



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Bruk av alternative opplæringsarenaer

Kongsberg kommune





Sammendrag

Vi gjennomfører tilsyn med Kongsberg kommune. Temaet for tilsynet er bruk av alternative opplæringsarenaer.

Hovedpunkter i tilsynet er:

- rettslig grunnlag som kan åpne for å bruke alternative arenaer for enkeltelever
- pedagogisk-psykologisk tjenestes (PPT) ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger
- skoleeiers ansvar for å fatte vedtak om spesialundervisning

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket.

I tilsynet har vi sett at det er et godt samarbeid mellom Kongsberg kommune og tilbyderne av alternative opplæringsarenaer, og at kommunen er godt kjent med innholdet i det tilbudet som enkeltelever får av tilbyderen. Vi ser at det er tett samarbeid mellom eleven/foresatte, skolen og PPT-OT i prosessen der man vurderer å benytte seg av en alternativ opplæringsarena. Tilsynet viser også at PPT-OT gjør grundige undersøkelser av elevens behov, utviklingsmuligheter og realistiske opplæringsmål. Videre er PPT-OT tydelige på at alternativ opplæringsarena skal være for de få, og at dette ikke er aktuelt før andre typer tiltak, i klasserommet eller på skolens egen arena, er forsøkt.

I tilsynet ser vi imidlertid at det er flere elever som har opplæring på en alternativ arena, uten at dette fremgår av vedtaket om spesialundervisning. Generelt sier vedtakene lite eller ingenting når det kommer til innholdet i opplæringen på den alternative arenaen. Videre mener vi at verken vedtakene eller de sakkyndige vurderingene gir tilstrekkelige begrunnelser for hvorfor opplæring på en alternativ arena er nødvendig og til den enkelte elevens beste.

Status på rapporten og veien videre

Kongsberg kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen.

Kommunen hadde ingen innsigelser til rapporten slik den foreligger. Den bemerket imidlertid at dokumentene i tilsynet i hovedsak gjelder skoleåret 2021-2022, og at kommunen har innført krav om samtykke og utført noen endringer i dokumentene for inneværende skoleår. Statsforvalteren fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har retttefrist til **01.11.2023**.



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Kort om Kongsberg kommune.....	4
1.2 Tema for tilsynet	4
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	4
2 Kommunens hjemmel for bruk av alternativ opplæringsarena	5
2.1 Rettslige krav	5
2.2 Våre observasjoner og vurderinger.....	6
3 PPTs ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger	9
3.1 Rettslig krav – saken skal være tilstrekkelig opplyst.....	9
3.1.1 Våre observasjoner og vurderinger.....	9
3.2 Rettslig krav – den sakkyndige vurderingen skal gjøre rede for elevens behov	10
3.2.1 Våre observasjoner og vurderinger.....	11
3.3 Rettslig krav – den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til om opplæring på alternativ arena vil gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud	12
3.3.1 Våre observasjoner og vurderinger.....	12
4 Skoleeiers ansvar for å fatte vedtak om spesialundervisning	15
4.1 Rettslig krav – samtykke før vedtak fattes	15
4.1.1 Våre observasjoner og vurderinger.....	15
4.2 Rettslig krav – vedtaket skal inneholde opplysninger om spesialundervisningen på alternativ opplæringsarena.....	16
4.2.1 Våre observasjoner og vurderinger.....	16
4.3 Rettslig krav – vedtaket skal inneholde en vurdering av hva som er barnets beste.....	18
4.3.1 Våre observasjoner og vurderinger.....	18
5 Statsforvalterens reaksjoner	20
5.1 Pålegg om retting.....	20
5.2 Oppfølging av påleggene	21
6 Kommunen har rett til å klage	22



1 Innledning

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

I tilsyn kontrollerer vi om skolene og kommunen som skoleeier oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Dersom kommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

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

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven. I tilsynet behandler vi personopplysninger. 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 Kongsberg kommune

Kongsberg kommune har totalt 28 275 innbyggere (per 1. januar 2023, tall fra SSB), hvorav 3 328 er elever i grunnskolen (tall fra GSI). Kongsberg kommune har 13 skoler som dekker barne- og ungdomstrinnet.

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er bruken av alternative opplæringsarenaer. Tilsynet har følgende undertemaer:

1. Rettslig grunnlag som kan åpne for å bruke alternative arenaer for enkeltelever jf. opplæringsloven § 2-3, jf. § 5-1
2. Pedagogisk-psykologisk tjenestes (PPT) ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger jf. opplæringsloven § 5-3
3. Skoleeiers ansvar for å fatte vedtak om spesialundervisning jf. opplæringsloven § 5-1

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

Formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket knyttet til bruk av alternativ opplæringsarena, og slik bidra til økt rettssikkerhet for elevene.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Kongsberg kommune i brev av 16. mai 2022. Kommunen ble pålagt å levere dokumentasjon til oss innen 1. september. Vi fikk dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.



I dette tilsynet har vi mottatt dokumentasjon for 16 elever som mottar opplæring på en alternativ opplæringsarena, samt avtaler mellom kommunen og tilbydere av en alternativ arena. Kommunen, PPT-OT og rektorer på aktuelle skoler i kommunen har besvart egenrederingsskjema. I tillegg har kommunen gitt en redegjørelse for bruken av alternative opplæringsarenaer.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 03.04.2023. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Kommunen hadde ingen innsigelser til innholdet i den foreløpige rapporten. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting.

2 Kommunens hjemmel for bruk av alternativ opplæringsarena

2.1 Rettslige krav

En alternativ opplæringsarena karakteriseres av at en eller flere elever mottar sin opplæring på et annet sted enn skolens område. All grunnskoleopplæring skal være i samsvar med opplæringsloven med forskrifter. Opplæringsloven åpner for noe fleksibilitet når det gjelder bruk av andre opplæringsarenaer enn skoleanlegget.

Elever har etter opplæringsloven § 8-1 rett til å gå på nærskolen. Retten til å motta opplæring på nærskolen gjelder for alle elever, også elever som har rett til spesialundervisning. Videre skal alle elever tilhøre en klasse eller basisgruppe. Dette følger av opplæringsloven § 8-2. Hoveddelen av elevenes opplæring skal gis innenfor denne klassen eller gruppen. Klassen/gruppen skal ivareta elevens behov for sosial tilhørighet, og skal ikke deles inn etter faglig nivå, kjønn eller etnisk tilhørighet. Dersom elever skal tas ut av opplæringen for å motta eneundervisning, for eksempel på en alternativ opplæringsarena, må skolen/kommunen derfor ha en særskilt hjemmel for dette.

Elever som ikke har eller ikke kan få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen har rett til spesialundervisning. Dersom det går frem av enkeltvedtaket at bruk av alternativ opplæringsarena er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen, åpner regelverket for at eleven kan motta opplæring på en slik arena under gitte vilkår. Eleven må ha et enkeltvedtak om spesialundervisning, og bruken av alternativ opplæringsarena må være hjemlet i vedtaket. Det er ikke adgang til å plassere elever på en alternativ opplæringsarena kun på grunnlag av foreldrenes samtykke.

Det skal være hensynet til eleven som er avgjørende for bruk av en alternativ opplæringsarena. Bruk av en alternativ opplæringsarena må være nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Bruken av en alternativ arena må være basert på en faglig vurdering og begrunnes i at eleven ikke har mulighet til å få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen i klassen/basisgruppen eller i andre grupper på skolen. Dette innebærer at PP-tjenesten i sakkyndig vurdering, må ta stilling til hvilken opplæring som vil gi et forsvarlig opplæringsstilbud, og om alternativ organisering er nødvendig.



Opplæringen som gis på den alternative arenaen må være i samsvar med kravene til offentlig grunnskoleopplæring i opplæringsloven med forskrifter.

I tillegg må det foreligge en avtale om bistand til gjennomføring av spesialundervisning mellom kommunen/skolen og tilbyderer av tiltaket. I avtalen må forholdet mellom skolen og opplæringsarenaen avklares. Den alternative opplæringsarenaen kan ikke overta ansvaret for opplæringen. Opplæringsansvaret har skoleeier etter opplæringsloven § 13-1, og dette kan ikke overføres.

2.2 Våre observasjoner og vurderinger

Vi ba kommunen om dokumentasjon for elever i kommunen som mottar undervisning på en alternativ opplæringsarena i skoleåret 2021/2022. Kommunen opplyser at de, i tillegg til Inn på tunet-tilbudet, også har gitt opplæring på en annen alternativ lokasjon i kommunen og på Roberg gård, utenfor kommunen.

Kommunen skriver i sin redegjørelse til oss at de minner skolene på at det skal fremkomme av enkeltvedtak for spesialundervisning at eleven mottar tilbud på alternativ opplæringsarena. Ifølge kommunens delegeringsreglement er ansvaret for vedtak om spesialundervisning delegert hver enkelt rektor. Skoleeier har ikke gitt skolene føringer for hvor detaljert vedtaket skal være når det gjelder alternativ opplæringsarena.

Enkeltvedtak om spesialundervisning som foreskriver alternativ opplæringsarena

Det første vilkåret for å bruke en alternativ opplæringsarena, er at det må være fattet et enkeltvedtak om spesialundervisning for den aktuelle eleven. I enkeltvedtaket må det klart og tydelig fastsettes hvilket opplæringstilbud eleven skal ha, herunder om eleven skal ha opplæring på en alternativ arena. Vedtaket må si noe om elevens behov, og hva som er et forsvarlig opplæringstilbud for eleven. Det er hensynet til eleven som skal være avgjørende, og i vurderingen må det trekkes inn om et opplæringstilbud som innebærer bruk av en alternativ arena er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Dette må være basert på en faglig vurdering og begrunnes i at eleven ikke har mulighet til å få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen i klassen/basisgruppen eller i andre grupper på skolen. Det er altså PP-tjenesten som i sakkyndig vurdering må ta stilling til hvilken opplæring som vil gi et forsvarlig opplæringstilbud for eleven, herunder hvordan opplæringen skal organiseres (om det er nødvendig med en alternativ arena).

I de fleste elevmappene vi har mottatt er det fattet et enkeltvedtak om spesialundervisning for den aktuelle eleven, som også fastsetter at eleven skal ha opplæring på en alternativ arena. Vedtakene inneholder vanligvis en setning om at eleven skal ha «opplæring på alternativ arena «Inn på tunet» en dag i uka», eller lignende. Slik sett kan vi legge til grunn at vedtakene oppfyller minimumskravet om at vedtaket klart og tydelig fastsetter at eleven skal ha opplæring på alternativ arena. Det er imidlertid bare unntaksvis at disse vedtakene beskriver innholdet i opplæringen som skal foregå på den alternative arenaen, eller vurderer hvorfor bruk av en alternativ arena i det enkelte tilfellet er *nødvendig* for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Kravene til vedtakets innhold vil vi imidlertid kommentere senere i rapporten, under punkt 4.2.



Selv om de fleste av sakene oppfyller minimumskravet, er det likevel fire elevmapper (elev 3, 5, 9, 16) hvor vi ikke kan se at det foreligger vedtak som klart og tydelig fastsetter at eleven skal ha opplæring på en alternativ arena. Selv om det fremgår av sakkyndig vurdering eller andre opplysninger at disse elevene allerede mottar opplæring på en alternativ arena, er ikke denne organiseringen nevnt i vedtakene.

På bakgrunn av de ovenfor nevnte elevmappene legger Statsforvalteren til grunn at skolene i flere tilfeller har plassert elever på alternative opplæringsarenaer uten at det er fattet vedtak om spesialundervisning som foreskriver en slik organisering.

Å plassere elever på en alternativ opplæringsarena innebærer et vesentlig avvik fra elevens rett til å gå på nærskolen og å tilhøre en bestemt klasse/gruppe. Kravet om særskilt hjemmel - et enkeltvedtak som klart og tydelig fastsetter at opplæringen skal gis på en alternativ arena - kan ikke fravikes. Som en følge av at flere av vedtakene vi har mottatt ikke oppfyller dette kravet, kan vi ikke legge til grunn at kommunen har en lovlig praksis på dette området.

Vi legger derfor til grunn at det ikke i alle tilfeller blir fattet enkeltvedtak om spesialundervisning som klart og tydelig fastsetter at eleven skal ha opplæring på alternativ arena.

Avtale om bistand til gjennomføring av spesialundervisning

Dersom elevene skal få sin opplæring på en alternativ opplæringsarena, må det foreligge en avtale om bistand til gjennomføring av spesialundervisning mellom skolen og den alternative arenaen. Det er likevel skolen som har ansvaret for opplæringen til elevene. Dette ansvaret kan ikke overføres ved en avtale. Opplæringsarenaen bistår skolen i å gjennomføre den opplæringen som er fastsatt i enkeltvedtaket.

Vi har mottatt rammeavtale for «Inn på tunet-tjenester» i Kongsberg kommune og individuelle avtaler (bestillingsavtaler) for enkeltelever, som får deler av opplæringen sin på en gård. Vi har også mottatt avtale mellom kommunen og Roberg gård.

I Utdanningsdirektoratets rundskriv om bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen (udir-3-2010) står det at avtalen mellom skolen og den alternative opplæringsarenaen bør inneholde følgende opplysninger:

- hvilke arbeidsoppgaver tiltaket skal bistå skolen med
- rammene for oppgavene tiltaket skal utføre, antall elever og varighet
- kontakten mellom skolen og tiltaket, herunder pliktene til de ansvarlige for den alternative opplæringsarenaen, skoleeier, rektor og lærer
- hvordan kravene til forsvarlig tilsyn med eleven skal ivaretas
- krav om politiattest fra de som er i kontakt med eleven
- aktivitetsplikt for å sikre at eleven har et trygt og godt skolemiljø etter opplæringsloven § 9 A-4 og 9 A-5
- plikt til å varsle barnevernet ved bekymring etter opplæringsloven § 15-3.

Det er vår vurdering at verken rammeavtalen for Inn på tunet-tjenester eller den individuelle avtalen om Inn på tunet-tilbud som vi har mottatt i tilsynet inneholder de mest sentrale opplysningene som Utdanningsdirektoratet mener «bør» være med i en slik avtale. Avtalene har



informasjon om varigheten av tiltaket og krav om politiattest. Det opplyses om krav til HMS og forsikring, men for øvrig er det ingen konkrete krav til forsvarlig tilsyn med elevene. Ut over at Inn på tunet-tilbudet skal gi deltagerne mestringfølelse og positiv egenutvikling, gjennom deltagelse i arbeidsoppgaver og hverdagslivet på gården, sier avtalene svært lite om rammene for elevens opplæringstilbud, bortsett fra at arbeidsoppgaver og aktiviteter skal tilrettelegges etter den enkeltes behov. Det fremgår ikke klart hvem hos skolen/kommunen/tiltaket som har ansvaret for elevens opplæring, utover at dette skal skje «i samarbeid mellom skole og tilbyder». For øvrig er ikke aktivitetsplikten etter opplæringsloven § 9 A-4 og 9 A-5 eller plikten til å varsle barnevernet etter opplæringsloven § 15-3 nevnt i avtalen.

Avtalen med Roberg gård, derimot, inneholder etter vår vurdering de mest sentrale opplysningene som bør være med i en avtale. Vi trekker frem at avtalen først og fremst er tydelig på ansvarsforholdet mellom kjøper (skolen) og tilbyder, pliktene til den enkelte og hvordan kontakten mellom skolen og tiltaket skal foregå underveis (bl.a. krav om løpende rapportering og samarbeidsmøter). Imidlertid kan vi ikke se at avtalen inneholder opplysninger om aktivitetsplikten eller meldeplikten.

Kravet om at det skal foreligge en avtale mellom skolen/kommunen og den alternative arenaen er strengt. Begrunnelsen for dette er at opplæringsansvaret ligger til skoleeier (oppl. § 13-1). Dersom andre aktører skal bistå i gjennomføringen av opplæringen, må det foreligge en avtale som på en klar og tydelig måte avklarer ansvarsforholdet mellom kommunen og den alternative opplæringsarenaen.

Etter en samlet vurdering av de nevnte avtalene, kan vi ikke se at de i tilstrekkelig grad oppfyller de minimumskravene som stilles til avtaler mellom skoleeier og den alternative opplæringsarenaen.

Kommunen skriver i sin redegjørelse til oss at den ved skolestart gir skolene en påminnelse om å opprette en kontakt med tilbyder, invitere tilbyder til relevante møter og gjøre mål i IOP kjent for tilbyder. Videre, at tilbyderne skriver ukentlige rapporter til skolene, og det skal foregå en løpende dialog mellom skole og tilbyder om innholdet. Denne informasjonen fremgår imidlertid ikke klart i alle de avtalene vi har fått tilsendt.

Vi legger derfor til grunn at Kongsberg kommune ikke oppfyller kravet om at det må foreligge en avtale om bistand til gjennomføring av spesialundervisning mellom skolen og den alternative arenaen når elever får opplæring på en alternativ opplæringsarena.

Konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt. Kongsberg kommune sørger ikke for at:

- det blir fattet enkeltvedtak om spesialundervisning som klart og tydelig fastsetter at eleven skal ha opplæring på alternativ arena
- det foreligger en avtale om bistand til gjennomføring av spesialundervisning mellom kommunen (skolen) og tilbyder av tiltaket



3 PPTs ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger

3.1 Rettslig krav – saken skal være tilstrekkelig opplyst

PPT skal innhente tilstrekkelig informasjon når de utreder og vurderer behovet for spesialundervisning på en alternativ opplæringsarena, herunder:

- uttalelse fra eleven og foreldrene
- informasjon fra skolen
- opplysninger om tilbudet ved den alternative opplæringsarenaen
- uttalelse fra andre sakkyndige instanser

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

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.

3.1.1 Våre observasjoner og vurderinger

Det fremkommer av svarene i egenvurderingsskjemaene fra skolene og PPT-OT, samt i innsendt elevdokumentasjon, at det er møter og annen kommunikasjon mellom skole, PPT-OT og foreldre/elever underveis i arbeidet med sakkyndige vurderinger. Vi oppfatter dette som en etablert praksis hos PPT-OT.

Vi har mottatt 16 elevmapper som utgjør dokumentasjonsgrunnlaget for å vurdere om de rettslige kravene er oppfylt. Alle elevmappene inneholder sakkyndige vurderinger og tre elevmapper inneholder tilleggsvurderinger til sakkyndige vurderinger (8, 9 og 15). I 15 av elevsakene er de sakkyndige vurderingene knyttet til saker hvor eleven skal ha opplæring på alternativ opplæringsarena. For en elev (9) er det kun i tilleggsvurderingen det kommer frem at det tilrås opplæring på alternativ opplæringsarena. At det først kommer frem i tilleggsvurderingen, kan ha en sammenheng med at eleven ikke tidligere har hatt opplæring på alternativ opplæringsarena. For en elev (16) beskriver hverken sakkyndig vurdering (utarbeidet i 2017) eller vedtak om spesialundervisning at eleven skal ha opplæring på alternativ opplæringsarena.

De sakkyndige vurderingene er generelt lite beskrivende for elevenes opplæring på alternativ opplæringsarena. At elever skal ha opplæring på alternativ opplæringsarena kommer i de fleste sakkyndige vurderinger først frem under konklusjonen, der det for eksempel kan stå at «Det vurderes av PPT at en alternativ opplæringsarena vil kunne styrke elevens opplæring» eller «Tiltaket om alternativ opplæringsarena, Inn på tunet, søkes videreført».



To av elevene (1 og 4) vi har mottatt dokumentasjon på, skal ha hele opplæringstilbudet sitt på alternativ opplæringsarena. I elevenes sakkyndige vurderinger er det godt dokumentert og vurdert at elevene trenger å ha all sin opplæring på alternativ opplæringsarena for å ha et godt utbytte av opplæringen.

Det kommer frem i flere sakkyndige vurderinger at elevene allerede er på alternativ opplæringsarena og skal fortsette dette opplæringstilbudet. Statsforvalteren vurderer at de sakkyndige vurderingene i liten grad beskriver og vurderer opplæringen elevene skal ha på alternativ opplæringsarena. Når elevene først har fått et tilbud, så fortsetter dette tilbudet uten at PPT-OT vurderer om elevenes utbytte av opplæring på alternativ opplæringsarena er til elevens beste. Det kommer frem i flere sakkyndige vurderinger at elevene trives, noen har også helgeavlastning på samme sted.

Statsforvalteren ser at PPT-OT har en praksis hvor de innhenter uttalelser fra elever og foresatte i sitt arbeid med utarbeidelsen av sakkyndige vurderinger, men det kommer sjelden frem hva elev og foresatte mener om at eleven skal ha opplæring på alternativ opplæringsarena.

Når det gjelder informasjonen som kommer fra skolen, ser vi at opplysninger hentes fra pedagogiske rapporter, observasjoner, samt samtale med kontaktlærer/annet personell fra skolene. Vi ser også at PPT-OT kartlegger elevene og innhenter dokumentasjon fra andre instanser dersom det er nødvendig.

Statsforvalteren vurderer imidlertid at de sakkyndige vurderingene ikke er godt nok opplyst når det gjelder opplæringen elevene skal ha på alternativ opplæringsarena. I elevenes sakkyndige vurderinger bør det også komme frem hva som er elev/foresatte og skolens syn på alternativ opplæringsarena.

På dette grunnlaget mener vi PPT-OT ikke innhenter tilstrekkelig informasjon når de utreder og vurderer behovet for spesialundervisning på alternativ opplæringsarena.

Konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt på alle områdene. PPT-OT innhenter ikke tilstrekkelig informasjon når det gjelder:

- uttalelse fra eleven og foreldrene
- informasjon fra skolen
- opplysninger om tilbudet ved den alternative opplæringsarenaen

3.2 Rettslig krav – den sakkyndige vurderingen skal gjøre rede for elevens behov

Det kommer frem av opplæringsloven § 5-3 andre ledd at den sakkyndige vurderingen fra PPT skal gjøre rede for:

- elevens lærevansker
- hvilke muligheter eleven har innenfor den ordinære opplæringen
- hva som er elevens realistiske opplæringsmål



Det skal være hensynet til eleven som er avgjørende for bruk av en alternativ opplæringsarena. Bruk av en alternativ opplæringsarena må være nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Dette må være basert på en faglig vurdering og begrunnes i at eleven ikke har mulighet til å få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen i klassen/basisgruppen eller i andre grupper på skolen. Hva som bør/skal være elevenes realistiske opplæringsmål på alternativ opplæringsarena må være definert i sakkyndige vurderinger. Det kan både være faglige og sosiale/personlige mål.

3.2.1 Våre observasjoner og vurderinger

I egenvurderingsskjema svarer skolene/rektorene at PPT-OT i sakkyndige vurderinger gjør rede for elevenes vansker, elevenes muligheter innenfor den ordinære opplæringen og samtidig gjør rede for elevenes realistiske opplæringsmål. PPT-OT svarer at de «vurderer realistiske opplæringsmål også i sammenhenger der det er atferdsutfordringer som tilsier at eleven selv ikke klarer å delta i større læringsmiljø, trenger skjerming, eller har en utilbørlig atferd slik at tett oppfølging eller alternativ opplæringsarena blir nødvendig».

Alle sakkyndige vurderinger vi har mottatt, gjør rede for elevenes lærevansker og utfordringene elevene har som påvirker deres opplæring. Vi vurderer at PPT-OT gir gode beskrivelser av elevenes lærevansker, utfordringer og styrker.

De sakkyndige vurderingene inneholder en vurdering av elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet ved at det for alle elevene legges til grunn at de ikke har tilstrekkelig utbytte av ordinær opplæringen og at de derfor har behov for spesialundervisning. Det beskrives også hvilke muligheter elevene har i ordinær opplæring.

Når det gjelder opplæring på alternativ opplæringsarena, kommer det i liten grad frem i sakkyndige vurderinger hvorfor elevene skal ha noe av opplæringen sin på en annen arena enn skolen. I de fleste sakkyndige vurderinger kommer det kun frem i «Konklusjonen» eller i «Tiltak som gir eleven et forsvarlig opplæringstilbud» at elevene skal ha opplæring på en alternativ opplæringsarena.

Alle sakkyndige vurderinger inneholder forslag til realistiske opplæringsmål for elevene. For flere av elevene er det også forslag til sosiale mål og/eller personlige mål. For de fleste elevene er det beskrevet hvilke fag/områder elevene trenger spesialundervisning i og hva som vil være utviklingsområder for elevene. I de fleste sakkyndige vurderinger kommer det derimot ikke klart frem hvilke opplæringsmål elevene skal jobbe med på alternativ opplæringsarena.

Konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt på alle områdene. De sakkyndige vurderingene gjør ikke rede for:

- hva som er elevens realistiske opplæringsmål



3.3 Rettslig krav – den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til om opplæring på alternativ arena vil gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud

Det følger av opplæringsloven § 5-3 andre ledd at den sakkyndige vurderingen fra PPT må ta stilling til:

- om opplæring på den alternative opplæringsarenaen er nødvendig
- om opplæring på den alternative opplæringsarenaen er til elevens beste
- hvor mange timer spesialundervisning eleven bør ha i de aktuelle fagene/områdene
- hvilket innhold opplæringen på den alternative opplæringsarenaen skal ha
- hvordan opplæringen skal organiseres på den alternative opplæringsarenaen
- hvilken kompetanse de som skal gi opplæringen skal ha

3.3.1 Våre observasjoner og vurderinger

I egenvurderingsskjema svarer de fleste skolene/rektorene at den sakkyndige vurderingen tar stilling til hvilken opplæring som vil gi elevene et forsvarlig opplæringstilbud. En skole svarer at sakkyndig vurdering ikke spesifikt beskriver hvilken opplæring elevene skal ha på alternativ opplæringsarena. Skolen uttrykker også at det heller ikke tas stilling til hvordan opplæringen skal organiseres. En annen skole skriver i egenvurderingsskjema at den sakkyndige vurderingen i liten grad legger føringer for innhold, organisering og kompetanse på alternativ opplæringsarena. Unntaket er når alternativ opplæringsarena er et annet enn «Inn på Tunet». Dette fordi «Inn på Tunet»-tilbudet er kjent for PPT-OT og skolene.

Om opplæring på den alternative opplæringsarenaen er nødvendig

Når det gjelder spørsmål om alternativ opplæringsarena er nødvendig for at elever får opplæring på alternativ arena, kommer det frem i sakkyndig vurdering for en elev (4) at PPT-OT anser det som nødvendig at eleven får sin opplæring på en alternativ opplæringsarena. I dette tilfellet er begrunnelsen fra PPT-OT at det vil være et nødvendig tiltak for på sikt å sørge for at eleven opplever inkludering i fellesskapet og likeverdig opplæring som eleven har krav på. For en annen elev (1) kommer det frem i sakkyndig vurdering at tiltaket alternativ opplæringsarena begynner å gi effekt og at eleven mestrer gjennomføring av skoledagen på alternativ opplæringsarena. Denne beskrivelsen anser vi som en vurdering av at alternativ opplæringsarena er nødvendig. I resterende sakkyndige vurderinger står det enten at tiltaket videreføres, at eleven trives godt på alternativ opplæringsarena eller at et forsvarlig opplæringstilbud kan gjennomføres på alternativ opplæringsarena. I tilleggsvurderingen til sakkyndig vurdering til en elev (10) kommer det frem at eleven kan bli sliten av en lang skoleuke, og i den forbindelse er det forsøkt med alternativ opplæringsarena. Det kommer frem i den ordinære sakkyndige vurderingen at eleven har utfordringer i skolesammenheng, men det kommer likevel ikke frem i tilrådingen at det er nødvendig med opplæring på alternativ opplæringsarena eller at det beste for eleven vil være å få opplæring på alternativ opplæringsarena.

De fleste sakkyndige vurderinger gir ikke en god nok vurdering og/eller begrunnelse for at alternativ opplæringsarena er nødvendig i det konkrete tilfellet.

Om opplæring på den alternative opplæringsarenaen er til elevens beste



Når PPT anbefaler et forsvarlig opplæringstilbud for eleven, må det komme frem av den sakkyndige vurderingen at PPT har tatt hensyn til hva som er til elevens beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. PPT må avveie barnets beste mot eventuelle motstridende hensyn. Barnets eget syn skal også tillegges behørig vekt i samsvar med alder og modenhet.

Det fremkommer i to sakkyndige vurderinger at PPT-OT beskriver at alternativ opplæringsarena er til det beste for elevene (1 og 4). For den ene eleven (1) kommer det frem i utredningen fra PPT-OT at eleven har utvikling og progresjon, både faglig og sosialt og det vurderes derfor at elevens beste er å fortsette opplæringen på alternativ opplæringsarena. For den andre eleven (4) fremkommer det i sakkyndig vurdering at eleven får et tilpasset opplæringstilbud med en kombinasjon av teoretiske fag og opplevelse av mestring gjennom varierte og praktiske opplæringsaktiviteter. Under konklusjonen for elevene (1 og 4) står det i de sakkyndige vurderinger at; etter en helhetlig vurdering av elevens beste, i lys av barnekonvensjonen og opplæringsloven, i samarbeid med foreldre og skole/kommunal forvaltning tilrår PPT-OT opplæring på alternativ opplæringsarena.

En annen sakkyndig vurdering opplyser at alternativ opplæringsarena vil kunne styrke eleven (15) i opplæringen gjennom å gi motivasjon og trygghet gjennom mestring på andre arenaer enn skole. Selv om det ikke eksplisitt er beskrevet at det beste for eleven er å ha opplæring på en alternativ opplæringsarena, er dette, slik vi ser det, i realiteten en vurdering av elevens beste.

I de sakkyndige vurderingene kommer elevens stemme frem ved at foresatte har uttalt seg. Vi kan derimot i liten grad se spor av at elevene har blitt hørt. Statsforvalteren vurderer at så langt det er mulig, bør barn og unge høres direkte i forbindelse med planlegging av opplæringstilbud på alternativ opplæringsarena. Alternativ opplæringsarena er en omfattende tilpasning og et avvik fra den ordinære opplæringssituasjonen, som berører elevens opplevelse av inkludering og felleskap, og gjennom det retten til et trygt og godt skolemiljø.

Vi legger til grunn at de sakkyndige vurderingene i liten grad har konkrete og individuelle barnets beste-vurderinger.

Hvor mange timer spesialundervisning eleven bør ha i de aktuelle fagene/områdene

Det kommer ikke frem i alle sakkyndige vurderinger hvor mange årstimer elevene skal ha på alternativ opplæringsarena. For noen elever beskriver sakkyndig vurdering at eleven skal ha 20 % av opplæringen på alternativ opplæringsarena. For andre elever kommer det frem at elevene skal ha en dag i uken på alternativ opplæringsarena. Når det gjelder beskrivelsen av omfanget av spesialundervisning på en alternativ opplæringsarena, er det ikke nok at PPT-OT bruker betegnelsen en dag eller 20 % av opplæringen på alternativ arena. Omfanget må beskrives i årstimer og det må være fastsatt hvilke fag/områder dette gjelder, at årstimer knyttes opp til fag og hvor lang tidsperiode eleven skal motta opplæring på en slik arena. Det er særlig behov for konkretisering her, fordi opplæringen på den alternative opplæringsarenaen og på skolen skal samordnes.

For elever som skal ha opplæring på alternativ opplæringsarena må det komme tydelig frem hvor mange timer av total opplæring elevene skal ha på den alternative arenaen og det må komme frem hvilke fag/områder elevene skal ha opplæring i.



Hvilket innhold opplæringen på den alternative opplæringsarenaen skal ha

Alle sakkyndige vurderinger inneholder forslag til mål/kompetansemål for elevenes opplæring. Både faglige, sosiale og personlige mål er skissert i sakkyndige vurderinger. Det kommer imidlertid ikke godt nok frem hvilke fag, hvilke mål eller hvilke tiltak det skal jobbes med på alternativ opplæringsarena. I ett eksempel kommer det frem i sakkyndig vurdering at eleven (12) skal ha noe lesetrening og regning lagt inn i aktivitetene på den alternative opplæringsarenaen. I et annet eksempel fremkommer det at det er positivt for eleven (2) med en annerledesdag, da dette kan være en kilde til mestring på andre arenaer. I et tredje eksempel fremkommer det i sakkyndig vurdering at eleven (4) har behov for reduserte mål knyttet til lesing og skriving og at det er avvik fra læreplanmålene for trinnet i to fag, uten at det kommer frem hva avvikene består i. For de to elevene som skal ha all opplæring på alternativ opplæringsarena, vil nødvendigvis innholdet i opplæringen kun gjelde der.

Statsforvalteren vurderer at det ikke i tilstrekkelig grad blir avklart hvilke kompetansemål som skal gjelde på den alternative opplæringsarenaen. Dette må tydeliggjøres i større grad i den sakkyndige vurderingen, og det er ikke tilstrekkelig å henvise dette videre til IOP. Dersom PPT-OT mener det er nødvendig at eleven skal motta opplæring på en alternativ opplæringsarena, må de også vurdere om denne arenaen er egnet til at eleven kan nå opplæringsmålene. Det vil ikke være nok å benevne hovedområder som faglige ferdigheter, digitale ferdigheter, sosiale ferdigheter eller relasjonskompetanse.

Hvordan opplæringen skal organiseres på den alternative opplæringsarenaen

Vi mener organiseringen av spesialundervisningen er for utydelig beskrevet i sakkyndige vurderinger. For en elev (4) kommer det frem at teorifagene skal gjennomføres en til en på starten av dagen. For resterende elever kommer det i liten grad frem av de sakkyndige vurderingene hvordan opplæringen skal organiseres på alternativ opplæringsarena. Kommunen opplyser at PPT-OT er godt kjent med tilbudet som gis på alternative opplæringsarenaer. Vi mener likevel at PPT-OT må gi skolene tydeligere anbefaling for elevens opplæring/spesialundervisning og organiseringen må være knyttet opp til fag/områder.

Hvilken kompetanse de som skal gi opplæringen skal ha

I de sakkyndige vurderingene kommer det ikke godt nok frem hvilken kompetanse personalet som skal gi spesialundervisning på alternativ opplæringsarena skal ha. For en elev (1) beskrives det at opplæringen på alternativ opplæringsarena skal gjennomføres av lærer og assistent med god relasjonskompetanse og bred erfaringsbakgrunn. Hva som menes med bred erfaringsbakgrunn, kommer imidlertid ikke frem. For en annen elev (4) beskriver den sakkyndige vurderingen hvilke yrkesgrupper de ansatte på den alternative opplæringsarenaen har, for eksempel vernepleiere, pedagoger og assistenter. Det kommer ikke frem av sakkyndig vurdering hvilke yrkesgrupper som skal ha spesialundervisning med eleven. I en sakkyndig vurdering kommer det frem at spesialundervisningen for eleven (10) ikke skal gjennomføres av ufaglært personell. Her burde PPT-OT presisert nærmere hvilket personell/yrkesgruppe som skal ha opplæring med eleven.

Kravet om å tydeliggjøre hvilken kompetanse de som skal utføre spesialundervisningen bør ha, blir ekstra viktig når eleven skal være på alternativ opplæringsarena. Eleven mottar dette tilbudet



fordi det vurderes at eleven er i behov av en alternativ arena for å få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

PPT-OT må derfor gjøre en vurdering av hvilken kompetanse som er nødvendig på den alternative opplæringsarenaen for at det skal bli et forsvarlig og tilrettelagt skoletilbud, som elevene ikke vil kunne få på skolen. I denne sammenheng er det ikke tilstrekkelig at PPT-OT og skolen er kjent med hvilken kompetanse personalet på alternativ opplæringsarena har. Dette må også redegjøres for i sakkyndig vurdering.

Statsforvalteren vurderer at det ikke kommer godt nok frem i sakkyndige vurderinger hvilken kompetanse de som skal gi opplæringen skal ha.

Konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt. De sakkyndige vurderingene tar ikke stilling til:

- om opplæring på den alternative opplæringsarenaen er nødvendig
- om opplæring på den alternative opplæringsarenaen er til elevens beste
- hvor mange timer spesialundervisning eleven bør ha i de aktuelle fagene/områdene
- hvilket innhold opplæringen på den alternative opplæringsarenaen skal ha
- hvordan opplæringen skal organiseres på den alternative opplæringsarenaen
- hvilken kompetanse de som skal gi opplæringen skal ha

4 Skoleeiers ansvar for å fatte vedtak om spesialundervisning

4.1 Rettslig krav – samtykke før vedtak fattes

Elever over 15 år og foreldre til elever under 18 år, skal samtykke til vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd.

4.1.1 Våre observasjoner og vurderinger

Det fremgår av svarene i egenvurderingsskjemaene at det ikke innhentes skriftlig samtykke, men at det gjennomføres samarbeidsmøter etter at sakkyndig vurdering er ferdigstilt, der foresatte gir muntlig samtykke til vedtaket. Det fremgår ikke om samtykket dokumenteres, i et møtereferat eller lignende.

Skoleeier opplyser at det ikke har vært praksis å innhente skriftlig samtykke til vedtak om spesialundervisning, men at denne rutinen nå er på plass etter en gjennomgang av rutinene for spesialundervisning våren 2022.

Vi har ikke sett eksempler på samtykkeerklæringer, eller andre måter for kommunen å dokumentere samtykke til spesialundervisning på, i dette tilsynet. Vi kan derfor ikke legge til grunn at kommunen innhenter samtykke fra elev/foresatte før det blir fattet vedtak om spesialundervisning.

Konklusjon



Det rettslige kravet er ikke oppfylt. Kongsberg kommune sørger ikke for at det innhentes samtykke før det blir fattet vedtak om spesialundervisning.

4.2 Rettslig krav – vedtaket skal inneholde opplysninger om spesialundervisningen på alternativ opplæringsarena

Et enkeltvedtak som fastsetter at eleven skal ha opplæring på alternativ arena skal opplyse om:

- hvorfor opplæring på en alternativ arena er et forsvarlig og nødvendig opplæringstilbud for eleven
- hvor mange timer spesialundervisning elevene skal ha på den alternative arenaen
- hvilke fag og områder spesialundervisningen på den alternative arenaen skal dekke
- det skal være avvik fra læreplanene, og hvilke fag avvikene gjelder for
- hvilke konkrete kompetansemål elevene skal nå på den alternative arenaen
- hvordan spesialundervisningen skal organiseres på den alternative arenaen
- personer med særskilt kompetanse skal gjennomføre spesialundervisningen på den alternative arenaen

Som tidligere nevnt, er det reglene om spesialundervisning som eventuelt gir rettslig grunnlag for å plassere en elev på en alternativ opplæringsarena. Dersom vedtaket fastsetter at eleven skal ha opplæring på en alternativ arena må det i vedtaket begrunnes hvorfor dette er et forsvarlig opplæringstilbud for eleven. Det er hensynet til eleven som skal være avgjørende. Enkeltvedtaket om spesialundervisning må derfor vurdere og ta stilling til om et opplæringstilbud som innebærer bruk av en alternativ arena er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Dette må være basert på en faglig vurdering som viser at eleven ikke har mulighet til å få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen i klassen/basisgruppen eller i andre grupper på skolen.

Videre må det komme klart og fullstendig frem av vedtaket hva slags opplæringstilbud eleven skal ha på den alternative arenaen og hvor lenge tilbudet skal vare, jf. opplæringsloven §§ 5-1 første ledd og 5-3 andre ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25. Enkeltvedtaket om spesialundervisning må klart og tydelig fastsette hvilket opplæringstilbud eleven skal ha, jf. opplæringsloven § 5-3. Det må videre redegjøres for forholdet mellom opplæringen på den alternative opplæringsarenaen og den ordinære opplæringen/spesialundervisningen på skolen.

4.2.1 Våre observasjoner og vurderinger

I sin redegjørelse til oss skriver kommunen (skoleeier) blant annet:

«Hvilke områder av spesialundervisningen som skal dekkes av alternativ opplæringsarena spesifiseres ikke i enkeltvedtaket. Unntaket er der hvor alternativ opplæringsarena er en annen enn Inn på TUNET tilbudene. Enkeltvedtaket inneholder ikke vurdering om den enkelte arena er egnet til at elevene kan nå opplæringsmålene. Denne vurderingen gjøres i samarbeidet mellom skoleeier og skolelederne ut fra hva arenaene kan tilby. (...)».

Informasjonen fra skoleeier støttes i all hovedsak av rektorene på de aktuelle skolene i tilsynet. I egenrederingskjemaene bekrefter de fleste rektorene at kravene til innholdet i enkeltvedtak



om spesialundervisning ikke er oppfylt, når det gjelder den delen av spesialundervisningen som skal foregå på alternativ arena.

De fleste vedtakene vi har mottatt i tilsynet gir ingen begrunnelse for hvorfor opplæring på en alternativ arena er et forsvarlig og nødvendig opplæringstilbud for eleven det gjelder. Vedtakene inneholder som regel informasjon om hvor mange timer/dager eleven skal være på alternativ arena: «en dag i uka» eller «inntil 20 % av opplæringstiden». For øvrig inneholder vedtakene svært få eller ingen konkrete opplysninger om hvilke fag, områder eller kompetansemål eleven skal ha opplæringen i for den tiden hen er på den alternative arenaen. Det samme gjelder for hvordan tilbudet på den alternative arenaen skal organiseres og hvilken kompetanse de som gir opplæringen der skal ha. Vi bemerker at det er vedtaket om spesialundervisning på alternativ arena som skal definere opplæringstilbudet og elevens rettigheter, og at det derfor ikke er tilstrekkelig å i sin helhet vise til sakkyndig vurdering eller IOP.

På denne bakgrunn er det vår vurdering at de fleste av kommunens vedtak om opplæring på alternativ arena ikke oppfyller de rettslige kravene nevnt over.

Vi understreker at dette ikke gjelder samtlige vedtak vi har sett i tilsynet. I den sammenheng ønsker vi å trekke frem vedtakene for to elever (1 og 4), som skiller seg klart ut, i positiv forstand. Disse elevene har en annen alternativ arena enn Inn på TUNET-tilbudet (som kommunen har poengtert i sin redegjørelse). Vi mener disse to vedtakene er gode og at de ikke etterlater noen tvil om hvilket undervisningstilbud eleven skal ha på den alternative arenaen. Etter det vi kan se, oppfyller vedtakene alle de kravene vi har stilt til vedtakets innhold, herunder opplysninger om omfang, fag/områder/mål, organisering og kompetanse på den alternative arenaen.

Aller viktigst, slik vi ser det, er likevel at disse to vedtakene gir en god begrunnelse for hvorfor det er forsvarlig og nødvendig at nettopp disse elevene skal ha opplæring på en alternativ arena. Vi viser til vedtak for Elev 1, som først presiserer at bruk av alternativ opplæringsarena først er aktuelt «dersom eleven ikke har mulighet til å få tilstrekkelig utbytte av å være på skolen.». Deretter begrunner vedtaket hvorfor bruk av alternativ arena i dette tilfellet er nødvendig for å sikre eleven et forsvarlig opplæringstilbud. Det vises blant annet til at skolen har forsøkt diverse måter å tilrettelegge opplæringen på skolen, som støtte i klassen, i grupper og en til en-undervisning, uten at dette har fungert. Skolen skriver at eleven uansett har store utfordringer med å delta i klassens felleskap, både faglig og sosialt, grunnet voldsomme adferdsuttrykk. Som følge av dette vurderes det at det er til elevens beste å, for en periode, få sin opplæring på en alternativ arena, for å oppleve mestring på sosialt samspill.

For øvrig er det positivt at disse vedtakene er tydelige på at opplæringstilbudet skal evalueres fortløpende og at det presiseres at det overordnet målet med å bruke en alternativ opplæringsarena er tilbakeføring til ordinær grunnskoleopplæring. Dette viser at det er hensynet til eleven som til enhver tid avgjør hvorvidt alternativ opplæringsarena er forsvarlig og nødvendig.

Som følge av vurderingen over, hvor det fremgår at flertallet av de tilsendte vedtakene ikke inneholder nødvendige vurderinger og opplysninger knyttet til bruk av alternativ opplæringsarena, kan vi imidlertid ikke legge til grunn at kommunens vedtak oppfyller de rettslige kravene.

Konklusjon



Det rettslige kravet er ikke oppfylt. Kongsberg kommune oppfyller ikke i alle tilfeller lovens krav til innholdet i vedtak om spesialundervisning på alternativ opplæringsarena.

Enkeltvedtakene inneholder ikke opplysninger om:

- hvorfor opplæring på en alternativ arena er et forsvarlig og nødvendig opplæringstilbud for eleven
- hvor mange timer spesialundervisning elevene skal ha på den alternative arenaen
- hvilke fag og områder spesialundervisningen på den alternative arenaen skal dekke
- det skal være avvik fra læreplanene, og hvilke fag avvikene gjelder for
- hvilke konkrete kompetansemål elevene skal nå på den alternative arenaen
- hvordan spesialundervisningen skal organiseres på den alternative arenaen
- personer med særskilt kompetanse skal gjennomføre spesialundervisningen på den alternative arenaen

4.3 Rettslig krav – 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 skolen/kommunen fatter vedtak, jf. opplæringsloven § 5-4 andre og tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 12.

Skolen/kommunen skal vurdere hva som er til elevens beste når den fatter vedtak om spesialundervisning og vurderingen skal komme frem 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.

4.3.1 Våre observasjoner og vurderinger

I sin redegjørelse til oss skriver kommunen at, med unntak av de tilfellene hvor alternativ opplæringsarena er en annen enn Inn på TUNET, så inneholder ikke vedtakene en vurdering av om opplæringstilbudet er til barnets beste. Disse drøftingene har foregått muntlig.

I egenvurderingsskjemaene bekrefter de fleste rektorene at enkeltvedtakene om spesialundervisning på alternativ arena ikke inneholder en konkret vurdering av om tilbudet er til barnets beste. Flere av rektorene viser imidlertid til at hensynet til barnets beste blir grundig vurdert i sakkyndig vurdering og at elev og foresatte har vært involvert i prosessen.

Vi påpeker at det rettslige kravet under dette punktet er at skolen/kommunen selv skal ta stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning på alternativ arena. Det er ikke tilstrekkelig å vise til den sakkyndige vurderingen. I vedtak om spesialundervisning som innebærer at hele eller deler av opplæringen skal være på alternativ opplæringsarena, vil det



være en skjerpet plikt til å synliggjøre at skolen har gjort en grundig vurdering av barnets beste. Et skoletilbud utenfor den ordinære skolearenaen er et inngripende tiltak som blant annet kan ha konsekvenser for inkludering og retten til å tilhøre en klasse eller gruppe, jf. opplæringsloven § 8-2. Det må derfor gjøres en vurdering av hvorfor dette er til elevens beste i selve vedtaket om spesialundervisning. Barnets beste-vurderingen vil nødvendigvis henge tett sammen med kravet til å vurdere om opplæring på en alternativ arena er et forsvarlig og nødvendig opplæringstilbud, som beskrevet over (punkt 4.2.).

De fleste vedtakene vi har sett inneholder ingen konkret vurdering av om opplæringstilbudet på alternativ arena er til barnets beste.

Igjen er det vedtakene til to av elevene (1 og 4) som skiller seg klart ut, i positiv forstand. Som tidligere nevnt, inneholder vedtakene en god begrunnelse for hvorfor opplæring på en alternativ arena er forsvarlig og nødvendig for den enkelte eleven. Vedtakene redegjør for elevens synspunkter og vurderer hvorfor et tilbud på den alternative arenaen er til elevens beste.

Da flertallet av de tilsendte vedtakene ikke inneholder en konkret vurdering av om opplæring på alternativ arena er til barnets beste, kan vi imidlertid ikke legge til grunn at kommunens vedtak oppfyller de rettslige kravene.

Konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt. Kongsberg kommune vurderer ikke hva som er elevens beste når den fatter vedtak om spesialundervisning på alternativ arena.



5 Statsforvalterens reaksjoner

5.1 Pålegg om retting

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

1. Kommunen må sørge for at elever som mottar opplæring på en alternativ opplæringsarena har et enkeltvedtak om spesialundervisning, og at bruken av alternativ opplæringsarena er hjemlet i vedtaket, jf. opplæringsloven § 2-3, jf. § 5-1.

Kommunen må i tillegg ha en avtale om bistand til gjennomføring av spesialundervisning mellom kommunen (skolen) og tilbyder av et alternativt opplæringstilbud, jf. opplæringsloven § 13-1.

2. Kommunen må sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering av de særskilte behovene til eleven før den gjør vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

Kommunen må i den forbindelse se til at:

- PPT-OT innhenter tilstrekkelig informasjon i saken, herunder:
 - uttalelse fra eleven og foreldrene
 - informasjon fra skolen
 - opplysninger om tilbudet ved den alternative opplæringsarenaen
- PPT-OT gjør rede for hva som er elevens realistiske opplæringsmål
- PPT-OT tar stilling til hvilken opplæring som vil gi et forsvarlig opplæringstilbud, herunder:
 - om opplæring på den alternative opplæringsarenaen er nødvendig
 - om opplæring på den alternative opplæringsarenaen er til elevens beste
 - hvor mange timer spesialundervisning eleven bør ha i de aktuelle fagene/områdene
 - hvilket innhold opplæringen på den alternative opplæringsarenaen skal ha
 - hvordan opplæringen skal organiseres på den alternative opplæringsarenaen
 - hvilken kompetanse de som skal gi opplæringen skal ha

3. Kommunen må sørge for å fatte vedtak som er i tråd med saksbehandlingsreglene i opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4 og forvaltningsloven §§ 2, 17, 23, 24, 25 og 27.

Kommunen må i den forbindelse se til at:

- Det blir innhentet samtykke fra elev/foresatte før det blir fattet vedtak om spesialundervisning
- Enkeltvedtak som fastsetter at eleven skal ha opplæring på alternativ arena opplyser om:
 - hvorfor opplæring på en alternativ arena er et forsvarlig og nødvendig opplæringstilbud for eleven



- hvor mange timer spesialundervisning elevene skal ha på den alternative arenaen
 - hvilke fag og områder spesialundervisningen på den alternative arenaen skal dekke
 - det skal være avvik fra læreplanene, og hvilke fag avvikene gjelder for
 - hvilke konkrete kompetansemål elevene skal nå på den alternative arenaen
 - hvordan spesialundervisningen skal organiseres på den alternative arenaen
 - personer med særskilt kompetanse skal gjennomføre spesialundervisningen på den alternative arenaen
- Enkeltvedtaket inneholder en vurdering av hva som er barnets beste

5.2 Oppfølging av påleggene

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

I denne forbindelse ber vi om at kommunen oversender dokumentasjon for elever som mottar opplæring på en alternativ opplæringsarena skoleåret 2023/2024. Vi ber om fem elevmapper, fra fem ulike skoler, med tilsvarende innhold som tidligere innsendt dokumentasjon. Videre, ber vi om at dere oversender avtaler mellom kommunen og tilbydere av alternative arenaer.

Frist for retting er 01.11.2023. Vi vil ikke avslutte tilsynet før kommunen, gjennom erklæringen og redegjørelsen, har vist at påleggene er rettet.



6 Kommunen har rett til å klage

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

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

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

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

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Oslo, 7. juni 2023

Christian Øhren Nordset
seniorrådgiver

Ann-Mari Siiri Halvorsen
seniorrådgiver



STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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

