



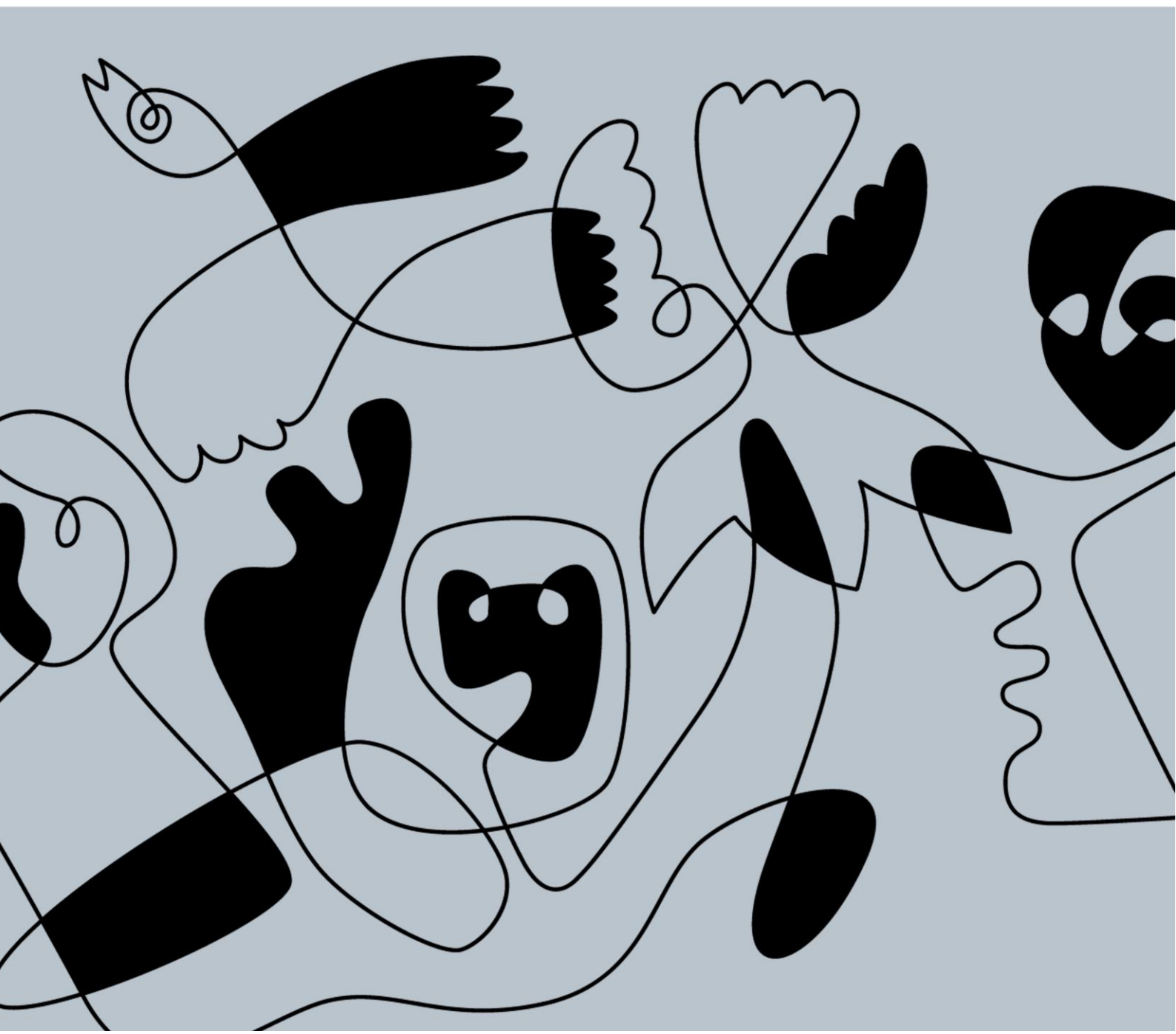
Statsforvalteren i Nordland

Nordlaanten Staatehaaltoje
Nordlánda Stáhtaháldadiddje

Tilsynsrapport – Andøy kommune

Andøy skole og PPT, 10. – 11. februar 2021

Tema: spesialundervisning



Sammendrag

Tema og formål

Vi har ført tilsyn med Andenes skole og Andøy PPT. Her undersøkte vi praksis knyttet til temaet *tilpasset opplæring og spesialundervisning*, med følgende undertema:

- Melde behov for spesialundervisning
- Fatte vedtak
- Sakkyndig vurdering og hjelp til skolene
- Gjennomføre og følge opp spesialundervisning

2

Andenes skole og PPT ble valgt ut som tilsynsobjekter på bakgrunn av en helhetlig vurdering. I løpet av 2020 fikk Statsforvalteren flere klager på spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp fra kommunen. Statistikk for Andenes skole viser at det er omtrent 18 % elever med vedtak om spesialundervisning inneværende skoleår, og nasjonale prøver for ungdomstrinnet viser at skolen ligger under lands- og fylkesgjennomsnittet skoleåret 2020/2021, både i lesing og matematikk. Dette, i tillegg til en del generelle henvendelser og bekymringsmeldinger knyttet til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, gjorde at vi valgte tilsyn med kommunen på tema *spesialundervisning*.

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

Statsforvalteren avdekket brudd på regelverket

Vårt generelle inntrykk er at det er betydelig svikt i rutinene rundt hele det spesialpedagogiske arbeidet, og at forvaltningskompetansen er svak. Under tilsynet avdekket vi forhold som tilsier at praksis må endres. Disse forholdene beskrev vi i den foreløpige tilsynsrapporten. Skoleeier har sendt inn kommentarer på foreløpig tilsynsrapport innen fristen, og vi har gjennomført et sluttmøte for å klargjøre momenter i rapporten. Sluttmøtet ble gjennomført 25. mars 2021.

Veien videre

Kommentarene fra Andøy kommune er beskrevet i rapporten (side 5), men vi har ikke endret våre konklusjoner som følge av disse. Andøy kommune får frist til **1. august 2021** med å rette de bruddene som er beskrevet i rapporten.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	4
1.1	Kort om Andenes skole og PPT	4
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet	4
2	Melde behov for spesialundervisning	5
2.1	Rettslige krav	5
2.2	Våre observasjoner og vurderinger	5
2.3	Våre konklusjoner	7
3	Sakkyndig vurdering og hjelp til skolene	7
3.1	Rettslige krav	7
3.2	Våre observasjoner og vurderinger	8
3.3	Våre konklusjoner	13
4	Fatte vedtak	13
4.1	Rettslige krav	13
4.2	Våre observasjoner og vurderinger	14
4.3	Våre konklusjoner	18
5	Planlegge spesialundervisning	18
5.1	Rettslige krav	18
5.2	Våre vurderinger og observasjoner	19
5.3	Våre konklusjoner	19
6	Gjennomføre og følge opp spesialundervisning	20
6.1	Rettslige krav	20
6.2	Våre observasjoner og vurderinger	20
6.3	Våre konklusjoner	24
7	Pålegg om retting	25
8	Dere har rett til å klage	26
9	Liste over dokumentasjon	27

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 PPT 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 og PPT retter opp brudd på regelverket.

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 Andenes skole og PPT

Skoleåret 2020/21 er det innrapportert i Grunnskolenes informasjonssystem (GSI) at Andenes skole har 264 elever. På 1. – 7. trinn er det 160 elever; på 8. – 10. trinn er det 104. Det fremgår at 49 elever har enkeltvedtak om spesialundervisning. Dette utgjør omtrent 18 % av elevmassen. Tilsvarende tall for landet som helhet er 7,66 % og for Nordland 9,5 %. Elevene med vedtak om spesialundervisning ved Andøy skole er fordelt med 14 på 1. – 4. trinn, 12 på 5. – 7. trinn og 23 på 8. – 10. trinn.

Det jobber i underkant av 40 lærere ved skolen, 19 av disse har kontaktlærerfunksjon. Andenes skole har inneværende skoleår ny ledelse, rektor og inspektør. Skolen har siden den ble åpnet for cirka 10 år siden, hatt relativt hyppige skifter i ledelsen. Nåværende rektor startet i stillingen ved skolestart inneværende skoleår, og ny inspektør startet i januar.

Andøy PPT har to fagstillinger, hvorav den ene har lederfunksjon. Tjenesten har også en utøvende logoped i 60 % stilling. PPT sitt mandat er hjemlet i opplæringsloven § 5-6 og barnehageloven § 33. Hovedoppgavene til PPT er å utarbeide sakkyndige vurderinger der loven krever det, og drive systemrettet arbeid i skole og barnehage. PPT skal være faglig uavhengig.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Andøy kommune i brev av 06.01.2021. Kommunen ble da pålagt å sende inn dokumentasjon til oss. I tillegg til egenvurderinger i RefLex og rutinebeskrivelser, ba vi også om åtte fullstendige elevmapper. Etter det stedlige tilsynet ba vi om ytterligere tre elevmapper. Elevmappene bruker vi for å vurdere hele forløpet i en spesialundervisningssak – fra lærers bekymring og frem til årsrapport og evaluering av spesialundervisningen.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om Andøy kommune og PPT følger regelverket, slik at alle elever får en tilpasset og likeverdig opplæring.

Vi har kontrollert følgende undertemaer innenfor tilpasset opplæring og spesialundervisning:

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

Fatte vedtak, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4, forvaltningsloven §§ 2, 11a, 17, 23, 24, 25 og 27 og barnekonvensjonen art. 3 og 12

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

I den foreløpige rapporten presenterte vi våre vurderinger og konklusjoner knyttet til temaene over. Vi har ikke sett på hvordan dere oppfyller andre krav i regelverket. Gjennom innsendt dokumentasjon, intervjuer og egenvurderinger, konkluderer vi imidlertid med at det også er brudd på regelverket knyttet til individuelle opplæringsplaner, jf. kapittel 5 *Planlegge spesialundervisning*.

Kommunen sendte inn kommentarer på foreløpig rapport innen fristen. Disse var knyttet til vår drøfting rundt kommunens før-tilmeldingsskjema til PPT, forhold rundt sakkyndighetsarbeidet til PPT (fordeling av timer per fag), samt en feil lovhenvvisning. Lovhenvvisningen er rettet i rapporten her. De øvrige punktene er klargjort i sluttmøtet med kommunen den 25.03.2021. Disse har ikke medført endringer i konklusjonene våre.

2 Melde behov for spesialundervisning

2.1 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.

2.2 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 tilpasse opplæringen til hver enkelt elev. 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 om dette.

Gjennom egenvurderinger og intervju svarer personalet at de vurderer om eleven trenger spesialundervisning. Noen svarer at de melder fra om dette til rektor, andre at de melder til spesialpedagogisk koordinator. Ledelsen svarer noe ulikt på dette spørsmålet, men det kommer frem at behovet skal meldes til spesialpedagogisk koordinator. Dette kommer også frem av skolens rutiner, som ligger i dokumentet *Infohefte*, hvor det står at lærerne skal melde faglig bekymring skriftlig til spesialpedagogisk koordinator. Det foreligger eget skjema for dette. I skjemaet står det informasjonen her skal brukes som grunnlag for drøftingsmøte mellom spesialpedagogisk koordinator og ledelse/PPT. Vi har fått informasjon om at rutinene også ligger tilgjengelig i Teams, og at alle lærerne har tilgang der.

Vårt inntrykk er at lærerne har ulik kjennskap til rutinene som foreligger, og noe ulik praksis for hvem de melder sin faglige bekymring til. Alle ser imidlertid ut til å drøfte internt på teamet, før de melder fra til spesialpedagogisk koordinator eller ledelsen. Det fremgår at lærerne prøver ut tiltak gjennom det ordinære før de melder fra om faglig bekymring. Noen ganger er også spesialpedagogisk koordinator og PPT med i drøfting av aktuelle tiltak som bør forsøkes.

Selv om lovens krav er at behov for spesialundervisning skal meldes til rektor, er det ingenting i veien for at rektor kan delegere oppgaven til andre, slik det er gjort her, men det er fortsatt rektor som har ansvaret for at praksis er i tråd med regelverket. Vår vurdering er at praksisen er det, selv om lærerne har noe ulik kjennskap til regelverk og skolens rutine. Vi oppfordrer skoleeier og ledelse til å tydeliggjøre rutinene.

Skolen skal innhente samtykke fra eleven eller foreldrene før de henviser eleven til PPT. Før henvisning til sakkyndig vurdering hos PP-tjenesten skal skolen innhente samtykke fra elever over 15 år, og fra elevens foreldre når eleven er under 15 år. Gjennom tilsynet får vi informasjon om at det alltid innhentes samtykke fra foresatte til elever under 15 år. For samtykke fra elev over 15 år ser det ut til å være usikkerhet hva som er praksis. Ingen av de intervjuede kan huske at skolen har henvist elever over 15 år til PPT, og de kan følgelig ikke gi informasjon om hvorvidt samtykkekravet er ivaretatt. Skjemaet skolen bruker for tilmelding til PPT skal signeres av foresatte. Det er også egen rubrikk for signatur fra elev over 15 år. Vår konklusjon er at skolen innhenter samtykke fra foresatte ved henvisning til PPT. Med bakgrunn i at henvisningsskjemaet er tilrettelagt for også å innhente samtykke fra elever over 15 år, finner vi det sannsynliggjort at praksis vil være i tråd med lovverket også for elever over 15 år som henvises.

Vi ser at det også foreligger et før-tilmeldingsskjema, hvor foresatte gir ulike etater samtykke til å iverksette undersøkelser tilknyttet deres barn. Det brukes blant annet når PPT skal inn i saken for å observere eller for å drøfte enkeltelever med skolen. I skjemaet er det poengtert at samtykket som gis der *ikke* er synonymt med tilmelding til PPT. Det er uklart for oss hvorfor man bruker et før-tilmeldingsskjema for samhandlingen mellom PPT og skole. Det er ingenting i opplæringsloven som er til hinder for å gjøre det, men det fremstår noe motstridene at man ber om bistand fra PPT, samtidig som det poengteres at eleven *ikke* er henvist PP-tjenesten. I praksis er da PPT inne og jobber med elev i tidlig fase, uten at eleven er henvist.

Vår konklusjon er at skolen innhenter samtykke før henvisning til PPT og følgelig er innenfor lovens krav.

Skolen skal henvise elever til PPT så snart som mulig. Skolen skal henvise en elev til PPT så snart som mulig etter at det er avdekket at vedkommende ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, og tilpasninger som er prøvd ut i den ordinære opplæringen ikke har gitt ønskede resultater. Skolen skal også henvise elever når foresatte ber om fry, selv om utprøving av aktuelle tiltak ikke er iverksatt.

Gjennom tilsynet kommer det frem at skolen som regel henviser elever til PPT så snart tiltak er prøvd ut og det er avdekket at de ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Når det gjelder foresatte som ber om henvisning til PPT, selv om skolen ikke er ferdig med utprøving av tiltak, svarer flere at de *ikke* henviser i disse tilfellene. Det kommer frem av informasjonen at det har vært en økning av foresatte som selv tar kontakt med PPT. Det *kan* bety at skolen ikke henviser tidlig nok. I slike tilfeller ber PPT skolen om pedagogisk rapport, slik at de kan starte arbeidet.

Med bakgrunn i svarene vi har fått, må vi konkludere med at skolen ikke henviser til PPT så snart som mulig. Dette til tross for at vårt inntrykk er at skolen generelt sett henviser innen rimelig tid.

2.3 Våre konklusjoner

- Lærerne vurderer om elevene har behov for spesialundervisning og melder behov for spesialundervisning til rektor (delegert til spesialpedagogisk koordinator)
- Innhenter samtykke fra foresatte til elever under 15 år og fra elever over 15 år før henvisning til PPT
- Skolen henviser ikke elever til PPT så snart som mulig

3 Sakkyndig vurdering og hjelp til skolene

3.1 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.

Hjelp skolene med å utvikle kompetansen for å legge bedre til rette for elever med særskilte behov

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 individsaker 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 skolenes behov hvilke skoler de velger å hjelpe, og i hvilket omfang.

3.2 Våre observasjoner og vurderinger

Mandatet til PP-tjenesten fremgår av opplæringsloven § 5-6 og barnehageloven § 33. Tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger der loven krever det, og den skal hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling, for å legge opplæringa bedre til rette for elever med særlige behov. Det foreligger søknadsskjema hvor skolen kan søke om tjenester, både på individnivå og på systemnivå. PPT skal være faglig uavhengig i sine vurderinger og konklusjoner, og deres tilråding er å anse som en anbefaling til skole og barnehage.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste skal utarbeide sakkyndig vurdering for eleven så snart som mulig etter at henvisning er mottatt. I PPT sin årsrapport for 2019/2020 fremgår det at tjenesten ikke har ventetid. Gjennom tilsynet har vi fått informasjon om at henvisninger som kommer inn blir påbegynt veldig snart; arbeidet er gjerne i gang allerede en uke etter at henvisning er mottatt. Dette bekreftes av ansatte på skolen, og av den skriftlige dokumentasjonen vi har mottatt. Vår konklusjon er at PPT er innenfor lovkravet når det gjelder å utarbeide sakkyndig vurdering så snart som mulig.

PPT skal opplyse saken tilstrekkelig når de utreder behovet for spesialundervisning. Dette innebærer å innhente informasjon både om den enkelte elev og informasjon knyttet til 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.

PPT er med på storTEAMmøter på skolen ca. en gang per måned. Her drøfter de elever som ikke formelt er tilmeldt tjenesten, og PPT bidrar med råd og veiledning, eksempelvis om tiltak som kan forsøkes innenfor det ordinære tilbudet før henvisning til PPT. Dette medfører at tjenesten i mange tilfeller har god kjennskap til elever når henvisning kommer.

Når skolen henviser elever, skal pedagogisk rapport følge med. Mal for dette foreligger elektronisk på kommunens nettsted. Lærerne virker å være kjent med skjemaet og plikten til å prøve ut tiltak. PPT har det siste året opplevd at en økende andel foreldre som selv tar kontakt med tjenesten. Når dette skjer kontakter de skolen for å få pedagogisk rapport.

PPT gjennomfører egne undersøkelser i form av observasjon, tester og kartlegginger. Vi får informasjon om at det kan være utfordrende å observere elever på ungdomstrinnet, blant annet fordi elevene ikke ønsker at PPT skal være der. Noen av skolens ansatte gir uttrykk for at PPT er for lite i klassen for å observere, og for kort tid når de først er der, og gir uttrykk for at PPT derfor kan ha for dårlig grunnlag til å konkludere. I sakkyndighetsarbeidet bidrar saksbehandlerne inn i hverandres saker, eksempelvis om det skal foretas tester som kun den ene saksbehandleren er sertifisert til. PPT opplyser for øvrig at de søker veiledning fra Statped når egen kompetanse ikke strekker til. De opplyser også at de innhenter informasjon fra andre etater, eksempelvis BUP, som de har faste møter med en gang per måned.

I det å opplyse saken ligger også at en lar foresatte og elever uttale seg. PPT opplyser at de alltid har møte med foresatte når de starter arbeidet med sakkyndig vurdering, og det er et eget punkt i sakkyndig vurdering hvor informasjon fra foresatte gjengis. Elevens egen stemme er i liten grad synlig i de sakkyndige vurderingene, og det fremgår av informasjon vi har fått at PPT har ikke hatt fast rutine for å involvere elevene. De har imidlertid samtaler med barna i test- og kartleggingssituasjoner. Når elevstemmen kun unntaksvis vises i de sakkyndige vurderingene vi har mottatt, viser de naturlig nok heller ikke hvordan PPT har vektlagt synspunktene til barna, slik opplæringsloven § 5-4 tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 12 krever.

Tjenesten opplyser å ha satt større fokus på elevstemmen det siste året, og ønsker å jobbe videre med å få inn denne i sakkyndighetsarbeidet. I samtaler med barn bruker de nå Statped sitt samtalskjema. PPT har også som intensjon å få elevene til å være med på evalueringsmøter og samarbeidsmøter; dette arbeidet er i startgropa.

Gjennomgangen av de sakkyndige vurderingene viser at PPT i liten grad eksplisitt redegjør for forhold knytta til opplæringssituasjonen, jf. vår drøfting under neste punkt. For å opplyse saken må PPT si noe om skolens mulighet for å ivareta elevenes behov for tilrettelegging, også innenfor det ordinære tilbudet. Forhold ved læringsmiljøet, slik som eksempelvis organisering, arbeidsmåter og kompetanse er relevant, siden dette kan være avgjørende for om en elev har behov for spesialundervisning eller ikke. Ved en skole hvor personalet har høy kompetanse på vanlige tilstander, tilrettelegging og

kompeniserende hjelpemidler, kan behovet for spesialundervisning være mindre enn ved skoler hvor denne kompetansen mangler.

PPT gjør egne undersøkelser i form av observasjoner, samtaler og kartlegging/testing, og de innhenter informasjon fra andre etater for å opplyse saken. De har mye informasjon om forhold rundt eleven, og opplyser saken godt på dette punktet, selv om elevstemmen ikke er tatt inn i vurderingen. Gjennom intervjuene fikk vi inntrykk av at PPT også har kjennskap til skolen og forhold ved læringsmiljøet, tilegnet gjennom deltakelse møter, gjennom observasjoner og pedagogiske rapporter, men forholdene er ikke tatt tydelig inn i de sakkyndige vurderingene. Når PPT i liten grad får frem forhold ved den ordinære opplæringa, og elevens stemme ikke kommer tydelig frem av de sakkyndige vurderingene, må vi konkludere med at PPT ikke opplyser saken i tilstrekkelig grad når de utarbeider sakkyndig vurdering.

10

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

Statsforvalteren har undersøkt de innsendte sakkyndige vurderingene. Samtlige redegjør for elevens lærevansker og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen. Vurderingene inneholder i liten grad *redegjørelse* for elevenes utbytte av den ordinære opplæringen, eller hvilke muligheter elevene har innenfor denne, men alle de sakkyndige vurderingene *konkluderer* med at elevene ikke har utbytte av den ordinære opplæringa.

Som nevnt tidligere *kan* kvaliteten på den ordinære opplæringa være avgjørende for hvorvidt en elev har behov for spesialundervisning. Dersom skolen har kompetanse til å ivareta elever med høyfrekvente vansker, kan behovet for spesialundervisning bli mindre. Og motsatt – om kompetansen på skolen er lav, kan behovet for spesialundervisning øke. PPT synliggjør ikke elevens utbytte av den ordinære opplæringa i sine vurderinger, og beskriver altså ikke hvilke muligheter elevene har innenfor denne. Selv om forholdene ved den ordinære opplæringa ikke er særlig tydelig i vurderingene, får vi gjennom intervjuene likevel inntrykk av at PPT er bevisst slike forhold. PPT sin utredning danner grunnlag for konklusjonen om at en elev har rett til spesialundervisning eller ikke. Da er det viktig at premisene for konklusjonen er tydelige. I dette inngår forhold ved opplæringssituasjonen. Dette må PPT tydeliggjøre i de sakkyndige vurderingene.

PPT gir i de fleste vurderingene anbefalinger for hvordan skolen kan tilrettelegge opplæringen generelt. Dette er tiltak som kan brukes både i spesialundervisninga og i den ordinære opplæringa. Når det gjelder redegjørelse for – og anbefaling av – realistiske opplæringsmål, kommer dette frem i de noen av vurderingene, men ikke alltid like tydelig. Vi har fått informasjon om at PP-tjenesten i sitt arbeid bruker aktuelt læreplanverk, pedagogisk rapport fra skolen og kjennskapen de har til elevene fra før-tilmeldingsfasen som grunnlag i vurderingen. Dersom det skal være avvik fra kompetansemålene i læreplanverket, eksempelvis at elevene skal jobbe mot mål fra lavere trinn, ha redusert antall mål eller helt egne mål, må dette fremgå av PP-tjenestens utredning, for de fagene de anbefaler spesialundervisning i. Informasjon vi har fått fra skolens ansatte og ledelse tilsier at ikke alle opplever de sakkyndige vurderingene tydelig nok på dette punktet.

Vår konklusjon er at det for elever som har helt egne opplegg, blir tydelig beskrevet at det skal være avvik fra gjeldende læreplaner og individuelle mål. For elever hvor PPT tilrår spesialundervisning i ett

eller bare noen få fag, kommer det kun unntaksvis frem om opplæringen skal ha utgangspunkt i, eller avvik fra gjeldende læreplanverk for trinnet. Vi ser at det er saker der PPT beskriver at eleven ikke har nådd kompetansemålene, eller at eleven har forsinket utviklingsnivå, uten at det fremkommer hvilke kompetansemål den videre opplæringen da skal ta utgangspunkt i.

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

PPT tilrår samlet årstimetall for elevene, men er ikke tydelig på fordeling av timer per fag. I flere av vurderingene står det at fordeling av timene må gjøres av skole og foresatte i samarbeid. PPT kan ikke overlate til skolen å fordele timer til spesialundervisning; det skal oppgis klart og konkret. PPT kan synliggjøre fleksibilitet, men i de fleste saker bør det være mulig å gjøre en noenlunde konkret fordeling. Vi ser av vedtakene at dette er utydelig også der; det er ikke gjort fordeling på timer. I ytterste konsekvens kan dette bety at eleven ikke får spesialundervisning i det omfang vedkommende har behov for. Vår vurdering er at de sakkyndige vurderingene ikke er i tråd med lovens minstekrav her.

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. Dette er i tråd med gjeldende føringer: elever med særskilte behov skal i størst mulig grad inkluderes i den ordinære opplæringa. Noen elever har imidlertid behov for eneundervisning i større eller mindre grad, eller opplæring i mindre gruppe, og da må PPT legge føringer for dette.

De sakkyndige vurderingene vi har undersøkt er sprikende på punktet som gjelder organisering. I flere vurderinger står det at spesialundervisningen i hovedsak bør legges til klasserommet, i små grupper på x antall elever, og individuelt hvis behov, og at fordeling av ulike organisatoriske løsninger må skje etter avtale mellom skole og foreldre. PPT er sakkyndig instans for skolen, og den sakkyndige vurderingen er grunnlag for å fatte vedtak om spesialundervisning. Vedtaket skal være klart og tydelig, og følgelig må også den sakkyndige vurderingen være det. Når både vedtak og sakkyndig vurdering er utydelig på organisering, eller skriver «i klasse, liten gruppe og eneundervisning ved behov» er ikke dette en tydelig beskrivelse av organisatoriske løsning.

Statsforvalteren har forståelse for at det ikke alltid er mulig å være helt konkret på omfang av eneundervisning og gruppeundervisning. Da kan en beskrive i hvilke situasjoner det er aktuelt med eneundervisning, størrelse på gruppe, etc. Deler av dokumentasjonen tilsier at PPT gjør dette, i andre deler ser vi at valg av organisering i stor grad overlates til skolen. Med bakgrunn i dette konkluderer vi med at PPT sin praksis ikke er innen lovens minstekrav.

Når det gjelder å anbefale eventuelle andre tilpasninger eleven trenger for å få et forsvarlig opplæringstilbud ser vi at PPT ofte har med mange tiltak og råd, og vi vurderer at generell praksis er at PPT ivaretar dette.

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. I de sakkyndige vurderingene vi har mottatt kommer det ikke eksplisitt frem at PPT har tatt hensyn til hva som er til elevens beste. Det kan heller ikke leses implisitt ut av vurderingene, da elevstemmen ikke er synlig og det tidvis mangler redegjørelser for de konklusjoner PPT har kommet frem til. Å gjøre en vurdering av barnets beste innebærer ikke nødvendigvis at en må skrive ordene *barnets beste*. Det

kan like gjerne være å synliggjøre hva som ligger til grunn for ulike valg som blir tatt, eksempelvis når det er anbefalt eneundervisning eller andre tiltak som har særlige konsekvenser for enkeltbarns opplæring, og at en har snakket med elevene. Dette punktet henger sammen med det vi skrev under punktet om elevstemmen og det å opplyse saken. Der skrev vi at PPT har økt fokus på arbeidet med elevstemmen og at de jobber med å bli bedre på å synliggjøre vurderinger av barnets beste. Vi vil bemerke at vi ikke har noen grunn til å være i tvil om at PPT har barnets beste i tankene i sakkyndighetsarbeidet, selv om det ikke kommer frem av sakkyndig vurdering. Tjenesten må imidlertid styrke synligheten av dette i de sakkyndige vurderingene.

Vår konklusjon er at de sakkyndige vurderingene ikke er tydelig nok på redegjørelse for og anbefaling av forsvarlig opplæringstilbud. PPT må i større grad gjøre rede for elevens utbytte av den ordinære opplæringa og hvilke muligheter eleven har innenfor denne. De må også være mer tydelig på opplæringsmål der det skal være avvik fra kompetansemål i gjeldende læreplanverk, det vil si om mål skal hentes fra lavere trinn i læreplanverket, om det skal være redusert antall mål eller om eleven skal ha helt egne mål fra overordnet del. PPT må i sin tilråding fordele antall timer til spesialundervisning på hvert enkelt fag/emne, og ikke bare som en samlet pott, samt være mer konkret på organisering.

PPT skal hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen, slik at skolene kan legge opplæringen bedre 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 spesifikk kompetanse knyttet til enkeltelever. For å sikre at flere enn enkeltlærere får økt kompetanse, må tiltakene være forankret i ledelsen. Når det gjelder utvikling av organisasjonen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov, kan dette for eksempel omfatte forslag til endringer i rutiner, samhandling rundt strukturelle og organisasjonsmessige temaer, for eksempel om individuelle opplæringsplaner, bruk av kartleggingsverktøy, spesialpedagogiske regler og rutiner. For at hjelpen skal være egnet til å utvikle skolens organisasjon, må disse tiltakene være forankret i ledelsen ved skolen. PP-tjenesten må vurdere ut fra skolens behov hvilke skoler de velger å hjelpe, og i hvilket omfang.

Gjennom intervju, kommunens nettside og innsendt dokumentasjon fremgår det at PPT driver med kompetanseutvikling mot skole og barnehage. PPT deltar i *God skolestart*, er aktivt med i *Storteamssamarbeid*, og de har blant annet bistått skolen med kompetanse på ADHD, autisme, STL+, klasseledelse og mobbing. I tillegg bidrar PPT med kompetanseutvikling gjennom arbeid i individsaker. Dette bekreftes av ansatte og ledelsen ved skolen.

Vårt inntrykk av at PPT er på tilbudssiden når det gjelder å bistå skolen med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling, men informasjon vi har fått gjennom tilsynet gir et inntrykk av at skolen som helhet i liten grad etterspør kompetanse på systemnivå, utover det som skjer gjennom individsaker. Vi ser at PPT skriver i sin årsrapport for 2019/2020 at

(...) vi har en stor andel barn med lese-skrivevansker/dysleksi som har behov for spesialundervisning. De fleste med denne vansken burde klare seg fint med tilpasset opplæring. Ved å ha opplæring innenfor bruken av digitale verktøy til ansatte vil behovet for spesialpedagogisk opplæring kunne bli kraftig redusert.

Til tross for dette ser vi at PPT tilrår spesialundervisning for elever med høyfrekvente vansker, og at elevene får vedtak om spesialundervisning selv om de har vansker som godt kunne vært ivarettatt innen den ordinære opplæringa. Gjennom intervjuene får vi bekreftet at det ikke er tilstrekkelig med kompetanse på lese- og skrivevansker. Både ledelse og ansatte bekrefter det, og det sies at det er kultur på skolen for å gi spesialundervisning ved dysleksi.

Variabel kompetanse blant skolens ansatte når det gjelder lese-/skrivevansker, kompetanse på kompenserende hjelpemidler og teknikker, kan medføre at andelen barn med spesialundervisning

forbli høy. Med bakgrunn i PPT sin årsrapport, og den informasjonen vi har fått gjennom tilsynet, hvor de fleste er positiv til å være dysleksivennlige skole, stiller vi spørsmål ved hvorfor skolen ikke bruker PPT som ressurs for å øke kompetanse på skolen, slik at elever med lese- og skrivevansker kan få et godt tilbud innen den ordinære opplæringa.

PPT 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, og at arbeidet er forankret i ledelsen. Informasjon vi har fått gjennom tilsynet tilsier at skolene i liten grad etterspør kompetanseutvikling for større deler av personalet og for organisasjonsutvikling. Det er vanskelig å peke på en eksakt årsak til at skolene i så liten grad søker systemhjelp, når både skoleeier og ledelse er kjent med at det er lite bruk av PPT sin samlede kompetanse.

Selv om etterspørselen etter systemhjelp er lav, er vår vurdering at PPT er på tilbudssiden og tar oppdraget med å spre kompetanse på alvor. At skolen ikke ønsker mer systemhjelp fra PPT må adresseres til andre enn PP-tjenesten. Vi oppfordrer skoleeier til å følge opp dette, slik at skole og PPT sammen kan jobbe for å sikre kompetanseoverføring og hjelp med organisasjonsutvikling, slik at flest mulig barn kan få opplæring i et inkluderende fellesskap.

3.3 Våre konklusjoner

- PPT utarbeider sakkyndig vurdering for eleven så snart som mulig etter at henvisning er mottatt
- PPT opplyser ikke saken i tilstrekkelig grad når de utreder behovet for spesialundervisning
- Den sakkyndige vurderingen er ikke innen lovens minstekrav når det gjelder å gjøre rede for elevens behov og anbefale et forsvarlig opplæringstilbud
- PPT hjelper skolen med å utvikle kompetansen og organisasjonen

4 Fatte vedtak

4.1 Rettslige krav

Krav til samtykke og opplysning av saken

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 kommunen be Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) eller andre om supplerende opplysninger, jf. forvaltningsloven § 17.

Plikten til å fatte vedtak om å innvilge eller avslå spesialundervisning

Dersom PPT har gjort en sakkyndig vurdering og eleven eller foreldrene har samtykket til spesialundervisning, skal kommunen 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.

Kommunen 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

14

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

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

4.2 Våre observasjoner og vurderinger

Et enkeltvedtak gir en person individuelle rettigheter. 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. Statsforvalteren har i forbindelse med tilsynet mottatt enkeltvedtak om spesialundervisning for 11 elever. Vårt hovedinntrykk er at vedtakene ikke klart og tydelig skisserer hvilken opplæring elevene skal ha. Vedtakene viser til sakkyndig vurdering generelt, og frem mot IOP, og er i liten grad individualiserte og det kommer i liten grad frem hvilke vurderinger som er gjort når elever blir innvilget spesialundervisning.

Krav til samtykke og opplysning av saken

Informasjon vi har fått viser at skolen innhenter samtykke fra foresatte og elever over 15 gjennom signatur/samtykke på tilmeldingsskjema til PPT. Skolen innhenter ikke et særskilt samtykke før det fattes vedtak, men gir uttrykk for at slikt samtykke gis indirekte i prosessen med henvisning til PPT og sakkyndig vurdering.

Hele prosessen med å utarbeide sakkyndig vurdering har som mål at det skal munne ut i et enkeltvedtak, og Statsforvalteren vurderer at kravet til samtykke fra foresatte er innenfor lovens minstekrav, selv om dette er gitt implisitt. Vi oppfordrer likevel skolen til å vurdere om de er tydelige nok til foresatte om hva spesialundervisning vil innebære. Det er viktig at foresatte er kjent med dette, og hvilke eventuelle konsekvenser det kan ha for eleven.

Før vedtak om spesialundervisning kan fattes, skal skolen påse at saken er så godt opplyst som mulig. Dokumentgjennomgangen viser at skoleledelsen i stor grad fatter vedtak på bakgrunn av sakkyndig vurdering. Skoleledelsen gir uttrykk for at de sakkyndige vurderingene noen ganger kan være utydelige. Vedtaksmyndigheten, som her er delegert til skoleledelsen, har et selvstendig ansvar for å opplyse saken tilstrekkelig før de fatter vedtak. Når skolen fatter vedtak om spesialundervisning, samtidig som de mener saken ikke er tilstrekkelig opplyst av PPT, er dette et brudd på forvaltningsloven. Skolen må da sende saken tilbake til PPT for ytterligere opplysninger, eventuelt be om presiseringer.

Foresatte og elev skal alltid få mulighet til å uttale seg før skolen fatter vedtak. Gjennom tilsynet fremgår det at skolen ikke involverer elev og foresatte direkte når de skal fatte vedtak. Skoleledelsen gir uttrykk for at foresattes og elevens synspunkter blir ivarettatt i prosessen med utarbeidelse av sakkyndig vurdering. Med tanke på at flere av vedtakene er fattet lenge etter at den sakkyndige vurderingen er utarbeidet, kan forholdene og foresattes/elev sine oppfatninger ha endret seg. I disse tilfellene er det spesielt viktig å sikre involvering av elev og foresatte.

Med bakgrunn i at skolen fatter vedtak selv om de opplever sakkyndig vurdering som uklar, og ikke lar foresatte og elever uttale seg, særlig når sakkyndig vurdering er gammel, er vår konklusjon at skolen ikke sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om spesialundervisning.

Plikten til å fatte vedtak om å innvilge eller avslå spesialundervisning Kommunen skal fatte vedtak så snart som mulig etter at sakkyndig vurdering er ferdig, og de skal fatte vedtak uavhengig av PPT sin konklusjon. I skolens rutiner (*Infohefte Andenes skole*) fremgår det at rektor skal skrive enkeltvedtak innen en måned etter at sakkyndig vurdering er ferdigstilt.

Gjennom tilsynet blir Statsforvalteren kjent med at det kan ta lang tid fra sakkyndig vurdering er utarbeidet til vedtaket fattes. Skoleledelsen forteller at det har vært et spesielt år og at mange av vedtakene for skoleåret 2020/2021 ikke ble fattet før i januar 2021. Noen av vedtakene som er datert i september, er ikke mottatt hos foresatte før flere måneder senere. Dette harmonerer med at vedtak er fattet i januar, og at vedtaksdato kan være feil. Vi ser i en av sakene at skolen har revidert et vedtak etter klage i november, men at vedtaksdato for første og andre vedtak begge er 30.08.20.

Det følger av forvaltningsloven § 11 a tredje ledd at skolen skal sende foreløpig svar dersom et enkeltvedtak ikke kan fattes innen en måned etter at PP-tjenesten har mottatt henvendelsen. Skoleledelsen informerer om at de ikke har en praksis med å sende ut foreløpig svar i disse tilfellene. Når det gjelder utfall av vedtakene, så har vi ikke sett eksempler på vedtak hvor skolen avslår spesialundervisning. Det fremgår av dokumentasjonen vi har fått at ingen i ledelsen er kjent med at de har fått sakkyndig vurdering fra PPT uten at konklusjonen der er tilråding om spesialundervisning, og at de dermed ikke har gitt avslag på spesialundervisning. Skolen fatter altså *alltid* vedtak i tråd med sakkyndig vurdering, til tross for at de opplever vurderingene som uklare. Dette tilsier at vedtaksmyndigheten ikke gjør en selvstendig vurdering av behovet for spesialundervisning, slik regelverket krever.

Vår konklusjon er at kommunen alltid fatter vedtak etter at sakkyndig vurdering er mottatt, men at de ikke fatter vedtak *så snart som mulig* etter at sakkyndig vurdering foreligger. Saksbehandlingstiden er ikke i tråd med opplæringslovens og forvaltningslovens bestemmelser, og heller ikke i samsvar med skolens egne rutinebeskrivelser. Med bakgrunn i at skolen alltid fatter vedtak hvor de innvilger

spesialundervisning, har vi ikke grunnlag for å si noe om hva som ville vært praksis om skolen gjorde en reell vurdering og fattet vedtak med avslag om spesialundervisning.

Vedtaket skal inneholde opplysninger om spesialundervisningen

Et enkeltvedtak om spesialundervisning skal være individualisert og gi opplysninger om innholdet i spesialundervisningen, omfang, organisering og kompetanse. Det skal ikke være tvil om hva slags opplæringstilbud eleven skal ha og hvor lenge tilbudet skal vare.

Alle vedtakene inneholder opplysninger om varighet; de skrives for et år av gangen. De kan ikke ha lengre varighet enn det som går frem av den sakkyndige vurderingen som vedtaket bygger på. I dokumentasjonen vi har mottatt ser vi enkeltstående eksempler på at det er fattet vedtak på bakgrunn av sakkyndige vurderinger som ikke lenger er gyldig. Vi legger til grunn at dette er unntakstilfeller, og at skolen generelt sett forholder seg til gyldige sakkyndige vurderinger.

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, når det skal være avvik
- hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen
- personer med særskilt kompetanse skal gjennomføre spesialundervisningen

I vedtakene vi har undersøkt, ser vi at det kun unntaksvis fremgår hvilke fag og/eller områder spesialundervisningen skal dekke. Når det gjelder innhold henvises det gjerne til at det skal utarbeides IOP, og at føringene i sakkyndig vurdering skal danne grunnlag for innholdet. Dersom anbefalingen i den sakkyndige vurderingen er klar og tydelig, kan en gjerne henwise til denne. Hele den sakkyndige vurderingen er imidlertid sjelden relevant, og vedtaksmyndigheten bør derfor være konkret i henvisninga (sidetall/avsnitt). Med bakgrunn i at ledelsen gir uttrykk for at de opplever de sakkyndige vurderingene som uklare, er det ikke tilstrekkelig å henwise generelt til denne.

Foreldre til elever med vedtak om spesialundervisning kan bestemme om eleven skal ha vurdering med karakter i ett eller flere fag. Dette betinger at det er tydelig i vedtaket hvilke fag det gis spesialundervisning i. Når fag og/eller områder det skal være spesialundervisning i ikke kommer tydelig frem, er foreldrene i realiteten avskåret fra å velge at eleven skal ha fritak fra vurdering med karakter i fag.

Alle vedtakene vi har undersøkt inneholder informasjon om omfang av spesialundervisning. Totalt årstimetall er oppgitt, men det er ikke gjort fordeling på fag. I de fleste vedtakene står det at det gis **inntil** X antall timer i uken. Dette er upresist, og kan være vanskelig for foresatte å forholde seg til. Vedtaket setter rammene for spesialundervisningen, og det er vesentlig om en elev skal ha 15 timer i uka eller **inntil** 15 timer i uka. Det siste kan bety at eleven får færre timer enn det vedkommende har behov for. Vedtakene må bli tydeligere på dette punktet.

Mange elever med spesialundervisning kan følge kompetansemålene i de nasjonale læreplanene. For elever som skal ha avvik fra kompetansemålene i læreplanverket (altså ha opplæring etter kompetansemål på lavere trinn, redusert antall mål, eller helt egne mål) skal dette komme frem av enkeltvedtaket. Avviket kan ikke gjøres i IOP. Generelt er ikke kompetansemål og avvik fra læreplanverket berørt i vedtakene vi har hatt innsyn i, men vi ser av sakkyndig vurdering og IOP at elever faktisk har avvik. Det bekreftes av informasjon vi har fått gjennom intervju og egenvurderinger, at avvik fra kompetansemål i læreplanverket står i IOP, men ikke i vedtak. Vi gjør oppmerksom på at det er vedtaket som setter rammene for spesialundervisninga, ikke IOP.

Vedtak om spesialundervisning må ha med informasjon om hvordan elevens opplæring skal organiseres. Det må fremgå om eleven skal ha opplæring primært i klassen, på gruppe, eneundervisning eller alternativ opplæringsarena. 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, for eksempel for elever med store atferdsutfordringer, kan behovet for fleksibilitet synliggjøres i vedtaket.

I vedtakene fra Andenes skole kommer det i varierende grad frem hvordan organiseringen skal være. I mange av vedtakene er det likelydende tekst, hvor det står at *ressursen kan ses i sammenheng med andre elever på trinnet og timene vil bli gitt som enetimer/inne i klassen/i gruppe*. Videre at *Andenes skole står fritt til å organisere undervisningen etter de behov eleven måtte ha*, og da gjerne med henvisning til sakkyndig vurdering. Under organisering er det også i flere vedtak beskrevet hvordan bemanningssituasjonen er og hvor stort trinnet er.

Vår vurdering er at vedtakene er for lite tydelige på organisering, og at de ikke er innen lovens minstekrav.

Dersom det er behov for særskilt kompetanse for å gjennomføre spesialundervisning, eksempelvis vernepleier, logoped eller spesialpedagog, må vedtaket si noe om det. Alle vedtakene vi har undersøkt har et eget punkt for kompetanse. Det er i utgangspunktet de samme formelle krav til lærerkompetanse for elever med spesialundervisning som det er for elever uten spesialundervisning.

Utgangspunktet er altså at de som gir spesialundervisning må ha relevant kompetanse i de fagene de underviser i. Dersom vedtaket ikke samsvarer med anbefalingen i den sakkyndige vurderingen, skal det begrunnes hvordan eleven likevel vil få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Nesten alle vedtakene vi har undersøkt beskriver at det blir gjort avvik fra PPT sin tilråding om spesialpedagog, med bakgrunn i mangel på spesialpedagogisk kompetanse på skolen. I de fleste vedtakene fremgår det at opplæring da skal gis av pedagog/lærer.

I ett vedtak ser vi at det om kompetanse står at opplæring skal gis av *ufaglært lærer*. I sakkyndig vurdering som dette vedtaket bygger på er det skrevet at de formelle kravene til lærerkompetanse for spesialpedagog/pedagog må være til stede for at eleven skal få et likeverdig tilbud. Vi har forståelse for at skolen ikke har tilstrekkelig antall pedagoger med fordypning i spesialpedagogikk, men vi stiller oss kritisk til at skolen bruker *ufaglærte* til å gi spesialundervisning til elever. Regelverket gir riktignok anledning til å avvike fra kompetansekravene, men kun om det fremgår av vedtaket og *er vurdert som det beste for eleven*. Dette må begrunnes utfra faglige og pedagogiske årsaker. Den begrunnelsen som gis i nevnte vedtak er at den ansatte har «god erfaring fra arbeid med elever som har behov for spesialundervisning og vil også kunne motta veiledning fra Andøy PPT i samarbeidsmøter rundt eleven, samt veiledning fra andre lærere og spesialpedagoger ved Andenes skole ved behov». Vår vurdering er at dette ikke er i tråd med regelverket. Vi legger til grunn at dette ene vedtaket er et unntakstilfelle, og konkluderer med at den generelle praksis er at vedtakene inneholder beskrivelse av kompetanse.

Vedtaket skal inneholde en vurdering av hva som er barnets beste

Skoleledelsen redegjør for at de tar stilling til hva som er barnets beste når de fatter vedtak om spesialundervisning, men at dette ikke dokumenteres. Som tidligere nevnt må ikke skolen nødvendigvis skrive ordene *barnets beste*, men må synliggjøre hva som er vurdert og begrunne de valg som er gjort. Vår oppfatning er at skolens vurdering av elevens beste ikke er synliggjort i vedtakene, verken eksplisitt eller implisitt. Selv om skolen i sitt daglige arbeid mener de alltid tar hensyn til barnets beste, er vår oppfatning at skolen ikke bevisst tar stilling til dette i vedtaksfasen. Denne oppfatningen styrkes av at vedtakene vi har undersøkt er utydelige, ikke er individualiserte og at de i liten grad er begrunnet. Vi anbefaler for øvrig Utdanningsdirektoratet sin veileder om bruk av

barnekonvensjonen i saksbehandlingen:

<https://www.udir.no/globalassets/filer/regelverk/rundskriv/veiledning-til-bruk-av-barnekonvensjonen.pdf>

Vedtaket skal informere om klageregler og innsynsrett

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. Vi gjør oppmerksom på at vi har byttet navn til Statsforvalteren, og ber skolen oppdatere dette i sin mal.

4.3 Våre konklusjoner

Enkeltvedtakene fra Andøy kommune inneholder opplysninger om

- varighet av vedtakene
- hvor mange timer eleven samlet sett skal ha i spesialundervisning
- hvilken kompetanse den som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha
- klageregler og innsynsrett

Enkeltvedtakene fra Andøy kommune er ikke tilstrekkelig opplyst før de blir fattet, og de blir ikke fattet så snart som mulig etter at sakkyndig vurdering foreligger. Vedtakene er i liten grad individualiserte og begrunnet, og mangler vurdering av hva som er elevens beste, og de inneholder ikke opplysninger om

- hvor mange timer spesialundervisning elevene skal ha i ulike fag
- 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, når det skal være avvik
- hvordan skolen skal organisere spesialundervisning

5 Planlegge spesialundervisning

Under tilsynet har vi også funnet brudd på regelverket under tema *Planlegge spesialundervisning*. Dette temaet er det ikke meldt tilsyn på. Med bakgrunn i at vi har tilstrekkelig dokumentasjon i form av elevmapper, samt at flere har gitt opplysninger om praksis rundt IOP, velger vi å gi pålegg også på dette temaet. Vi gjør oppmerksom på at vi ikke har undersøkt praksis for *alle* de rettslige kravene for dette temaet, slik de fremgår av pkt. 5.1. Påleggene er kun knyttet til de punktene hvor vi ser åpenbare brudd på regelverket.

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.

5.2 Våre vurderinger og observasjoner

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

I skolens infohefte fremgår det at IOP skal utarbeides innen gitt frister. Gjennom intervjuene har vi fått informasjon om at dette ikke alltid blir gjort. Av de innsendte elevmappene er det flere som mangler IOP for inneværende år, selv om elevene har vedtak om spesialundervisning. Vi konkluderer derfor med at skolen ikke utarbeider IOP så snart som mulig etter at vedtak er fattet.

En IOP skal være i samsvar med vedtaket

Det er vedtaket som setter rammene for spesialundervisningen. Gjennom tilsynet har vi fått informasjon om at det i flere tilfeller er utarbeidet IOP uten at vedtak om spesialundervisning er fattet, og at det blir gitt spesialundervisning på grunnlag av dette. Det fremgår videre av intervjuene og dokumentasjonen at avvik fra kompetansemål blir satt i IOP, selv om det ikke fremgår av vedtaket. Dette er ikke i tråd med regelverket.

5.3 Våre konklusjoner

- Andenes skole utarbeider ikke IOP så snart som mulig etter at vedtak er fattet
- IOP-ene som utarbeides ikke alltid er i samsvar med vedtaket

6 Gjennomføre og følge opp spesialundervisning

6.1 Rettslige krav

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.

20

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.

6.2 Våre observasjoner og vurderinger

Ved Andenes skole har det for inneværende skoleår vært teamene selv som har lagt timeplanene, etter at de har fått tildelt ressurser fra rektor. Noen av teamene har valgt å dele sitt trinn i to, selv om elevtallet i seg selv ikke krever det. Vi har fått informasjon om at dette kan ha medført at det ikke har blitt tilstrekkelig med ressurser til å ivareta spesialundervisningen på trinnet.

I Andenes skole sitt et eget infohefte finnes rutiner for spesialundervisning er det satt tydelige frister for å fatte vedtak, utarbeide IOP, samt årsrapport for IOP.

Skolen skal sette i gang spesialundervisning fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer.

Dokumentasjonen viser at det ikke alltid blir fattet vedtak innen rimelig tid etter at sakkyndig vurdering er utarbeidet, jf. kapittel 4. I egenvurderinger og intervju svarer personalet litt ulikt, men flere opplyser at spesialundervisning igangsettes selv om det ikke foreligger vedtak. Med bakgrunn i sammenfallende svar, både fra ansatte og ledelse, om at spesialundervisning gis før vedtak foreligger, finner vi det sannsynliggjort at skolen gir elever spesialundervisning uten gyldig vedtak. Det er et krav at det foreligger enkeltvedtak før skolen igangsetter spesialundervisning. Like viktig er det at spesialundervisningen igangsettes når vedtaket er fattet. Vi har gjort funn som tyder på at skolen har fattet vedtak, uten at spesialundervisning gjennomføres. Skolens praksis er derfor i strid med loven.

21

Skolen skal gi spesialundervisning med en organisering og et innhold som er i samsvar med vedtakene

Vårt generelle inntrykk er at skolen innvilger spesialundervisning for alle som har sakkyndig vurdering – dog noe sent. Elevenes IOP skal konkretisere det som eleven har fått vedtak om. Vi har tidligere i rapporten her konkludert med at det ikke klart og tydelig går frem av vedtakene hvilken opplæring elever med spesialundervisning skal ha. Dette gjør det vanskelig for oss å vurdere om elevene får det som skolen har fattet vedtak om.

Gjennom klagesaker, samt informasjon vi har fått gjennom tilsynet, er vårt inntrykk at spesialundervisning ikke alltid blir gjennomført. Vi har fått informasjon om tilfeller der det er innvilget spesialundervisning, mens det i realiteten ikke gjennomføres – verken med ekstra personalressurs, annen organisering eller annet innhold enn det den ordinære opplæringen har.

Siden et vedtak om spesialundervisning innebærer at en person gis en individuell rett til et spesielt innhold, en spesiell organisering eller en øremerket ressurs, kan ikke denne rettigheten flyttes fra enkeltindividet og over til gruppa. Med bakgrunn i den informasjonen vi har fått, er vårt inntrykk at ressurser som er innvilget enkeltelever til spesialundervisning kan være benyttet for styrke trinnene, slik at noen trinn er delt to, og at denne organiseringen blir tilstrekkelig for å kunne ivareta behovene til elever som har fått innvilget spesialundervisning.

Noen ganger kan den ordinære opplæringen organiseres på en måte som gjør det mulig å ivareta elevers behov for individuell tilrettelegging uten å gi spesialundervisning. Dersom skolen mener elever med særskilte behov kan ivaretas gjennom den ordinære opplæringen, selv om PPT har tilrådd spesialundervisning, må de fatte et vedtak der eleven får avslag på spesialundervisning, og samtidig synliggjøre hvordan elevens behov vil bli ivaretatt i den ordinære undervisningen. Men om skolen innvilger spesialundervisning gjennom vedtak, *skal* denne gjennomføres. Om elever ikke får spesialundervisningen som følger av vedtaket, fordi skolen vurderer at behovene ivaretas på annen måte, er dette brudd med regelverket.

Vi finner det sannsynliggjort at Andenes skole ikke gir spesialundervisning med et innhold og en organisering som er i tråd med vedtaket.

Skolen skal gi spesialundervisning i det omfanget som er fastsatt i vedtakene

Spesialundervisningstimer som har falt bort av andre grunner enn elevens eget fravær skal erstattes så langt det er pedagogisk forsvarlig. Gjennom tilsynet kommer det frem at timer til spesialundervisning som faller bort av andre grunner enn elevens eget fravær, ikke tas igjen. Skolen har ikke et system for å registrere slikt bortfall av timer, og vurderer heller ikke hvorvidt det er pedagogisk forsvarlig for elevene å ta igjen timer. Vi er gjort kjent med at timer med spesialundervisning er de første som faller bort når det oppstår vikarbehov på skolen, og at lærere som i utgangspunktet har spesialundervisning på timeplanen da, omdisponeres og brukes som vikar.

Skolens praksis er ikke i tråd med regelverket.

Skolen skal gi elever med spesialundervisning det samme totale timetallet som andre elever, med mindre vedtakene sier noe annet. Informasjon vi har fått gjennom tilsynet tilsier at den generelle praksis ved skolen er innen lovens krav på dette punktet.

De som gir spesialundervisning, skal ha den kompetansen som loven eller vedtakene krever. Dersom vedtaket eller sakkyndig vurdering ikke inneholder egne krav til kompetanse eller unntak fra de generelle kravene i loven, må skolen sørge for at lærerne som gir spesialundervisningen oppfyller de generelle kravene til pedagogisk kompetanse og kompetanse i faget de underviser i.

22

Gjennom tilsynet har vi fått informasjon om at den eller de som gir spesialundervisning, ikke nødvendigvis har kompetansen som lov eller vedtak krever. Ledelsen opplyser at de har ansatte som ikke fyller kvalifikasjonskravene til stillingen de er i, og at dette også gjelder lærere som har ansvar for spesialundervisning og ordinær undervisning. Det ble også opplyst at skolen har mange ansatte med barnehagelærerutdanning. I vedtakene ser vi at mangel på spesialpedagoger tidvis begrunnes med at skolen ikke har lyktes med å få kvalifiserte søkere til utlyste stillinger.

Når vedtakene i stor grad bærer preg av en standardtekst, er det vanskelig å vite hvilken kompetanse den som gjennomfører spesialundervisningen faktisk skal ha. I et av vedtakene framgår det at det er *ufaglært lærer* som utfører spesialundervisningen. Vårt inntrykk er at de som gir spesialundervisning i tidvis ikke har den kompetansen *vedtaket* krever, og i noen tilfeller heller ikke har det loven krever.

Vår konklusjon etter tilsynet er at de som gir spesialundervisning ikke alltid har den kompetansen som loven eller vedtakene krever.

Skolen skal sørge for at assistenter og andre ufaglærte som bidrar i gjennomføringen av spesialundervisning, får nødvendig veiledning av kompetente lærere

Assistent kan både være ufaglærte, personer med fagbrev fra videregående opplæring (eksempelvis barne- og ungdomsarbeider) eller fagpersoner med høyere utdanning. Det er ikke formkrav til veiledning, og en person med treårig høyskoleutdanning kan ha et helt annet behov for veiledning enn en person uten utdanning. Veiledning av assistenter må derfor tilpasses individuelle behov.

I skolens infohefte kommer det frem at det i arbeidsplanen til assistenter er avsatt en klokke time i uken til teamtid, og at denne tiden skal brukes til samarbeid med lærer. Vi kan ikke se av rutinene hvordan nødvendig veiledning ivaretas, og legger til grunn at avsatt tid til samarbeid også er tiltenkt brukt til veiledning. Det kommer ikke frem av rutinene hvem som har ansvar for å gi den nødvendige veiledningen.

I egenvurderingene og i intervjuene får vi sprikende svar på dette spørsmålet. Noen svarer at assistenter og pedagoger har felles møtetid og at pedagogene gir veiledning. Andre svarer at det ikke er felles møtetid og at assistentene ikke får veiledning. Praksis ser ut til å være at noen lærere gir veiledning, mens andre ikke gjør det, og at det ikke følges opp av ledelsen.

Vår vurdering er at det er tilfeldig om assistenter får veiledning eller ikke. Lovkravet er at *skolen* skal sørge for at assistenter får veiledning. Det betyr at skolen, i betydning ledelsen, må sikre at alle lærerne er kjent med dette, og det må tilrettelegges for at plikten kan ivaretas.

Skolen skal gjennomføre spesialundervisningen slik at barnets beste er ivaretatt

Barn har en rett til å bli hørt i saker som omhandler dem selv jf. barnekonvensjonen art. 12. Barnets stemme er en forutsetning for å kunne vurdere hva som er til det beste for eleven. Gjennom tilsynet får vi inntrykk av at lærerne tenker på hva som er til det beste for eleven, ved gjennomføringen av spesialundervisningen, utfra de rammene de har, og at de snakker med elevene om hva de ønsker.

Med bakgrunn i at elevene ikke alltid får den spesialundervisninga de har vedtak om, eksempelvis ved at timer faller bort, og at elevene ikke er involvert når skolen fatter vedtak, at ufaglærte gir spesialundervisning og at eleven ikke er involvert i årsrapporten (se lenger ned), må vi konkludere med at spesialundervisningen ikke gjennomføres slik at barnets beste er ivaretatt.

Skolen skal be PPT om nye sakkyndige vurderinger dersom elevenes behov endrer seg

I skolens rutiner er det lite informasjon om evaluering og re-henvisninger til PPT. Utfra de samtalerne vi har hatt med lærerne, og gjennom egenvurderinger, har vi inntrykk av at lærerne har lav terskel for å ta kontakt med PPT. Ut fra dokumentene vi har mottatt, ser vi at det for noen elever blir utarbeidet sakkyndig vurdering hvert år, selv uten at det er store endringer i vurderingene.

Vi ser imidlertid også at skolen fatter vedtak på bakgrunn av utgåtte sakkyndige vurderinger. Dette kan indikere at skolen ikke ber PPT om ny sakkyndig vurdering ved endrede behov. Sammenholdt med det vi tidligere har skrevet om at det har vært en økning i antall foresatte som selv tar direkte kontakt med PPT, finner vi det sannsynliggjort at skolen ikke ber om nye sakkyndige vurderinger om elevens behov endrer seg.

Rektor skal sikre at innholdet i og gjennomføringen av elevenes spesialundervisning er samordnet med den ordinære opplæringen.

Rektor skal følge opp at lærerne samordner opplæringen i praksis, både direkte og indirekte. Vi har fått informasjon om at rektor legger til rette for at lærerne selv legger timeplanen for «sitt» trinn. Timeplanen legges slik at planen for elever med spesialundervisning er samordnet klassens timeplan. Det betyr at når klassen har norsk, har også elever med spesialundervisning norsk. Noen elever har deler av opplæringen ute av klassen, men ved at timeplanen er lagt slik vil disse elevene kunne være inne i klassen så mye som mulig, slik intensjonen oftest er. I noen tilfeller skal dette ha medført at det ikke er rom/ressurser «til overs» for å gjennomføre spesialundervisning for elever som har vedtak om dette.

Ellers er det lagt til rette for teamtid, utviklingstid, basemøter og øvrige møter, slik at det er mulig å samordne opplæringen. Vi finner det sannsynliggjort at opplæringen for elever med spesialundervisning er samordnet med den ordinære opplæringa. Vi har inntrykk av at det er noe løse rutiner for samordning, men konkluderer med at rektor direkte og indirekte har sikret at innholdet i og gjennomføringen av elevenes spesialundervisning er samordnet med den ordinære opplæringens planer.

Rektor skal også sikre at spesialundervisningen og den ordinære opplæringen samlet dekker opplæringen i kompetansemålene

Dersom informasjonen vi har fått er riktig, om at det ikke er ressurser til å ivareta spesialundervisningen når lærerne har lagt timeplanen selv, innebærer det at rektor ikke har sikret at spesialundervisningen og den ordinære opplæringen samlet dekker kompetansemålene. For at rektor skal kunne kontrollere og sikre at spesialundervisningen og den ordinære opplæringen samlet dekker kompetansemålene, må det videre være klart hvilke kompetansemål som utgjør grunnlaget for opplæringen. Ved Andenes skole finner vi at det ikke tydelig er angitt hvilke kompetansemål som er grunnlaget for spesialundervisningen, verken i sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak eller IOP. Vår vurdering er at praksis på dette punktet ikke er i tråd med lovens krav.

Skolen skal utarbeide årsrapport for elever som får spesialundervisning

Ved Andenes skole brukes IOP-malen til årsrapport. Vurderingene plasseres direkte inn i tilknytning til målene for opplæringen, noe som gir et oversiktlig inntrykk. Fristene for å ferdigstille årsrapporten finnes i infoheftet, og er satt til 24. april for elever ved 1. – 9. trinn. For elever ved 10. trinn er fristen satt til 1. desember. Bakgrunnen for at årsrapporten for 10. trinn har så tidlig frist, er opplyst å være knyttet til søking til videregående opplæring innen 1. februar. Vi legger til grunn at eleven likevel får

vurdering i tråd med regelverket også i andre halvår av 10. trinn. Det fremgår at IOP lagres på Teams, og at de som jobber med eleven har tilgang der, og kan fylle ut årsrapporten.

Vi finner det sannsynliggjort at skolens praksis med å utarbeide årsrapport for elever med vedtak om spesialundervisning er i tråd med lovens krav.

Rapporten skal ta utgangspunkt i elevens IOP og vise hvilken opplæring eleven har fått, og skal gi en vurdering av elevens utvikling ut fra målene i IOP-en

I de årsrapportene vi har undersøkt vurderer skolen elevenes utvikling i henhold til de målene som framkommer i kolonnene for IOP. I tillegg gjør kontaktlærer en vurdering av elevens helhetssituasjon. IOP-en beskriver overordnet mål, hovedmål og delmål for hvert fag/emne, og årsrapporten skal inneholde vurdering av hovedmål og delmål, samt tiltakene for å nå målene og organisering av spesialundervisningen.

Med bakgrunn i at IOP-en er tilrettelagt for evaluering, og at det i de foreliggende årsrapportene er gjort en vurdering, finner vi det sannsynliggjort at Andenes skole er innenfor lovens minstekrav når det gjelder årsrapportens innhold.

Skolen skal snakke med elevene om hva som skal være innholdet i årsrapporten

Gjennom tilsynet fremgår det at skolen ikke har en etablert praksis eller rutine for å involvere elevene i årsrapportens innhold. Dette er ikke i tråd med regelverket.

Skolen skal sende årsrapporten til elever over 15 år, foreldrene og kommunen

Gjennom egenvurderinger og intervju kommer det frem at skolen har praksis med å sende årsrapporten til foresatte og at den legges i websak. De fleste svarer at de ikke har praksis med å sende rapporten til elever over 15 år. Dette vil kunne gjelde elever sist på ungdomstrinnet. Skolen må endre praksis, og sikre at årsrapporten også sendes elever over 15 år.

6.3 Våre konklusjoner

Andenes skole

- gir elever med spesialundervisning det samme totale timetallet som andre elever, med mindre vedtakene sier noe annet
- v/reaktor sikrer at gjennomføringen av elevenes spesialundervisning er samordnet med den ordinære opplæringen
- utarbeider årsrapport for elever som får spesialundervisning
- sender årsrapportene til foreldrene og kommunen

Ved Andenes skole

- setter en ikke i gang med spesialundervisning fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer
- gir en ikke spesialundervisning med en organisering og et innhold som er i samsvar med vedtakene
- gir en ikke spesialundervisning i det omfanget som er fastsatt i vedtakene
- har de som gir spesialundervisning ikke den kompetansen som loven eller vedtakene krever
- har ikke rektor praksis for å sikre at spesialundervisningen og den ordinære opplæringen samlet dekker opplæringen i kompetansemålene
- sørger en ikke for at assistenter/ufaglærte som bidrar i gjennomføringen av spesialundervisning, får nødvendig veiledning av kompetente lærere
- gjennomfører en ikke spesialundervisningen slik at barnets beste er ivaretatt
- ber en ikke PPT om ny sakkyndig vurdering dersom elevenes behov endrer seg
- sender en ikke årsrapporten til elever over 15 år

7 Pålegg om retting

Som beskrevet i kapitlene over har vi konstatert at dere ikke overholder regelverket på alle områder. Det er kommunen som er ansvarlig for at skole og PPT blir drevet i samsvar med regelverket, jf. opplæringsloven § 13-10. Vi pålegger dere å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

a) Melde behov for spesialundervisning

Andøy kommune må sørge for at skolen oppfyller den enkelte elevens rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-4, jf. forvaltningsloven § 11a, barnekonvensjonen art. 3 og art. 12. og sørge for at skolen:

- 1) henviser elever til PPT så snart som mulig

b) Sakkyndig vurdering og hjelp til skolene

Andøy kommune 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. Andøy kommune må sørge for at PPT:

- 1) opplyser saken i tilstrekkelig grad når de utreder behovet for spesialundervisning
- 2) utarbeider sakkyndige vurderinger som er innenfor lovens minstekrav når det gjelder å redegjøre for elevens behov og anbefale et forsvarlig opplæringstilbud

c) Fatte enkeltvedtak om spesialundervisning

Andøy kommune må sørge for å fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning, i tråd med regelverket, jf. 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 sikre at

- 1) vedtaksmyndigheten opplyser saken tilstrekkelig før det blir fattet vedtak
- 2) vedtak blir fattet så snart som mulig etter at sakkyndig vurdering foreligger
- 3) at det sendes foreløpig svar dersom saksbehandlingen strekker seg utover forvaltningslovens bestemmelser
- 4) vedtakene er individualiserte og begrunnet utfra elevens beste

I tillegg må kommunen sikre at vedtakene inneholder opplysninger om:

- 5) hvor mange timer spesialundervisning elevene skal ha i ulike fag
- 6) hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke
- 7) eleven skal følge kompetansemålene i læreplanverket, eller om det skal være avvik fra læreplanene, hvilke fag eventuelle avvik skal gjelder for
- 8) hvordan skolen skal organisere spesialundervisninga

d) Planlegge spesialundervisning

Kommunen må sørge for at skolen utarbeider individuelle opplæringsplaner som er i samsvar med enkeltvedtaket, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5, barnekonvensjonen art. 3 og 12. Kommunen må i den forbindelse se til at skolen utarbeider IOP

- 1) snarest mulig etter at vedtak om spesialundervisning er fattet
- 2) som er i samsvar med vedtaket

e) 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:

- 1) setter i gang spesialundervisning fra vedtaksdato eller fra den datoen vedtaket bestemmer
- 2) gir spesialundervisning med en organisering og et innhold som er i samsvar med vedtakene
- 3) gir spesialundervisning i det omfanget som er fastsatt i vedtakene
- 4) sørger for at de som gir spesialundervisning har den kompetansen som loven eller vedtakene krever
- 5) sørger for at assistenter/ufaglærte som bidrar i gjennomføringen av spesialundervisning, får nødvendig veiledning av kompetente lærere
- 6) gjennomfører ikke spesialundervisningen slik at barnets beste er ivarettatt
- 7) v/rector sikrer at spesialundervisningen og den ordinære opplæringen samlet dekker opplæringen i kompetansemålene
- 8) sender årsrapporten til elever over 15 år

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. Frist for innsending er **1. august 2021**. Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere gjennom erklæringen og redegjørelsen har vist at påleggene er rettet.

8 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.

9 Liste over dokumentasjon

Egenvurderinger i RefLex fra pedagogisk personale
Egenvurderinger i RefLex fra PPT
Egenvurderinger i RefLex fra skolefaglig rådgiver og skoleledelse
Intervjue med ledelse og ansatte – skole og PPT
Samtaler med elever og foresatte

Elevmapper – 11 stk.

Infohefte – Andenes skole

Maler:

Faglig bekymring – skjema
Før-tilmeldingsskjema
Enkeltvedtak om spesialundervisning
Tilbakemelding vedrørende tilmelding
Individuell opplæringsplan (IOP)
Pedagogisk rapport
Tilmeldingsskjema
Innkalling til samarbeidsmøte
Sosial bekymring
Bekreftelse/søknad om fritak fra nasjonale prøver
Bekreftelse/søknad om fritak fra vurdering med karakter

STATSFORVALTEREN I NORDLAND

Fridtjof Nansens vei 11, Pb 1405, 8002 Bodø || sfnopost@statsforvalteren.no || www.statsforvalteren.no/nordland

