



Fylkesmannen i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmarkku fylkkamánni
Tromssan ja Finmarkun maaherra*

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Skolens arbeid med
spesialundervisning

Gáivuona suohkan / Kåfjord kommune

Olderdalen skole – Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	3
2. Om tilsynet med Gáivuona suohkan / Kåfjord kommune – Olderdalen skole	3
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler	3
2.2 Tema og formål for tilsynet – Skolens arbeid med spesialundervisning	3
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet	4
3. Hva er kontrollert i tilsynet.....	4
3.1 Skolens arbeid med å fatte vedtak om spesialundervisning	4
3.2 Planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen	9
3.3 Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) sitt arbeid med å utarbeide sakkyndige vurderinger og hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen	15
4. Frist for retting av lovbrudd	25

1. Innledning

Fylkesmannen gjennomfører i perioden 2018-2022 felles nasjonalt tilsyn (FNT) med ulike tema. I dette tilsynet undersøker vi hvordan kommunen med skolene Manndalen og Olderdalen, samt kommunens pedagogisk-psykologisk tjeneste, følger opp spesialundervisningen som beskrevet i opplæringsloven kapittel 5.

Tilsynstemaet spesialundervisning er delt inn i tre undertema: «Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) sitt arbeid med å utarbeide sakkyndige vurderinger og hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen», «fatte vedtak om spesialundervisning» og «planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen».

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Kommunen er derfor adressat for denne foreløpige tilsynsrapporten, også for eventuelle lovbrudd som avdekkes på skole-/PPT-nivå.

Tilsynet har avdekket 3 lovbrudd hos skolen og 2 lovbrudd hos PPT. Dersom kommunen og skolen ikke følger regelverket kan vi pålegge retting etter at kommunen har fått en frist til å rette. Vi viser til kapittel 4 for nærmere detaljer om fristen og den videre fremdriften i tilsynet.

2. Om tilsynet med Gáivuona suohkan / Kåfjord kommune – Olderdalen skole

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovlighetstilsyn jf. kommuneloven § 60 b.

Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som lovbrudd, uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

2.2 Tema og formål for tilsynet – Skolens arbeid med spesialundervisning

Tema for tilsynet er spesialundervisning. Det rettslige utgangspunktet for tilsynet er delt inn i tre hovedkategorier:

1. Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) sitt arbeid med å utarbeide sakkyndige vurderinger og hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen
2. Skolenes arbeid med å fatte vedtak om spesialundervisning og skoleeiers system knyttet til dette
3. Skolenes arbeid med å planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen og skoleeiers system knyttet til dette

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

2.2.2 Kommunens ansvar

Det er kommunen som skoleeier som må sørge for at skoleledelsen ved hver enkelt skole oppfyller kravene og pliktene i loven, og at de tilbyr de tjenester og aktiviteter som loven omhandler.

Oppfyllelsen av elevenes rett til spesialundervisning skjer på skolen. Det er skoleledelsen og de ansatte som i det daglige må arbeide for at denne sentrale rettigheten for elever som har behov for det, blir oppfylt.

Kommunen som skoleeier er likevel øverste ansvarlige for at pliktene i opplæringsloven kapittel 5 blir oppfylt. Dette innebærer at selv om det i tilsynet har vært undersøkt handlinger som skjer i skolen, så er det kommunen som er ansvarlig for oppfyllelse av elevenes rettigheter og som derfor er adressat for eventuelle pålegg om retting i samsvar med opplæringsloven § 14-1 tredje ledd.

Vi presiserer at tilsynsrapporten ikke gir en helhetsvurdering av skoleeier og skolen. Rapporten omhandler kun resultatet fra tilsynet som er gjennomført på det temaet som er valgt for dette tilsynet.

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Gáivuona suohkan / Kåfjord kommune ble åpnet gjennom brev av 13.7.2018. Tilsynet er gjennomført ved å hente inn og vurdere kommunens redegjørelser og dokumentasjon, herunder gjennomgang av kommunens egenrevisninger i RefLex, innsendte rutiner og eksempler på enkeltvedtak, sakkyndige vurderinger og individuelle opplæringsplaner (IOPer). I tillegg har vi gjennomført intervjuer med skoleeier, skoleledelsen, lærere og elever/foresatte.

2.3.1 Gangen i tilsynet

- Varsel av 13.7.2018 om tilsyn med pålegg om å sende inn redegjørelse og dokumentasjon fra skolen
- Mottak av dokumentasjon og redegjørelse fra skolen og kommunen
- Intervju og samtaler 25.9.2018
- Varsel om vedtak og foreløpig rapport 27.11.2018
- Sluttmøte 27.11.2018

3. Hva er kontrollert i tilsynet

3.1 Skolens arbeid med å fatte vedtak om spesialundervisning

3.1.1 Rettslig krav

Eleven og foreldrene skal få uttale seg om den sakkyndige vurderingen før det treffes vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 andre og tredje ledd.

At skolen må undersøke hva som er elevens syn på innholdet i den sakkyndige vurderingen før den treffer vedtak om spesialundervisning fremgår også av FNs barnekonvensjon artikkel 12.

Elever over 15 år og foreldrene til elever under 15 år, må gi sitt samtykke før dere kan fatte vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd. Dersom eleven eller foreldrene har samtykket til spesialundervisning, skal dere fatte et skriftlig enkeltvedtak etter at PPT har gjort en sakkyndig vurdering, jf. opplæringsloven § 5-1 første ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2 og 23.

Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om varigheten av den innvilgede spesialundervisningen, jf. opplæringsloven § 5-1 første ledd og forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25. Enkeltvedtaket kan ikke ha lengre varighet enn den sakkyndige vurderingen vedtaket bygger på. Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om

spesialundervisningen. Vedtaket skal vise antall timer med spesialundervisning samlet og i de aktuelle fagene, hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke, om det skal være avvik fra læreplanene, hvordan dere skal organisere spesialundervisningen, og hvilken kompetanse personalet skal ha, jf. opplæringsloven § 5-1, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25.

Skolen skal vurdere hva som er til elevens beste når den tar stilling til hvilket omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, og hvilken kompetanse de som skal gjennomføre opplæringen skal ha, jf. Barnekonvensjonen artikkel 3.

Å innhente elevens syn på spesialundervisningen er avgjørende når dere vurderer hva som er til elevens beste. Vi viser i denne forbindelse til FNs barnekomité's generelle kommentar til barnekonvensjonens artikkel 3 om barnets beste. I kommentaren skriver barnekomitéen at en vurdering av barnets beste forutsetter at barnet har fått oppfylt sin rett til å uttrykke sine synspunkter fritt og behørig, og at passende vekt må bli gitt til synspunktene deres i alle forhold som berører barnet. Komitéen presiserer at det er en uløselig forbindelse mellom artikkel 3 om barnets beste og artikkel 12 om barnets rett til å bli hørt. Barnekomitéen uttaler:

De to artiklene har komplementære roller: den første tar sikte på å realisere barnets beste, og den andre bestemmer metodikk for at synspunktene til barnet eller barna skal bli hørt og inkluderes i alle forhold som vedrører barnet, herunder vurderingen av hans eller hennes beste. Artikkel 3, paragraf 1 kan ikke anvendes riktig dersom kravene i artikkel 12 ikke er oppfylt.

Det vi her skriver om **barnets beste og retten til å bli hørt**, vil gjøre seg gjeldende også for våre **senere vurderinger i denne tilsynsrapporten**. Det er dessuten gjeldende generelt for alle forhold hvor skole og PPT utfører handlinger som vedrører barn.

Dersom skolen fatter vedtak som avviker fra anbefalingen i den sakkyndige vurderingen, må dere få frem hvorfor dere vurderer at eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-3 fjerde ledd. Skolen må også vurdere hva som er til elevens beste når den treffer vedtak som fraviker anbefalingene i sakkyndig vurdering, jf. Barnekonvensjonen artikkel 3.

Skolen skal fatte vedtak om spesialundervisning uten ugrunnet opphold, så snart det foreligger en sakkyndig vurdering og saken er tilstrekkelig utredet, jf. forvaltningsloven § 11a.

Vedtaket om spesialundervisning skal oppfylle kravene til enkeltvedtak i forvaltningsloven. Det vil si at vedtaket skal:

- vise hvilke lovbestemmelser avgjørelsen bygger på
- være hjemlet i lov og vedtakene må derfor inneholde en henvisning til opplæringsloven § 5-1, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.
- vise hvilke faktiske forhold som er grunnlaget for vedtaket
- vise hvilke vansker eleven har eller eventuelt hvilke andre grunner det er til at det ordinære opplæringstilbudet ikke er tilstrekkelig, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25
- inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og hvor klagen skal sendes, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd
- inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter

Vi viser også til Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning.

Vi gjør også noe mer utførlig rede for de rettslige kravene i våre vurderinger i neste avsnitt.

3.1.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Når det gjelder elevers og foreldres samtykke til å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning, har skolen og kommunen fremlagt kommunens mal for slikt samtykke. I egenvurdering i Reflex og under intervjuer kom det frem at skolen innhenter samtykke fra foreldre. Dette skjer både skriftlig og gjennom samtaler i førhenvisningsmøte. Det fremkom samtidig at skolen ikke har rutine for å innhente samtykke fra elever over 15 år. Kommunens mal for innhenting av samtykke ivaretar heller ikke dette.

Vi finner etter dette at skolen ikke oppfyller lovens krav om å innhente samtykke fra elever over 15 år før skolen treffer enkeltvedtak om spesialundervisning. Vi presiserer likevel at skolen innhenter samtykke fra foreldre.

Fylkesmannen vil understreke at det ikke er formkrav til hvordan et samtykke skal innhentes og det er derfor tilstrekkelig at det innhentes muntlig i for eksempel møtet med PPT etter at sakkyndig vurdering er ferdig skrevet. I den grad det skulle være tvil om hvorvidt samtykke er gitt eller ikke, kan skolen med fordel ta inn en egen rubrikk for samtykke til at skolen treffer enkeltvedtak samtidig som den får samtykke til å henvise til PPT for sakkyndig vurdering. Et slikt samtykke vil alltid kunne trekkes tilbake fra de foresatte. For eksempel dersom de skulle bli av en annen oppfatning etter at sakkyndig vurdering foreligger.

Vi finner at det er sannsynliggjort at skolen lar foresatte få uttale seg om den sakkyndige vurderingen før den treffer vedtak om spesialundervisning. Dette pleier å skje i et møte hvor PPT og skolen gjennomgår den sakkyndige vurderingen. Olderdalen skole skriver i egenvurdering i Reflex at elevene ikke blir invitert inn til det nevnte møtet, men at de «kan delta på møte med PPT ved gjennomgang av sakkyndig vurdering». Skolen har også skrevet at den har et forbedringspotensial på dette punktet. At elevene ikke rutinemessig høres om innholdet i de sakkyndige vurderingene ble bekreftet i intervjuene med både skolen og PPT.

Det følger av opplæringsloven § 5-4 siste ledd at opplæringstilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med foreldre og elev, og at det skal legges stor vekt på deres syn. Fylkesmannen vil også vise til FNs barnekonvensjon artikkel 12 som gir alle barn en rett til å bli hørt i forhold som angår dem. Videre skal barnets beste være et grunnleggende hensyn i saker som gjelder barn, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3. For at skolen skal kunne vurdere hva som er best for barnet, er det nødvendig å undersøke hva som er barnets syn på saken. Vi peker også på at forvaltningsloven § 17 sier at en sak skal opplyses så godt som mulig før enkeltvedtak treffes.

Olderdalen skole skriver i egenvurdering i Reflex at skolen ikke har hatt praksis på å gjennomgå sakkyndig vurdering med elevene, eller å innhente deres synspunkter før skolen treffer enkeltvedtak. Dette ble også bekreftet i intervjuene. Vi presiserer at skolen må innhente den enkelte elevs synspunkter før skolen treffer enkeltvedtak.

Elevenes synspunkter er viktige å få frem når skolen skal ta stilling til hvilket opplæringstilbud eleven skal tilbys i form av spesialundervisning, særlig de deler som gjelder innhold og organisering av spesialundervisningen. **Vi finner etter dette at skolen ikke lar elevene få uttale seg til innholdet i sakkyndig vurdering før skolen treffer enkeltvedtak, jf. barnekonvensjonen artikkel 12 og opplæringsloven § 5-4 siste ledd. Vi presiserer likevel at skolen lar elevenes foresatte uttale seg.**

Skolen skal sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning, jf. forvaltningsloven § 17. Dette innebærer særlig at skolen må vurdere om den sakkyndige vurderingen gir tilstrekkelig grunnlag for å treffe vedtak i

den enkelte saken. I intervjuene fikk vi inntrykk av at skolen innhenter ytterligere opplysninger fra PPT dersom den sakkyndige vurderingen fremstår som uklar på enkelte punkter, og vi fikk opplyst at skolen bruker oppdatert informasjon om eleven når den treffer vedtak. For eksempel at skolen legger vekt på det som fremgår av siste årsrapport.

Samtidig ser vi at de sakkyndige vurderingene i noen tilfeller er mangelfulle. For eksempel angir de sakkyndige vurderingene ikke antall timer spesialundervisning per fag/område. I stedet angir de et totaltimetall, som det så blir opp til skolen å fordele på de forskjellige fagene. Dette er ikke tilstrekkelig fordi den sakkyndige vurderingen skal utgreie og tilråde hvor mange timer spesialundervisning en elev skal ha i det enkelte fag.

Ut fra dette legger vi til grunn at skolen innhenter tilleggsopplysninger når skolen selv vurderer at det er nødvendig. Men vi mener skolen har en feil lovforståelse, vedrørende presisering av omfang av tildelt spesialundervisning, som har ført til at den ikke utreder sakene i tilstrekkelig grad.

Vi viser videre til vår drøftelse foran hvor vi ikke kunne finne at elevene blir hørt før skolen treffer enkeltvedtak. Høring av eleven er en sentral del av utredningen av saken og når dette ikke skjer, vil kravet om utredning ikke være oppfylt. **Vi finner etter dette at skolen ikke utreder sakene tilstrekkelig før den treffer enkeltvedtak om spesialundervisning.**

I egenvurdering i Reflex og i intervju opplyste skolens ledelse at skolen ikke har truffet vedtak når PPT ikke har tilrådd at elever innvilges spesialundervisning. Fylkesmannen presiserer at skolen alltid skal treffe enkeltvedtak når PPT har utarbeidet en sakkyndig vurdering, forutsatt at eleven over 15 år/foreldre har samtykket til enkeltvedtak. Dette har stor betydning for rettssikkerheten til eleven/de foresatte, fordi de med et enkeltvedtak får avklart hvilke rettigheter de har – eventuelt ikke har – og de får dermed også anledning til å få en overprøving av skolens vedtak gjennom klageordningen. **Ut fra opplysningene fra skolen finner vi at skolen ikke alltid treffer enkeltvedtak når det foreligger sakkyndig vurdering.**

Når det gjelder det nærmere krav til innhold i enkeltvedtakene, finner Fylkesmannen at **de innsendte enkeltvedtak alle inneholder vedtakenes varighet og vi ser at vedtakene ikke har lengre varighet enn tilhørende sakkyndige vurderinger.**

Videre skal enkeltvedtakene inneholde opplysninger om spesialundervisningen når det gjelder omfang, innhold, organisering og kompetanse hos personellet. Dette vil vi vurdere i de følgende avsnittene.

Når det gjelder omfang, skal timer med innvilget spesialundervisning oppgis samlet og spesifisert for hvert av de aktuelle fagene. Enkeltvedtakene fra Olderdalen viser samlet antall timer til spesialundervisning, men det kommer ikke frem hvordan timene skal fordeles på fagene. Fordeling av timer fremkommer først i de individuelle opplæringsplanene. Vi oppfatter at dette i noen tilfeller er en følgefeil av at dette heller ikke er spesifisert i de sakkyndige vurderingene. Sakkyndige vurderinger skal være tydelige og gi en konkret anbefaling til skolen.

Fylkesmannen understreker at enkeltvedtak om spesialundervisning skal ta stilling til timefordeling i hvert enkelt fag det innvilges spesialundervisning, ikke kun angi samlet antall årstimer med spesialundervisning. Det er vedtaksmyndigheten (her skolen v/ rektor) som er ansvarlig for at saken er tilstrekkelig utredet før den treffer vedtak. Dersom den sakkyndige vurderingen er uklar, må rektor sende saken tilbake til PPT for å få nødvendige presiseringer, se også det vi skriver foran om krav til utredning av sak jf. forvaltningsloven § 17. **Vi finner etter dette at skolens enkeltvedtak ikke inneholder tilstrekkelige opplysninger om omfang av innvilget spesialundervisning.**

Enkeltvedtakene skal gi opplysninger om den innvilgede spesialundervisningens innhold. Vi finner at de innsendte enkeltvedtakene alle gir informasjon om hvilke fag eleven er innvilget spesialundervisning i. Videre er hovedregelen at alle elever, også de som har spesialundervisning, skal følge læreplanverket for Kunnskapsløftet (LK06), både læreplanen for fag og fag- og timefordelingen. Både bortvalg av kompetansemål og jobbing etter kompetansemål på lavere trinn er å anse som avvik. Eventuelle avvik skal komme tydelig frem av enkeltvedtaket som en del av spesialundervisningens innhold. **Vi kan ikke finne at de innsendte enkeltvedtakene er tydelige på når det skal gjøres avvik fra de ordinære læreplanmålene. Vi kan heller ikke finne at vedtakene opplyser hvilke konkrete kompetansemål elevene skal nå.**

Videre skal enkeltvedtakene opplyse hvordan spesialundervisningen skal organiseres for den aktuelle eleven. **Ut fra en gjennomgang av de innsendte vedtakene finner vi at enkeltvedtakene oppfyller kravet om å informere om hvordan spesialundervisningen skal være organisert for den enkelte elev.**

Når det gjelder kompetanse hos personell som skal gjennomføre opplæringen, finner vi at vedtakene inneholder informasjon om dette. Vi finner at det fremkommer av de innsendte vedtakene om det er pedagog og/eller assistent som skal stå for gjennomføringen av spesialundervisningen. **Vi finner etter dette at enkeltvedtakene oppfyller kravet om å informere om hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisning skal ha.**

Dersom enkeltvedtak ikke er i samsvar med tilrådingen i den sakkyndige vurderingen skal skolen vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen som gis, jf. opplæringsloven § 5-3 fjerde ledd. Det er med andre ord et særskilt krav til begrunnelse i saker om spesialundervisning, i tilfeller hvor skolen fraviker tilrådingen i sakkyndig vurdering. Vi fant i ett tilfelle at sakkyndig vurdering tilrådet én klokke time per uke til individuelle samtaler mellom elev og pedagog. Dette var ikke tatt med i enkeltvedtaket og det ble ikke begrunnet fra skolens side. Selv om dette er et enkeltstående funn, er det et alvorlig avvik fra sakkyndig vurdering og **vi finner ut fra dette at skolen ikke har oppfylt lovens krav til særskilt begrunnelse når sakkyndig vurdering fravikes.**

Fylkesmannen har i våre vurderinger foran kommet til at skolen oppfyller flere av lovkravene til innhold i enkeltvedtak om spesialundervisning. Som det fremgår foran ser vi at enkeltvedtakene rent faktisk inneholder opplysninger om spesialundervisningens innhold, omfang, organisering og kompetanse hos personell. Det er samtidig slik at når skolen gjør de nødvendige vurderingene for å fastsette de nevnte «størrelsene», må saken være tilstrekkelig utredet. Vi skriver også foran at en sentral del av utredningen består i å høre eleven om dennes synspunkter på hvordan opplæringstilbudet bør være.

Grunnlaget for å fastsette de nevnte delene av innholdet i vedtaket blir mangelfullt når elevene ikke er hørt. Derfor konkluderte vi også foran med at sakene ikke blir tilstrekkelig utredet når elevene ikke blir hørt. Manglende høring av elevene fører også til at skolen ikke får et tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til hva som er best for den konkrete eleven i det hvert enkelt tilfelle. **Vi kan etter dette ikke finne at skolen tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning.**

Vi kommer tilbake til viktigheten av at elevene høres i punkt 3.2.2 i denne rapporten, hvor vi vurderer skolens praksis ved utarbeidelse av årsrapporter.

Videre skal vedtak om spesialundervisning, som alle enkeltvedtak skolen treffer, oppfylle kravene til enkeltvedtak i forvaltningsloven kapittel IV-VI. Vi har kontrollert om vedtakene oppfyller lovkravene i forvaltningsloven § 25 og § 28 tredje ledd, det vil si at

vedtakene inneholder en begrunnelse hvor lovbestemmelser avgjørelsen bygger på og de faktiske forhold vedtaket bygger på fremgår. Videre at vedtakene blant annet inneholder informasjon om klageadgang og retten til å se sakens dokumenter. Det kommer frem av de innsendte enkeltvedtakene fra Olderdalen skole, at de uten unntak inneholder rettslig grunnlag, informasjon om klageadgang og retten til å se sakens dokumenter. Vi finner også at enkeltvedtakene redegjør for de faktiske forholdene som ligger til grunn for elevens behov. **Vi finner etter dette at vedtakene har et innhold som tilfredsstillende kravene i forvaltningsloven §§ 25 og 27 tredje ledd.**

Fylkesmannen fant gjennom intervjuer og de innsendte enkeltvedtakene om spesialundervisning at det er sannsynliggjort at skolen fatter enkeltvedtak snarest mulig etter at PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering. Skoleledelsen opplyste under intervjuer at skolens målsetting er at alle vedtak skal være truffet til skolestart, men at de ikke lykkes fullt ut med dette. Fylkesmannen vil bemerke at enkeltvedtakene vi mottok ikke var datofestet. Vi anmoder om at skolen retter dette i fremtidige vedtak, da vi mener det ikke er i samsvar med god forvaltningsskikk ikke å datere enkeltvedtak.

3.1.3 Fylkesmannens konklusjon

Olderdalen skole oppfyller ikke forvaltningslovens og opplæringslovens krav til innhold i enkeltvedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 og Barnekonvensjonen artikkel 12, opplæringsloven § 5-1 første ledd og FNs barnekonvensjonen artikkel 3.

3.2 Planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen

3.2.1 Rettslig krav

Planlegge spesialundervisningen:

Etter at vedtak om spesialundervisning er truffet skal skolen snarest utarbeide individuell opplæringsplan (IOP) som bygger på vedtaket, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5. Hvis vedtaket viser til den sakkyndige vurderingen, kan dere bygge på den sakkyndige vurderingen når dere lager IOPen.

IOPen skal vise hvordan skolen skal organisere opplæringen og vise hvilket innhold spesialundervisningen skal ha. IOPen skal beskrive hvordan dere skal organisere spesialundervisningen, og hvor mye tid eleven skal ha i klassen, i gruppe, som eneundervisning eller på en alternativ arena, jf. opplæringsloven § 5-5.

Det må fremgå tydelig av IOPen hva det faglige innholdet i spesialundervisningen skal være, det vil si hvilke fag eller områder eleven skal få spesialundervisning i. Videre må IOPen vise hvilke avvik skolen eventuelt skal gjøre fra de ordinære læreplanene, og hvilke fag avvikene skal gjelde for, jf. opplæringsloven § 5-5 første ledd. IOPen skal inneholde tydelige og realistiske mål for spesialundervisningen, jf. opplæringsloven § 5-5 første ledd. Dere må formulere egne mål hvis elevens opplæring skal avvike fra kompetansemålene i de ordinære læreplanene. IOPen skal være i samsvar med enkeltvedtaket. IOPen kan ikke gi eleven færre rettigheter enn det som følger av enkeltvedtaket. Innholdet i IOPen må derfor være i samsvar med vedtaket.

Gjennomføre og følge opp spesialundervisningen:

Skolen skal gi spesialundervisning i samsvar med IOPen og vedtaket. Det faglige innholdet i spesialundervisningen, organiseringen og antallet timer med spesialundervisning, skal være slik dere har angitt i IOPen, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5.

De som gjennomfører spesialundervisningen, må oppfylle de kravene til kompetanse som er beskrevet i vedtaket eller den sakkyndige vurderingen som er lagt til grunn for vedtaket. Dere kan ikke endre innholdet, organiseringen, timetallet, målene eller kravene til kompetanse, uten at det foreligger et nytt vedtak. Dersom assistenter og andre

ufaglærte skal bidra i gjennomføringen av spesialundervisningen, må de få nødvendig veiledning av en lærer som oppfyller kravene til kompetanse i faget, jf. opplæringsloven § 10-11. Elever med spesialundervisning skal få timetallet som følger av vedtaket. Elever med spesialundervisning skal ha det samme timetallet som andre elever per fag, jf. opplæringsloven § 5-1. Det gjelder både faget der eleven får spesialundervisning, og fag der eleven får ordinær opplæring. Det betyr at eleven også skal ha det samme timetallet samlet sett.

Skolen må registrere de timene som eleven eventuelt mister på grunn av endringer i timeplanen, lærers fravær eller andre grunner, og følge opp at timer som faller bort, blir erstattet, slik at eleven får det timetallet for fagene som følger av vedtaket og IOP-en, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 9-1. Dere har ikke plikt til å erstatte timer som eleven ikke har fått på grunn av elevens eget fravær. Spesialundervisningen skal være samordnet med den ordinære opplæringen. Sammen med den ordinære opplæringen, skal spesialundervisningen gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen. Hvis eleven får både ordinær opplæring sammen med klassen og spesialundervisning, må opplæringen være samordnet for at elevens utbytte skal bli forsvarlig, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 9-1. Opplæringen skal dekke målene i IOP-en. Skolen skal ha en pedagogisk ledelse som følger opp at lærerne gjennomfører opplæringen i samsvar med målene i IOP-en, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-5, 2-3 fjerde ledd og 9-1. Skolen skal utarbeide en årsrapport for elever som får spesialundervisning. Skolen skal hvert år utarbeide en skriftlig rapport for elever som får spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5. Rapporten skal ta utgangspunkt i elevens IOP.

Dere skal rådføre dere med eleven når dere utarbeider årsrapporter, jf. FNs Barnekonvensjonen artikkel 12. Rektor må bestemme hvem som skal utarbeide årsrapportene, og følge opp at dere utarbeider skriftlige rapporter for alle elevene med spesialundervisning hvert år. Skolen skal sende en henvisning til Pedagogisk-psykologisk tjeneste dersom elevens behov endrer seg. Hvis perioden for den sakkyndige vurderingen er utløpt eller dere vurderer at elevens behov for spesialundervisning er endret, skal dere henvise eleven til Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) på nytt, jf. opplæringsloven §§ 5-3 første ledd og 5-5 andre ledd.

Vi gjør noe mer utførlig rede for de rettslige kravene i våre vurderinger i neste avsnitt/punkt 3.2.2.

3.2.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Planlegge spesialundervisningen:

Fylkesmannen ba skolen oversende individuelle opplæringsplaner for et utvalg elever. Ut fra den innsendte dokumentasjonen finner vi at flere elever mangler individuell opplæringsplan i fag de er innvilget spesialundervisning i. En elev hadde innvilget spesialundervisning i norsk og engelsk, men vi fikk kun tilsendt individuell opplæringsplan i engelsk. For en annen elev som var innvilget spesialundervisning, fikk vi ikke oversendt noen individuell opplæringsplan. I den sistnevnte saken hadde også Fylkesmannen hatt elevens vedtak om spesialundervisning til behandling som klagesak, hvor vi ba skolen utarbeide individuell opplæringsplan. Basert på den oversendte dokumentasjonen kan vi ikke se at skolen har etterkommet dette i det konkrete tilfellet.

På bakgrunn av funnene nevnt foran, finner vi det ikke sannsynliggjort at skolen utarbeider IOP i alle tilfeller hvor elever er innvilget spesialundervisning.

Vi kan videre **ikke finne at IOPene angir hvordan skolen skal organisere opplæringen** og hvor mye tid elevene skal ha i klassen, i gruppe eventuelt på alternativ opplæringsarena. Som nevnt foran er det elever som ikke har individuell opplæringsplan for all innvilget spesialundervisning. I tillegg ser vi i enkelte oversendte individuelle opplæringsplaner at det ikke fremgår hvordan opplæringen skal være organisert og i noen tilfeller er dette til dels uklart formulert.

De individuelle opplæringsplanene skal opplyse hvilket innhold spesialundervisning skal ha, det vil si hvilke fag/områder elevene skal ha spesialundervisning i, samt hvilken type opplæring eleven skal ha, hvilke arbeidsmåter som skal brukes og om eleven skal ha særlige tilrettelegginger. Vi finner at de innsendte IOPene gir opplysninger om hvilke fag/områder eleven har spesialundervisning i og hvilke arbeidsmåter som skal benyttes samt eventuell tilrettelegging. Men vi må samtidig presisere at det ser ut til at en del elever ikke har fått IOP i alle fag de er innvilget spesialundervisning i. **Basert på de innsendte IOPene finner vi at det fremgår av disse hvilket innhold spesialundervisning skal ha.**

IOPene skal også ha klart definerte mål for opplæringen når elevens opplæring skal avvike fra kompetansemålene i de ordinære læreplanene. Ut fra de innsendte IOPene finner vi at det fremkommer om det skal gjøres avvik, men vi kan ikke se at det fremkommer klart definerte mål for opplæringen for de enkelte elevene. I en av IOPene ser delmålene ut til å være hentet fra innholdsfortegnelsen til en lærebok. Vi presiserer at kompetansemålene i IOPene skal være satt med utgangspunkt i læreplanverket for kunnskapsløftet. Det benyttes også begrep som «pensum» om målsetting for en enkeltelev.

Vi understreker at det ikke foreligger en godkjenningsordning for «pensum» i grunnopplæringen (slik det gjorde tidligere), men at målsettingene altså må settes ut fra læreplanmålene i Kunnskapsløftet. Det fremkom også under intervju at skolen ikke har brukt kompetansemål fra læreplanverket. **Vi finner etter dette at IOPene ikke inneholder mål for opplæringen for den enkelte elev og at de heller ikke angir hvilke avvik som eventuelt skal gjelde fra de ordinære læreplanmålene.**

IOPene skal være i samsvar med den enkelte elevs enkeltvedtak om spesialundervisning. I våre gjennomganger av IOPene finner vi samsvar mellom det faglige innholdet og organiseringen i enkeltvedtak/sakkyndig vurdering og individuell opplæringsplan for elevene. Det fremkommer imidlertid ikke av IOPer hvor mange timer elevene skal ha i de enkelte fagene. Dette er en mulig følgefeil av at vedtakene (og de sakkyndige vurderingene) mangler slik spesifisering.

I ett tilfelle med videreføring av spesialundervisning ser vi at IOP for kommende skoleår er datert før PPT har laget ny sakkyndig vurdering og dermed også før nytt vedtak om spesialundervisning ble truffet. Vedtaket som i dette tilfellet var truffet for skoleåret 2017-2018 sa at det skulle gjelde inntil ny sakkyndig vurdering forelå. Dette vedtaket ga den aktuelle eleven spesialundervisning i norsk, engelsk og matematikk. I ny sakkyndig vurdering av desember 2017 fremkom det at eleven ikke hadde behov for spesialundervisning i engelsk. Fylkesmannen har ikke fått oversendt nytt vedtak etter den sakkyndige vurderingen av desember 2017, men i årsrapport for 2017-2018 fremkom det likevel at skolen sluttet å gi eleven spesialundervisning i engelsk på vårparten. Det fremstår i dette enkelttilfellet som at det har vært noe uorden/ikke samsvar mellom de til enhver tid gjeldende enkeltvedtak og IOP. En slik praksis er ikke lovlig og Fylkesmannen anbefaler at skolen sørger for at det ikke skjer igjen. Dette er imidlertid et enkelttilfelle og vi kan derfor ikke finne at det er uttrykk for skolens praksis sett under ett. **Etter en samlet vurdering finner vi at det er samsvar mellom enkeltvedtak og innhold i IOP.**

Etter at skolen har truffet enkeltvedtak om spesialundervisning må den snarest mulig utarbeide IOP for de aktuelle elevene, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5. De oversendte IOPene er som nevnt foran under punkt 3.1.2 ikke datert. Dette gjør det vanskelig for Fylkesmannen å vurdere om skolen utarbeider individuell opplæringsplan snarest mulig etter at vedtak foreligger. På den annen side fikk vi entydige opplysninger i intervjuene som tilsier at skolen lager IOPene snarest mulig etter at enkeltvedtak er truffet. **Vi finner det derfor sannsynliggjort at skolen utarbeider IOP så snart som mulig etter at enkeltvedtak foreligger.**

Gjennomføre og følge opp spesialundervisningen:

Videre skal skolen gjennomføre spesialundervisningen i samsvar med innholdet i IOPene til elevene. I intervju med lærere fikk vi opplyst at spesialundervisning blir iverksatt så snart som mulig etter at vedtak er truffet. Ut fra informasjon vi fikk i intervjuer finner vi det sannsynliggjort at spesialundervisningen blir gjennomført med et faglig innhold i samsvar med IOPene. **Vi finner etter dette at skolen gjennomfører spesialundervisning i samsvar med innholdet i IOPene til elevene.**

Ut fra informasjon i intervjuer finner vi videre at det er sannsynliggjort at Olderdalen skole gjennomfører spesialundervisningen med personell i samsvar med kompetansekrav i enkeltvedtak. I denne sammenhengen ser vi at en del av lærerne er usikker på om de har rett kompetanse til å utføre spesialundervisning. Til dette vil vi presisere at enkeltvedtakene i de fleste tilfeller stiller krav om pedagogkompetanse, og ikke krav om at den som utfører har spesialpedagogisk utdanning.

Assistenten og andre ufaglærte som bidrar i spesialundervisningen skal ha veiledning, jf. opplæringsloven § 10-11. I egenvurdering i Reflex skriver skoleledelsen at spesialundervisningskoordinator blant annet skal gi opplæring og at skolen prøver å gjennomføre trinnmøter. I intervju sa rektor at assistenter får veiledning gjennom deltakelse i trinnmøter, fellesmøter og ved at de får opplegg fra faglærer. Vi fikk også opplyst at skolen arbeider med å gi veiledning til assistentene, men at det kan hende de ikke opplever at dette er nok veiledning.

I intervju for øvrig fant vi at det ikke er satt av tid til at assistenter som gjennomfører spesialundervisning, skal få veiledning av lærer som oppfylder kompetansekravene i opplæringsloven og inntrykket er at assistentene selv må spørre dersom det er noe de lurer på. **Ut fra funn i intervju finner vi at skolen ikke ivaretar plikten til å veilede assistenter og andre ufaglærte som bidrar i spesialundervisningen, jf. opplæringsloven § 10-11.** Dette kan føre til at skolen ikke oppfylder elevenes rett til spesialundervisning. Vi vil også fremheve at det er svært viktig at assistenter som utfører spesialundervisning får innsyn i elevenes IOPer slik at de er kjent med den enkelte elevs utfordringer/behov.

Ut fra egenvurderinger i Reflex og det som kom fram i intervjuer med ledelse, lærere og elever, finner vi det **sannsynliggjort at elever med spesialundervisning får samme årstimetall som andre elever, jf. opplæringsloven § 5-1.**

I intervju fikk vi opplyst at skolen ikke registrerer timer som elevene mister på grunn av fravær av den som skal gjennomføre spesialundervisningen. Det fremkom under intervjuene at skolen registrerer fravær hos lærer, men at de ikke har en systematisk oversikt over antall timer hver enkelt elev taper i spesialundervisning. Vi fikk samtidig opplyst at skolen ikke erstatter slike tapte timer for elevene. Enkeltvedtak om spesialundervisning fastsetter individuelle rettigheter for de elevene de gjelder og de har rett til å få gjennomført årstimetallet som de er innvilget i vedtaket. Dette betyr at skolen må registrere og erstatte tapte timer. I noen tilfeller vil hensynet til eleven tilsi at tapte timer ikke alltid kan erstattes. Det innvilgede årstimetallet er en rettighet for eleven og skolen har dermed en plikt til å oppfylle denne retten. Skolen må, i tillegg til å registrere tapte timer ha en ordning for vurdering av hvordan tapte timer skal erstattes. I den sammenhengen vil også elevens syn på hvordan timene bør erstattes være sentralt å innhente. I noen tilfeller vil det, av hensyn til eleven, være aktuelt at tapte timer ikke skal tas igjen. **Vi finner etter dette at skolen ikke registrerer tapte timer, og at skolen ikke har en ordning for å erstatte timer som er gått tapt.**

For øvrig kunne vi ikke finne bekreftelse på at skolen ved fravær hos ansvarlig pedagog, har som målsetting at elever med spesialundervisning skal skjermes slik at de ikke

mister sin individuelt tildelte lærerressurs. Fylkesmannen mener at skolen med fordel kan se på sin praksis om størst mulig skjerming av elever med særlige behov. Dette vil kunne medvirke til at skolen bedre oppfyller elevenes rettigheter. Det må selvsagt alltid foretas vurderinger av hensynet til elever med spesialundervisning opp mot hensynet til elever som ikke har særlige behov. Ved kortere fravær hos pedagog som utfører spesialundervisning, kan det i noen tilfeller være mer hensiktsmessig at eleven får best mulig tilrettelegging i klassen enn at det settes inn en ufaglært vikar.

Spesialundervisning skal være forsvarlig og da må spesialundervisningen være samordnet med den ordinære opplæringen i elevens klasse. I skoleledelsens egenrevisning heter det at rektor har avklart dette med de ansatte og at dette er noe som skal gjøres i samarbeid mellom kontaktlærer, spesialundervisningslærer og eventuell assistent. Rektor svarer for øvrig at dette ikke er noe som følges opp av skoleledelsen, men at skolen jobber med å få på plass rutiner.

Fylkesmannens klare inntrykk etter intervjuene er at det ikke er innarbeidet en rutine på skolen for å samordne spesialundervisning med den ordinære opplæringen for den enkelte elevs klasse. Det synes som at slik samordning er opp til de enkelte lærere eller team å få til. Dette er ikke noe ledelsen følger opp konkret, men ledelsen forventer at slik samordning skjer i praksis. Vi fikk bekreftet denne oppfatningen i intervju med lærerne.

Vi finner etter dette at skoleledelsen ikke sikrer at innholdet i og gjennomføringen av elevenes spesialundervisning er samordnet med den ordinære opplæringens planer.

Elever som mottar spesialundervisning skal ha en IOP som viser hvilken opplæring eleven skal ha og hva som skal være elevens mål. Skolens pedagogiske ledelse skal følge opp at lærerne gjennomfører opplæringen i samsvar med de fastsatte målene for den enkelte eleven. Rektor må legge til rette for at lærerne kan planlegge og tilpasse opplæringen fortløpende, slik at den samlet dekker de individuelle opplæringsmålene i IOPene.

Det fremkom under intervjuene at skoleledelsen ikke har satt av tid til at lærerne kan planlegge og tilpasse opplæringen underveis, slik at den samlet dekker de individuelle målene i elevenes IOPer. Det fremkom også at skoleledelsen ikke følger opp om IOPene følges, men at ledelsen stoler på at lærerne gjør den jobben de er satt til. Fylkesmannen vurderer at planleggingen synes å være på lik linje med vanlig for- og etterarbeid, og at det ikke er lagt opp til samarbeidstid mellom lærer spesialundervisning og lærer ordinær opplæring. Vi kan derfor heller ikke se at det er en oppfølging fra skoleledelsen av om lærerne planlegger og tilpasser opplæringen slik at de individuelle opplæringsmålene i IOP dekkes. **Vi finner ut fra dette at rektor ikke sørger for at opplæringen samlet dekker de individuelle opplæringsmålene som følger av IOPene.**

Samlet sett skal spesialundervisning gjennomføres på en slik måte at barnets beste (for hver enkelt elev) blir ivaretatt, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3. For å oppnå dette må barnet høres om sitt syn på gjennomføringen, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. Vi fikk opplyst under intervjuene at lærerne legger vekt på hva som er best for elevene i avgjørelser de tar løpende underveis i gjennomføringen av spesialundervisningen. Men det fremkom samtidig at elevene i liten, eventuelt i svært varierende, grad blir spurt om sitt syn vedrørende det løpende, individuelle opplæringstilbudet. Når elevenes syn ikke innhentes i tilstrekkelig grad, kan vi ikke finne at skolen/de ansatte har et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hva som er best for elevene i de enkelte tilfellene. Det er ikke tilstrekkelig at de voksne foretar en barnets beste-vurdering ut fra hva den voksne tror/mener er den enkelte elevs synspunkter. **Vi kan derfor ikke finne at spesialundervisningen gjennomføres på en slik måte at barnets beste blir ivaretatt, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3.**

Videre krever loven at skolen årlig skal lage en oversikt over elevens opplæring og en vurdering av elevens utvikling sett hen til målene i IOP (årsrapport), jf. opplæringsloven § 5-5 tredje ledd. Årsrapporten skal gi en oversikt over opplæringen elevene har fått og en vurdering av elevens utvikling. Fylkesmannen finner at det er klargjort at det er kontaktlærer som har ansvar for at årsrapport skrives, men at selve utformingen av årsrapporten foretas av lærer med ansvar for spesialundervisningen (for den enkelte elev). Vi finner videre at skolen har rutiner for å følge opp at årsrapporter utarbeides og at disse gir oversikt over opplæringen og foretar vurderinger av elevenes utvikling ut fra målene i IOPene. I både egenvurderingen i Reflex og i intervju med ledelse, lærere og foresatte/elever kom det fram at skolen ikke hører elevene i forbindelse med utarbeidelse av årsrapporter. Dermed kommer ikke elevenes syn på hvordan opplæringen har virket fram.

Fylkesmannen mener det er avgjørende for at spesialundervisning skal ha være forsvarlig, jf. opplæringsloven § 5-1, at elevenes syn innhentes når årsrapport skal skrives. Årsrapporten er ikke bare en evaluering av om opplæringen har fungert, men også et viktig utgangspunkt for videre arbeid (neste skoleår). Dette er et brudd på plikten til å høre elevene, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 12 og av forvaltningsloven § 17.

Siden elevene ikke høres i forbindelse med utarbeidelse av årsrapport kan vi ikke finne at skolen oppfyller lovens krav til hvordan årsrapporter skal utarbeides.

I egenvurdering og Reflex kom det videre fram at skolen sender kopi av årsrapport til foreldre/elever og kommunen slik loven krever, jf. opplæringsloven § 5-5 tredje ledd. Skolen sender også kopi av årsrapport til PPT. **Dette lovkravet er dermed oppfylt.**

Det følger også av loven at dersom behovene til elever endrer seg, skal de på ny henvises til PPT, jf. opplæringsloven §§ 5-3 og 5-5 annet ledd. Vi fikk tilbakemelding i intervjuer på at det er lang saksbehandlingstid hos PPT for utarbeidelse av sakkyndige vurderinger. Vi fant at elever ikke får spesialundervisning i tilfeller der det er snakk om rehenvisning fordi tidligere sakkyndig vurdering er utgått. Vi ser i tillegg at flere elever ikke har blitt rehenvist før i juni, noe som er for sent med tanke på at det både skal utarbeides ny sakkyndig vurdering og skolen skal rekke å treffe enkeltvedtak før nytt skoleår starter. Dette medfører at enkeltelever ikke får nytt vedtak og riktig tilrettelagt undervisning før et stykke inn i nytt skoleår. Det kan være at skolen får til å tilrettelegge opplæringen noe, men uten enkeltvedtak har ikke skolen lovlig adgang til å fravike læreplanmål eller lovens utgangspunkt om organiseringen av opplæringen for elevene. I tillegg er dette et problem for rettssikkerheten til de elevene det gjelder, som vi har nevnt tidligere i rapporten. **Vi finner etter dette at skolen ikke henviser elever tidsnok til PPT, dersom elevenes behov endrer seg.**

3.2.3 Fylkesmannens konklusjon

Planlegge spesialundervisningen:

Olderdalen skole oppfyller ikke opplæringslovens krav til planlegging av spesialundervisningen, jf. opplæringsloven §§ 5-3 og 5-5.

Gjennomføre og følge opp spesialundervisningen:

Olderdalen skole oppfyller ikke opplæringslovens krav til gjennomføring og oppfølging av spesialundervisningen, jf. opplæringsloven §§ 5-3 og 5-5.

3.3 Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) sitt arbeid med å utarbeide sakkyndige vurderinger og hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen

3.3.1 Rettslig krav

Utarbeide sakkyndige vurderinger

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

Eleven og foreldrene skal få uttale seg når PPT 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 de skal innhente flere opplysninger, og om de skal gjøre egne undersøkelser, jf. opplæringsloven § 5-3 og forvaltningsloven § 17. PPT skal hente inn flere opplysninger og gjøre egne undersøkelser dersom det er nødvendig. Innhenting av informasjon skal omfatte både forhold knyttet til den enkelte eleven og opplæringssituasjonen. PPT må samarbeide med skolen i forbindelse med dette.

Når det gjelder elever ved friskoler som skal drive opplæringen etter en alternativ pedagogikk eller en annen læreplan enn LK06, må PPT sette seg inn i hvordan pedagogikken eller læreplanen påvirker opplæringen.

Kravene til innhold i sakkyndig vurdering følger av opplæringsloven § 5-3 andre ledd. Vi utdyper dette i forbindelse med våre undersøkelser og vurderinger lengre ned i rapporten.

Når PPT anbefaler et forsvarlig opplæringstilbud for eleven, må de ta stilling til hva som er til elevens beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Elevens syn, er svært viktig i vurderingen av hva som er til elevens beste. Det skal sterke hensyn til for at PPT kan sette elevens beste til side.

På www.reflex.udir.no kan skolen og kommunen finne mer informasjon om kravene til å utarbeide sakkyndige vurderinger.

Hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen for å legge bedre til rette for elever med særskilte behov

Hjelpe skolene med å utvikle kompetansen

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

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

PPT kan gjennom hjelp i individsaker styrke skolenes generelle kompetanse til å oppdage vansker tidlig, og sette i verk tiltak på et tidligere tidspunkt. Hjelpen må i så fall være forankret hos ledelsen ved skolene, og involvere flere enn de lærerne som jobber med de aktuelle elevene.

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

Hjelp skolene med å utvikle organisasjonen

PPT skal hjelpe skolene med å utvikle organisasjonen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov, jf. opplæringsloven § 5-6 andre ledd.

Hjelpen kan være å foreslå endringer i rutiner, arrangere møter for pedagoger, lærere og ledere om strukturelle og organisasjonsmessige temaer, for eksempel om individuelle opplæringsplaner, bruk av kartleggingsverktøy, spesialpedagogiske regler og rutiner. PPT kan også holde innlegg som handler om å forbedre organisasjonsstrukturen, slik at elever med særskilte behov kan få mer målrettet og hensiktsmessig bistand. For at hjelpen skal være egnet til å utvikle skolens organisasjon, må hjelpen være forankret hos ledelsen ved skolene.

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

På www.reflex.udir.no finner dere mer informasjon om kravene til å hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen for å legge bedre til rette for elever med særskilte behov.

3.3.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Fylkesmannen har gjennomført intervjuer med leder for PPT Nord-Troms og skoleledelsen ved Olderdalen skole og Manddalen skole. Vi har i tillegg innhentet skriftlige redegjørelser fra skoleeier v/oppvekstleder og PPT-leder.

PPT skal utarbeide sakkyndig vurdering i alle tilfeller hvor de mottar henvendelser om elever som kan ha rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-3. Dette gjelder uavhengig av om det er skolen, eleven eller foreldrene som har uttrykt et ønske om spesialundervisning. Den sakkyndige vurderingen er en forutsetning for at skolen skal kunne vurdere om vilkårene for spesialundervisning er oppfylt og fatte vedtak. Dette innebærer at PPT skal utarbeide en sakkyndig vurdering selv om de mener eleven ikke har behov for spesialundervisning.

PPT-leder uttalte i intervju at PPT alltid utarbeider sakkyndig vurdering når elever er henvist, også der de mener at det ikke skal gis spesialundervisning. **Fylkesmannen legger etter dette til grunn at PPT alltid utarbeider sakkyndig vurdering når de mottar henvendelser om elever som kan ha rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-3.**

Videre skal de foresatte og elevene få gi uttrykk for sin mening når PPT utreder og vurderer behovet for spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 tredje ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 12. Det er i denne sammenhengen viktig at elevene får nødvendig informasjon for å kunne ta stilling til om han eller hun vil uttale seg, hva saken gjelder, hvorfor og hvordan dere vil gjennomføre samtalen. Samtalen må tilrettelegges ut fra elevens behov og muligheter for å kommunisere. Eleven kan ha med seg de foresatte eller andre som støtte, eller få dem til å uttale seg på sine vegne.

På spørsmål om elevene får gi uttrykk for sin mening når PPT utreder og vurderer behovet for spesialundervisning, svarte PPT-leder at elevene skal bli hørt og at de ansatte er kjent med dette. Men PPT-leder uttrykte også at dette kan ha glippet i noen tilfeller. PPT-leder uttalte også at det kan skje at de glemmer å skrive inn i sakkyndige vurderinger at elevene er hørt. Videre opplyste PPT-leder at inntaksmøtet er det første møtet de har når de starter saken. PPT inviterer skole og foreldre på dette møtet, og de kan ta med eleven dersom de ønsker det.

PPT-leder opplyste videre at når PPT er ferdig med utredningsfasen, og har et bilde av hva eleven trenger, har de et oppsummeringsmøte og diskuterer med foreldrene og skolen hva de mener kan være tilpasset opplæring og hva som burde være spesialundervisning. PPT inviterer ikke elevene med, men noen ganger har foreldre tatt kontakt og spurt om elevene skal være med, og da sier PPT at de kan ta de med hvis de vil.

Fylkesmannen presiserer at PPT må innhente elevens synspunkter når PPT skal vurdere og anbefale tilbud om spesialundervisning. Da er det ikke nok å invitere kun de foresatte. Selv om PPT, på spørsmål fra foresatte bekrefter at elevene kan delta i møtene, er ikke dette tilstrekkelig fordi det ikke er egnet til å sikre at elevene får mulighet til å gi uttrykk for sine meninger. Vi mener derfor at PPT må gjøre en større innsats for å få hørt elevene når de skal gi sin tilråding i sakkyndig vurdering. Det er ikke tilstrekkelig at PPT har snakket med elevene i kartleggingsprosessen og dermed «vet» hvordan elevene vil ha det. Elevene har en selvstendig rett til å bli hørt i hvert ledd i prosessen hvor beslutninger/vurderinger om opplæringen til eleven skal tas.

Vi har gjennomgått flere sakkyndige vurderinger som er innsendt fra de to skolene og vi kan ikke se at elevenes synspunkter fremkommer i disse.

Ut fra våre funn, i intervjuer og gjennomgang av dokumenter, kan vi **ikke finne at det er sannsynliggjort at elevene får gi uttrykk for sin mening når PPT utreder og vurderer behovet for spesialundervisning**, jf. opplæringsloven § 5-4 tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 12. Kravet om at foresatte skal få gi uttrykk for sin mening er oppfylt.

Når PPT vurderer og anbefaler tilbud om spesialundervisning, skal de legge vekt på synspunktene til elever under 15 år i samsvar med elevenes alder og modenhet og de skal legge stor vekt på synspunktene til elever over 15 år og til foreldre til elever under 18 år. Det rettslige grunnlaget for dette kravet overfor PPT er opplæringsloven § 5-4 tredje ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 12.

Ut fra hva PPT-leder har uttalt i intervju snakker PPT med elevene og foreldrene. Fylkesmannen kan likevel ikke finne at dette fremkommer tydelig av de sakkyndige vurderingene. Det er viktig at foreldrenes og elevenes synspunkter fremkommer i de sakkyndige vurderingene. På den måten kan PPT bedre sikre at deres synspunkter også blir vektlagt i de tilrådingene som PPT gir. Etter vår gjennomgang av de innsendte sakkyndige vurderingene, kan vi heller **ikke finne at synspunktene til elevene og foreldrene er vektlagt**.

Både opplæringsloven § 5-3 og forvaltningsloven § 17 krever at PPT skal opplyse sakene så godt som mulig før de utarbeider sakkyndige vurderinger. PPT skal foreta en helhetlig utredning av eleven der vurderer forhold knyttet til både eleven og opplæringssituasjonen. På bakgrunn av informasjonen og materialet som kommer fra skolen, må PPT vurdere om de må hente inn flere opplysninger, og om PPT må gjøre egne undersøkelser.

PPT må bruke ulike kilder og metoder i arbeidet med å utrede elever. Dette kan være utdypende opplysninger og vurderinger fra skolen, egne undersøkelser, observasjoner og kartleggingsprøver, rapporter og utredninger fra andre sakkyndige instanser dersom PPT selv ikke har den nødvendige kompetansen.

PPT har plikt til å innhente alle opplysninger som trengs før de gjør den sakkyndige vurderingen. Innhenting av informasjon må omfatte både forhold knyttet til den enkelte eleven og opplæringssituasjonen. PPT må samarbeide med skolen i forbindelse med dette.

Samlet sett skal informasjonen gi PPT mulighet til å utrede elevens lærevansker og andre forhold som er viktige for opplæringen, og hvilket opplæringstilbud eleven trenger.

I intervju spurte vi PPT-leder om PPT vurderer om de skal innhente flere opplysninger i sakene til har til vurdering. Til dette svarte PPT-leder at de sender sakene tilbake til skolen, dersom saken ikke er godt nok belyst fra skolens side. PPT gjør også en vurdering av om de skal innhente flere opplysninger eller foreta selvstendige undersøkelser. De kaller også inn elevene og vurderer de opp mot for eksempel kartleggingstester.

PPT-leder opplyste videre at PPT innhenter supplerende opplysninger fra for eksempel BUP og helsesøster, dersom noen av disse er involvert i eleven. De innhenter derimot ikke fra barneverntjenesten da de opplever at barnevernet ikke gir ut opplysninger. PPT-leder utdypet at dersom barnevernet er inne i en sak, er det ofte en ansvarsgruppe der også PPT er med, men at barnevernet ikke pleier å gi mange opplysninger. PPT innhenter også opplysninger fra barnehabiliteringen, og PPT-leder ga uttrykk for at det ofte er PPT som henviser til barnehabiliteringen. De tar med de opplysningene som er relevant i den sakkyndige vurderingen.

Når det gjelder friskoler, opplyste PPT-leder at de setter seg inn i deres opplæringstilbud og læreplaner. De observerer også i klasserommet og får de samme opplysningene som for de kommunale skolene.

Fylkesmannen vil likevel bemerke at i vår vurdering av om PPT angir hva som skal være elevens kompetansemål, ikke kan finne at PPT er tydelig nok. Vi viser til den vurderingen som kommer nedenfor i rapporten. Det forhold at PPT ikke er helt tydelig på hva som skal være elevenes kompetansemål, mener vi peker tydelig i retning av at PPT ikke har utredet sakene godt nok. Vi viser også til våre vurderinger ovenfor om at elevene ikke er hørt i tilstrekkelig grad og har fått gitt uttrykk for sinemening. Dette er også en svært sentral del av utredningsarbeidet, jf. forvaltningsloven § 17 jf. også FNs barnekonvensjon som krever at for å ta stilling til hva som er best for eleven må eleven bli hørt for å undersøke hva eleven mener, jf. barnekonvensjonen artikkel 12. **Vi kan ut fra dette ikke finne at PPT har utredet sakene i tilstrekkelig grad før de skriver sakkyndig vurdering.**

Kommunen skal forberede og avgjøre saker om spesialundervisning så snart som mulig. Siden den sakkyndige vurderingen er en del av saksforberedelsen, må PPT utarbeide den sakkyndige vurderingen så snart som mulig. Hva som er så snart som mulig, vil variere fra sak til sak. Kommunen må vurdere dette konkret og individuelt ut fra hensynet til en forsvarlig saksbehandling, sakenes omfang, kompleksitet og tilgjengelige ressurser. For elever som allerede har spesialundervisning, må dere som hovedregel utarbeide den sakkyndige vurderingen tidnok til at skolen kan fatte vedtak og lage IOP før nytt skoleår.

Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker er som hovedregel ikke en gyldig grunn til at det tar lang tid å utarbeide en sakkyndig vurdering. I unntakstilfeller kan kravet være oppfylt selv om utredningene tar lengre tid enn det som er vanlig, for eksempel fordi PPT mottar uvanlig mange henvisninger. Kapasitetsmessige utfordringer som oppstår gjentatte ganger, eller som er av lengre varighet, vil ikke være en gyldig grunn til at det tar lang tid å utrede saken

I Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning heter det blant annet:

Kravet om at saken skal behandles "innen rimelig tid" innebærer blant annet at PP-tjenesten eller skoleeier ikke kan innføre ventelister for utredning av en elevs behov for spesialundervisning. En venteliste strider mot elevens rett til spesialundervisning. Elevens rett til spesialundervisning skal ikke trenes på grunn av lang saksbehandlingstid hos PP-tjenesten. Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker til at

elever ikke utredes, er ikke en gyldig grunn for at det tar lang tid å utarbeide en sakkyndig vurdering.

PPT-leder opplyste i intervju at de har 35 saker på venteliste for de to kommunene Kåfjord og Nordreisa til sammen. Vi har fått oversendt skriftlig redegjørelse fra PPT-leder hvor det fremkommer at PPT har saker fra skoler i Kåfjord som ble henvist i april og mai 2018, og hvor PPT ennå ikke har skrevet sakkyndig vurdering. Dette var oppdaterte opplysninger per 1.10.2018. Det vil si at saker har ligget hos PPT i nær 6 måneder uten at det er utarbeidet sakkyndig vurdering og dermed heller ikke blitt mulig for skolen å treffe vedtak. Vi fikk videre opplyst at dette er blitt en normal situasjon hos PPT Nord-Troms, det vil si at så lang saksbehandlingstid som i disse sakene ikke er uvanlig.

Fylkesmannen vil understreke at saker om spesialundervisning skal behandles uten ugrunnet opphold og en praksis med venteliste er ikke lovlig. En så lang saksbehandlingstid er ikke akseptabelt og kan medføre at elever som har rett til spesialundervisning ikke får nødvendige tilrettelegginger. I tillegg går dette ut over rettssikkerheten til disse elevene, fordi de ikke har mulighet til å klage på opplæringstilbudet slik de ville hatt dersom det forelå sakkyndig vurdering og enkeltvedtak.

PPT-leder opplyste også at skolene av og til glemmer å følge med på at tidligere sakkyndige vurderinger holder på å gå ut, noe som har medført for sene rehenvisninger av elever. PPT-leder opplyste for øvrig i e-post til Fylkesmannen at PPT ikke prioriterer rehenvisninger, fordi skolen kjenner til hvilke tiltak de har behov for. Fylkesmannen har forståelse for at PPT, i et valg mellom forskjellige onder, må prioritere når situasjonen er som den er og at elever med kjente behov for tilrettelegging lettere kan vente enn elever som tidligere ikke har vært vurdert. Men som nevnt foran går det ut over elevenes rettssikkerhet at det ikke ligger et vedtak til grunn for den tilrettelagte opplæringen. I tillegg vil manglende sakkyndig vurdering og enkeltvedtak føre til begrensninger i skolens mulighet for å tilrettelegge for disse elevene.

Vi merker oss at kommunen har innført ressursteam og at PPT-leder mener dette kan føre til at antall henvisninger til PPT går noe ned. Vi legger imidlertid til grunn at med ressursteam i skolene vil dette også legge noe beslag på PPTs ressurser som gjør at eventuell nedgang i antall henvisninger ikke blir en ren «netto» gevinstrealisering i PPT. Det betyr at det ennå gjenstår å se om en eventuell nedgang i antall henvisninger fører til kortere saksbehandlingstid i sakene som henvises. Når Fylkesmannen fører tilsyn, ser vi på nåsituasjonen i kommunen.

Vi nevner i denne forbindelse at lærere i intervju ga uttrykk for at saksbehandlingstid hos PPT er altfor lang, og de fortalte om elever som venter på sakkyndig vurdering og sliter hver dag. Elevene får riktignok tilrettelagt opplæring, men lærerne uttrykte at det er problematisk at råd og veiledning fra PPT mangler. Også skoleeier har i sine svar i Reflex erkjent at PPT har kapasitetsproblemer og at det er for lang saksbehandlingstid i arbeidet med de sakkyndige vurderingene. Skoleeier har derfor fremmet forslag om å øke bemanningen i PPT. Det er for Fylkesmannen ukjent hvordan dette arbeidet ligger an per i dag.

Situasjonen på tidspunktet for vårt tilsyn er at kommunen har ulovlig lang saksbehandlingstid i saker om spesialundervisning, fordi det tar lang tid å utarbeide sakkyndige vurderinger. **Vi kan dermed ikke finne at PPT skriver sakkyndig vurdering så snart som mulig/innen rimelig tid.**

Det følger videre av opplæringsloven § 5-3 andre ledd at de sakkyndige vurderingene skal gjøre rede for hvilket utbytte elevene har av den ordinære opplæringen, elevenes lærevansker og andre forhold av betydning for opplæringen og hvilke muligheter elevene

har innenfor ordinær opplæring, og de skal gi en anbefaling om elevenes muligheter i ordinær opplæring.

PPT må i sakkyndig vurdering gjøre rede for hvilket utbytte eleven får av opplæringen, sett i forhold til den kompetansen dere kan forvente at eleven skal ha etter læreplanene. Dette gjelder både den kompetansen som fremgår av den generelle delen av læreplanene skolen skal følge, og den kompetansen som er uttrykt gjennom kompetansemålene i læreplanene for fagene. For å kunne gjøre rede for elevens utbytte av den ordinære opplæringen, må dere vite hvilke læreplaner eleven skal følge, og hva som er innholdet i læreplanene. Dere må også ha kjennskap til det lokale arbeidet med læreplanene.

Dere må gjøre rede for hvilke særlige vansker og behov eleven har, som har betydning for elevens læring og utvikling. Dere må få frem hva som er elevens kompetanse, både de sterke og de svake sidene. For at dere skal kunne anbefale hvilket opplæringstilbud eleven trenger, må dere få frem hva som er elevens læringspotensial og utviklingsmuligheter.

Dere må se på hvilke tilpasninger og tilrettelegginger eleven har behov for, og om dette er noe skolen kan gjøre innenfor rammene av den ordinære opplæringen. Dere må få frem om eleven kan få bedre utbytte av opplæringen ved at skolen gjør endringer i for eksempel innholdet i opplæringen, organiseringen av opplæringen eller hvor mye oppfølging eleven får.

Dere skal anbefale hvordan skolen kan tilpasse den ordinære opplæringen slik at eleven kan få bedre utbytte av opplæringen. Anbefalingene kan handle om for eksempel tilpasninger av arbeidsmåter, vurderingspraksis, innhold, metoder, organisering, læringsmiljø og struktur. Så langt det er egnet til å dekke elevens behov, skal dere anbefale tilpasninger som gir god klasse- eller gruppetilhørighet.

PPTs vurdering av elevenes utbytte fremkommer ikke under overskriften som omhandler utbyttet i de sakkyndige vurderingene. Der er elevens behov beskrevet. Men vurdering av elevens utbytte fremkommer likevel på annet sted i de sakkyndige vurderingene: «resultat av utredning: elevens sterke sider/vansker.» **Fylkesmannen finner ut fra dette at PPT gjør rede for elevens utbytte i de sakkyndige vurderingene**, men at PPT med fordel kan klargjøre overskriftene/plassere rett innhold under rett overskrift.

Leder for PPT uttalte i intervju at de redegjør for elevenes lærevansker i de sakkyndige vurderingene. Fylkesmannen ser av de innsendte sakkyndige vurderingene at elevenes lærevansker blant annet fremkommer gjennom at PPT viser til gjennomførte kartlegginger. **Vi finner etter dette at PPT gjør rede for elevenes lærevansker i de sakkyndige vurderingene.**

Opplæringsloven § 5-3 sier at de sakkyndige vurderingene skal si noe om elevens muligheter innenfor det ordinære opplæringstilbudet/tilpasset opplæring. Fylkesmannen viser til Utdanningsdirektoratets veileder om spesialundervisning hvor det særlig er fremhevet at dersom PPT konkluderer med at eleven ikke har behov for spesialundervisning, bør tjenesten likevel gi råd om hvordan skolen kan utvikle og tilrettelegge det ordinære opplæringstilbudet for eleven med lærevansker. Dette har sammenheng med at elever som er henvist til PPT antas å ha utfordringer i sitt opplæringstilbud og at de bør få tilpasset opplæring. Dessuten er det slik at de fleste elever som får spesialundervisning, deltar i den ordinære opplæringen i en større eller mindre del av tiden. Det kan derfor være aktuelt at PP-tjenesten – i tillegg til å gi råd om hvordan spesialundervisningen bør legges opp – også gir råd om hvordan eleven kan støttes innenfor den ordinære opplæringen. Dette er også med på å bidra til at eleven får en forsvarlig opplæring. Leder for PPT opplyste i intervju at de har et strekpunkt i henvisningen der de ber skolene gjøre rede for dette. Dette blir også tatt opp i

oppsummeringsmøtene. Av og til mener de at de kan tilpasse opplæringen, og da diskuterer de dette på møtet og PPT skriver det i vurderingen og gir anbefalinger til skolen om hva de kan gjøre for å tilrettelegge det ordinære opplæringstilbudet. Fylkesmannen har også sett konkrete eksempler på at PPT har gitt anbefalinger knyttet til det ordinære opplæringstilbudet.

De sakkyndige vurderingene skal også gjøre rede for, og gi en anbefaling om, hvilke opplæringsmål som er realistiske for elevene i de ulike fagene, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd.

Elevenes realistiske opplæringsmål må ta utgangspunkt i læreplanene som definerer den kompetansen eleven skal ha tilegnet seg i faget etter ulike trinn. Kompetansemålene angir hva eleven skal mestre etter endt opplæring på ulike trinn. Målene gis i hovedsak etter 2., 4., 7., og 10. årstrinn i grunnskolen. I videregående opplæring er målene formulert etter hvert årstrinn.

Dersom det er behov for større eller mindre avvik fra den læreplanen skolen skal følge, må slike avvik synliggjøres i sakkyndig vurdering. Det er avvik fra læreplanene hvis eleven ikke skal ha opplæring i alle kompetansemålene for sitt hovedtrinn eller årstrinn. Det er også avvik fra læreplanene når eleven skal få opplæring knyttet til mål på et lavere trinn enn det hovedtrinnet eller årstrinnet eleven går på.

Realistiske opplæringsmål kan enten være alle kompetansemålene i et fag, et utvalg av kompetansemålene, omformuleringer av kompetansemålene eller andre eller nye mål. For å kunne gjøre rede for og anbefale hva som er realistiske opplæringsmål, må PPT ha kjennskap til innholdet i læreplanene og skolens lokale arbeid med læreplanene. Kjennskap til skolens lokale arbeid er avgjørende, dersom PPT for eksempel skal tilråde at elever skal arbeide med mål for lavere årstrinn.

Målene kan også omhandle kompetanse som er relatert til den generelle delen av læreplanene, og som ikke spesifikt går på fag. Det kan for eksempel dreie seg om holdninger og sosial utvikling, mål knyttet til sosiale ferdigheter eller for elever med atferdsproblemer eller ADL-ferdigheter.

I de fleste tilfeller har vi funnet at de sakkyndige vurderingene tilråder at elevene skal følge læreplanverkets ordinære kompetansemål. I slike tilfeller, hvor PPT tilråder at de ordinære kompetansemålene ikke skal fravikes er det ikke nødvendig med en detaljering rundt kompetansemålene til eleven, nettopp fordi målene fremgår av læreplanverket.

Det er når det skal gjøres avvik fra kompetansemålene, kravene til innholdet i de sakkyndige vurderingene kommer på spissen. Vi ser at de sakkyndige vurderingene har en egen overskrift hvor elevenes mål skal angis. I tilfeller hvor PPT har tilrådd at kompetansemålene skal fravikes, har vi funnet at PPT har oppgitt generelle «mål» som at elevene skal «utvikle evner», bli «mest mulig selvhjulpen», «kunne lese», «kunne regne», «bruke digitale verktøy». Det har også fremgått av sakkyndig vurdering at målene må konkretiseres nærmere i elevens IOP.

Fylkesmannen vil presisere at elevenes realistiske opplæringsmål skal konkretiseres i den sakkyndige vurderingen, jf. opplæringsloven § 5-3 annet ledd. Vi mener det må konkretiseres hva mål som «kunne lese» og «kunne regne» skal innebære for de aktuelle elevene (om det for eksempel handler om avkodning eller tolking og så videre). Vi har også sett eksempel på at PPT har skrevet at en elev «vil ha behov for avvik fra kompetansemålene i flere fag, bl.a. i matematikk» og senere, i samme sakkyndige vurdering, heter det at eleven «bør i størst mulig grad kunne følge klassens emner, i fag det er mulig, men nivået må være tilpasset hans forståelse/nivå og læringstempo». Dette blir for uklart når skolene skal skrive vedtak og arbeide med individuelle opplæringsplaner.

Vi finner etter dette at PPT ikke gir en tilstrekkelig konkret anbefaling av hvilke opplæringsmål som er realistiske for eleven, når PPT tilrår avvik fra læreplanverkets kompetansemål. De sakkyndige vurderingene er tydelige på når elevene skal følge læreplanverkets kompetansemål.

De sakkyndige vurderingene skal gjøre rede for og anbefale hvilken opplæring som gir eleven et **forsvarlig opplæringstilbud**, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd og FNs barnekonvensjon artikkel 3. Dette betyr at de sakkyndige vurderingene skal si noe om spesialundervisningens omfang, organisering og kompetanse hos personellet som skal utføre opplæringen.

Fag- og timefordelingen som skolen skal følge er et nyttig hjelpemiddel når PPT skal anbefale **hvor mange timer** spesialundervisning eleven bør ha. Timene skal som hovedregel være i klokketimer og skal spesifiseres per fag. Det er ikke tilstrekkelig å gi råd om at elevens behov er lite, middels eller stort.

For noen elever med atferdsvansker kan det være grunnlag for å gjøre unntak fra hovedregelen om at omfanget skal angis i timer. Dette kan være tilfellet hvis det er usikkert i hvor stort omfang eleven må tas ut av den ordinære opplæringen som følge av elevens atferd.

I intervju uttalte PPT-leder at de anbefaler de timer i hvert enkelt fag og at de alltid gir tilråding med omfang oppgitt i årstimer per fag. Hvis de tilrår spesialundervisning i flere fag, kan det være at de gir anbefaling om at skolen skal fordele årstimene per fag. Dette er fordi de skriver sakkyndige vurderinger som gjelder for tre år og opplegget i skolen kan være ulikt på de forskjellige trinnene. PPT-leder uttalte at det da blir opp til den enkelte skolen å vurdere fordeling fra år til år. Skolene må altså skrive dette i enkeltvedtakene for de ulike årene.

Kravene til innhold i sakkyndig vurdering, jf. opplæringsloven § 5-3, er konkretisert i Utdanningsdirektoratets veileder. I tillegg har Utdanningsdirektoratet gitt konkrete tolkninger til bestemmelsen, blant annet i forbindelse med grunnlagsmaterialet for dette felles nasjonale tilsynet, hvor direktoratet har kommet til at PPT i sakkyndige vurderinger skal anbefale hvor mange timer spesialundervisning eleven bør ha i de aktuelle fagene. Etter vår gjennomgang av de sakkyndige vurderingene, ser vi at de angir et totalt årstimetall for all spesialundervisning PPT tilrår at eleven skal ha, og ikke en spesifisering av antall timer spesialundervisning per fag. **Vi finner etter dette at de sakkyndige vurderingene ikke gir anbefaling på hvor mange timer spesialundervisning elevene bør få i de aktuelle fagene.**

Vi merker oss videre at PPT i noen tilfeller bruker 45 minutters enheter, og ikke 60 minutters enheter som er det anbefalte fra Utdanningsdirektoratets side. Skolene bruker vanligvis 60 minutters enheter. Vi mener at PPT med fordel kan benytte 60 minutters enheter, slik at det blir klar sammenheng mellom de forskjellige aktørene i sakene om spesialundervisning. Vi presiserer likevel at det ikke medfører lovbrudd å benytte 45 minutters enheter ved angivelse av det tilrårde omfanget av spesialundervisning.

Når det gjelder tilråding om **organisering** av spesialundervisningen, må det gå frem om dere anbefaler ekstra lærerstøtte i klassen, opplæring i mindre grupper i større eller mindre del av tiden eller eneundervisning i større eller mindre del av tiden. I særskilte tilfeller kan dere anbefale at eleven mottar opplæring på en annen arena, i større eller mindre del av tiden. Dere må få frem hvor mye tid dere anbefaler at eleven bruker på de ulike organisatoriske løsningene.

Ved gruppeundervisning kan det være aktuelt at dere uttaler dere om gruppens størrelse ut fra elevens behov. En gruppe må ikke være større enn at alle elevene i gruppen får et forsvarlig tilbud. Dere må også ta hensyn til gruppens sammensetning

Vi ser at de sakkyndige vurderingene i noen tilfeller tilråder fleksibilitet i organisering ut fra hva som passer. Noen ganger tilråder PPT tolærersystem, med mulighet til å ta ut elevene i korte intensive økter. Vi ser også at PPT har tilrådd at spesialundervisningen organiseres som tolærer i klasse eller liten gruppe og noe lesetrening individuelt.

Vi ser for øvrig at PPT i en sakkyndig vurdering har presisert at eleven må være enig i måten undervisningen organiseres på, for at vedkommende skal få utbytte av opplæringen.

Fylkesmannen vil fremheve det som positivt at PPT i flere sakkyndige vurderinger, hvor de anbefaler fleksibel organisering, presiserer at eventuell opplæring utenfor klasserommet må skje i samråd med elevene. I denne sammenhengen vil vi også påpeke viktigheten av at de som skal gi spesialundervisningen, setter seg inn i de sakkyndige vurderingene og enkeltvedtakene. Dette er nødvendig for arbeidet med å lage gode IOPer og i tillegg kan de ansatte fange opp denne typer formuleringer av betydning i de sakkyndige vurderingene. Vi legger selvsagt også til grunn at de ansatte av eget tiltak skal høre elevene om deres synspunkter på løpende avgjørelser som tas i gjennomføringen av spesialundervisningen. Vi finner etter dette at de sakkyndige vurderingene inneholder klare tilrådinger om organisering av spesialundervisningen.

For at opplæringstilbudet skal være forsvarlig, må elever med spesielle opplæringsbehov ha omtrent de samme mulighetene som andre elever til å nå de målene som det er realistisk å sette. I intervju spurte vi PPT-leder om PPT pleier å stille krav til **kompetanse** hos eventuelle assistenter. Det gjør PPT ikke, men skriver heller at eleven har behov for assistent og overlater til skolen å vurdere hvilken assistent som skal brukes på den enkelte elev. For øvrig ser vi av de innsendte sakkyndige vurderingene at de gir tilråding om kompetanse hos personell som skal gjennomføre spesialundervisningen.

Dere må beskrive **eventuelle andre tilpasninger** som dere mener eleven trenger for at opplæringen skal bli forsvarlig. Det kan for eksempel være at eleven trenger oppfølging av personer med spesiell kompetanse, for eksempel en logoped eller en spesialpedagog, eventuelt spesialpedagog med tegnspråklig kompetanse. Ut fra våre funn i intervju og de oversendte sakkyndige vurderingen finner vi at PPT også gir tilråding om eventuelle andre tilpasninger eleven trenger for å få forsvarlig opplæring.

Når dere vurderer hvilken opplæring som vil gi et forsvarlig opplæringstilbud, må dere ta stilling til hva som er **elevens beste**. Ved vurderingen av hva som er best for eleven er det flere momenter som er av betydning, blant annet: elevens syn på spesialundervisningens innhold, omfang og organisering, elevens identitet og karaktertrekk og egenskaper, familiemiljø og nære relasjoner, elevens sårbarhet og elevens fysiske og psykiske helse. Disse momentene er ikke uttømmende og PPT må vurdere fra sak til sak hvilke momenter som er aktuelle og hvor stor vekt de enkelte momentene skal ha i vurderingen.

Det skal sterke hensyn til for å sette elevens beste til side. PPT må ta stilling til hvor stor vekt elevens beste skal ha. Som nevnt tidligere i rapporten forutsetter en vurdering av barnets beste, at barnet har blitt hørt, og at det er lagt passende vekt på dets synspunkter, i alle forhold som berører barnet.

I intervju uttalte PPT-leder at PPT prøver å ha fokus på å ivareta barnets beste i tilrådingene i de sakkyndige vurderingene. De ser på behovene til den enkelte eleven, for eksempel om de er særlig sårbar.

Under intervju spurte vi blant annet om PPT for eksempel spør elevene om når på dagen de ønsker å ha spesialundervisning. Grunnen til dette spørsmålet er at for noen elever

kan det være gunstig å ha teoritunge fag tidlig, eventuelt sent. Til dette svarte PPT-leder at dette er noe de ikke kan bestemme, men at det er opp til rektor som skal sette sammen skoledagen. Derfor spør de ikke elevene om dette og de gir heller ikke tilrådinger om slike forhold.

Fylkesmannen er enig i at verken eleven eller PPT kan bestemme fullt ut hvordan, herunder når på dagen, spesialundervisning skal gis, siden den sakkyndige vurderingen er en tilråding til skolen. Men vi mener likevel at alle forhold som kan være av betydning for den enkelte elev, for at spesialundervisningen skal bli forsvarlig, må tas med i sakkyndig vurdering. Selv om elevens synspunkter ikke er avgjørende, skal disse innhentes og vises i de vurderinger og avgjørelser PPT og skolen gjør. Dette er helt avgjørende for at PPT (og etter hvert skolen) skal kunne ta stilling til hva som er barnets beste og i den avveien som så må gjøres av dette hensynet opp mot andre hensyn (for eksempel rektors behov for å få gjennomført det totale opplæringstilbudet til elevene på skolen). I denne sammenhengen nevner vi også at det fremgår eksplisitt av opplæringsloven § 5-4 tredje ledd at elevens synspunkter skal tillegges stor vekt.

Fylkesmannen kan ikke se at elevens synspunkter fremkommer i tilstrekkelig grad i de sakkyndige vurderingene. Vi finner dermed heller ikke at de sakkyndige vurderingene gjør rede for hva som er best for eleven i det enkelte tilfelle.

Vi finner etter dette at de sakkyndige vurderingene ikke i tilstrekkelig grad gjør rede for, og anbefaler hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud.

Ifølge opplæringsloven § 5-6 om PPT, skal PPT hjelpe skolene gjennom systemrettet arbeid med å utvikle kompetansen og å utvikle organisasjonen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov.

I intervju med PPT-leder fikk vi opplyst at kommunen har opprettet ressursteam på begge skolene fra og med inneværende skoleår. Dette skal det bli deres felles møteplass for å ta opp forhold knyttet til det systemrettede arbeidet. PPT-leder ga i intervju uttrykk for at de har hatt altfor lite tid til dette fordi de har fått så mange enkeltsaker.

De har også fått beskjed om at dersom de har svært mye å gjøre, og dermed ikke rekker over alle oppgaver, skal de prioritere å skrive de sakkyndige vurderingene. Derfor må systemrettet arbeid komme i andre rekke. Fylkesmannen mener dette er en viktig og riktig prioritering fra PPTs side, når situasjonen først er som den er per i dag. Vi viser herunder til det vi skriver foran om hvor lang tid PPT bruker på å skrive sakkyndige vurderinger. Arbeidet med å skrive sakkyndige vurderinger skal prioriteres foran systemrettet arbeid. PPT-leder ga uttrykk for et håp om at etableringen av ressursteam på skolene vil føre til at de ikke mottar så mange henvisninger om enkeltelever, slik at de får tid til å jobbe med systemrettet arbeid.

På direkte spørsmål om PPT-leder føler at PPT har tid til å hjelpe skolene med generelt arbeid, eller om de bruker all tid på å skrive sakkyndige vurderinger, svarte PPT-leder at deres tid går med til å skrive sakkyndige vurderinger. Men PPT-leder ga uttrykk for håp om at etablering av ressursteam på skolene skal avhjelpe situasjonen. PPT-leder la til at når de er ute og evaluerer elevene jobber de også med systemene.

Hjelpen med å utvikle kompetansen og skolens organisasjon skal være forankret hos ledelsen i skolen, eventuelt gjennom kommunens systematiske arbeid styrt fra skoleeiers side. Ut fra våre funn i intervjuer kan vi ikke finne at det er sannsynliggjort at dette arbeidet er forankret hos ledelsen i skolene, eventuelt i kommunen. Fylkesmannen har i det hele tatt ikke kunnet finne at PPT har mulighet til å hjelpe skolene med dette arbeidet ut fra den alvorlige situasjonen med lang saksbehandlingstid i arbeidet med å skrive sakkyndige vurderinger. Det er derfor ikke hensiktsmessig å vurdere spørsmålet om slik «hjelp» er forankret hos ledelsen.

PPT-leder opplyste at de har hjulpet en av skolene med systemrettet arbeid knyttet til klasse miljø. I intervju med inspektør på Manndalen skole fikk vi opplyst at de mottar mest bistand fra PPT på enkeltelever, men at de har hatt et tilfelle hvor PPT brakte inn Statped, som ga både generell veiledning og konkret veiledning knyttet til aktuelle elever. Slik vi ser det var det et element av bistand til det systematiske arbeidet i dette enkelttilfellet. Vi ser positivt på slike enkeltstående tilfeller av bistand for å utvikle kompetansen og organisasjonen for å gi bedre opplæring til elever med særskilte behov. Vi kan likevel ikke se at dette har vært som ledd i en systematisk oppfølging og det fremstår som noe tilfeldig, og sett hen til de øvrige funnene i intervjuer og dokumentasjon for øvrig kan vi ikke konkludere med at PPT per i dag yter slik bistand til skolen som opplæringsloven § 5-6 krever.

PPT-leder opplyste også at skolene etterspør veldig mye hjelp, men at PPT ikke har nødvendig tid/ressurser.

Basert på våre funn i intervjuer og innsendt dokumentasjon kan vi ikke finne at PPT hjelper skolene gjennom systemrettet arbeid med å utvikle kompetansen og å utvikle organisasjonen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov, jf. opplæringsloven § 5-6.

3.3.3 Fylkesmannens konklusjoner

1. Gáivuona suohkan / Kåfjord kommunes Pedagogisk-psykologisk tjeneste utarbeider ikke sakkyndig vurdering i samsvar med lovkravene i opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4 samt FNs barnekonvensjon artikkel 3 og 12.

2. Gáivuona suohkan / Kåfjord kommunes Pedagogisk-psykologisk tjeneste hjelper ikke skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov, jf. opplæringsloven § 5-6.

4. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapittel 3 konstatert flere lovbrudd. Vi gir kommunen en frist til å rette lovbruddene, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er **21.6.2019**. Dersom lovbruddene ikke rettes innen fristen, vil vi vedta pålegg om retting.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløpet av fristen:

Fatte vedtak om spesialundervisning

1. Gáivuona suohkan / Kåfjord kommune må sørge for at Olderdalen skole fatter vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4. Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- a. innhenter samtykke fra elever over 15 år før skolen treffer vedtak om spesialundervisning
- b. gir elevene mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen treffer enkeltvedtak
- c. utreder sakene tilstrekkelig før den treffer enkeltvedtak om spesialundervisning
- d. treffer enkeltvedtak som inneholder opplysninger om spesialundervisningens omfang per fag.
- e. treffer enkeltvedtak som er tydelige på når det skal gjøres avvik fra LK06 og som i slike tilfeller angir elevenes konkrete kompetansemål
- f. særskilt begrunner eventuelle avvik fra tilråding i sakkyndig vurdering

- g. hører elevene om deres synspunkter og deretter vurderer hva som er best for den enkelte elev, før skolen treffer enkeltvedtak om spesialundervisning.

Planlegge spesialundervisning

- 1. *Gáivuona suohkan / Kåfjord kommune må sørge for at Manndalen skole utarbeider individuelle opplæringsplaner som er i samsvar med enkeltvedtaket, jf. opplæringsloven §§ 5-3 og 5-5. Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:***
 - a. utarbeider IOP i alle tilfeller hvor elever er innvilget spesialundervisning
 - b. utarbeider IOPer som inneholder mål for opplæringen til den enkelte elev og angir eventuelle avvik fra LK06.
 - c. utarbeider IOPer som har et innhold i samsvar med gjeldende enkeltvedtak

Gjennomføre og følge opp spesialundervisning

- 2. *Gáivuona suohkan / Kåfjord kommune må sørge for at Olderdalen skole gjennomfører spesialundervisningen i samsvar med vedtaket og følger opp dette, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-5. Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:***
 - a. gjennomfører spesialundervisningen i samsvar med IOP-ene til elevene
 - b. gir veiledning til assistenter og andre ufaglærte som bidrar i spesialundervisning
 - c. registrerer tapte timer med spesialundervisning og har en ordning for å erstatte slike tapte timer.
 - d. rektor sørger for at innholdet i og gjennomføringen av elevens spesialundervisning er samordnet med den ordinære opplæringsplaner
 - e. rektor sørger for at opplæringen samlet dekker de individuelle opplæringsmålene som følger av IOP-en
 - f. rektor sørger for at elevene jevnlig høres om sitt syn på gjennomføringen av det individuelle opplæringstilbudet og at lærerne vurderer hva som er best i den løpende gjennomføringen av spesialundervisningen
 - g. rektor sørger for at elevene blir hørt når skolen en gang i året lager skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått og elevens utvikling (årsrapport) og at skolen utarbeider årsrapport for alle elever og for alle fag.
 - h. rektor sørger for at elever henvises til PPT så tidlig at PPT kan rekke å skrive ny sakkyndig vurdering i god tid før nytt skoleår

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT):

- 3. *Gáivuona suohkan / Kåfjord kommune må sørge for at PPT utarbeider sakkyndig vurdering i samsvar med lovkravene i opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4 samt FNs barnekonvensjon artikkel 3 og 12. Kommunen må i den forbindelse se til at PPT:***
 - a. innhenter elevenes synspunkter når PPT utreder og vurderer behovet for spesialundervisning
 - b. legger vekt på elevenes og foreldrenes synspunkter
 - c. utreder sakene i tilstrekkelig grad før de skriver sakkyndig vurdering
 - d. utarbeider sakkyndig vurdering så snart som mulig/innen rimelig tid
 - e. gir en tilstrekkelig konkret anbefaling av hvilke opplæringsmål som er realistiske for eleven når PPT tilrår avvik fra mål i LK06.
 - f. gir anbefaling på hvor mange timer spesialundervisning elevene bør ha i de aktuelle fagene (hvert enkelt fag)

- g. ta stilling til hva som er best for eleven i det enkelte tilfelle i vurderingen av hva som vil gi et forsvarlig opplæringstilbud (omfang, organisering, kompetanse hos personell, andre tilpasninger)

4. Gáivuona suohkan / Kåfjord kommune må sørge for at PPT hjelper skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov, jf.

opplæringsloven § 5-6. Kommunen må i den forbindelse se til at PPT:

- a. hjelper skolene gjennom systemrettet arbeid med å utvikle kompetansen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov
- b. hjelper skolene gjennom systemrettet arbeid med å utvikle organisasjonen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

6.3.2019

Remi A. Møller
tilsynsleder

Trine Lise Nerdal
seniorrådgiver

Tine Margrete Brun Henriksen
rådgiver