingen kommunen i brev av 25.08.2020. Dere ble pålagt å sende inn dokumentasjon til oss. I tillegg til egenvurdering i RefLex og rutinebeskrivelser, ba vi også om seks fullstendige elevmapper. Elevmappene ønsket vi for å kunne vurdere hele forløpet i en spesialundervisningssak – fra lærers bekymring og frem til årsrapport og evaluering av spesialundervisningen.

Vi har mottatt den dokumentasjonen vi trenger for å gjennomføre tilsynet.

Overordnet tema for tilsynet er tilpasset opplæring og spesialundervisning. Vi har kontrollert følgende undertemaer:

- **Skolens arbeid med elevens utbytte av opplæringa** – underveisvurdering som grunnlag for tilpassa opplæring, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-11, jf. opplæringsloven §§ 1-3 og 1-4 og barnekonvensjonen art. 3 og 12

- **Melde behov for spesialundervisning** jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-4, jf. forvaltningsloven § 11a
- **Sakkyndig vurdering og hjelp til skolene**, jf. opplæringsloven §§ 5-3, 5-4 og 5-6, jf. forvaltningsloven §§ 11a og 17, samt barnekonvensjonen art. 3 og 12
- **Planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisning**, jf. opplæringsloven §§ 2-3, 5-1, 5-3, 5-5, 9-1 og 10-11, samt barnekonvensjonen art. 3 og 12

Vi har ikke sett på hvordan dere oppfyller andre krav i regelverket, men gjennom tilsynet har vi avdekket at enkeltvedtakene om spesialundervisning ikke er i tråd med regelverket. Vi har derfor kort drøftet funn og konklusjoner knyttet til dette, jf. kapittel 6 i rapporten.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om Lødingen kommune og PPD for Vesterålen og Lødingen følger regelverket knyttet til tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til dere den 3.11.20. Der presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner knyttet til temaene over.

2 Skolens arbeid med elevens utbytte av opplæringa

2.1 Rettslige krav

Rektor skal sørge for at lærerne løpende og systematisk vurderer behovet for tilpasset opplæring

Læreren skal, som en del av undervisvurderingen, vurdere behovet for tilpasset opplæring, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-11. Opplæringen skal være tilpasset evnene og forutsetningene til den enkelte eleven. Lærerne må derfor gjøre en kontinuerlig vurdering av hvordan eleven ligger an.

Rektor skal sørge for at lærerne hører eleven og vektlegger elevens synspunkter og gjennomfører tiltak som er tilpasset elevens evner og forutsetninger og er til elevenes beste

Lærerne skal tilpasse opplæringen til den enkelte elevens evner og forutsetninger, jf. opplæringsloven § 1-3. Dette innebærer at lærerne skal vurdere og prøve ut ulike tiltak. I vurderingen av tiltak skal lærerne legge vekt på elevens beste. For denne vurderingen er det en forutsetning at eleven blir hørt og får si sin mening, og at elevens beste blir tillagt stor vekt, jf. barnekonvensjonen art. 3 og art. 12.

2.2 Våre observasjoner og vurderinger

Vi har undersøkt skolens praksis på 8. til 10.trinn. Våre observasjoner og vurderinger bygger på intervjuer og samtaler med ansatte på skolen, samt egenvurderinger i RefLex og innsendt dokumentasjon fra skolen. Skolen har ikke lagt frem rutiner eller instruksjoner for undervisvurdering.

Rektor skal sørge for at lærerne løpende og systematisk vurderer behovet for tilpasset opplæring og skal videre sørge for at lærerne hører eleven og vektlegger elevens synspunkter, og gjennomfører tiltak som er tilpasset elevens evner og forutsetninger og er til elevenes beste.

Gjennom tilsynet kommer det frem at lærerne er kjent med ulike kartleggingsprøver og materiell for kartlegging, for slik å vurdere elevens faglige nivå og behov for tilpasning og tiltak. Det kommer ikke frem at skolen har en felles og innarbeidet plan eller fremgangsmåte for hvordan og når de ulike testene bør gjennomføres. Vi fikk inntrykk av at lærerne kontinuerlig vurderer hvordan elevene ligger an og tilpasser nivået på lærestoffet til den enkelte elev gjennom bruk av kartleggingsprøver og materiell, men at kartleggingsprøver ikke brukes som fast prosedyre til faste tidspunkter. Gjennom tilsynet får vi inntrykk av at kartleggingsprøver og materiell i stor grad gjennomføres etter initiativ fra

enkeltlærere, og i mindre grad systematisk på skolen for å kunne sette inn tiltak som er tilpasset elevenes evner og forutsetninger. Dette kan gi ulik praksis fra trinn til trinn.

I tilsynet kom det frem at skolen ikke har klare rutiner på hvordan de jobber med elever som henger etter faglig. Lærerne har faste teammøter hvor de drøfter elevenes utfordringer, og hvor de kan få innspill til tiltak som kan prøves ut. Noen drøfter også med spesialpedagogisk ansvarlig hva som kan være aktuelle tiltak.

Det kommer frem at lærerne snakker med elevene i hverdagen og på den måten får frem barnas synspunkter. Med utgangspunkt i dette tilpasser de opplæringen til det nivået elevene er på. Det kommer frem at elever og lærere jobber med utvikling av vurderingskriterier i ulike temaer/fag. Videre gjennomfører skolen utviklingssamtaler med foresatte og elever. I forkant av disse gjennomfører skolen elevsamtaler. I samtale med elevene får de tilbakemelding på eget ståsted, og lærerne får tilbakemelding fra elevene om hva de synes fungerer og hva som ikke fungerer.

Fylkesmannen fikk innblikk i mye god praksis under tilsynsbesøket. Vår vurdering er at det er sannsynliggjort at lærerne løpende vurderer elevenes ståsted, og at de tilpasser opplæringen etter elevenes evner og forutsetninger. Vårt inntrykk er også at lærerne hører elevene og at elevens beste, dog implisitt, blir vurdert og tillagt vekt.

Lovkravet er at rektor skal sørge for at lærerne løpende og *systematisk* vurderer behovet for tilpasset opplæring, gjennomfører tiltak for å tilpasse opplæringen, og at de hører elevene. Det er ikke sendt inn dokumentasjon på rutiner eller oversikt over faste møtepunkter hvor underveisvurdering er tema. Heller ikke eksempler på tiltak, oversikt over faste kartleggingsprøver, oversikt over tidspunkt for teammøter etc., som kunne sannsynliggjort at rektor sørger for at lovkravet er oppfylt. Samlet sett vurderer vi at skolen mangler rutiner og konkrete handlingsplaner for hvordan *rektor sørger for at lærerne løpende og systematisk vurderer behovet for tilpasset opplæring, hvordan han sørger for at lærerne hører eleven og vektlegger deres synspunkter, og hvordan de skal gjennomføre tiltak som er tilpasset elevens evner og forutsetninger og er til elevenes beste.*

2.3 Fylkesmannens konklusjoner

På bakgrunn av manglende dokumentasjon er vår konklusjon at rektor

- Ikke sørger for at lærerne systematisk og løpende vurderer behovet for tilpasset opplæring
- ikke sørger for at lærerne hører eleven og vektlegger elevens synspunkter
- ikke sikrer at lærerne gjennomfører tiltak som er tilpasset elevens evner og forutsetninger og som er til elevenes beste

3 Melde behov for spesialundervisning

3.1 Rettslige krav

Lærerne skal vurdere om elevene har behov for spesialundervisning og melde behov for spesialundervisning til rektor

Den løpende underveisvurderingen har blant annet som formål å avdekke om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. forskriften § 3-11. Hvis tiltak innenfor ordinær opplæring ikke gir eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen, må dere vurdere om eleven har behov for spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4. Lærerne har både en plikt til å sette i gang nødvendige undersøkelser for å finne ut om eleven har rett til spesialundervisning og å melde fra til rektor når det er behov for det, jf. opplæringsloven § 5-4.

Skolen skal innhente samtykke fra eleven eller foreldrene før skolen henviser eleven til PPT

Dere skal innhente samtykke fra elever over 15 år før dere kan henviser eleven til sakkyndig vurdering hos pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd. Hvis eleven er under 15 år, skal dere innhente samtykke fra elevens foreldre før dere henviser eleven, jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd. Hvis foreldrene eller eleven har fremmet et ønske om spesialundervisning, er det ikke nødvendig med et særskilt samtykke til vedtak.

Skolen skal henviser elever til PPT så snart som mulig

Dere skal henviser eleven til PPT så snart som mulig etter at dere har avdekket at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, jf. forvaltningsloven § 11a og opplæringsloven § 5-4 første ledd. For at kravet skal være oppfylt, må dere prøve ut tilpasninger i den ordinære opplæringen når dere har avdekket at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Videre må dere melde eleven til PPT etter at dere har prøvd ut tilpasninger og det viser seg at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte. Hvis en elev over 15 år eller foreldrene til en elev under 15 år ber om en sakkyndig vurdering, skal dere alltid henviser eleven til PPT med én gang.

3.2 Våre observasjoner og vurderinger

Lærerne skal vurdere om elevene har behov for spesialundervisning og melde behov for spesialundervisning til rektor

Den løpende underveisvurderingen har blant annet som formål å avdekke om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette innebærer blant annet å gjennomføre tiltak innenfor ordinær opplæring. Dersom iverksatte tiltak ikke gir eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal lærerne vurdere om eleven har behov for spesialundervisning, og melde fra til rektor når det er behov for det.

Gjennom tilsynet kommer det frem at lærerne vurderer om eleven trenger spesialundervisning og at de melder et eventuelt behov til rektor. Skolen har rutiner som skisserer fremgangsmåten for dette. Dette ligger i dokumentet *Rutiner ved henvisning til spesialundervisning*. Dokumentet er tilgjengelig i Teams, og alle lærerne har tilgang til dette. I rutinebeskrivelsen kommer det frem at lærerne skal melde fra til spesialpedagogisk ansvarlig dersom de er bekymret for om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, som bistår med drøfting og henvisning til PPD.

Vårt inntrykk er at lærerne er kjent med rutinene som ligger i Teams. Vi fikk også opplysninger om at spesialpedagogisk ansvarlig har hatt gjennomgang av rutinene i et fellesmøte i høst, slik at alle skal være kjent med hvilke rutiner som gjelder. Lærerne opplyser at de drøfter bekymringer de har rundt enkeltelever på teamet. Noen ganger drøfter de bekymring med spesialpedagogisk ansvarlig eller med PPD, for å få innspill på tiltak for utprøving, før de melder behov for spesialundervisning, jf. punkt 2 i rapporten om underveisvurdering.

Lærerne ser ut til å ha noe ulik praksis for å melde fra når en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Noen melder behov for spesialundervisning til spesialpedagogisk ansvarlig, andre til rektor. Vårt inntrykk er imidlertid at rektor får melding på alle, uansett hvor saken meldes først. Det er for øvrig ingenting i veien for at rektor kan delegere oppgaven til andre, eksempelvis spesialpedagogisk ansvarlig, men det er fortsatt rektor som har ansvaret for at praksis er i tråd med regelverket. Fylkesmannens vurdering er at praksisen på dette punktet er i tråd med regelverket, uavhengig av om det meldes til spesialpedagogisk ansvarlig eller rektor, så lenge alle meldinger kommer til rektor innen rimelig tid.

Skolen skal innhente samtykke fra eleven eller foreldrene før de henviser eleven til PPT

Før henvisning til sakkyndig vurdering hos PPD skal skolen innhente samtykke fra elever over 15 år, og fra elevens foreldre når eleven er under 15 år.

Gjennom tilsynet får vi bekreftet at det innhentes samtykke både fra elever over 15 år og fra elevens foreldre når eleven er under 15 år. I skolens rutiner som vi ble presentert for i tilsynet kommer det frem at samtykke skal innhentes, også fra elev selv når denne er over 15 år.

Samtykke ivaretas formelt gjennom henvisningsskjemaet til PPD, hvor det er et eget felt for samtykke. Det er ikke eget felt for at eleven selv kan samtykke (for elev over 15 år). Gjennom rutinebeskrivelse og samtaler med skolens ansatte finner vi det likevel sannsynliggjort at samtykke vil bli innhentet også hos elev over 15 år, om det skulle være aktuelt med henvisning.

Skolen skal henvise elever til PPD så snart som mulig

Skolen skal henvise elev til PPT så snart som mulig etter at det er avdekket at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, og tilpasninger i den ordinære opplæringen ikke har gitt ønskede resultater.

Gjennom tilsynet kommer det frem at elever henvises til PPD så snart det er avdekket at de ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Når lærer er bekymret for elev, drøfter de aktuelle tiltak med andre, enten teamet, spesialpedagogisk ansvarlig og/eller PPD, som er tilgjengelig på skolen faste dager i uken. Vi har inntrykk av at tiltak prøves ut i forkant av henvisning. Dette bekreftes også av rutinene vi fikk under tilsynsbesøket. PPD forventer at pedagogisk rapport skal følge med henvisningen til dem; her skal det komme frem hva som er gjort i forkant.

Elever over 15 år eller foreldrene til en elev under 15 år kan selv be om sakkyndig vurdering. Da skal skolen alltid henvise eleven til PP-tjenesten med én gang. Gjennom tilsynet får vi bekreftet at dette blir gjort. Det bekreftes av skolens rutiner.

Fylkesmannen finner det sannsynliggjort at skolen henviser elever til PPD så snart som mulig.

3.3 Fylkesmannens konklusjoner

- Lærerne melder behov for spesialundervisning til rektor
- Lødingen skole innhenter samtykke fra foreldre til elever under 15 år, og fra elev selv når denne er over 15 år, før de henviser til PPD
- Skolen henviser eleven til PPD uten ugrunnet opphold

4 Sakkyndig vurdering og hjelp til skolene

I forbindelse med tilsynet har vi sett på PPD sin praksis generelt, ikke utelukkende den tjenesten de gir Lødingen kommune. Med bakgrunn i dette ba vi om ytterligere fire sakkyndige vurderinger i tillegg til de vi fikk gjennom elevmappene fra skolen. Det betyr at vi totalt har vurdert ti sakkyndige vurderinger, utarbeidet av fire ulike saksbehandlere. Vi mener dette, sammenholdt med de intervjuene vi har gjennomført med ledelse og ansatte i tjenesten, gir et godt grunnlag for å vurdere PP-tjenesten sin praksis som helhet.

4.1 Rettslige krav

Utarbeide sakkyndige vurderinger

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) skal utarbeide en sakkyndig vurdering for eleven så snart som mulig etter at henvisningen er mottatt, jf. opplæringsloven § 5-3, jf. forvaltningsloven § 11a.

Saken skal være tilstrekkelig opplyst

PPT skal innhente uttalelser fra eleven og foreldrene når de utreder og vurderer behovet for spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 12. Den sakkyndige vurderingen skal vise hvordan PPT har vektlagt synspunktene deres.

På bakgrunn av informasjonen og materialet som kommer fra skolen, må PPT vurdere om det er nødvendig å innhente flere opplysninger, og om de skal gjøre egne undersøkelser, jf. opplæringsloven § 5-3 og forvaltningsloven § 17. Innhenting av informasjon kan omfatte både forhold knyttet til den enkelte eleven og opplæringssituasjonen. PPT må samarbeide med skolen i forbindelse med dette. Når det gjelder elever ved friskoler som skal drive opplæringen etter en alternativ pedagogikk eller en annen læreplan enn LK06 eller LK20, må PPT sette seg inn i hvordan pedagogikken eller læreplanen påvirker opplæringen.

Den sakkyndige vurderingen skal gjøre rede for elevens behov og anbefale et forsvarlig opplæringstilbud

Det fremgår av opplæringsloven § 5-3 andre ledd at den sakkyndige vurderingen fra PPT skal

- gjøre rede for hvilket utbytte eleven får av den ordinære opplæringen
- gjøre rede for elevens lærevansker, og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
- gjøre rede for hvilke muligheter eleven har innenfor den ordinære opplæringen
- gi en anbefaling om hvordan skolen kan tilpasse den ordinære opplæringen for eleven
- gjøre rede for og anbefale hva som er elevens realistiske opplæringsmål

Den sakkyndige vurderingen skal ifølge opplæringsloven § 5-3 andre ledd gjøre rede for og gi en anbefaling om hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud, det vil si å

- anbefale hvor mange timer spesialundervisning eleven bør ha i de aktuelle fagene
- anbefale hvordan skolen bør organisere spesialundervisningen
- anbefale eventuelle andre tilpasninger eleven trenger for å få et forsvarlig opplæringstilbud

Når PPT anbefaler et forsvarlig opplæringstilbud for eleven, må det fremgå av den sakkyndige vurderingen at PPT har tatt hensyn til hva som er til elevens beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Barnets beste er en rettighet, et generelt prinsipp og en saksbehandlingsregel. Alle offentlige organer må ivareta dette i saker som gjelder barn. Dere må avveie barnets beste mot eventuelle motstridende hensyn. Barnets beste er et tungtveiende hensyn, og det skal mye til for å sette det til side. Dere må vurdere fra sak til sak hvilke momenter som er aktuelle i vurderingen av barnets beste, og hvor stor vekt de enkelte momentene skal ha i vurderingen. Barnets eget syn skal også tillegges behørig vekt i samsvar med alder og modenhet.

Hjelpe skolene med å utvikle kompetansen

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

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

PPT kan gjennom hjelp i individualsaker styrke skolenes generelle kompetanse til å oppdage vansker tidlig, og dermed sette i verk tiltak på et tidligere tidspunkt. Hjelpen må i så fall være forankret hos ledelsen ved skolene, og involvere flere enn de lærerne som jobber med de aktuelle elevene. PPT må vurdere ut fra skolenes behov hvilke skoler de velger å hjelpe, og i hvilket omfang.

Hjelp skolene med å utvikle organisasjonen

PPT skal hjelpe skolene med å utvikle organisasjonen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov, jf. opplæringsloven § 5-6 andre ledd. Hjelpen kan være å foreslå endringer i rutiner, arrangere møter for pedagoger, lærere og ledere om strukturelle og organisasjonsmessige temaer, for eksempel om individuelle opplæringsplaner, bruk av kartleggingsverktøy, spesialpedagogiske regler og rutiner. PPT kan også holde innlegg som handler om å forbedre organisasjonsstrukturen, slik at elever med særskilte behov kan få mer målrettet og hensiktsmessig bistand. For at hjelpen skal være egnet til å utvikle skolens organisasjon, må hjelpen være forankret i ledelsen ved skolen. PPT må vurdere ut fra skolens behov hvilke skoler de velger å hjelpe, og i hvilket omfang.

4.2 Våre observasjoner og vurderinger

Pedagogisk-psykologisk tjeneste skal utarbeide sakkyndig vurdering for eleven så snart som mulig etter at henvisning er mottatt.

PPD har et inntaksteam som behandler alle henvisninger som kommer inn. I etterkant av behandling fordeles søknad til saksbehandler. Hver saksbehandler har «sin» kommune, og saker fordeles primært til den saksbehandler som dekker kommunen henvisningen kommer fra. Noen ganger fordeles også saken til andre saksbehandlere, dersom det er krav om spesiell kompetanse, og noen ganger jobber også to saksbehandlere sammen om sakkyndig vurdering.

Gjennom tilsynet fremgår det at PPD alltid skriver sakkyndig vurdering når de tilrår spesialundervisning for henviste elever. Dette gjelder også i saker hvor elev/foresatte selv har tatt kontakt. I tilfeller hvor konklusjonen er at eleven kan ivaretas innenfor ordinær opplæring (tilpassa opplæring) utarbeider ikke PPD sakkyndig vurdering i tråd med opplæringsloven § 5-3. I slike tilfeller utarbeider de en rapport med konkrete råd for tiltak.

Vi har kun ett eksempel på en slik rapport hvor PPD konkluderer med at eleven ikke har rett til spesialundervisning. I rapporten kommer det frem hvilke rettigheter og hjelpemidler som er aktuelle. De lovfestede punktene til sakkyndig vurdering, som skal være utgangspunkt for konklusjonen, gjenspeiles ikke. Konklusjonen er likevel tydelig: eleven har ikke rett til spesialundervisning. Med bakgrunn i at det mangler drøfting og vurdering, er det vanskelig å avgjøre hva som er grunnlaget for konklusjonen. Dette betyr ikke nødvendigvis at det ikke er gjort vurderinger, og at foresatte og elev ikke er forklart bakgrunnen, det er bare ikke synliggjort i rapporten.

Sakkyndig vurdering er en del av saksforberedelsen for enkeltvedtak om spesialundervisning. Uansett konklusjon i en sakkyndig vurdering skal kommunene fatte vedtak hvor de enten innvilger eller avslår spesialundervisning. Vedtaksmyndigheten skal sikre at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, og vedtaket som fattes kan påklages. Dersom PPD konkluderer med ikke å tilrår spesialundervisning, og den sakkyndige vurderingen (rapporten) ikke inneholder momentene i opplæringslovens § 5-3, kan det stilles spørsmål ved om saken er tilstrekkelig opplyst når vedtaket blir fattet.

Med bakgrunn i dette er vår vurdering at PPD ikke utarbeider sakkyndige vurderinger i alle tilfeller der loven krever det.

Sakkyndig vurdering skal utarbeides så snart som mulig etter at henvisningen er mottatt. Gjennom tilsynet får vi varierende svar når det gjelder saksbehandlingstid. Noen antyder at det tar 2-3 måneder før saken påbegynnes etter henvisning er mottatt, andre 4-5 måneder. Vi får imidlertid informasjon om at det alltid gjøres en prioritering utfra sakens alvorlighet, og at akutte saker tas umiddelbart.

Vi fikk også informasjon om at selv om en sak står på venteliste, betyr ikke dette nødvendigvis at det ikke blir gjort noe i saken. Det kan for eksempel være at det gjennomføres samtaler med lærere eller at det er observasjoner i klassen, når saksbehandler er ute på skolen. Gjennomgang av dokumentene i tilsynet viser at saksbehandlingstiden i disse sakene ligger på *inntil* seks måneder, fra henvisning er sendt til sakkyndig vurdering foreligger.

Opplæringsloven setter ingen eksplisitte tidsfrister for PP-tjenesten sin behandling av saker, men det må skje innen rimelig tid. Saksbehandlingen skal være forsvarlig, og må suppleres av forvaltningslovens regler. Disse gjelder for hele prosessen fra skolen starter vurderingen av om eleven har behov for spesialundervisning til enkeltvedtaket er fattet. Med bakgrunn i at PPD er et ledd i utredningen av saken gjelder kravet om at saken skal behandles «uten ugrunnet opphold» også for dem.

I Utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning fremgår det at en total saksbehandlingstid på mer enn tre måneder kan være for lang tid, og at skolen skal gi et foreløpig svar om de ikke kan fatte enkeltvedtak innen en måned etter at eleven er henvist til PPD. Det betyr at PPD må gi melding til skolen dersom deres saksbehandlingstid fører til at skolen ikke kan behandle saken innen én måned. Skolen sender et foreløpig svar til foreldrene.

Kravet om at saken skal behandles «innen rimelig tid» innebærer blant annet at PPD eller skoleeier ikke kan innføre ventelister for utredning av elevens behov for spesialundervisning. En venteliste strider mot elevens rett til spesialundervisning.

PPD har en saksbehandlingstid ut over tre måneder, og de oppgir selv at de har noe ventetid. Dette er brudd på regelverket. Det oppgis flere årsaker til ventetiden, blant annet mange tilmeldinger og at arbeidet som gjøre på skolen i forkant tidvis ikke er godt nok (tiltak ikke prøvd ut, manglende beskrivelse av tiltak, etc.), lav bemanning i tjenesten og stort geografisk nedslagsfelt. Det siste innebærer at noe arbeidstid går bort til forflytning.

Fylkesmannen ser at PPD som helhet arbeider aktivt med å styrke kompetansen i skolene, slik at skolene skal kunne håndtere mindre komplekse problemstillinger selv. Dette vil kunne få ned antall henvisninger på sikt. Selv om dette kan gi positive resultater på sikt, må vi likevel konkludere med at PP-tjenesten har for lang saksbehandlingstid per i dag.

PPD skal opplyse saken tilstrekkelig når de utreder behovet for spesialundervisning

Gjennom tilsynet kommer det frem at skolene drøfter sakene med PPD i forkant av henvisning. Når skolen sender henvisning, skal det alltid følge med pedagogisk rapport. Mal for dette ligger på PPD sin hjemmeside, sammen med søknadsskjema. Når foresatte selv henviser eleven, ber PPD om samtykke til å hente inn opplysninger, blant annet fra skolen.

Saksbehandlerne innhenter både informasjon knyttet til den enkelte elev og informasjon som handler opplæringssituasjonen. Dette siste kan omhandle læringsmiljø, bemanning og kompetanse i skolen, samt fysiske forhold som eksempelvis antall elever på trinnet/i klassen og ressurser i den ordinære opplæringa. PPD gjør egne undersøkelser i forbindelse med utredningen, og de gjennomfører testing og kartlegging der de vurderer at det er behov for det. De innhenter også informasjon fra andre etater der dette er aktuelt.

PPD starter utredning og vurdering av behov for spesialundervisning med et oppstartsmøte, hvor de snakker med elev og foreldre. Unntak skjer dersom eleven ikke ønsker å snakke med dem. Den sakkyndige vurderingen skal vise hvordan PPT har vektlagt synspunktene til elev og foresatte. Det fremgår ikke eksplisitt av de sakkyndige vurderingene hvordan foresattes og elevens synspunkter er vektlagt og hvordan en har vurdert hva som er elevens beste. Gjennom tilsynet kommer det imidlertid

frem at PPD har stort fokus på brukermedvirkning og at vurdering av barnets beste er tema i felles møter.

Med bakgrunn i den informasjon vi har fått gjennom tilsynet finner vi det sannsynliggjort at PPD, riktignok implisitt, vurderer hva som er til elevens beste når de anbefaler et forsvarlig opplæringstilbud. Vi oppfordrer imidlertid PPD til å ta inn vurdering av barnets beste som fast punkt i alle sakkyndige vurderinger.

Den sakkyndige vurderingen skal gjøre rede for elevens behov og anbefale et forsvarlig opplæringstilbud
Kravene til innhold i den sakkyndige vurderingen følger av opplæringsloven § 5-3 andre ledd. PPD skal

12

- gjøre rede for hvilket utbytte eleven får av den ordinære opplæringen
- gjøre rede for elevens lærevansker, og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
- gjøre rede for hvilke muligheter eleven har innenfor den ordinære opplæringen
- gi en anbefaling om hvordan skolen kan tilpasse den ordinære opplæringen for eleven
- gjøre rede for og anbefale hva som er elevens realistiske opplæringsmål

Fylkesmannen har undersøkt de ti innsendte sakkyndige vurderingene, som er ulike hva angår tydelighet på redegjørelsen og anbefaling. Når det gjelder hvilket utbytte eleven får av den ordinære opplæringen, beskrives dette i ulik grad i vurderingene. I noen er det klart og tydelig, i andre konstateres det bare at eleven ikke har utbytte av den ordinære opplæringen.

Elevens lærevansker og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen, kommer frem av alle vurderingene vi har fått tilsendt, og både sterke og svake sider beskrives. I utdanningsdirektoratets veileder for spesialundervisning kan en lese under dette punktet at kjennskap til elevens læringspotensial og utviklingsmuligheter er en forutsetning for planlegging av tiltak i opplæringen senere. Læringspotensial og utviklingsmuligheter kommer godt frem i noen av vurderingene; i andre er det mest fokus på vanskene.

Å gjøre rede for hvilke muligheter eleven har innenfor den ordinære opplæringen betyr for eksempel at PPD tar stilling til hvilken tilrettelegging eleven har behov for og om denne kan gjøres innen den ordinære opplæringen. Det kan også handle om hvorvidt eleven kan få et tilfredsstillende utbytte ved at skolen gjør endringer med hensyn til organisering, innhold og progresjon i den ordinære opplæringen. Dette kommer i varierende grad frem av de sakkyndige vurderingene vi har tilgang på.

Den sakkyndige vurderingen skal gjøre rede for og anbefale hva som er realistiske opplæringsmål for eleven å jobbe mot i ulike fag. Det er bare nødvendig å gjøre denne vurderingen i de fagene eleven ikke får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Det er læreplanverket og kompetansemålene som skal ligge til grunn. Gjennomgangen viser at de sakkyndige vurderingene er sprikende også på dette punktet. I noen av de vurderingene kommer det frem hvilke opplæringsmål eleven skal jobbe etter, i andre er det uklart. Når det skisseres avvik fra kompetansemål, er det ikke alltid tydelig hvilke fag det gjelder. I noen vurderinger overlates det til skolen å velge ut mål.

Fylkesmannen forventer ikke at man gjengir kompetansemål fra gjeldende læreplanverk. Det forventes imidlertid at det i de aller fleste tilfellene er mulig å beskrive hvilket trinn og hvilke områder i ulike fag skolen skal hente kompetansemålene fra, dersom det ikke er mulig for eleven å jobbe med samme mål som de øvrige elevene.

Å gjøre rede for og gi anbefaling om hvilke opplæringsmål som er realistiske, betinger godt samarbeid mellom skole og PPD med god flyt av informasjon. Det krever at skolen utarbeider en god pedagogisk rapport som PPD kan sammenholde med egne utredninger og undersøkelser, slik at de blir i stand til å anbefale realistiske opplæringsmål. Dersom eleven antas å kunne nå de samme målene som de øvrige elevene på trinnet er det ikke nødvendig å skrive veldig mye om det. Da er det tilstrekkelig å

skrive at det er realistisk at eleven kan nå kompetansemålene for trinnet i de fagene det anbefales spesialundervisning i.

Dersom det skal være avvik fra kompetansemålene (altså hente mål fra lavere trinn, redusere antall mål, omformulere mål) må det komme tydelig frem i sakkyndig vurdering. PPD må skrive *hvorfor* eleven skal ha avvik, og redegjøre for *hvilke* mål eleven istedenfor skal jobbe mot.

Vår vurdering er at de sakkyndige vurderingene ikke i tilstrekkelig grad gjør rede for om det skal være avvik, og gir en anbefaling om hvilke opplæringsmål som er realistiske for eleven.

Den sakkyndige vurderingen skal videre gjøre rede for og gi en anbefaling om hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. Det vil si å

- anbefale hvor mange timer spesialundervisning eleven bør ha i de aktuelle fagene
- anbefale hvordan skolen bør organisere spesialundervisningen
- anbefale eventuelle andre tilpasninger eleven trenger for å få et forsvarlig opplæringstilbud

De sakkyndige vurderingene vi har fått har ulikt presisjonsnivå når det gjelder et forsvarlig opplæringstilbud. Når det gjelder timer til spesialundervisning oppgis totalsum i alle vurderingene. Det er kun unntaksvis gjort fordeling på fag. Enkelte av vurderingene beskriver en slik problematikk at det er innlysende at det ikke er mulig å være helt konkret. Disse vurderingene inneholder redegjørelser og drøftinger, slik at det er forståelig hvorfor en ikke kan skissere mer konkret enn det som blir gjort. I andre av vurderingene er det ikke gjort slike drøftinger, og vi får inntrykk av at det overlates til skolen å gjøre en fordeling av totalpotten på de ulike fagene. Når det da også tidvis er noe uklart hvilke fag det faktisk skal være spesialundervisning i, blir det en vanskelig oppgave for skolen.

I en av de sakkyndige vurderingene tilrådes det spesialundervisning i fagene matematikk, norsk, engelsk, naturfag, samfunnsfag, KRLE og utdanningsvalg. Videre følger det at eleven skal jobbe etter IOP i matematikk, norsk og engelsk. I naturfag, samfunnsfag og KRLE skal eleven jobbe med de samme emnene som klassen, men med tilpassede mål. Det er uklart for Fylkesmannen om PPD tilrår avvik fra kompetansemålene i matematikk, norsk og engelsk, men ikke i naturfag, samfunnsfag, KRLE og utdanningsvalg. Vi gjør oppmerksom på at elever skal ha IOP i *alle* fag hvor det på bakgrunn av sakkyndig vurdering blir fattet vedtak om spesialundervisning, uavhengig av om det skal være avvik fra kompetansemålene eller ikke. Formuleringer som dette kan skape usikkerhet i skolen når de skal fatte vedtak om spesialundervisning og senere utarbeide IOP. Dette til orientering – både for PP-tjenesten og Lødingen skole.

Vår vurdering er at PPD må bli mer tydelig når det gjelder antall timer til spesialundervisning i de ulike fagene. Selv om det varierer hvor mange timer elevene har i de ulike fagene per år i perioden den sakkyndige vurderingen er gyldig, og en ikke kan være helt eksakt, må det likevel legges noen føringer for hvordan totalsummen skal fordeles på ulike fag.

Den organisatoriske gjennomføringen bør peke på løsninger som bidrar til god klassetilhørighet for eleven. Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at PP-tjenesten holder inkluderende opplæring i klassen høyt. De sakkyndige vurderingene er likevel sprikende på dette punktet. Det er ikke alltid mulig å være helt konkret på omfang av eneundervisning og gruppeundervisning. Da kan en, slik vi ser i noen av de innsendte vurderingene, beskrive i hvilke situasjoner det er aktuelt med eneundervisning, størrelse på gruppe, etc. Deler av dokumentasjonen tilsier imidlertid at valg av organisering i for stor grad overlates til skolen. PPD som helhet må bli mer presis på dette punktet.

Når det gjelder beskrivelse av andre tilpasninger er vårt inntrykk av at dette blir ivaretatt.

Hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen

PPD skal hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen, slik at de bedre kan legge opplæringen til rette for elever med særskilte behov.

Kompetanseutvikling kan omfatte kurs og veiledning på systemnivå eller gjennom individsaker med direkte veiledning til personalet (ledelse, lærere og assistenter) for å gi dem spesifikk kompetanse knyttet til enkeltelever. For å sikre at flere enn de lærerne som jobber med de aktuelle elevene skal få økt kompetanse, må tiltakene være forankret i ledelsen.

14

Når det gjelder utvikling av organisasjonen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov, kan dette omfatte forslag til endringer i rutiner, samhandling rundt strukturelle og organisasjonsmessige temaer, for eksempel om individuelle opplæringsplaner, bruk av kartleggingsverktøy, spesialpedagogiske regler og rutiner. PP-tjenesten kan også holde innlegg som handler om å forbedre organisasjonsstrukturen, slik at elever med særskilte behov kan få mer målrettet og hensiktsmessig bistand. For at hjelpen skal være egnet til å utvikle skolens organisasjon, må også disse tiltakene være forankret i ledelsen ved skolen.

PP-tjenesten må vurdere ut fra skolenes behov hvilke skoler de velger å hjelpe, og i hvilket omfang.

PPD for Vesterålen og Lødingen har et eget skjema for å søke om systemhjelp. Det fremgår av intervjuene at PPD ikke har spesielt mange formelle søknader om systemhjelp, og interessen fra de ulike kommunene virker å være variabel. Vi får imidlertid opplyst at PPD som helhet bidrar i møter, har samtaler med personalet og deltar i rådgivning/veiledning. Dette gjelder både mot enkeltlærere og grupper av personale ved skolene.

PPD har beskrevet at de regelmessig deltar på S-team på skolene der dette finnes (Lødingen skole har ikke et slikt team), at de har faste dager på skolene og er tilgjengelig for drøfting. De deltar i tverrfaglig team der dette finnes og tilbyr kurs om faglige tema. De har i år også tilbudt webinar om henvisningsrutiner og krav til forarbeid før henvisning. PPD har opprettet konsultasjonsteam på temaene sosio-emosjonelle vansker, migrasjon, lese- og skrivevansker, samt tale- og språkvansker, og kan gi veiledning på dette.

PPD skal utfra kjennskap til lokale behov vurdere hvilke skoler de skal hjelpe, og i hvilket omfang. Samtidig er det en forutsetning at skolene selv ønsker kompetanseheving og organisasjonsutvikling. Dette skal være forankret hos ledelsen ved skolene og involvere flere enn de lærerne som jobber med de aktuelle elevene. Dokumentasjon fra skolen tilsier at skolene i liten grad etterspør kompetanseutvikling for større deler av personalet og organisasjonsutvikling. Det kommer frem at det meste av den kompetanseutviklingen PPD gjør på Lødingen skole er knyttet til enkeltindivider – gitt til enkeltlærere. Det er vanskelig å peke ut en eksakt årsak til at skolene i så liten grad søker systemhjelp, og kanskje bør PPD i større grad markedsføre egne kompetanse slik at det blir tydeligere for skolene i området hvilke ressurser som faktisk finnes ved kontoret.

Selv om etterspørselen etter systemhjelp, utover det som skjer gjennom individsaker, ikke er veldig høy, er vår samlede vurdering er at PPD tar oppdraget med å spre kompetanse på alvor, og vi finner at de er innen lovkravet på dette feltet.

4.3 Fylkesmannens konklusjoner

- PPD utarbeider ikke sakkyndig vurdering i alle tilfeller der opplæringsloven krever det
- PPD utarbeider ikke sakkyndige vurderinger så snart som mulig etter at henvisningen er mottatt

- PPD sikrer at saken er tilstrekkelig opplyst når de utarbeider sakkyndig vurdering og de sikrer brukermedvirkning i arbeidet
- Den sakkyndige vurderingen er ikke innenfor lovens minstekrav når det gjelder skal gjøre rede for elevens behov og anbefale et forsvarlig opplæringstilbud
- PPD hjelper skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen

5 Planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisning

5.1 Rettslige krav

Skolen skal utarbeide en IOP snarest mulig for alle elever som har vedtak om spesialundervisning

Dere skal utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP) som er innenfor rammene av vedtaket, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5. Hvis vedtaket viser til den sakkyndige vurderingen, kan dere bygge på den sakkyndige vurderingen når dere lager IOP-en.

IOP-en skal bli utarbeidet så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er fattet. Det kan være aktuelt å begynne arbeidet med IOP-en noe før, men planen kan ikke bli ferdigstilt før et vedtak 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.

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 langt tid å utarbeide IOP-ene. Dersom vedtaket eksempelvis er fattet før sommerferien, skal IOP-en som hovedregel være utarbeidet slik at den er klar til skolestart.

IOP-en skal være i samsvar med vedtaket og vise hvordan spesialundervisningen skal være organisert, hvilket innhold den skal ha og angi eventuelle avvik og individuelle mål for elevene

Det er vedtaket som fastsetter rammene for spesialundervisningen. IOP-en skal være i samsvar med vedtaket og kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn det som fremgår av vedtaket, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5.

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 arena, jf. opplæringsloven § 5-5. Det må gå tydelig frem av IOP-en hva det faglige innholdet i spesialundervisningen skal være, det vil si hvilke fag eller områder eleven skal få spesialundervisning i, jf. opplæringsloven § 5-5 første ledd. Avhengig av elevens behov slik det er beskrevet i vedtaket og sakkyndig vurdering, skal IOP-en angi for eksempel hvilken type opplæring eleven skal få, hensiktsmessige arbeidsmåter og pedagogisk metode og tilrettelagte læremidler. Eventuelle nødvendige tilpasninger av det fysiske miljøet rundt eleven skal også være beskrevet, dersom det er behov for det.

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, jf. opplæringsloven § 5-5 første ledd. IOP-en skal inneholde tydelige og realistiske mål for spesialundervisningen, jf. opplæringsloven § 5-5 første ledd. Dere må formulere egne mål hvis elevens opplæring skal avvike fra kompetansemålene i de ordinære læreplanene.

Skolen skal gjennomføre spesialundervisningen i samsvar med vedtaket og IOP-en

Spesialundervisningen skal bli satt i gang fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer, jf. opplæringsloven § 5-1.

Organiseringen, innholdet og omfanget av spesialundervisningen, skal være slik det er angitt i vedtaket, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5. Spesialundervisningstimer som har falt bort av andre grunner enn elevens eget fravær skal erstattes så langt det er pedagogisk forsvarlig, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5. Elever med spesialundervisning skal ha det samme totale timetallet som andre elever, med mindre vedtakene sier noe annet, jf. opplæringsloven § 5-1. Dere kan ikke endre organiseringen av, innholdet i eller omfanget av spesialundervisningen, uten at det foreligger et nytt vedtak og en ny IOP.

De som gjennomfører spesialundervisningen, må ha den kompetansen som loven eller vedtakene krever. Dersom assistenter eller andre ufaglærte skal bidra i gjennomføringen av spesialundervisningen, må de få nødvendig veiledning av en lærer som oppfyller kravene til kompetanse i faget, jf. opplæringsloven § 10-11.

Spesialundervisningen skal bli gjennomført slik at elevens beste blir ivaretatt, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Eleven må få tilpasset og tilstrekkelig informasjon, og anledning til å uttale seg, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Dere må vektlegge elevens synspunkter i samsvar med alder og modenhet.

Hvis perioden for den sakkyndige vurderingen er utløpt eller dere vurderer at elevens behov for spesialundervisning er endret, skal dere be om en ny sakkyndig vurdering fra PPT, jf. opplæringsloven § 5-3 første ledd.

Rektor må bestemme hvordan lærerne skal samordne spesialundervisningen med den ordinære opplæringen i klassen og følge opp at dette skjer i praksis, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-5 og 9-1. Tilsvarende må rektor bestemme hvordan dere tilpasser opplæringen underveis slik at den samlet dekker målene i IOP-en og følge opp at dere alltid gjør dette, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5.

Skolen skal utarbeide en årsrapport for alle elever som får spesialundervisning

Dere skal hvert år utarbeide en skriftlig rapport for alle elever som får spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5. Rapporten skal ta utgangspunkt i elevens IOP og vise hvilken opplæring eleven har fått. Dere skal vurdere utviklingen til eleven ut fra målene i IOP-en, enten eleven har hatt egne mål eller har hatt opplæring i målene i den ordinære læreplanen.

Dere skal snakke med eleven om hva som skal være innholdet i årsrapporten, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Dere må tilrettelegge samtalen slik at eleven ikke opplever samtalen som en byrde, og får mulighet til å uttrykke sitt syn. Skolen skal sende årsrapporten til elever over 15 år, til foreldrene til elever under 18 år og til kommunen.

5.2 Våre observasjoner og vurderinger

De seks elevmappene vi har fått fra Lødingen inneholder henvisning til PPD, sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og IOP. Alle de seks IOP-ene bygger på samme mal. Malen har tabell for å fylle inn/krysse av for mål, arbeidsform, organisering og utstyr i ulike fag. I tre av mappene foreligger det også årsrapporter.

Skolen skal utarbeide IOP så snart som mulig etter at vedtak om spesialundervisning er fattet.

Det kommer frem av årshjulet og sjekklisten for spesialundervisning vi fikk under tilsynsbesøket at IOP skal utarbeides innen 1. oktober. Personalet virker å være kjent med at IOP skal utarbeides, og at fristen er 1. oktober. Det kommer frem at det er kontaktlærer som har hovedansvar for å opprette

IOP-en, og fyller denne ut sammen med øvrige lærere som har spesialundervisning med eleven. Spesialpedagogisk ansvarlig bidrar også i noen tilfeller med utarbeiding av IOP. Ferdig IOP leveres spesialpedagogisk ansvarlig, som kvalitetssikrer innholdet, før rektor gjennomgår dokumentene.

Innsendt dokumentasjon bekrefter at IOP utarbeides. På grunn av manglende datering på deler av innsendt dokumentasjon har vi ikke grunnlag for å vurdere eksakt hvor raskt IOP-en blir utarbeidet etter at vedtak er fattet. To av IOP-ene er datert i midten av september, en 23.10. og tre er uten dato. Selv om en av disse er utarbeidet etter skolens frist, legger vi til grunn at dette er et enkeltstående tilfelle, og at praksis er at planene utarbeides *senest* innen fristen som er satt ved skolen. Vi finner det sannsynliggjort at skolen utarbeider IOP for alle elever med vedtak om spesialundervisning, og innen fristen skolen har satt.

Til skolens orientering gjør vi oppmerksom på at dersom vedtak blir fattet før sommerferien, skal IOP-en som hovedregel være utarbeidet slik at den er klar til skolestart.

IOP-en skal være i samsvar med vedtaket.

Det er vedtaket som fastsetter rammene for spesialundervisningen og IOP-en kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter for eleven enn det som kommer frem av vedtaket. Vedtaket skal være tydelig på innhold, omfang, organisering og kompetanse. Alle vedtakene viser til sakkyndig vurdering generelt, og det er da mulig å bygge på denne når IOP skal utarbeides. Dette betinger imidlertid at vedtaket er innenfor lovens minstekrav, og at den sakkyndige vurderingen er klar og tydelig.

Vedtaket vi har tilgang til beskriver ikke tydelig hvilken opplæring eleven skal ha, verken hvilke fag eller områder det skal være spesialundervisning i, omfang av undervisning, ei heller eventuelle betingelser for bruk av gruppe (f.eks. størrelse). Heller ikke eventuelle avvik fra kompetansemål eller fag- og tidsfordelingen kan leses ut av vedtakene, og vedtakene mangler generelt begrunnelse. Vi viser til kap. 6 i rapporten her for utdyping av enkeltvedtakene.

IOP-ene som foreligger er utarbeidet med bakgrunn i sakkyndig vurdering. Utelukkende å bygge på sakkyndig vurdering er ikke i tråd med regelverket. Med bakgrunn i at vedtakene er mangelfulle og ikke innenfor lovens minstekrav, er vår konklusjon at IOP-ene ikke er i samsvar med vedtaket.

IOP-en skal vise hvordan spesialundervisningen skal være organisert, hvilket innhold den skal ha og angi eventuelle avvik og individuelle mål for elevene

Ved organisering av opplæringen skal prinsippet om at opplæringen skal være inkluderende, ivareta elevens behov for sosial tilhørighet og stabilitet ligge til grunn. Samtidig må organiseringen ta hensyn til elevens forutsetninger og behov. Rammene for organiseringen skal være gitt i vedtaket. Vedtakene vi har tilgang til beskriver at timer til spesialundervisning gis som enetimer og gruppetimer, uten at en kan lese ut av vedtakene hvilket omfang det er snakk om.

IOP-en skal beskrive hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen. IOP-ene vi har mottatt beskriver organiseringen slik:

- *hovedsakelig som gruppe- eller enetimer med faglærere/assistent*
- *som enetimer, på gruppe med en annen elev og på liten gruppe,*
- *toergruppe og enetimer i eget rom*
- *timene gis som gruppetimer*

IOP-ene beskriver altså organisering, men ikke fordeling på ulike løsninger. Fordeling av ulike løsninger er ikke et absolutt lovkrav, og vi finner at den beskrivelsen som er gjort i IOP er innenfor lovens minstekrav.

Avhengig av elevens behov slik det er beskrevet i vedtaket og sakkyndig vurdering, skal IOP-en angi for eksempel hvilken type opplæring eleven skal få, hensiktsmessige arbeidsmåter og pedagogisk metode og tilrettelagte læremidler. Eventuelle nødvendige tilpasninger av det fysiske miljøet rundt eleven skal også være beskrevet, dersom det er behov for det. IOP-ene vi har undersøkt har egne overskrifter for samarbeidspartnere, nødvendig utstyr (eksempelvis læremidler), spesielle omsorgsbehov og tidspunkt for evaluering.

Det må gå tydelig frem av IOP-en hva det faglige innholdet i spesialundervisningen skal være, det vil si hvilke fag eller områder eleven skal få spesialundervisning i, og hvilke mål eleven skal jobbe etter. De innsendte IOP-ene inneholder fag eller områder for spesialundervisning, til tross for at dette ikke kommer frem av vedtakene. Også mål kommer frem i de fleste planene, for eksempel at elev skal følge samme mål som klassen, alternativt hente mål fra lavere trinn. Vi ser imidlertid også eksempler på IOP hvor det ikke er tydelige mål.

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, jf. opplæringsloven § 5-5 første ledd. IOP-ene har et punkt som heter: *Konkret innhold og organisering for hvert enkelt område med avvik fra ordinær plan*, og er dermed utarbeidet slik at de kan ivareta kravet om å vise avvik fra læreplanene. I IOP-ene vi har tilgang til, hvor det fremgår at elevene skal ha avvik fra kompetansemålene, er det ikke alltid klart hvilke mål eleven da skal jobbe etter.

Skolen skal gjennomføre spesialundervisningen i samsvar med vedtaket og IOP-en

Skolen skal gi spesialundervisning i samsvar med IOP-en og vedtaket. Dette innebærer at det faglige innholdet i spesialundervisningen, organiseringen og timetallet skal være slik det er angitt i IOP og enkeltvedtak, og at spesialundervisningen blir satt i gang fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer.

Vårt inntrykk er at elevene i stor grad får det tilbudet som skisseres i IOP fra vedtaksdatoen. Elever med spesialundervisning skal ha det samme totale timetallet som andre elever per fag, og de skal ha det timetallet med spesialundervisning som framgår av vedtakene. Timer til spesialundervisning som faller bort skal tas igjen, så langt det er pedagogisk forsvarlig. Dette gjelder ikke når timer faller bort grunnet elevens eget fravær. Av informasjon gitt under tilsynet går det fram at elever med spesialundervisning får det samme timetallet som andre elever per fag.

Skolen har et system for å dokumentere timer som faller bort, men vi har gjennom tilsynet fått informasjon om at det vanligvis ikke settes inn vikar om lærere er borte, og at timer til spesialundervisning som faller bort på grunn av fravær hos lærer sjelden blir erstattet. Det ble bemerkt i tilsynet at ikke alle elever med rett til spesialundervisning kan ha en ukjent vikar; det vil ikke være bra for dem. Fylkesmannen har forståelse for at det for noen få elever er slik, men legger til grunn at de fleste elever med spesialundervisning vil håndtere å ha vikar.

Fylkesmannen konkluderer med at elevene får samme timetall totalt sett som andre elever, men ikke at de får de timene de etter vedtaket skal ha. Timer til spesialundervisning som faller bort blir ikke erstattet, selv om det foreligger et system for å registrere timer. Hvorvidt timene skal tas igjen må avklares i dialog med foresatte og elev; det skal gjøres om det er pedagogisk forsvarlig. Med bakgrunn i at elevene ikke får de timene som faller bort, er vår konklusjon at skolen ikke gjennomfører spesialundervisningen i samsvar med IOP og vedtak.

De som gjennomfører spesialundervisningen, må ha den kompetansen som loven eller vedtakene krever. Kompetanse kommer frem i vedtakene som *gruppetimer med faglærere*. Videre kommer det fram om eleven skal ha assistent/fagarbeider i øvrige timer, men ikke nødvendigvis veldig tydelig. I ett vedtak står det for eksempel *assistent øvrige timer foruten om praktisk estetiske fag*. Gjennom tilsynet får vi inntrykk av at de fleste elevene som har spesialundervisning har opplæring med pedagoger,

men ikke nødvendigvis spesialpedagoger. Dersom det står faglærer i vedtaket, så er det dette elevene skal ha. Dersom PPD har anbefalt spesialpedagog, men skolen setter inn allmennlærer, må rektor begrunne avviket fra sakkyndig vurdering i vedtaket.

Vi finner det sannsynliggjort at opplæringen primært gis av pedagoger som fyller kompetansekravene i loven.

Dersom assistenter eller andre ufaglærte skal bidra i gjennomføringen av spesialundervisningen, må de få nødvendig veiledning av en lærer som oppfyller kravene til kompetanse i faget. Gjennom tilsynet har vi fått bekreftet at assistenter/fagarbeidere deltar i gjennomføringen av spesialundervisningen, og at disse får veiledning av lærerne på hvert enkelt team. Vår konklusjon er at skolen oppfyller lovens minstekrav på dette punktet.

Skolen skal be om en ny sakkyndig vurdering fra PPD dersom perioden for den sakkyndige vurderingen er utløpt eller en vurderer at elevens behov for spesialundervisning er endret. Dette krever nytt samtykke fra elever over 15 år eller fra foreldre til elever under 15 år. Gjennom tilsynet kommer det frem at skolen har praksis med å be PPD om ny utredning der de vurderer det som nødvendig, når elevens behov er endret. Fylkesmannen er kjent med at PPD har fast kontortid på skolen og lett er tilgjengelig for drøfting. Vi har også i dokumentgjennomgangen sett eksempler på at skolen rehtenviser ved behov. Vi finner det sannsynliggjort at skolen er innen lovens krav her.

Rektor må sikre at spesialundervisningen er samordnet med den ordinære opplæringen. Dette innebærer for eksempel at elever som er ute av klassen jobber med samme fag og tema som klassen. Det kommer frem at en gjennom samarbeid på teamet sikrer samordning mellom spesialundervisning og ordinær opplæring. Dette innebærer at elevene som tas ut jobber med samme fag, og helst også samme tema, som klassen. Vi finner det sannsynliggjort at denne samordningen er ivaretatt, og at det er rektor som har lagt føringer for at det skal være slik, for eksempel når timeplanen legges.

Videre må skolen planlegge og tilpasse opplæringen underveis, slik at den samlet dekker de individuelle opplæringsmålene i IOP-en. Det er rektor sin oppgave å sikre dette. Med bakgrunn i at vedtakene ikke er innen lovens minstekrav og målene i IOP ikke alltid er like tydelige, er det ikke helt klart hva som er elevenes opplæringsmål. Vår konklusjon på dette punktet må derfor bli at rektor ikke sikrer at lærerne tilpasser opplæringen underveis slik at den samlet dekker målene i IOP-en.

Spesialundervisningen skal bli gjennomført slik at elevens beste blir ivaretatt, og eleven må få tilpasset og tilstrekkelig informasjon, og anledning til å uttale seg. Med bakgrunn i at vi har konkludert med at elevene ikke får erstattet timer som faller bort, og at rektor ikke sikrer at opplæringen planlegges og tilpasses underveis, slik at den samlet sett dekker de individuelle opplæringsmålene, må vi konkludere med at spesialundervisningen ikke blir gjennomført til elevens beste. Dette til tross for at vi har møtt lærere som helt klart har elevens beste i fokus når de gjennomfører opplæringen.

Skolen skal utarbeide en årsrapport for alle elever som får spesialundervisning

Skolen skal hvert år utarbeide en skriftlig rapport for alle elever som får spesialundervisning. Gjennom tilsynet har vi fått tilgang på tre årsrapporter. To av elevene vi har elevmappe på har spesialundervisning for første gang dette skoleåret, og da foreligger det naturlig nok ikke årsrapport enda.

Gjennom tilsynet får vi bekreftet at skolen utarbeider årsrapport for elever som har spesialundervisning. I årshjulet som ligger på Teams fremgår det at årsrapporten skal utarbeides i juni. Årsrapporten skal ta utgangspunkt i elevens IOP og vise hvilken opplæring eleven har fått. Skolen skal vurdere utviklingen til eleven ut fra målene i IOP-en, enten eleven har hatt egne mål eller har hatt opplæring i målene i den ordinære læreplanen.

Dokumentgjennomgangen bekrefter at årsrapport blir utarbeidet, og at denne tar utgangspunkt i elevenes IOP. Med bakgrunn i at målene i IOP og vedtak ikke er tydelige, gjør vi ingen nærmere vurdering av innholdet i årsrapporten. Vi konkluderer imidlertid med at skolen har praksis for å utarbeide årsrapport.

Skolen skal snakke med eleven om hva som skal være innholdet i årsrapporten, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Samtalen må tilrettelegges slik at eleven ikke opplever samtalen som belastende, og at eleven får mulighet til å uttrykke sitt syn. Gjennom tilsynet får vi opplyst at lærerne ikke snakker med elevene i forbindelse med årsrapporten, men at mange av dem, gjennom løpende dialog med elevene, drøfter behov for tilrettelegging, organisering av opplæringen (spesialundervisningen), etc. Fylkesmannen er av den oppfatning at dette ikke er tilstrekkelig, og at elevene må involveres i større grad når årsrapporten blir utarbeidet. Dette fordi årsrapporten også skal omtale veien videre, og her er det viktig å sikre at elevens synspunkter kommer frem.

Skolen skal sende årsrapporten til elever over 15 år, til foreldrene til elever under 18 år og til kommunen. Gjennom tilsynet kommer det frem at rapporten sendes til foresatte, men ikke til elever over 15 år.

Fylkesmannens vurdering er at skolen har rutine for å utarbeide årsrapport som viser hvilken spesialundervisning elevene har fått, men sikrer ikke elevmedvirkning i tilstrekkelig grad når rapporten utarbeides. Skolens praksis med ikke å sende rapporten til elever over 15 år er ikke i overensstemmelse med lovens krav.

5.3 Våre konklusjoner

- Skolen utarbeider IOP så snart som mulig etter at vedtak om spesialundervisning er fattet
- IOP-en er ikke i samsvar med vedtaket
- IOP-en viser hvordan spesialundervisningen skal være organisert og hvilket innhold (fag og områder) den skal ha
- IOP-en angir ikke tydelig hvilke mål elevene skal jobbe etter, om det skal være avvik fra kompetansemålene, og eventuelt hvilke mål elevene da skal jobbe etter
- Skolen gjennomfører ikke spesialundervisningen i samsvar med IOP-en
- Skolen utarbeider årsrapport for alle elever som får spesialundervisning
- Skolen sender årsrapporten til foresatte til elever under 18 år, men ikke til elever over 15 år
- Skolen samtaler ikke i tilstrekkelig grad med elevene når årsrapport utarbeides

6 Fatte enkeltvedtak om spesialundervisning

Undertemaet *Fatte vedtak om spesialundervisning* var i utgangspunktet ikke en del av tilsynet. Gjennom dokumentasjonen dere har sendt inn ser vi imidlertid at innholdet i enkeltvedtakene ikke er innen lovens krav. Vi har valgt ikke å utvide tilsynet til å omfatte temaet, og derfor har vi heller ikke kontrollert alle de rettslige kravene. Det er kun innholdet i vedtaket vi har undersøkt, og våre pålegg er utelukkende knyttet til dette.

6.1 Rettslige krav

Krav til samtykke og opplysning av saken (ikke undersøkt)

Elever over 15 år og foreldre til elever under 18 år, skal samtykke til vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd. Dersom utredningen eller anbefalingen i den sakkyndige

vurderingen er mangelfull, eller det mangler andre opplysninger i saken, skal skolen/kommunen/fylkeskommunen be Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) eller andre om supplerende opplysninger, jf. forvaltningsloven § 17.

Plikten til å fatte vedtak om å innvilge eller avslå spesialundervisning (ikke undersøkt)

Dersom PPT har gjort en sakkyndig vurdering og eleven eller foreldrene har samtykket til spesialundervisning, skal skolen/kommunen/fylkeskommunen fatte et skriftlig enkeltvedtak, jf. opplæringsloven § 5-1 første ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2 og 23. Kravet om å fatte vedtak gjelder uavhengig av hva som er konklusjonen i den sakkyndige vurderingen.

Skolen/kommunen/fylkeskommunen skal fatte vedtaket så snart som mulig etter at det foreligger en sakkyndig vurdering. Dersom kommunen innvilger spesialundervisning skal oppstartstidspunktet bli satt ut fra elevens behov, jf. opplæringsloven § 5-1 første ledd, jf. forvaltningsloven § 11a.

Vedtaket skal inneholde opplysninger om spesialundervisningen

Det må fremgå klart og fullstendig av vedtaket hva slags opplæringstilbud eleven skal ha og hvor lenge tilbudet skal vare, jf. opplæringsloven §§ 5-1 første ledd og 5-3 andre ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25. Vedtaket kan ikke ha en lengre varighet enn det som går frem av den sakkyndige vurderingen som vedtaket bygger på.

Vedtaket skal opplyse om

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

Dersom anbefalingen i den sakkyndige vurderingen skal gjelde, og det går klart frem hva PPT anbefaler, kan vedtaket vise til opplysningene i den sakkyndige vurderingen.

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

Vedtaket skal inneholde en vurdering av hva som er barnets beste (ikke undersøkt)

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

Skolen/kommunen/fylkeskommunen skal vurdere hva som er til elevens beste når den fatter vedtak om spesialundervisning og vurderingen skal fremgå av vedtaket, jf. opplæringsloven § 5-4 andre og tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 3. Barnets beste er en rettighet, et generelt prinsipp og en saksbehandlingsregel. Alle offentlige organer må ivareta dette i saker som gjelder barn. Dere må avveie barnets beste mot eventuelle motstridende hensyn. Barnets beste er et tungtveiende hensyn, og det skal mye til for å sette det til side. Dere må vurdere fra sak til sak hvilke momenter som er aktuelle i vurderingen av barnets beste, og hvor stor vekt de enkelte momentene skal ha i vurderingen. Barnets eget syn skal bli tillagt behørig vekt i samsvar med alder og modenhet.

Vedtaket skal informere om klagerregler og innsynsrett

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

6.2 Våre observasjoner og vurderinger

Fylkesmannen har i forbindelse med tilsynet fått seks enkeltvedtak om spesialundervisning. Fem av disse er fattet av Lødingen kommune. Vi undersøker kun disse fem.

Enkeltvedtak om spesialundervisning skal klart og tydelig skissere hva slags opplæringstilbud eleven skal ha, og hvor lenge tilbudet skal vare. Vedtakets skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans, samt informasjon om at klagen skal sendes til skolen. Det skal også opplyses om retten til å se sakens dokumenter.

22

Alle vedtakene vi har undersøkt inneholder opplysninger om vedtakets varighet. De inneholder også informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til skolen. Videre inneholder samtlige vedtak vi har fått tilsendt, informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Når det gjelder elevens opplæringstilbud er vedtakene ikke innenfor lovens minstekrav. Et enkeltvedtak om spesialundervisning skal være individualisert og inneholde opplysninger om innholdet i spesialundervisningen. Innholdet i opplæringen handler om fag eller områder, kompetansemål og eventuelle avvik fra disse. Vedtakene vi har mottatt inneholder ikke informasjon om fag eller områder eleven skal ha spesialundervisning i. Vi ser at det i to av IOP-ene er skissert avvik fra kompetansemålene, uten at dette kommer frem av vedtakene. Avvik fra kompetansemålene skal komme frem av vedtaket.

Omfanget av spesialundervisningen må også komme frem. Alle vedtakene vi har undersøkt inneholder informasjon om det totale omfanget av spesialundervisningen eleven skal ha. Vi ser imidlertid at det ikke er gjort fordeling av timer per fag. Også avvik fra fag- og timefordelingen må komme frem. Vi er kjent med at i alle fall en elev har avvik fra fag- og timefordelingen uten at dette kan leses tydelig ut av vedtaket.

Enkeltvedtaket må si noe om hvordan elevens opplæring skal organiseres. Dersom en elev skal ha ene-undervisning må det spesifiseres i hvor stor grad, og begrunnelsen for bruk av eneundervisning må komme tydelig frem av enkeltvedtaket. Dersom det ikke er mulig å være konkret på omfanget av ene-undervisning, kan behovet for fleksibilitet synliggjøres i vedtaket. I vedtakene fra Lødingen skole kommer det i varierende grad frem hvordan organiseringen skal være.

Også kompetansen til den som skal gi spesialundervisning skal komme frem av vedtaket. I vedtakene vi har mottatt står det i de fleste tilfellene at det er faglærere som skal gi spesialundervisningen. Vår vurdering er at dette er innen lovens minstekrav. Vi gjør oppmerksom på at dersom sakkyndig vurdering fra PPD tilrår annen kompetanse, eksempelvis spesialpedagog, men skolen vurderer at en faglærer er spesielt egnet, må de begrunne avviket fra sakkyndig vurdering særskilt. Dette gjelder også andre avvik fra sakkyndig vurdering.

Når det gjelder begrunnelse generelt ser vi at det i vedtakene står «behov ut fra opplæringsloven». Dette sier ingenting om elevens individuelle behov, og er ikke i tråd med lovens krav.

Ellers vil vi bemerke at skolen/kommunen skal vurdere hva som er til elevens beste når den fatter vedtak om spesialundervisning. Vurderingen skal fremgå av vedtaket, jf. opplæringsloven § 5-4 andre og tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 3. Enkeltvedtakene vi har undersøkt tar ikke eksplisitt stilling til hva som er barnets beste. Med bakgrunn i at vi ikke har hatt intervju knyttet til temaet *Fatte vedtak*, konkluderer vi ikke på punktet om elevens beste. Vi kan ikke utelukke at barnets beste er vurdert implisitt, men gjør oppmerksom på at det skal komme frem av vedtaket.

For detaljer rundt krav til enkeltvedtak henviser vi til Utdanningsdirektoratet sin veileder om spesialundervisning: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/>

6.3 Våre konklusjoner

Med bakgrunn i at *Fatte vedtak* om spesialundervisning i utgangspunktet ikke var tema i tilsynet, har vi ikke vurdert alle de rettslige kravene til enkeltvedtak. Alle de rettslige kravene er imidlertid listet opp under punkt 6.1, slik at kommunen kan ha det som utgangspunkt i arbeidet med å få på plass lovlig vedtak.

Enkeltvedtakene fra Lødingen kommune inneholder opplysninger om

- varighet av spesialundervisningen
- hvilken kompetanse den som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha
- klageregler og innsynsrett

Enkeltvedtakene fra Lødingen kommune inneholder ikke opplysninger om

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

7 Våre reaksjoner

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

1. Skolens arbeid med elevens utbytte av opplæringa – underveisvurdering som grunnlag for tilpassa opplæring

Kommunen må sørge for at skolen vurderer og følger opp den enkelte elevens utbytte av opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-10, jf. opplæringsloven §§ 1-3 og 1-4 og barnekonvensjonen art. 3 og art. 12. Kommunen må sørge for at skolen:

- a. rektor sørger for at lærerne, som en integrert del av opplæringen, vurderer behovet for tilpasset opplæring
- b. rektor sørger for at lærerne hører eleven og vektlegger elevens synspunkter ut fra elevens beste
- c. rektor sørger for at lærerne gjennomfører tiltak som er tilpasset elevenes evner og forutsetninger

2. Sakkyndig vurdering og hjelp til skolene,

Kommunen må sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering av de særskilte behovene til eleven før den gjør vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4, forvaltningsloven §§ 11a og 17, samt barnekonvensjonen art. 3 og 12. Styret for PPD må sørge for at PPD:

- a. utarbeider sakkyndig vurdering i alle tilfeller der opplæringsloven krever det
- b. utarbeider sakkyndige vurderinger så snart som mulig etter at henvisningen er mottatt
- c. utarbeider sakkyndige vurderinger som er innenfor lovens minstekrav når det gjelder å redegjøre for elevens behov og anbefale et forsvarlig opplæringstilbud

3. Planlegge spesialundervisningen

Kommunen må sørge for at skolen utarbeider individuelle opplæringsplaner som er i samsvar med enkeltvedtaket, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5. Kommunen må i den forbindelse se til at skolen utarbeider IOP som:

- a. er i samsvar med vedtaket
- b. viser hvordan spesialundervisningen skal være organisert og hvilket innhold (fag og områder) den skal ha
- c. angir tydelig hvilke mål elevene skal jobbe etter, om det skal være avvik fra kompetansemålene, og eventuelt hvilke mål elevene da skal jobbe etter

4. Gjennomføre og følge opp spesialundervisning

Kommunen må sørge for at skolen gjennomfører spesialundervisningen i samsvar med vedtaket, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-5 og barnekonvensjonen art. 3 og 12. Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- a. gjennomfører spesialundervisningen i samsvar med vedtaket og IOP-en
- b. sender årsrapporten til elever over 15 år
- c. samtaler med elevene når årsrapport utarbeides

5. Fatte enkeltvedtak om spesialundervisning

Lødingen kommune må sørge for å fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning, i tråd med saksbehandlingsreglene opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4, forvaltningsloven §§ 2, 17, 23, 24, 25 og 27, samt barnekonvensjonen art. 3 og 12. Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- a. fattet enkeltvedtak som inneholder opplysninger om spesialundervisningen (innhold, timer fordelt på fag/område, organisering, kompetanse)
- b. begrunner bruk av eneundervisning og alternativ opplæringsarena

8 Oppfølging av påleggene

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

Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere gjennom erklæringen og redegjørelsen har vist at påleggene er rettet.

Frist for å dokumentere at bruddene er rettet er 1.04.2021.

9 Dere har rett til å klage

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

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

I forvaltningsloven § 32 kan dere se hvordan dere skal utforme klagen.

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

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

Sissel Movik
tilsynsleder

Nadia von Ahnen
tilsynsmedarbeider