



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Tilsynsrapport

Spesialundervisning – Fatte vedtak om spesialundervisning

Ullensaker kommune – Jessheim skole og ressurscenter



Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Ullensaker kommune. Temaet for tilsynet er spesialundervisning. Under dette temaet kontrollerer vi Jessheim skole og ressurscenters praksis når det gjelder å fatte vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven §§ 5-1, 5-3, 5-4, forvaltningsloven §§ 2, 11a, 17, 23, 25, 27 og Barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

Elever med behov for spesialundervisning er gitt rettigheter i opplæringsloven for å sikre at også disse elevene får et godt utbytte av opplæringen. Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket.

I tilsynet har vi sett at kommunen har rutiner for arbeidet med spesialundervisning og maler for blant annet vedtak og innhenting av samtykke til spesialundervisning. Det kommer frem av dokumentasjonen vi har mottatt at skolen fatter vedtak så snart som mulig i alle saker der pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) har utarbeidet sakkyndige vurderinger, og det går frem av vedtakene hvor lenge de varer. Vi har også vurdert at foresatte gis mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før skolen fatter vedtak. Videre ser vi at vedtakene inneholder opplysninger om det er behov for personell med særskilt kompetanse til å gjennomføre spesialundervisningen, samt informasjon om klageadgang.

Tilsynsrapporten vil likevel vise at kommunen ikke oppfyller alle kravene i regelverket som knytter seg til å fatte vedtak om spesialundervisning. Utgangspunktet for all spesialundervisning er sakkyndige vurderinger fra PPT. Når sakkyndige vurderinger er utydelige, vil vedtak om spesialundervisning også bli utydelige (følgefeil). I elevdokumentasjonen ser vi at sakkyndige vurderinger ikke er tilstrekkelig opplyst før skolen fatter vedtak om spesialundervisning. Vi har vurdert at vedtakene ikke er tydelige nok på organisering og omfang av spesialundervisningen, og at vedtakene ikke inneholder forslag til konkrete opplæringsmål for elevene. Vi har også vurdert at vedtakene ikke inneholder en individuell og konkret vurdering av barnets beste.

Regelverksbrudd

Ullensaker kommune må sørge for at Jessheim skole og ressurscenter fatter vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4 andre ledd og forvaltningsloven §§ 2, 11a, 17, 23, 25 og 27.

Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- a. sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning
- b. sørger for at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om antall timer spesialundervisning i fagene
- c. sørger for at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha
- d. sørger for at enkeltvedtakene inneholder tilstrekkelige opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen
- e. tar hensyn til barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning

Status på rapporten og veien videre

Ullensaker kommune mottok den foreløpige tilsynsrapporten 13.05.2023. I tilbakemeldingen fra kommunen datert 07.06.2023, skriver kommunen at de tar rapporten til etterretning og har ingen kommentarer til foreløpig rapport.

Vi fatter nå pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til **01.11.2023**.

Statsforvalteren gjør oppmerksom på at våre konklusjoner bygger på det konkrete kildematerialet som foreligger, og tar utgangspunkt i status på det tidspunktet tilsynsrapporten er datert.

Tilsynsrapporten er avgrenset til tilsynsystema, og er ikke noe uttømmende tilstandsvurdering av skolen øvrige virksomhet.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning.....	5
1.1 Kort om kommunen	5
1.2 Tema for tilsynet	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet	5
2 Fatte vedtak om spesialundervisning	7
3 Statsforvalterens reaksjoner.....	19
4 Kommunen har rett til å klage.....	19
5 Dokumentasjonsgrunnlaget	21

1 Innledning

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

I tilsynet kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Dersom Ullensaker kommune ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

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

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

1.1 Kort om kommunen

Grunnskolen i Ullensaker består av elleve 1.-7. skoler og fire 8.-10. skoler. Jessheim skole og ressurscenter har ca. 500 elever.¹ Ressurscenteret har 25 plasser for elever med store og sammensatte behov. Det følger av tall fra GSI at 52 elever ved skolen har spesialundervisning skoleåret 2022/23.

1.2 Tema for tilsynet

Tema for dette tilsynet er spesialundervisning. Vi har kontrollert følgende undertema:

Fatte vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3, 5-4, forvaltningsloven §§ 2, 11a, 17, 23, 25, 27 og Barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

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 spesialundervisning, og på den måten bidra til økt rettssikkerhet for elevene.

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren åpnet tilsyn med Ullensaker kommune i brev av 22.01.2023. Kommunen ble bedt om å sende dokumentasjon til oss. Vi har fått nødvendig dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

I dette tilsynet har vi benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag. Rektor ble bedt om å fylle ut det digitale egenvurderingsskjemaet i RefLex

¹ <https://www.ullensaker.kommune.no/virksomheter/skolene-i-ullensaker/jessheim-skole-og-ressurscenter/>

og sende inn alle relevante dokumenter til hvert av spørsmålene. I tillegg ble skolen bedt om å sende inn følgende dokumenter fra hver elevmappe til et tilfeldig utvalg elever med vedtak om spesialundervisning:

- siste sakkyndige vurderinger
- enkeltvedtak om spesialundervisning for inneværende skoleår (2022/23)
- dokumentasjon som viser samtykke fra elev/foresatte før vedtak er fattet, dersom dette er skriftliggjort

Skolen ble bedt om å sende inn dokumentasjon fra til sammen ti elever med vedtak om spesialundervisning. Elevene ble valgt ut av Statsforvalteren ut fra en på forhånd tilsendt anonymisert oversikt over alle elever ved skolen som har vedtak om spesialundervisning.

Tilsynet har vært et skriftlig tilsyn der tilsendte dokumenter, inkludert svar i RefLex er grunnlaget for våre vurderinger og konklusjoner. Det har ikke vært gjennomført intervjuer i tilsynet. Statsforvalterens vurderinger og konklusjoner er basert på innsendt dokumentasjon og rektors svar i RefLex.

I denne rapporten presenterer vi våre vurderinger og konklusjoner.

2 Fatte vedtak om spesialundervisning

Rettslig krav 1.1 (RefLex 1.1-1.2)

Innhenter skolen samtykke fra elever over 15 år, og foreldre til elever under 15 år, før skolen fatter vedtak om spesialundervisning?

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

Rettslig grunnlag: Opplæringsloven § 5-4 andre ledd.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor at Jessheim skole og ressurscenter er en barneskole og ikke har noen elever over 15 år. Videre svarer rektor at PPT innhenter samtykke, og at dette samtykket sendes ut samtidig som sakkyndig vurdering.

Vi har bedt om kopi av samtykker fra foreldre til elever under 15 år. I alle sakene er det innhentet samtykke før vedtak er fattet. I åtte av de ti tilfellene er samtykke skrevet under av to foreldre. Etter vår vurdering er det sannsynliggjort at skolen innhenter samtykke fra begge foreldrene til elever under 15 år, før det fattes vedtak om spesialundervisning.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 1.2 (RefLex 1.3-1.4)

Gir skolen eleven og foreldrene mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen fatter enkeltvedtak?

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

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

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor ja på spørsmålet om skolen gir eleven og foreldrene mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen fatter enkeltvedtak. Rektor skriver at samtaler med eleven blir gjennomført av PPT.

I samtlige sakkyndige vurderinger vi har mottatt, er det et eget avsnitt med overskriften «Uttalerett», der foresatte blir informert om at de har rett til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før skolen fatter vedtak. De blir også informert om hvor lang frist de har på seg til å gi en tilbakemelding, dersom de mener at den sakkyndige vurderingen inneholder feil. I alle sakene er det beskrevet at sakkyndig vurdering er gjort kjent av foresatte.

På bakgrunn av opplysninger i sakkyndige vurderinger, mener vi det er sannsynliggjort at kommunen gir elev og foresatte mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før det fattes vedtak om spesialundervisning.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 1.3 (RefLex 1.5-1.6)

Sørger skolen for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning?

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

Rettslig grunnlag: Forvaltningsloven § 17.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor at skolen innhenter flere opplysninger fra PPT ved overgangen mellom barnehage og skole når skolen opplever at det ikke er gjort en vurdering av elevens utbytte av ordinær opplæring. Videre opplyser rektor at sakkyndige vurderinger drøftes i skolens ressursteam. Rektor sier også at enkeltvedtak treffes med varighet for ett skoleår, mens sakkyndig vurdering varer i to-tre år. Nye enkeltvedtak gjøres på bakgrunn av årsrapport.

Alle vedtak henviser til sakkyndige vurderinger. Samtlige vedtak inneholder opplysninger om antall årstimer samlet, og antall årstimer spesialundervisning per fag. Dette gjelder årstimer elevene skal ha med pedagog. I vedtakene kommer det frem at elevene også skal ha mellom 323 og 454 årstimer med assistent. Det kommer imidlertid ikke frem av vedtakene hvor mange årstimer elevene skal ha med assistent i de forskjellige fag/områder. I vedtakene står det for eksempel at elevene, sammen med assistent, skal øve opp ferdigheter i praktiske gjøremål, kommunikasjonsferdigheter eller sosiale ferdigheter. Vi vurderer at øvelser i praktiske ferdigheter bør knyttes opp til fag og årstimer, for eksempel musikk eller mat og helse, som det beskrives i sakkyndige vurderinger at elevene skal ha. Dette begrunner vi med at årstimene med assistent utgjør en stor del av årstimetallet og det bør derfor beskrives tydeligere i vedtakene hvilke fag/områder årstimene med assistent skal brukes til. Dersom skolen mener det er nødvendig og forsvarlig med en viss fleksibilitet i årstimene elevene skal ha med assistent i opplæringen, må det gå klart frem av enkeltvedtaket hva fleksibiliteten består i.²

Når det gjelder organiseringen av spesialundervisningen kommer det frem i alle sakkyndige vurderinger hvordan spesialundervisningen med pedagog skal organiseres. Organiseringen av opplæringen elevene skal ha med assistent, er ikke tydelig nok beskrevet. Elevene har som nevnt over cirka halvparten av årstimene med assistent og det må derfor komme tydeligere frem i vedtakene hvordan årstimene med assistent skal organiseres. Vi ser av vedtakene, at skolen beskriver at det er viktig med stor fleksibilitet knyttet til opplæringen. Imidlertid er det ikke beskrevet hva fleksibiliteten skal bestå av.

² <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialundervisning/Spesialundervisning/Fase-4/7.2/>

Vedtakene inneholder en oversikt over fag/områder elevene skal ha opplæring i. Alle vedtakene beskriver avvik fra læreplanverket i alle fag. Begrunnelsen for avvikene er basert på elevens forutsetninger for læring og fungering. Sakkyndige vurderinger inneholder hovedmål og tiltak for elevenes spesialundervisning i alle fag, men det kommer ikke frem forslag til konkrete kompetansemål/opplæringsmål verken i sakkyndige vurderinger eller vedtak. Kommunen har selv i sin prosedyre for sakkyndig vurdering, under punkt 3.2, skrevet at PPT må vurdere hva som er realistiske opplæringsmål for barnet. Alle elever skal ha forslag på konkrete opplæringsmål i alle fag slik at det kan gjøres en vurdering av elevenes kompetanse etter endt opplæring.

Kompetansen til ansatte som skal utføre spesialundervisningen er i alle vedtak beskrevet ved at kvalifisert pedagog skal utføre spesialundervisningen for fag. Assistenten skal ha årstimer med elevene under ansvar og veiledning av personell med tilstrekkelig fagkompetanse.

På bakgrunn av hva som kommer frem av innsendt dokumentasjon, vurderer Statsforvalteren det er tilstrekkelig gjort rede for kompetansen til personalet som skal utføre spesialundervisningen i sakkyndige vurderinger og vedtak. Når det gjelder omfanget, organiseringen og innholdet i spesialundervisningen, er dette ikke godt nok beskrevet i elevenes sakkyndige vurderinger og vedtak.

Den som fatter vedtak, har et selvstendig ansvar for å vurdere om alle nødvendige opplysninger foreligger før vedtak fattes. Vi mener elevenes rettsikkerhet svekkes når det ikke er tilstrekkelig beskrevet hvilken spesialundervisning elevene skal ha. Oppsummert vurderer vi de sakkyndige vurderingene som for fleksible og utdelige når det gjelder spesialundervisningens omfang, organisering og innhold. Vi anser de sakkyndige vurderingene som mangelfulle og skolen burde derfor bedt PPT om flere opplysninger før vedtakene ble fattet.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 1.4 (RefLex 1.7 – 1.10)

Fatter skolen vedtak så snart som mulig i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering?

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

Skolen skal fatte enkeltvedtak, selv om PPT ikke anbefaler spesialundervisning og dere derfor kommer til at dere ikke skal gi eleven spesialundervisning.

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

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor ja på spørsmålet om skolen alltid fatter vedtak for elever hvis PPT anbefaler spesialundervisning. Rektor viser videre til at dette kommer frem av «Prosedyre for spesialundervisning for elever i grunnskolen».

Under punkt 4.3 i «Prosedyre for spesialundervisning for elever i grunnskolen» står det at enhetsleder skal fatte vedtak om spesialundervisning. For samtlige elever er det utarbeidet sakkyndige vurderinger og det foreligger vedtak for elevene for skoleåret 2022/23.

De sakkyndige vurderingene, som vedtakene bygger på, er i hovedsak utarbeidet i 2021 og 2022. De fleste vedtakene er fattet i juni 2022 og september 2022 og er da gjeldende for skoleåret 2022/23. I de fleste sakene har skolen fattet vedtak innen rimelig tid etter sakkyndig vurdering.

Etter vår vurdering er det sannsynliggjort at skolen fatter vedtak innen rimelig tid.

Når det gjelder spørsmål om skolen fatter vedtak om avslag der sakkyndig vurdering ikke har anbefalt spesialundervisning, svarer rektor ja på dette spørsmålet i RefLex. Vi har ikke sett konkrete eksempler på slike vedtak, men legger til grunn at skolen gjør dette. I «Prosedyre for spesialundervisning for elever i grunnskolen» punkt 5 og 6 bokstav f) er mal for enkeltvedtak om avslag på spesialundervisning nevnt.

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon er det vår vurdering at skolen fatter enkeltvedtak så snart som mulig i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 1.5 (RefLex 1.11)

Inneholder enkeltvedtakene opplysninger om hvor lenge vedtakene varer?

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

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

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor ja på spørsmål om enkeltvedtakene har opplysninger om vedtakets varighet.

I alle vedtakene vi har mottatt, kommer varigheten av vedtakene frem. I alle vedtakene er varigheten for skoleåret 2022/23, det vil si for ett opplæringsår.

Det går frem av vedtakene skolen har sendt inn, at det opplyses om vedtakets varighet.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 1.6 (RefLex 1.12)

Inneholder vedtakene opplysninger om omfanget av spesialundervisningen, det vil si antall timer spesialundervisning samlet og i hvert av fagene?

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

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

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor ja på spørsmålet om vedtakene inneholder opplysninger om hvor mange timer spesialundervisning elevene skal ha.

I kommunens mal for vedtak er omfang et eget punkt der skolen skal beskrive antall årstimer med spesialundervisning samlet og innen hvert fagområde. Alle vedtakene vi har blitt tilsendt inneholder opplysninger om antall timer spesialundervisning med pedagog, samlet og i hvert av fagene.

Når det gjelder spesialundervisningen som skal gis av assistent, kommer det frem av vedtakene at elevene skal ha mellom 323-454 årstimer med assistent. Det kommer imidlertid ikke frem hvor mange årstimer elevene skal ha med assistent i hvert av fagene/områdene. I flertallet av de sakkyndige vurderingene uttaler PPT at assistenten skal brukes i de timene hvor spesialpedagogen ikke er til stede, men det kommer ikke tydelig frem hvilke fag det gjelder, og hvor mange timer med assistent eleven skal ha i hvert av disse fagene.

Vi mener at når spesialundervisningen med assistent utgjør en så stor del av årstimetallet, bør det beskrives tydeligere i vedtakene hvilke fag/områder årstimene med assistent skal brukes til. Som tidligere nevnt, bør skolen, dersom den mener det er nødvendig og forsvarlig med en viss fleksibilitet i årstimene elevene skal ha med assistent i opplæringen, gi en tydelig beskrivelse i vedtaket av hva fleksibiliteten består i.

Vår samlede vurdering er at skolen ikke har gitt en tydelig nok beskrivelse av omfanget av spesialundervisning i hvert av fagene.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 1.7 (RefLex 1.13-1.15)

Inneholder vedtakene opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha?

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

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

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

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

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

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

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor at vedtakene inneholder opplysninger om hvilke fag eller områder eleven skal få spesialundervisning i. Videre svarer rektor at vedtakene inneholder opplysninger om avvik fra ordinære læreplaner. Når det gjelder om vedtakene inneholder opplysninger om hvilke konkrete kompetansemål elevene skal nå, svarer rektor nei på dette spørsmålet.

Alle vedtak henviser til sakkyndige vurderinger når det gjelder innholdet av elevenes spesialundervisning.

Inneholder vedtakene opplysninger om fag/områder elevene skal ha spesialundervisning i?

Alle vedtakene inneholder opplysninger om fag/områder elevene skal ha opplæring i. De sakkyndige vurderingene har en inndeling av hvert fag med hovedmål og tiltak.

Inneholder vedtakene opplysninger om avvik som skal gjøres fra læreplanverket?

For alle elevene beskriver vedtakene avvik fra både fag og kompetansemål for trinn. Avvik i sakkyndige vurderinger begrunnes i elevenes læring og fungering. Det er beskrevet i alle sakkyndige vurderinger at elevene skal jobbe med mål fra den overordnede delen av læreplanen, fag som sosial kompetanse og ADL-ferdigheter.

Inneholder vedtakene konkrete kompetansemål?

Elevenes sakkyndige vurderinger inneholder et eller flere hovedmål med tiltak for det enkelte fag. De sakkyndige vurderingene inneholder derimot ikke forslag til kompetansemål eller opplæringsmål for noen av elevene. For enkelte elever beskrives det at elevene skal jobbe med mål under 1.- 2. trinn. Beskrivelsen er for utydelig og det kommer ikke frem hvilke individuelle opplæringsmål elevene skal jobbe med. For elevene som skal jobbe med mål for lavere årstrinn,

må sakkyndig vurdering inneholde forslag til konkrete kompetansemål.³ Vi begrunner dette med at den sakkyndige vurderingen skal være så tydelig og klar at skolen ikke skal være i tvil om hvilken opplæring eleven skal ha.

For to elever (5 og 19) har PPT anbefalt at elevene skal ha fritak fra opplæringsplikten.⁴ Dette gjelder for flere fag og begrunnes i elevenes funksjonsnivå. For begge elevene anbefaler PPT bortvalg av fag og tilvalg av andre fag som sosial kompetanse og ADL-trening. Statsforvalteren vurderer at PPT baserer seg på feil hjemmel når de anbefaler fritak fra opplæringsplikten. Fritak fra opplæringsplikten brukes i tilfeller der elever for eksempel er syke og ikke kan møte opp på skolen, enten hele eller deler av skoletiden. Fritak fra opplæringsplikten krever et vedtak og foresatte må samtykke til dette. Vi kan ikke se av dokumentasjonen vi har mottatt at det følger med vedtak om fritak fra opplæringsplikten. PPT kan derimot anbefale avvik fra hele fag eller deler av fag. I denne sammenhengen er det da viktig at dette er godt faglig begrunnet i sakkyndig vurdering. Mål i sosial kompetanse og ADL-trening kan hentes fra den overordnede delen av læreplanverket og vi mener derfor at det ikke er riktig med fritak fra opplæringsplikten så lenge elevene får opplæring i fullt årstimetall.⁵

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

Vår vurdering er at vedtakene sammenholdt med de sakkyndige vurderingene viser innholdet i opplæringen, det vil si hvilke fag/områder elevene skal ha spesialundervisning i. Vedtakene viser til sakkyndige vurderinger som beskriver avvikene elevene skal ha fra læreplanverket. Sakkyndige vurderinger viser hovedmål og tiltak for hvert av fagene, men viser ikke forslag til konkrete kompetansemål/opplæringsmål for elevenes spesialundervisning. Vedtakene beskriver heller ikke kompetansemål eller opplæringsmål for elevene.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 1.8 (RefLex 1.16)

Inneholder vedtakene opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen?

³ Jf. opplæringsloven § 5-3

⁴ jf. opplæringsloven § 2-1 fjerde ledd

⁵ <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Elever-med-sarskilte-behov/retten-til-grunnskoleopplaring-for-elever-som-er-langvarig-syke/>

Vedtaket skal vise hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen, det vil si om eleven skal få spesialundervisningen i klassen, i grupper, som eneundervisning eller på en alternativ opplæringsarena. Dere må få frem hvor mye tid eleven skal bruke på de ulike organisatoriske løsningene. Hvis det fremgår klart av den sakkyndige vurderingen hva PPT anbefaler, kan vedtaket vise til den sakkyndige vurderingen.

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

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor ja på spørsmålet om vedtakene inneholder opplysninger om hvordan skolen skal organisere undervisningen.

I beskrivelsen av undervisningens organisering kan det i vedtaket vises til sakkyndig vurdering, men det forutsetter da at den sakkyndige vurderingen er konkret i beskrivelsen av hvordan spesialundervisningen skal organiseres. I og med at alle vedtakene vi har mottatt henviser til sakkyndige vurderinger, gjør vi vår vurdering av organiseringen basert på det som står i de sakkyndige vurderingene.

Det er tydelig beskrevet i de sakkyndige vurderingene hvordan årstimene med pedagog skal organiseres i fag, herunder organisering i klasserommet, som eneundervisning, eller i gruppe. Det kommer imidlertid ikke godt nok frem hvordan årstimene elevene skal ha med assistent skal organiseres. I sakkyndig vurdering kan det stå at eleven har behov for tett oppfølging av voksen hele dagen, både som hjelp med praktiske gjøremål og som støtte i opplærings situasjonen.

Etter en samlet vurdering anser Statsforvalteren at vedtakene ikke er tydelige nok når det gjelder hvordan spesialundervisningen med assistent skal organiseres i de ulike fagene.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 1.9 (RefLex 1.17)

Inneholder vedtakene opplysninger om det er behov for personer med særskilt kompetanse til å gjennomføre spesialundervisningen

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

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

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

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor ja på spørsmålet om vedtakene inneholder opplysninger om det er behov for personer med særskilt kompetanse til å gjennomføre spesialundervisningen.

Vedtakene vi har mottatt bekrefter rektors svar, og opplyser i alle tilfeller om hvor mange timer av spesialundervisningen som skal gis av henholdsvis «kvalifisert pedagog» og «assistent».

Vi legger til grunn at vedtakene inneholder opplysninger om hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 1.10 (RefLex 1.18)

Begrunner skolen vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen, ved å vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen?

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

Rettslig grunnlag: Opplæringsloven § 5-3 fjerde ledd.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor ja på spørsmålet om skolen begrunner vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen, ved å vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

I vår gjennomgang av dokumentasjonen ser vi at vedtak og sakkyndige vurderinger samsvarer.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 1.11 (RefLex 1.19)

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

Skolen skal vurdere hva som er til barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning, og vurderingen skal fremgå av vedtaket, jf. opplæringsloven § 5-4 andre og tredje ledd og barnekonvensjonens artikkel 3. Vurderingen må gjøres både når skolen tar stilling til omfang,

innhold og organisering av spesialundervisningen, samt kompetansen til de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha. Dette samme gjelder også når PPT utarbeider sakkyndig vurdering.

Barnets beste er en rettighet, et generelt prinsipp og en saksbehandlingsregel. Skolen må i vedtaket vise hva som har vært ansett å være til barnets beste, hvilke kriterier dette er basert på og hvordan barnets interesser har blitt veid opp mot andre hensyn.

Skolen 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 beste er et tungtveiende hensyn, og det skal mye til for å sette det til side. PPT og skolen må forklare hvordan barnets beste er undersøkt. Det vil si hvordan PPT og skolen har kommet frem til hva som vurderes som det beste for barnet. Her må det også komme frem om og hvordan barnet er hørt, og synspunktene skal tillegges behørig vekt i samsvar med elevens alder og modenhet.

Rettslig grunnlag: Barnekonvensjonen artikkel 3 og 12, Grunnloven § 104.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor ja på spørsmålet om skolen tar stilling til hva som er elevens beste, når skolen fattet vedtak om spesialundervisning. Videre uttaler rektor at skolen foretar en vurdering av barnets beste i hver sak, men at dette ikke fremkommer tydelig i enkeltvedtaket. Det samme gjelder for sakkyndig vurdering, slik skolen oppfatter det. Rektor understreker at både PPT og skole snakker med barnet under utarbeidelsen av sakkyndig vurdering og før enkeltvedtak blir fattet.

Barn har rett til å bli hørt i saker som gjelder dem. Å undersøke hva som er barnets syn, er nødvendig for å kunne vurdere hva som er barnets beste. Etter gjennomgang av innsendte saker, har vi forståelse for at det kan være utfordrende, og muligens ikke alltid hensiktsmessig eller gjennomførbart, å høre elevene direkte. I slike tilfeller kan barnets synspunkter komme frem gjennom for eksempel foreldrene, som barnets mest naturlige representanter. I skolens vedtak kommer det derimot ikke frem om elevene, enten direkte eller gjennom foresatte, har blitt hørt i saken og hva som er deres synspunkter på opplæringstilbudet de mottar. Vi vurderer at det ikke er tilstrekkelig å vise til at skolen snakker med barnet innen enkeltvedtaket fattes, når elevens synspunkter ikke kommer frem i vedtaket. Vi vurderer det derfor som en saksbehandlingsfeil at det ikke kommer frem av vedtakene at elevene er hørt.

Når det gjelder barnets rett til å bli hørt i sakkyndige vurderinger, blir det i samtlige sakkyndige vurderinger informert om at elevens stemme har blitt ivaretatt. Alle de sakkyndige vurderingene inneholder informasjon fra samtale med foresatte. I enkelte sakkyndige vurderinger kommer også elevens egen stemme frem etter PPT`s samtale med eleven. I ett tilfelle (3) har PPT forsøkt å innhente elevens stemme ved å ta i bruk kommunikasjonsverktøyet som barnet trenger for å kunne gi uttrykk for sine synspunkter, noe vi vurderer som svært positivt. Imidlertid er vår totalvurdering at PPT ikke uttaler seg konkret nok om *hvordan* elevens/foresattes synspunkter har blitt vektlagt. Det kommer med andre ord ikke frem hvilken vekt PPT har tillagt barnets synspunkter, enten direkte eller gjennom foresatte.

Når det gjelder vurderingen av barnets beste i de sakkyndige vurderingene, blir følgende setning uttalt: «*Etter en helhetlig vurdering og jf. Barnekonvensjonen artikkel 3 vurderer PP-tjenesten at denne tilrådingen er til barnets beste for at spesialundervisningen skal være forsvarlig*». I enkelte sakkyndige vurderinger (3, 9, 11, 19, 28) kommer det i tillegg frem uttalelser som «*vurderingen er gjort av hensyn til elevens beste*» og «*... det er tatt hensyn til elevens beste*». Statsforvalteren vurderer imidlertid at det ikke tilstrekkelig å fastslå at en sakkyndig vurdering er gjort av hensynet til barnets beste, når det ikke kommer frem hvilke momenter som har dannet grunnlaget for vurderingen av barnets beste, og hvordan disse momentene har blitt vektet i den enkelte sak.

På bakgrunn av det som kommer frem av innsendt dokumentasjon, konkluderer Statsforvalteren med at hensynet til barnets beste ikke er tilstrekkelig redegjort for i skolens vedtak.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 1.12 (RefLex 1.20-1.23)

Inneholder enkeltvedtakene informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til skolen?

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

Rettslig grunnlag: Forvaltningsloven § 27 tredje ledd

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor ja på spørsmål om enkeltvedtakene inneholder informasjon om det er klagerett, hva som er klagefristen, hva som er klageinstansen og at klagen skal sendes til skolen.

Både malen for enkeltvedtak og samtlige vedtak vi har fått tilsendt opplyser om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 1.13 (RefLex 1.24)

Inneholder enkeltvedtakene, eller oversendelsen av enkeltvedtakene, informasjon om retten til å se sakens dokumenter?

Enkeltvedtaket skal informere om retten til å se sakens dokumenter.

Rettslig grunnlag: Forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Statsforvalterens undersøkelser og vurderinger

I skolens egenvurdering svarer rektor ja på spørsmål om enkeltvedtakene inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Det går frem av alle vedtakene vi har fått tilsendt, at skolen informerer om retten til å se sakens dokumenter.

Statsforvalterens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt

3 Statsforvalterens reaksjoner

3.1 Pålegg om retting

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

Fatte vedtak om spesialundervisning:

Ullensaker kommune må sørge for at Jessheim skole og ressurscenter fatter vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4 andre ledd og forvaltningsloven §§ 2, 11a, 17, 23, 25 og 27.

Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- a) sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning
- b) sørger for at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om antall timer spesialundervisning i fagene
- c) sørger for at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha
- d) sørger for at enkeltvedtakene inneholder tilstrekkelige opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen
- e) tar hensyn til barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning

3.2 Oppfølging av påleggene

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

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

4 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, 13.06.2023

Ann-Mari Siiri Halvorsen

Anna Asbjørnsen Berg

Kristin Sæbø Ekman

5 Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

1. Dokumentasjon som gjelder elever

- anonymisert oversikt over elever på skolen med vedtak om spesialundervisning skoleåret 2022/23

Følgende dokumentasjon ble innhentet for totalt ti elever ved Jessheim skole og ressurscenter:

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

2. Øvrig dokumentasjon

- rektors svar i RefLex
- Prosedyre for spesialundervisning for elever i grunnskolen
- Prosedyre for sakkyndig vurdering for barn i førskolealder og elever i grunnskolen

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN

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

