



Statsforvalteren

i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Tilsynsrapport

Individuelt tilrettelagt opplæring og internkontroll

Rælingen kommune – Smestad skole og Sandbekken ungdomsskole



Sammendrag

Statsforvalteren gjennomfører tilsyn med Rælingen kommune. Temaet for tilsynet er individuelt tilrettelagt opplæring og internkontroll. Tilsynet er en del av felles nasjonalt tilsyn 2022-2025.¹

Det overordnede formålet med tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket og gjennom dette bidra til at elever som har behov for og rett til individuell oppfølging får dette. I denne rapporten presenterer vi våre vurderinger og konklusjoner.

Gjennom tilsynet har vi sett at Rælingen kommune arbeider aktivt med sin internkontroll når det gjelder individuelt tilrettelagt opplæring, og at dere er i gang med å oppdatere og utbedre internkontrollsystemet. Etter vår vurdering har kommunen egnede rutiner for prosessen fra bekymring for enkeltelever til eventuell henvising og rutine for saksgang hos PPT, og det fremstår som at rutinene er godt kjent. Vi vurderer at kommunen har gode systemer for internkontroll både for skoleeiernivå og på skolenivå, gjennom blant annet månedlige internkontrollmøter, kvalitetsdialog, bruk av årshjul for internkontroll og en egen internkontrollgruppe. Vi ser også at kommunen gjennomfører ROS på særlig sårbare områder og har en rutine for stikkprøvekontroll på disse områdene. Det fremstår også som at PPT holder god oversikt over egen saksbehandling og sørger for rapportering av avvik.

Vi vurderer at kommunen oppfyller regelverket når det gjelder å sikre at de sakkyndige vurderingene har et innhold som er i samsvar med regelverket og at saken er tilstrekkelig opplyst før dere fattet vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Vi finner også at kommunen sikrer at vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring oppfyller krav til informasjon om innhold, omfang, organisering og kompetanse.

Vi finner likevel at kommunen ikke sikrer at regelverket overholdes på alle områder.

Vi vurderer at kommunen ikke sikrer at skolen henviser eleven til PPT uten ugrunnet opphold i de tilfellene opplæringsloven krever det.

Videre finner vi at saksbehandlingstiden hos PPT er for lang, og at dette er forhold som har vedvart over tid. Selv om kommunen har iverksatt tiltak for å rette på forholdene, finner vi at disse ikke har vært tilstrekkelige. Vi vurderer derfor at kommunen ikke sikrer at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold.

Videre vurderer vi at kommunen ikke sikrer at vedtak fattes uten ugrunnet opphold i alle saker der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering. Kommunen sikrer heller ikke at vedtak om individuelt tilrettelagte opplæring oppfyller regelverket når det gjelder krav til vurdering av elevens beste.

Rælingen kommune mottok en foreløpig tilsynsrapport og har uttalt seg innen fristen. På bakgrunn av kommunens uttalelse, har vi gjort noen endringer i rapporten. Vi vurderer imidlertid at det ikke er grunnlag for å endre våre konklusjoner på bakgrunn av kommunens kommentarer

¹ [Les mer om hva Felles nasjonalt tilsyn er på Udir sine nettsider](#)

til foreløpig rapport. Vi fatter nå vedtak (denne rapporten) med pålegg om retting. Se nærmere om hva dette pålegget innebærer under rapportens punkt 4.

Kommunen har rettefrist til 10.06.2026.

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Innholdsfortegnelse.....	4
1 Innledning	5
1.1 Kort om Rælingen kommune	5
1.2 Tema for tilsynet.....	5
1.3 Om gjennomføringen av tilsynet.....	6
2 Utarbeide sakkyndige vurderinger	6
2.1 Sikrer kommunen at skolen henviser eleven til PPT uten ugrunnet opphold i de tilfellene opplæringsloven krever det?	6
2.1.1 Rettslige krav.....	6
2.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
2.2 Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold?	12
2.2.1 Rettslige krav.....	12
2.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	13
2.3 Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold i samsvar med regelverket?	16
2.3.1 Rettslige krav.....	16
2.3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	16
3 Fatte vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring	18
3.1 Sikrer kommunen at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring?	18
3.1.1 Rettslige krav.....	18
3.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	18
3.2 Sikrer kommunen at de fatter vedtak uten ugrunnet opphold i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering?	20
3.2.1 Rettslige krav.....	20
3.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	21
3.3 Sikrer kommunen at de fatter vedtak med et innhold i samsvar med regelverket?	23
3.3.1 Rettslige krav.....	23
3.3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	23
4 Pålegg om retting	27
5 Oppfølging av påleggene	27
6 Kommunen har rett til å klage.....	28
7 Dokumenter.....	29

1 Innledning

Statsforvalteren fører tilsyn med kommuner, fylkeskommuner og offentlige skoler,² der vi kontrollerer om opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt.

Dersom kommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting. Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt.³ Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at brudd på regelverket rettes opp.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, og vi skal derfor gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven. Fordi vi behandler personopplysninger i tilsynet, gjelder også bestemmelsene i personopplysningsloven.⁴

1.1 Kort om Rælingen kommune

Rælingen kommune har seks barneskoler og to ungdomsskoler, i tillegg til Fjerdingby ressursavdeling som er samlokalisert med Fjerdingby skole. Det er totalt 2597 elever ved skolene. Skoleåret 2024/2025 hadde 178 elever vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.

Kommunens grunnskoler og PPT (pedagogisk psykologisk tjeneste) er på kommunenivå organisert under kommunalsjef oppvekst. Skolene ledes av skolesjef. PP-tjenesten ledes av enhetsleder for oppveksttjenester.

Smestad skole hadde skoleåret 2024/2025 489 elever fordelt på 1.til 7. trinn, og til sammen 25 elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.

Sandbekken ungdomsskole hadde 340 elever fordelt på 8. til 10. trinn og til sammen 32 elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.

Statsforvalteren har ikke tidligere ført tilsyn på dette temaet i Rælingen kommune.

1.2 Tema for tilsynet

Temaet for dette tilsynet er individuelt tilrettelagt opplæring og internkontroll. Innenfor dette temaet har vi undersøkt hvordan Rælingen kommune oppfyller sine plikter etter opplæringsloven og kommuneloven på følgende deltemaer:

1. Utarbeide sakkyndige vurderinger, jf. opplæringsloven (oppl.) §§ 10-1, 10-2, 11-2, 11-7 og 11-8 jf. forvaltningsloven § 11 a, jf. kommuneloven § 25-1.
2. Fatte vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, jf. opplæringsloven (oppl.) §§ 10-1, 10-2, 11-6, 11-7 og forvaltningsloven §§ 2, 11 a, 17, 23 og 25, jf. kommuneloven § 25-1.

² Se opplæringsloven § 29-2 første ledd, og kommuneloven kapittel 30

³ Se opplæringsloven § 28-1 første ledd

⁴ Les mer om vår [behandling av personopplysninger i tilsyn](#) på Utdanningsdirektoratets nettsider

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 individuelt tilrettelagt opplæring, og slik bidra til økt rettssikkerhet for elevene.

Tilsynet er en del av felles nasjonalt tilsyn 2022–2025.⁵

1.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Statsforvalteren sendte tilsynsbrev 26.06.2025 til Rælingen kommune. Vi har undersøkt om kommunen oppfyller kravene i regelverket når det gjelder individuelt tilrettelagt opplæring og internkontroll. Vi har sett på kommunens ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger og ansvar for å fatte vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. På disse områdene har vi undersøkt om internkontrollen bidrar til å sikre at kravene blir oppfylt.

For å kontrollere dette har vi sett på praksis både hos kommunen som skoleeier, hos PPT og ved Smestad skole og Sandbekken ungdomsskole.

Gjennom tilsynet har kommunen informert oss om at det i praksis er skolesjef og PP-leder som har ansvar for PPT i kommunen, selv om enhetsleder for oppveksttjenester formelt er konstituert inn med ansvar for PPT. Vi har forholdt oss til dette i gjennomføringen av tilsynet.

Kommunen ble pålagt å svare på spørsmål i Forms og levere dokumentasjon til oss. Vi har mottatt beskrivelser av egen praksis og dokumentasjon fra kommunen, PPT og skolene. Våre foreløpige vurderinger og konklusjoner baserte seg på opplysninger vi fikk fra denne dokumentasjonen, og ble skrevet i en foreløpig tilsynsrapport.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til kommunen 28.01.2026. Kommunen har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen. Vi har behandlet kommentarene under hvert av de aktuelle temaene. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting gjennom denne rapporten.

2 Utarbeide sakkyndige vurderinger

2.1 Sikrer kommunen at skolen henviser eleven til PPT uten ugrunnet opphold i de tilfellene opplæringsloven krever det?

2.1.1 Rettslige krav

Skolen må henviser eleven til PPT uten ugrunnet opphold når skolen vurderer at eleven kan trenge individuelt tilrettelagt opplæring for å få tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og i de tilfellene der foreldrene ber om det, jf. opplæringsloven §§ 11-2 og 11-7 og forvaltningsloven § 11 a. Kravet til henvisning omfatter både elever som ikke har vært utredet av PPT tidligere, og elever med vedtak der behovet endrer seg gjennom året. Hvis den sakkyndige vurderingen er grundig

⁵ [Les mer om hva felles nasjonalt tilsyn er på Utdanningsdirektoratets nettsider](#)

og elevenes behov er tilnærmet uendret, kan en sakkyndig vurdering gjelde for mer enn ett opplæringsår.

Dere skal sikre at eleven blir henvist raskt nok og på riktig måte. Dere må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen, jf. kommuneloven § 25-1. Dere må følge opp at kravet blir oppfylt i praksis. Hvis dere avdekker at elever ikke blir henvist raskt nok og på riktig måte, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.

2.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Vi har mottatt kommunens rutinebeskrivelse for prosessen fra første bekymring for en elevs utbytte av opplæringen til eventuell henvisning til PPT. Kommunen følger handlingsveilederen til samhandlingsmodellen Bedre Tverrfaglig Innsats (BTI). Når det gjelder rehenvising av elever, har kommunen satt fristen til 1. april for rehenvising av barn med omfattende hjelpebehov og overgang fra småtrinn til mellomtrinn. Kommunen har satt en frist for innsending av årsrapporter innen 15. juni, slik at PPT kan skrive nye sakkyndige vurderinger og skolene kan fatte nytt vedtak innen kommunens veiledende frist for å fatte vedtak 20. august.

Gjennom Forms-undersøkelsen bekrefter ansatte ved skolene at de har felles rutiner, og at kommunen har faste fremgangsmåter for hvordan ansatte gjøres kjent med rutiner og prosedyrer. De ansatte formidler at rektor har det overordnede ansvaret for individuelt tilrettelagt opplæring på skolen. De ansatte rapporterer om relativt lik praksis i hvordan de håndterer prosessen fra første bekymring for en elevs utbytte av opplæringen. Vi ser også at de ansatte i hovedsak vurderer at elever blir henvist PPT uten ugrunnet opphold. Samtidig fremgår det av svar i Forms-undersøkelsen at de ansatte opplever at det kan oppstå utfordringer i forbindelse med eventuelle henvisninger, eksempelvis dersom skolen ikke ser utfordringene som foresatte rapporterer om eller de ansatte mangler kompetanse til å prøve ut tiltak i førhenvisningsfasen. Enkelte lærere rapporterer også om at samarbeidet med foresatte i enkelte tilfeller kan forsinke prosessen.

Videre ser vi at kommunen har egne rutiner for sakkyndig vurdering og vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring i overgangen mellom barnehage og barneskole, og mellom barneskole og ungdomsskole. Fra og med våren 2024 har kommunen hatt en praksis med å vente med en eventuell rehenvising, med påfølgende ny sakkyndig vurdering, til barnet er på plass i sine nye omgivelser. Ifølge kommunens rutine skal det da fattes midlertidige vedtak med kortere varighet. Det fremgår at dersom en skole vurderer at disse elevene har behov for individuelt tilrettelagt opplæring, skal henvisning sendes til PPT for sakkyndig vurdering, med en veiledende frist 1. november. I sitt svar i Forms-undersøkelsen viser PP-leder til Utdanningsdirektoratets veileder *Overganger for barn og elever med behov for tilrettelegging*. Veilederen åpner opp for at det kan fattes tidsbegrensede vedtak i overgangen mellom barneskolen og ungdomsskolen. I et brev til foresatte av 21.03.2024 skriver kommunen at de har erfart at de skriver mer presise og bedre sakkyndige vurderinger når de har observert barnet/eleven i det nye miljøet.

Basert på vår forståelse av veilederen, vurderer vi at adgangen til å fatte tidsbegrensede vedtak snarere er ment som et unntak, enn en ordning som kan gjøres til fast praksis. I veilederen står det at skolen *som regel* ikke kan bruke det samme vedtaket om individuell tilrettelegging både på

barnetrinnet og ungdomstrinnet, men at det i en overgangsperiode er *likevel mulig å fatte et tidsbegrenset vedtak som bygger på en sakkyndig vurdering fra barnetrinnet, inntil skolen har fattet et nytt vedtak om individuell tilrettelegging*. Vi tolker dette dithen at et tidsbegrenset vedtak kun kan fattes når eleven er henvist til PPT og skolen venter på at PPT skal ferdigstille en sakkyndig vurdering. Videre tolker vi at denne unntaksmuligheten kun gjelder for elever som skal begynne på ungdomsskolen. Vi kan ikke se at veilederen åpner opp for at det kan fattes tidsbegrensede vedtak i overgangen mellom barnehage og skole.

Kommunens praksis med å vente med eventuelle rehenvisninger til PPT, er dermed ikke i samsvar med lovverket. Selv om kommunen fattet midlertidige vedtak med hensikt om å sikre elevenes rettigheter i overgangen, ser vi av elevdokumentasjonen vi har mottatt at enkelte av de «midlertidige» vedtakene varer for ett helt skoleår. I en elevsak har skolen fattet et midlertidig vedtak basert på en sakkyndig vurdering fra barnehagen. Eleven ble henvist PPT på nytt høsten i 1. trinn, men ny sakkyndig vurdering og vedtak forelå først i henholdsvis juli og august påfølgende år, da eleven gikk på 2. trinn. I en annen elevsak fattet kommunen et midlertidig vedtak medio september for en 8. trinnselev som hadde vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring på barneskolen. Eleven ble imidlertid ikke rehenvist til PPT før i april. Etter vår vurdering, burde eleven ha blitt rehenvist PPT ved eller før skolestart.

Vår vurdering av kommunens praksis med tidsbegrensede vedtak er at de medfører en økt sannsynlighet for at elever ikke blir henvist raskt nok til PPT. Videre bør det nevnes at det kan være en utfordring at tiltakene i sakkyndig vurdering, som ligger til grunn for det midlertidige vedtaket, gir tilrådinger som ikke er tilpasset opplæringstilbudet på skolen. Dette bekreftes også av en ansatt ved en av skolene. Dette kommer vi nærmere inn på under punkt 3.1.

Videre ser vi at PPT har en praksis der elever som blir henvist PPT blir delt inn i to ulike utredningsløp. I det ene utredningsløpet blir elever henvist PPT for at PPT skal gjøre en vurdering av om eleven har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen eller om eleven har behov for individuelt tilrettelagt opplæring. I det andre utredningsløpet blir elever henvist PPT fordi *det er et ønske om utredning av læreforutsetningene til barnet, for på den måten å vite mer om hvordan skolen bør tilrettelegge på best mulig måte*. Det fremgår at en utredning vil bestå av testing, observasjoner, samtaler med foresatte, barnet og personalet på skolen. Videre beskrives det at utredningen alltid ender med en skriftlig utredningsrapport, og at det hender at en utredning ender i en anbefaling om viderehenvisning for ytterligere utredning hos instanser som BUP, habiliteringstjenesten eller Statped.

Vi har mottatt eksempler på PPTs utredningsrapporter. I den ene rapporten har PPT utredet eleven for dysleksi og anbefalt tiltak innenfor tilpasset opplæring. I den andre rapporten fremgår det at skolen har bekymringer for elevens lese- og skriveferdigheter, samt konsentrasjon og oppmerksomhet. Samtidig skriver PPT at det *ikke kommer frem en konkret bekymring knyttet til fagvansker*. Dette er også problemstillingen i en tredje utredningsrapport som er vedlagt en av elevsakene. I denne vurderingen kommer det frem at elevens foresatt er bekymret for elevens faglige fungering og har vært bekymret for eleven siden hen var i barnehagealder.

Slik vi oppfatter kommunens praksis med utredningsrapporter, er de en del av PPTs arbeid i å støtte skolen med å tilrettelegge opplæringen og sette inn tiltak så tidlig som mulig.⁶ Vi har forståelse for at det i enkelte saker kun er behov for at PPT f.eks. bekrefter en dysleksidiagnose. Vi ser også av saksdokumentene at BUP krever at PPT har uttalt seg ved henvisninger til dem, og at kommunen har løst dette ved at elever henvises til PPT for en utredningsrapport.

Vi oppfatter videre at kommunens praksis er at PPT i hovedsak enten skriver sakkyndige vurderinger med anbefaling om individuelt tilrettelagt opplæring *eller* utredningsrapporter. Slik vi oppfatter kommunen, er det svært få elever som blir henvist PPT for en sakkyndig vurdering av behov for individuelt tilrettelagt opplæring, og ikke blir anbefalt individuelt tilrettelagt opplæring. Ettersom kommunen har denne praksisen, har vi vurdert *om* kommunens bruk av utredningsrapporter medfører økt risiko for at elever ikke blir henvist PPT for sakkyndig vurdering av behov for individuelt tilrettelagt opplæring raskt nok.

Vi har forståelse for at en utredningsrapport kan medføre mindre arbeid for PPT enn en sakkyndig vurdering. Etter det vi kan se er det imidlertid ikke i alle tilfeller stor forskjell mellom en utredningsrapport og en sakkyndig vurdering der PPT ikke anbefaler individuelt tilrettelagt opplæring. Forskjellen fra et juridisk perspektiv er imidlertid at en utredningsrapport ikke vil utløse samme krav om at skolen må fatte et vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring som når det foreligger en sakkyndig vurdering. Foresatte har i mange tilfeller ikke kjennskap til regelverket og er avhengig av at kommunen gir god veiledning om hva de ulike utredningsløpene innebærer.

Vi ser av PPTs tidligere henvisningsskjemaer at det ikke kom frem av skjemaene om elevene ble henvist PPT for en sakkyndig vurdering eller utredningsrapport. Etter vår vurdering kan dette ha medført en økt risiko for at det ikke fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring i tilfeller der loven krever det, eksempelvis i tilfeller der foresatte har bedt om henvisning til PPT, eller i tilfeller der foresatte har en forståelse av at eleven er henvist PPT på ordinær måte.

Vi ser imidlertid av PPTs nye henvisningsskjemaer, som ble utarbeidet i juni 2025, at det skal krysses av for om grunnlaget for henvisning til PPT er *Sakkyndig vurdering av opplæringstilbudet (ITO), Utredning av lærevansker (og andre henvendelser)* eller *Vurdering av dysleksi* m.fl. Videre kommer det frem gjennom PP-leder sine svar i Forms-undersøkelsen at PPT er bevisst sitt ansvar om å involvere og informere foresatte gjennom hele prosessen. PP-lederen skriver blant annet at *Vi utarbeider sakkyndige vurderinger der foresatte/elev og skole ønsker det ...* Han påpeker også at i tilfeller der foresatte er uenige med skolen, kan de kreve et vedtak fra skolen der de tar stilling til behov for individuell tilrettelegging, jf. Utdanningsdirektoratets veileder. Etter vår vurdering kan de tidligere henvisningsskjemaene ha bidratt til uklarhet om hva som kom til å være utfallet av henvisningen til PPT. Basert på de nye henvisningsskjemaene, hvor forskjellene mellom de ulike utredningsløpene kommer tydelig frem, og vår oppfatning av hvordan PPT involverer og informerer elev og foresatte i prosessen, vurderer vi at kommunens praksis med de to utredningsløpene ikke fører til en økt risiko for at elever som har behov for en vurdering av individuelt tilrettelagt opplæring ikke får det raskt nok.

⁶ Se opplæringsloven § 11-13

Vi ser samtidig av dokumentasjon som informasjonsbrevet *Informasjon om PP-tjenesten (PPT)*, som PPT sender ut til foresatte i forbindelse med henvisning, flere sakkyndige vurderinger og kommunens mal for pedagogisk rapport, at det er tydelige holdepunkter for at PPT i svært stor grad knytter individuelt tilrettelagt opplæring opp mot avvik fra kompetansemål i læreplanverket. Vi ser eksempelvis at det står i flere av de sakkyndige vurderingene vi har mottatt at dersom eleven skal rehenvises til PPT, så skal det *vises til store avvik fra kompetansemålene i de fagene det søkes vurdering for*. Videre bes det i kommunens mal for pedagogisk rapport om at skolene svarer på *I hvilken grad avviker elevens kompetanse fra kompetansemålene i læreplanverket? Angi hvilket årstrinn eleven klarer å følge i henhold til kompetansemålene*. Vi ønsker å gjøre oppmerksom på at det ikke er et vilkår for å få individuelt tilrettelagt opplæring at eleven ikke kan følge kompetansemålene for trinnet. Det kan også være aktuelt for elever som eksempelvis har behov for at opplæringen blir organisert på en annen måte.⁷

Vi ser også at PPT i enkelte av de sakkyndige vurderingene uttaler at den sakkyndige vurderingen er *gyldig ut ... trinn eller inntil ny vurdering foretas av PPT ut fra eventuelt vesentlig endrede behov*. Etter vår oppfatning kan denne formuleringen tolkes på ulike måter, og det blir dermed uklart for skolene om eleven har en gyldig sakkyndig vurdering eller om eleven må rehenvises til PPT. Vi vurderer at dette gi økt risiko for at elever med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring ikke blir rehenvist PPT raskt nok.

Vi har mottatt tolv elevsaker med tilhørende dokumentasjon. Omtrent halvparten av sakene er elever som har hatt mer enn ett vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Dette gjelder blant annet de nevnte elevsakene der elevene hadde midlertidige vedtak. Statsforvalteren ser at det er både tilfeller der elever ser ut til å ha blitt henvist til PPT uten ugrunnet opphold og tilfeller der det er indikasjoner på at skolene kan ha ventet for lenge med å henvise/rehenvise elevene. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å overprøve vurderingene som gjort i enkeltsaker, og kan ikke basert på elevsakene isolert sett trekke noen konklusjon om sannsynligheten for at elever blir henvist til PPT uten ugrunnet opphold. Vi ser imidlertid at de ansatte på skolene sin oppfatning trekker i retning av at elever i hovedsak blir henvist til PPT uten ugrunnet opphold, noe vi legger stor vekt på i tilsynet.

Om internkontrollen

Statsforvalteren ser at kommunen har faste rutiner og prosedyrer fra første bekymring for en elev og til eleven eventuelt henvises til PPT. Det er avklart hvem som har ansvaret under de ulike delene av prosessen, og kommunens rutiner brukes aktivt av de ansatte.

Gjennom Forms-undersøkelsen formidler kommunalsjef oppvekst at det er forankret ovenfra at alle skolene i kommunen bruker kommunens rutiner i praksis, og det er skolesjefens ansvar å følge opp dette. Han viser til at skolesjefen har et egen årshjul og system for internkontroll som følges opp i månedlige møter med rektorer og i noen temaer også andre skoleledere. Skolesjefen forteller at kommunen også sørger for felles samarbeidsmøter mellom skoleledere og PPT. Hun

⁷ Se Utdanningsdirektoratets veileder om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging 5.4 Individuelt tilrettelagt opplæring [5. Individuell tilrettelegging | udir.no](https://udir.no)

viser videre til at skolene har sin egen PPT-kontakt og at hun som skolesjef samarbeider med PPT på jevnlig basis.

På spørsmål om hvordan kommunen sikrer at skolen henviser elevene til PPT uten ugrunnet opphold, viser kommunalsjef oppvekst til at skolene har interne systemer og ukentlige møter der elever med ulike behov er tema og følges opp i den enkelte skole, jf. BTI-metodikk, handlingsveilederen og rutinebeskrivelsen *Fra bekymring til vedtak om individuelt tilpasset opplæring* (ITO). Som nevnt, rapporterer de ansatte på skolene selv om at elevene i hovedsak henvises til PPT uten ugrunnet opphold.

Rutiner og prosedyrer skal sikre at regelverket blir fulgt.⁸ Vi har likevel avdekket at kommunen har lagt til grunn en forståelse av regelverket om midlertidige vedtak som ikke samsvarer med regelverket, jf. Utdanningsdirektoratets veileder. Dette viser at kommunen ikke har sørget for at rutiner og internkontroll bygger på korrekt regelverksforståelse. Manglende innsikt i regelverket har heller ikke blitt fanget opp som avvik, og kommunen har verken gjort tilstrekkelige risikovurderinger eller evaluert egne rutiner for å avdekke feil. På denne bakgrunn vurderer vi at kommunens internkontroll ikke er tilstrekkelig til å sikre at elever blir henvist til PPT uten ugrunnet opphold.

På bakgrunn av at kommunen har lagt feil regelverksforståelse til grunn når det gjelder bruk av midlertidige vedtak og krav til innhenting av sakkyndig vurdering ved overganger, vurderer vi at kommunens internkontroll ikke er tilstrekkelig for å sikre at elever blir henvist PPT uten ugrunnet opphold.

Kommunens tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport og våre tilhørende vurderinger

I sitt tilsvarende på foreløpig tilsynsrapport har kommunen lagt ved nye overgangsrutiner: *Årshjul for overgang barnehage til skole*, *Årshjul for overgang barnetrinn til ungdomstrinn* og *Overgang for barn med omfattende hjelpebehov*.

Statsforvalteren anser det som positivt at kommunen har avsluttet sin praksis med systematisk bruk av midlertidige vedtak. Når det gjelder *Årshjul for overgang barnehage til skole* og *Overgang for barn med omfattende hjelpebehov* er det vår vurdering at disse rutinene vil kunne bidra til en god overgang til skole for barna i Rælingen kommune. Vi ser også at PPT skal motta dokumentasjon om skolestartere med vedtak om spesialpedagogisk hjelp/tilrettelegging innen 01.05.

Samtidig ser vi at det beskrives i rutinen at barn med åpenbare behov for individuelt tilrettelagt opplæring skal henvises til PPT uten ugrunnet opphold i løpet av august/september første skoleår. For at noen barn, herunder barn med store behov for tilrettelegging, skal få sine rettigheter ivaretatt fra skolestart, vil det imidlertid være nødvendig at kommunen henviser barna til PPT når de fortsatt går i barnehagen. Vi anser at en rutine der henvisningsprosess starter i august/september medfører en sannsynlighet for at enkelte barn ikke henvises raskt nok til PPT.

⁸ Les mer i [Veileder om internkontroll for barnehage- og opplæringssektoren | udir.no](#)

Når det gjelder *Årshjul for overgang barnetrinn til ungdomstrinn*, ser vi at kommunen starter samarbeidet om elever med omfattende behov i god tid før elevene starter på ungdomsskolen. Likevel forstår vi rutinen dithen at elever med *åpenbart behov for ITO* vil bli henvist PPT først i august/september i 8. trinn. I henhold til veilederen om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging bør kommunen, når det nærmer seg slutten av et opplæringsår, vurdere om en elev skal ha vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring når neste opplæringsår begynner. Vi anser at kommunens rutine med henvisning først i starten av et opplæringsår, medfører en sannsynlighet for at noen elever ikke henvises raskt nok til PPT.

I kommunens tilbakemelding etter foreløpig rapport opplyser kommunen videre at de har foretatt en intern justering av PPTs praksis for utarbeidelse av sakkyndig vurdering også når det ikke er aktuelt å anbefale individuelt tilrettelagt opplæring. Kommunen skriver at de vil foreta en intern justering på at de i noen tilfeller også bør skrive en sakkyndig vurdering som ender i at kommunen ikke anbefaler individuelt tilrettelagt opplæring, for å sikre foreldrenes klagemulighet. Kommunen skriver at de i den forbindelse også vil forsikre seg om at det er godt kjent for skolene at det alltid skal fattes et enkeltvedtak ved utarbeidelse av sakkyndig vurdering, med innvilgelse/avslag av individuelt tilrettelagt opplæring. Kommunen viser til at det skal være opplæring av skoleledere og skoleteam i PPT 07.04. om at vedtak alltid skal fattes etter sakkyndig vurdering og at vedtak skal fattes fortløpende og uten ugrunnet opphold.

Statsforvalteren anser det som positivt at kommunen vil gjøre nevnte interne justeringer hos PPT. Samtidig er det uklart for oss hvilke tilfeller dette gjelder. Vi finner det derfor utfordrende å gjøre en vurdering av kommunens justering.

Samlet sett vurderer vi at kommunen er på god vei når det gjelder å sikre at skolen henviser eleven til PPT uten ugrunnet opphold i de tilfellene opplæringsloven krever det. Vi vurderer likevel at kommunens kommentarer til foreløpig rapport med tilhørende dokumentasjon ikke endrer vår konklusjon. Vi kan derfor ikke konkludere med at det er sannsynliggjort at det rettslige kravet er oppfylt. Vi opprettholder derfor vår konklusjon fra foreløpig rapport.

Konklusjon

Rælingen kommune sikrer ikke at skolen henviser eleven til PPT uten ugrunnet opphold i de tilfellene opplæringsloven krever det.

2.2 Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold?

2.2.1 Rettslige krav

PPT skal utarbeide sakkyndige vurderinger for nye elever, og elever som allerede har vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, jf. opplæringsloven § 11-7. PPT må utarbeide de sakkyndige vurderingene uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11 a. Hva som er så snart som mulig, vil variere fra sak til sak. 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. For elever som allerede har individuelt tilrettelagt opplæring, må PPT som hovedregel utarbeide den

sakkyndige vurderingen tidsnok til at dere kan fatte vedtak, og at skolen kan lage individuell opplæringsplan før nytt skoleår.

Kommunen skal sikre at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold. Dere må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen, jf. kommuneloven § 25-1. Dere må følge opp at PPT oppfyller kravet. Hvis dere avdekker avvik, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.

2.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Vi har mottatt oversikt over elever som skoleåret 2024/2025 hadde vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. På bakgrunn av opplysningene på denne listen har vi regnet ut antall dager fra henvisning til PPT til ferdigstilling av sakkyndig vurdering. Vi har også sett på saksbehandlingstiden i de konkrete elevsakene vi har mottatt.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid hos PPT per år, for elever med individuelt tilrettelagt opplæring skoleåret 2024/2025:

Tidspunkt for siste henvisning	antall elever	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid (antall dager)
Elever henvist i 2022	12	89
Elever henvist i 2023	18	124
Elever henvist i 2024	12	200
Elever henvist i 2025	12	116
Saksbehandlingstid samlet	54	135
Snitt elevsakene vi har mottatt	12	190

(Merknad til tabellen: To elevsaker er utelatt fra oversikten. Dette gjelder en elev henvist i 2024 der det ikke foreligger vedtak, og en sak der vi manglet dato for henvisning.)

Tallene i tabellen over inkluderer saker som ikke var ferdigbehandlet hos PPT på tidspunktet for innsending av dokumentasjon til oss. I disse sakene har vi beregnet saksbehandlingstiden fra dato for henvisning til PPT til 26.08.2025, det vil si dagen før innsending av elevlisten til oss. Av de tolv elevene som ble henvist i 2025 var fortsatt elleve saker uferdige på dette tidspunktet.

Noen av sakene vi har mottatt er rehenvisninger der eleven har behov for ny sakkyndig vurdering for kommende skoleår, for eksempel i tilfeller der gjeldende sakkyndig vurdering kun er gyldig ut inneværende skoleår. Ved slike rehenvisninger vil eleven som regel allerede ha en gyldig sakkyndig vurdering og et gyldig vedtak. Lang saksbehandlingstid vil derfor ikke nødvendigvis være problematisk i seg selv, så lenge den sakkyndige vurderingen er utarbeidet tidsnok til at skolen kan fatte vedtak og lage ny individuell opplæringsplan før nytt skoleår. Våre utregninger av saksbehandlingstid tar ikke hensyn til om saken gjelder en rehenvisning.

Utrekningene våre viser en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på hhv. 124 dager og 200 dager for elever som ble henvist i 2023 og 2024, og som hadde vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring skoleåret 2024/2025. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for 2025 er 116 dager, til tross for at elleve av de tolv sakene dette gjelder, fortsatt ikke var ferdigbehandlet.

Saksbehandlingstiden hos PPT i de tolv konkrete elevsakene vi innhentet i tilsynet varierer fra 44 dager til 386 dager, med et snitt på 190 dager, det vi si over seks måneder i snitt. I ni av tolv saker ligger saksbehandlingstiden på over 100 dager, og medianen ligger på 159 dager. I fire av sakene er saksbehandlingstiden over åtte måneder, og i to av sakene er den over ett år.

I besvarelsene vi har mottatt i Forms fremkommer det at kommunen har hatt ventelister i mange år og at dette oppleves som en varig utfordring. PP-leder viser dessuten til en økning av elever med omfattende hjelpebehov, og uttrykker en bekymring for hvordan skolene skal klare å møte dette behovet fremover.

Det fremkommer også at PPT jevnlig har rapportert dette til kommunalsjef, og at dette er godt kjent for kommunalsjef og skolene. Også rektorene og skolesjefen bekrefter i sine besvarelser at PPT har for lang behandlingstid.

Dokumentasjonen vi har mottatt viser videre at kommunen har iverksatt tiltak for å rette på forholdene. Vi ser at kommunen har fastsatt endringer i PPTs organisering av arbeidstid høsten 2025 for å redusere ventetider og sikre raskere oppfølging av henvisninger. PPT har innført faste utredningsuker hver tredje uke, som utelukkende skal benyttes til utredningsarbeid og skriving av rapporter og sakkyndige vurderinger. Videre er tilbudet til oppfølging på den enkelte skole redusert til en halv dag per uke. I tillegg har PP-rådgivere fra barnehageteamet bistått med utrednings- og sakkyndighetsarbeid i skolesaker. Endringene er avgrenset til høsten 2025 med mål om å komme a jour for å kunne behandle henvisninger fortløpende. Andre tiltak er at skolene har fått sertifisering på lesetesten Logos, som sparer PPT for dette arbeidet, og endrede overgangsrutiner for elever med individuelt tilrettelagt opplæring.

Det er også satt et mål om å styrke det ordinære opplæringstilbudet gjennom tilpasset opplæring og intensiv opplæring, for å redusere behovet for individuell tilrettelegging, og at mer av samarbeidet mellom skolene og PPT skal handle om dette. Det fremkommer ikke hvilke konkrete tiltak kommunen har gjort for å styrke tilpasset opplæring og tidlig innsats, men det kommer fram at det blant annet skal ivaretas gjennom et styrket samarbeid mellom skolene og PPT. PP-leder uttrykker imidlertid at visjonen om at PPT skal mer ut i skolene og bistå i det forebyggende arbeidet forutsetter at PPT øker sin tilgjengelighet, men at dette ikke er mulig så lenge de har venteliste for sakkyndige vurderinger.

Dokumentasjonen vi har mottatt viser at saksbehandlingstiden hos PPT er for lang i et flertall av sakene. Vi vurderer samlet sett at saksbehandlingstiden er langt utover det vi vil regne som forsvarlig, og at dette medfører at elever ikke får sine behov og rettigheter ivaretatt. Selv om flere av sakene gjelder rehenvvisninger, finner vi ikke at det er grunnlag for å vurdere at disse sakene har vært behandlet raskt nok. Vi ser også at både kommunalsjef, skolesjef, PPT og rektorer er kjent med at PPT har ventelister som de ikke får bukt med til tross for ulike tiltak, og at dette er en situasjon som har vedvart over tid.

Det er kommunen som har ansvaret for at PPT har kapasitet og ressurser nok til å kunne utarbeide sakkyndige vurderinger i tråd med regelverket. Ventelister og lang saksbehandlingstid på grunn av manglende kapasitet hos PPT er å anse som ugrunnet opphold.⁹

Det fremstår for oss at de avbøtende tiltakene så langt ikke har vært tilstrekkelige, og at det ikke er sannsynliggjort at de iverksatte tiltakene vil medføre at sakkyndige vurderinger utarbeides uten ugrunnet opphold.

Om internkontrollen

Vi har mottatt dokumentasjon fra kommunen som viser saksgang og rutinebeskrivelser når elever blir henvist til PPT. PPT viser også til disse i sine besvarelser til oss i Forms-undersøkelsen. Vi vurderer at PPT har klare rutiner for å utarbeide sakkyndige vurderinger. Vi ser at PPT i flere runder også har justert sine egne rutiner, for å jobbe godt og effektivt med mottatte henvisninger.

På spørsmål om hvordan PPT jobber for å avdekke avvik og risiko for avvik svarer PP-leder at det har vært forsøkt å få etablert gode nok interne rutiner til å kunne sikre en god nok internkontroll og oversikt gjennom fagsystemet, for slik å oppdage avvik. PP-leder uttrykker videre at de ikke opplevde å komme i mål med dette, og at han høsten 2024 derfor utarbeidet et eget skjema på sikret sone, som alle i PPT har tilgang til, hvor sekretær fortløpende fører inn henvisningene, og hvor den enkelte PP-rådgiver angir sakstype, om saken må prioriteres, mottattbrev og konklusjon. Dette vurderer han som et nødvendig tiltak for å oppdage avvik i PPT.

Kommunalsjefen svarer til oss at det vil bli fulgt opp og vurdert om tiltakene ivaretar kravene til saksbehandlingstid. Det er ellers et hovedinntrykk at PP-leder har god og systematisk oversikt over saksbehandling og saksbehandlingstid i PPT. Det fremkommer også at PP-leder rapporterer jevnlig til kommunalsjef om saksbehandlingstiden, og at både skolesjef og kommunalsjef er godt kjent med disse forholdene. Samlet sett finner vi derfor at kommunen har en internkontroll som er tilstrekkelig systematisk og tilpasset for å forebygge og avdekke brudd på regelverket når det gjelder PPT sitt ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold.

Dokumentasjonen vi har mottatt viser videre at kommunen har iverksatt tiltak for å rette på forholdene, men det fremstår ikke som at tiltakene er tilstrekkelige. Det fremkommer ikke hvordan kommunen planlegger videre oppfølging for å sikre at tiltakene får ønsket og varig effekt, eller hvilke risikovurderinger som er gjort. Vi vurderer derfor at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har iverksatt nødvendige tiltak gjennom internkontrollen, og at kommunen dermed ikke har fulgt opp PPTs manglende oppfyllelse av lovkravet.

Samlet sett finner vi ikke at kommunen har sannsynliggjort at internkontrollen sikrer at kravene i opplæringsloven blir oppfylt.

⁹ Se forvaltningsloven § 11 a første ledd

Konklusjon

Rælingen kommune sikrer ikke at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold.

2.3 Sikrer kommunen at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold i samsvar med regelverket?

2.3.1 Rettslige krav

Opplæringsloven stiller minimumskrav til innholdet i en sakkyndig vurdering, jf. opplæringsloven § 11-8. Den sakkyndige vurderingen skal alltid utrede elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, hvorfor eleven ikke har, eller kan få, tilfredsstillende utbytte av opplæringen, realistiske opplæringsmål for eleven, hvilke tiltak som kan gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og hvilken kompetanse den som skal gi opplæringen, bør ha, hvis det skal gjøres unntak fra kompetansekravene i § 11-9. I vurderingen må PPT synliggjøre hvordan tilrådingen ivaretar elevens behov og elevens beste, jf. opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2.

Dere skal sikre at alle de sakkyndige vurderingene inneholder nødvendig informasjon. Dere må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen, jf. kommuneloven § 25-1. Dere må følge opp om de sakkyndige vurderingene inneholder den nødvendige informasjonen. Hvis dere avdekker avvik, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.

2.3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Vi har mottatt en intern rutinebeskrivelse for saksgang i PPT. Rutinen presiserer blant annet at det alltid skal foretas en vurdering av barnets beste, og at barnets stemme skal innhentes i alle saker.

PP-leder svarer i Forms-undersøkelsen at alle PP-rådgivere er godt informert om kravene til sakkyndig vurdering som er presisert i *Veileder om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging*, da dette har vært et tema til felles drøfting siden ny opplæringslov kom høsten 2024. PP-leder godkjenner alle sakkyndige vurderinger og utredningsrapporter på skolens område, og følger med på om utbytte av opplæringen har blitt vurdert, krav om omfang, organisering og innhold i tilrådingen er tydelige nok, samt om elevens beste er vurdert.

Kommunalsjefen svarer at PPT inngår i det systematiske og løpende samarbeidet med skolene om å etablere forståelse for lovkrav og hvilke tilpasninger som kreves for ivaretagelse av forvaltning og forsvarlig praksis i skolene.

Vi har sett på de sakkyndige vurderingene i elevsakene vi har mottatt i tilsynet. For en elev er den sakkyndige vurderingen utarbeidet mens barnet gikk i barnehagen, med anbefalinger om spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven. Vi har derfor ikke vurdert innholdet i denne vurderingen i tilsynet.

I de øvrige sakkyndige vurderingene som vi har mottatt, er det vårt hovedinntrykk at PPT gjør rede for elevens utbytte av det ordinære tilbudet, at de tar stilling til elevens lærevansker og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen, og at de tar stilling til hva som er realistiske opplæringsmål for eleven. Vi ser at PPT også vurderer om eleven kan få hjelp innenfor det ordinære opplæringstilbudet, hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud og hvilken kompetanse den som skal gi den individuelt tilrettelagte opplæringen skal ha.

Når det gjelder vurderingen av elevens behov og elevens beste, ser vi at PPT i de fleste sakkyndige vurderingene har hatt samtale med eleven og har vurdert elevens beste. I to sakkyndige vurderinger finner vi at PPT ikke har hatt samtale med eleven. I en av disse sakene har PPT begrunnet hvorfor de ikke har snakket med eleven, og vi tolker begrunnelsen til å være knyttet til PPTs vurdering av hva som vil være til elevens beste. Vi ser også at i noen få saker er det en mangelfull vurdering av elevens beste ved at den ikke tydelig viser hvordan barnets individuelle behov, situasjon og eventuelle synspunkter er lagt til grunn for beslutningen. Samlet sett vurderer vi likevel at PPT synliggjør hvordan tilrådingen ivaretar elevens behov og elevens beste.

Om internkontrollen

I Forms-undersøkelsen svarer skolesjefen at kommunen sikrer at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold i samsvar med regelverket gjennom jevnlig møter med skolelederne, PPT og alle rektorene gjennom året. Skolesjefen skriver at disse faste dialogene gjør at eventuelle bekymringer knyttet til kvalitet eller innhold i sakkyndige vurderinger raskt ville blitt fanget opp og fulgt opp videre.

PP-leder svarer i Forms-undersøkelsen at de har utarbeidet maler og vedlegg som skal hjelpe den enkelte med utarbeidelsen av sakkyndige vurderinger, og at kommunens jurist har tilbudt seg å se på noen sakkyndige vurderinger for å sikre at lovkravet blir overholdt. Som nevnt har også PP-leder fortalt oss at han kontrollerer og godkjenner alle sakkyndige vurderinger.

Vi vurderer at PPT internt har gode rutiner som ivaretar og bidrar til at risikoen for brudd er lav. Samlet sett har kommunen rutiner, prosedyrer og systemer som ivaretar minimumskravene i regelverket. Vi vurderer at kommunens internkontroll er egnet til å sikre at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold i samsvar med regelverket.

Konklusjon

Rælingen kommune sikrer at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold i samsvar med regelverket.

3 Fatte vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring

3.1 Sikrer kommunen at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring?

3.1.1 Rettslige krav

Dere er ansvarlige for at saken er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17. Hvis den sakkyndige vurderingen ikke inneholder de opplysningene dere trenger, må dere be PPT om supplerende opplysninger eller innhente informasjon fra andre før dere fatter vedtak. Hvis eleven eller foreldrene har hentet inn en alternativ vurdering fra andre sakkyndige enn PPT, må dere vurdere denne når dere fatter vedtak.

Dere må vurdere risikoen for at saken ikke blir tilstrekkelig opplyst, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen, jf. kommuneloven § 25-1. Dere må gjøre det klart hvem som har myndighet til å fatte vedtak og dermed plikt til å opplyse den enkelte saken. Dere må ha vurdert om det er behov for jevnlig kontroll for å følge med på om vedtakene bygger på den nødvendige informasjonen, slik at dere kan følge opp med tiltak hvis sakene ikke er tilstrekkelig opplyst.

3.1.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Gjennom Forms-undersøkelsen fremkommer det at det er rektor som fatter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring på Smestad skole, mens dette på Sandbekken ungdomsskole er delegert til avdelingsleder.

Kommunens praksis med å fatte vedtak er nærmere beskrevet i den nevnte rutinen *Fra bekymring til vedtak om individuelt tilpasset opplæring (ITO)*. Det fremgår av rutinen at rektor, eller den som har vedtaksmyndighet er ansvarlig for vedtaksprosessen. I rutinen står det at rektor skal innhente samtykke fra foresatte, vurdere den sakkyndige vurderingen og fatte vedtak.

Gjennom Forms-undersøkelsen viser rektorene til at skolen setter seg godt inn i alle opplysninger før vedtak fattes. De viser også til at dette sikres gjennom tett dialog med foresatte og PPT ved gjennomføring av stafettlogg møter, og at skolen også har egne møter med sin PPT-kontakt. Skolesjefen viser også til at skolene og PPT har tett samarbeid og jevnlig møter der de løfter hva de trenger svar på før den sakkyndige vurderingen utarbeides, og at dette bidrar til at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak fattes. Ifølge skolesjefen skal rektor be PPT om supplerende vurdering eller innhente nødvendig informasjon fra andre instanser, dersom det oppstår tvil om grunnlaget er godt nok.

I punkt 2.3 så vi på innholdet i sakkyndige vurderinger og konkluderte at kommunen sikrer at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger med et innhold i samsvar med regelverket.

Vi vurderer at den praksisen som synliggjøres gjennom rutiner og samarbeid sannsynliggjør at den sakkyndige vurderingen som utarbeides, inneholder de opplysningene som skolen trenger før de fatter vedtak. Vi forstår det slik at skolene derfor i liten grad opplever behov for å innhente

supplerende opplysninger når den sakkyndige vurderingen foreligger, og skolene skal fatte vedtak.

Elevdokumentasjonen vi har mottatt i tilsynet viser at noen av vedtakene er basert på sakkyndige vurderinger som er utarbeidet noe tilbake i tid. Dette innebærer ikke en risiko i seg selv, så lenge den som fatter vedtak vurderer den sakkyndige vurderingen før det fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring for et nytt skoleår. Vi ser videre at noen av vedtakene er gyldig for flere skoleår. Utdanningsdirektoratets *Veileder om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging* åpner for at det kan fattes vedtak som gjelder for mer enn ett år dersom kommunen mener at eleven har et stabilt behov. Likevel fremkommer det i veilederen at vedtak som hovedregel bør gjelde for ett skoleår av gangen. I slike tilfeller kan det være en økt risiko for at opplysningene og anbefalingene blir utdaterte, for eksempel fordi de ikke lenger samsvarer med det trinnet eleven nå går på, at de ikke lenger samsvarer med elevens utvikling og behov, eller at elevens egne synspunkter er endret. Risikoen er knyttet til at kommunen ikke *tar stilling til* om saken er tilstrekkelig opplyst, som en konsekvens av at vedtaket ikke fornyes. Samtidig ser vi at kommunen gjennom en stikkprøvekontroll har gitt tilbakemelding til skolene om at vedtak som hovedregel skal fattes årlig.

Videre ser vi, som omtalt under punkt 2.1, at kommunen har etablert en praksis med å vente med rehenvisning ved overganger fra barnehage til barneskole og fra barneskole til ungdomsskole, og at dette er en etablert rutine. Vi ser også at kommunen ved slike overganger har rutine på å fatte midlertidige vedtak. Disse midlertidige vedtakene baseres da på elevens «gamle» sakkyndige vurdering, og saken vil i slike tilfeller ikke være tilstrekkelig opplyst.

Utredningsplikten etter fvl. § 17 gjelder også for midlertidige vedtak. Adgangen til å treffe midlertidige vedtak innebærer likevel at disse kan fattes før saken er fullt ut opplyst, mens den ordinære vedtaksprosessen pågår.

Samtidig ser vi at kommunens praksis med å fatte midlertidige vedtak er en etablert rutine, og at dette ikke kun skjer unntaksvis. Dette medfører at det systematisk fattes midlertidige vedtak uten at saken er tilstrekkelig opplyst. Vi vurderer at dette er en «følgefeil» som følger av at kommunen ikke sikrer at eleven henvises til PPT uten ugrunnet opphold i de tilfellene opplæringsloven krever det. (se punkt 2.1.) Vi legger derfor ikke avgjørende vekt på de midlertidige vedtakene i denne sammenhengen.

Vårt hovedinntrykk er at skolene ivaretar ansvaret med å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.

Om internkontrollen

Det fremgår klart av årshjul for internkontroll hvilket ansvar rektor har når det skal fattes vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Vi ser at skoleeier har tett dialog med både PPT og rektorene gjennom året, og kan kobles på i saker der det er behov for drøfting eller veiledning før vedtak fattes, for å sikre at saken er forsvarlig opplyst i tråd med opplæringsloven.

Vi vurderer at rutinebeskrivelsene vi har mottatt, sammen med beskrivelsene av hvordan skolene systematisk samarbeid med PPT i vedtaksprosessen, sannsynliggjør at kommunen sikrer en praksis i tråd med regelverket.

Vi ser også *Skoleeiers prosedyre for stikkprøve innenfor utvalgte områder av opplæringsloven, hvor elever kan anses å være særlig sårbare*, viser at individuell tilrettelagt opplæring er et område hvor elever anses som særlig sårbare. Kommunen har fremlagt dokumentasjon som viser stikkprøver av vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, og tilbakemeldinger som skolene har fått etter stikkprøvekontrollen. Vi ser at kommunen har sett på om vedtakene har gode begrunnelser, om de har med mål, omfang, innhold og organisering, og om de er basert på gyldig sakkyndige vurderinger. Vi ser at kontrollen har avdekket avvik knyttet til bruk av feil lovhjemmel, og at vedtak er fattet for flere år om gangen.

Vi vurderer at stikkprøvekontroll er en god måte å følge med på om saken er tilstrekkelig opplyst når skolene fatter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Vi mener likevel det er en risiko for at en stikkprøvekontroll av vedtak isolert sett ikke nødvendigvis vil fange opp om saken er tilstrekkelig opplyst, da det vil være innholdet i den sakkyndige vurderingen som først og fremst opplyser saken, ikke kun en vurdering av om den er «gyldig».

Vi vurderer likevel at kommunen har rutiner som kan bidra til at eventuelle mangler kan fanges opp gjennom møtepunktene mellom skole og PPT, og at kommunen samlet sett har rutiner og prosedyrer som vi anser som egnet til å følge med på om vedtakene bygger på den nødvendige informasjonen.

Etter vår vurdering er det også klart for skolene hvem det er som har myndighet og plikt til å opplyse saken.

Kommunens tilbakemelding etter foreløpig rapport

Som nevnt under punkt 2.1 har kommunen i sitt tilsvarende etter foreløpig rapport sendt oss nye overgangs rutiner og årshjul for overgang mellom barnehage og skole, og mellom barnetrinn og ungdomstrinn. I de nye rutinene har kommunen gått bort fra systematisk bruk av midlertidige vedtak.

Konklusjon

Rælingen kommune sikrer at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.

3.2 Sikrer kommunen at de fatter vedtak uten ugrunnet opphold i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering?

3.2.1 Rettslige krav

Dere er ansvarlige for å fatte vedtak i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering, og dere skal fatte vedtak så snart den sakkyndige vurderingen fra PPT er ferdig og saken er tilstrekkelig opplyst, jf. opplæringsloven § 11-7, jf. forvaltningsloven §§ 2, 11 a og 23. Dette

omfatter både sakene der PPT anbefaler individuelt tilrettelagt opplæring, og sakene der PPT konkluderer med at eleven ikke har behov for individuelt tilrettelagt opplæring. Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker er som hovedregel ikke en gyldig grunn til at det tar lang tid å fatte vedtak. Dere kan ikke vente med å fatte vedtak til dere har fått tildelt midler til individuelt tilrettelagt opplæring. 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 fatte vedtak.

Dere må vurdere risikoen for at dere ikke fatter vedtak i alle sakene, og at dette ikke skjer raskt nok, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen, jf. kommuneloven § 25-1. Dere må vurdere behovet for en etterfølgende kontroll av at dere har fattet vedtak uten ugrunnet opphold i alle sakene. Hvis dere avdekker avvik, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.

3.2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Kommunens praksis med å fatte vedtak er nærmere beskrevet i den nevnte rutinen *Fra bekymring til vedtak om individuelt tilpasset opplæring (ITO)*. Det kommer ikke frem av kommunens rutine hva kommunen skal gjøre i tilfeller der PPT ikke tilrår individuelt tilrettelagt opplæring. Det kommer heller ikke frem av rutinen om hva som er kravene til saksbehandlingstid og eventuelle frister.

Som tidligere nevnt har vi mottatt tolv elevsaker. Skolen har fattet vedtak i ti av de tolv elevsakene. I den ene elevsaken har ikke skolen fattet vedtak på grunn av at eleven har høy skolefravær. Statsforvalteren bemerker at det likevel skal fattes vedtak i slike tilfeller. I den andre elevsaken der det ikke foreligger et vedtak ble det ikke fattet vedtak etter den siste sakkyndige vurderingen fordi den sakkyndige vurderingen ble videreført som den var. Av hensyn til elevens rettsikkerhet og mulighet for å klage, er det vår vurdering at skolen likevel burde ha fattet et vedtak med utgangspunkt i den nyeste sakkyndige vurderingen.

Vi ser at kommunens saksbehandlingstid fra sakkyndig vurdering er ferdig utarbeidet til vedtak er fattet er varierende. Det tar i gjennomsnitt 33 dager fra sakkyndig vurdering er ferdig og til vedtak er fattet, men spennet er fra 10 til 71 dager.

Kommunen har fattet vedtak for flere av elevene uten ugrunnet opphold. Samtidig har saksbehandlingstiden vært uforsvarlig lang i enkelte av sakene. Kommunen har heller ikke fattet vedtak i alle sakene, og kommunen har ikke en rutine for å fatte vedtak i saker der elever ikke tilrår individuelt tilrettelagt opplæring. Vi ser også at en elev har mottatt individuelt tilrettelagt opplæring i en lang periode uten å ha et gyldig vedtak. Vi legger avgjørende vekt på de sistnevnte forholdene.

Om internkontrollen

I Forms-undersøkelsen blir både kommunalsjef, skolesjef og rektorene spurt om hvordan kommunen sikrer at skolene fatter vedtak uten ugrunnet opphold i alle saker der PPT har laget en sakkyndig vurdering, også i de sakene der PPT har vurdert at eleven ikke har behov for individuelt tilrettelagt opplæring. Kommunalsjefen viser til den nevnte rutinen, og at det er tema i skoleeiers årshjul og i skolesjefens oppfølging at rutinen er kjent og blir fulgt av den enkelte

rektor og skole. Skolesjefen svarer at når det oppstår forsinkelser eller uklarheter, blir dette fanget opp i lederdialogene og samarbeidsmøter med PP-rådgiverne.

På tilsvarende spørsmål til rektorene, viser den ene rektoren til at dette sikres gjennom tydelige interne rutiner og tett oppfølging av saksgang. Rektor formidler at det i fjor ved noen tilfeller tok lenger tid enn det skal, grunnet høyt fravær i ledelsen på egen enhet. Rektoren skriver at dette gjaldt i saker hvor elever allerede hadde et eksisterende vedtak, men hvor det forelå ny sakkyndig vurdering i løpet av året. Rektor peker på at elevene fikk det de hadde krav på i henhold til sakkyndig vurdering.

På det samme spørsmålet, viser den andre rektoren til at dette er avdelingslederens ansvar og at hun har gode rutiner på at vedtak fattes innen kort tid etter at sakkyndig vurdering er mottatt av skolen. Når det gjelder vedtak i saker der PPT konkluderer med at elever ikke har behov for individuelt tilrettelagt opplæring, svarer begge rektorene at de ikke fatter vedtak om dette.

Etter vår vurdering har kommunen rutiner og systemer som er kjent av ledelsen og relevante ansatte på skolen. Som nevnt, kommer det imidlertid ikke frem av kommunens rutiner hva kommunen skal gjøre i tilfeller der PPT ikke tilrår individuelt tilrettelagt opplæring. Dette medfører en forhøyet sannsynlighet for at det ikke fattes vedtak i de tilfeller der vedtaksmyndigheten vurderer at en elev ikke har rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Dette kan medføre at elevs rettsikkerhet ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i form av at det da ikke foreligger et vedtak som kan påklages.

Vi anser det som positivt at årshjulet for grunnskolene i internkontrollsystemet Moava gir frist for å fatte vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring den 20. august, og at det er rektor som er ansvarlig for at dette følges opp. Det samme gjelder at det fremgår av grunnskolenes årshjul at det skal fattes vedtak også i de tilfeller der skolen avslår å gi individuelt tilrettelagt opplæring. Det står også at det skal fattes vedtak fortløpende i saker der sakkyndig vurdering kommer i løpet av skoleåret. Vi vurderer at dette kan bidra til å redusere avvik og risikoen for avvik.

Etter vår vurdering utgjør det imidlertid en risiko at det ikke spesifiseres i rutinene hva skolene skal gjøre når PPT ikke tilrår individuelt tilrettelagt opplæring eller at kommunen har en frist den 20. august for å fatte vedtak for elever som allerede har en gyldig sakkyndig vurdering. Vi vurderer også at det utgjør en risiko at det ikke er spesifisert i rutinen at enkeltvedtak skal fattes løpende og uten ugrunnet opphold for elever som får en ny sakkyndig vurdering. Etter vår oppfatning kan dette føre til variasjon i hvordan og hvor raskt skolene følger opp sakkyndige vurderinger med et enkeltvedtak. Vi ser at kommunen regelmessig vurderer risikoen for at det ikke fattes vedtak raskt nok i alle saker. Informasjon hentes inn gjennom den løpende dialogen og ulike møtearenaer på skole- og kommunenivå, frister om å fatte vedtak i internkontrollsystemet og skoleeiers egne gjøremål i Moava knyttet til oppfølging av eksempelvis skolens årshjul. Vi ser også at kommunen innhenter informasjon gjennom stikkprøver av vedtak. Det fremgår imidlertid ikke av dokumentasjonen tilknyttet stikkprøvene om saksbehandlingstiden har blitt vurdert.

Vi konkluderer med at kommunen ikke fatter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring uten ugrunnet opphold i alle saker. Vi mener at kommunen heller ikke har de nødvendige rutinene som trengs og at kommunen har en manglende regelverksforståelse knyttet til det å fatte vedtak

i saker der PPT ikke tilrår individuelt tilrettelagt opplæring. Vi kan heller ikke se at dette avviket har blitt fanget opp gjennom internkontrollen.

Konklusjon

Rælingen kommune sikrer ikke at kommunen fatter vedtak uten ugrunnet opphold i alle saker der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering.

3.3 Sikrer kommunen at de fatter vedtak med et innhold i samsvar med regelverket?

3.3.1 Rettslige krav

Det er vedtaket som fastsetter elevens rett til individuelt tilrettelagt opplæring. Vedtaket skal beskrive et opplæringstilbud som samlet sett gir eleven et tilfredsstillende utbytte. Vedtaket skal som et minimum gi informasjon om innhold, omfang, organisering og kompetansekrav i den individuelt tilrettelagde opplæringen, jf. opplæringsloven § 11-7, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25. I vedtaket må dere synliggjøre hvordan vedtaket ivaretar elevens behov og elevens beste, jf. opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2.

Dere skal sikre at vedtaket oppfyller kravene i regelverket. Dere må vurdere risikoen for avvik, og iverksette nødvendige tiltak gjennom internkontrollen, jf. kommuneloven § 25-1. Dere må følge med på om vedtakene inneholder det de skal. Hvis dere avdekker avvik, må dere gjøre nødvendige justeringer for å endre praksis.

3.3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Vi har sett på kommunens mal for vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring for skoleåret 2024/2025 og på vedtakene i de elevsakene vi har mottatt.

Informasjon om innhold

Det fremgår av vedtaksmalen at det skal fylles inn fag/innhold og at det skal det fylles inn realistiske opplæringsmål. Det kommer ikke fram i malen om eleven skal ha avvik fra kompetansemål eller ikke.

De aller fleste vedtakene har tilstrekkelig informasjon om hvilke fag og hvilke opplæringsmål de gjelder for, selv om det er noen unntak. I noen er det oppgitt kompetansemål for lavere trinn, selv om det ikke fremkommer eksplisitt at eleven skal ha avvik fra kompetansemål. Noen av disse vedtakene har i tillegg en gyldighet på to eller tre år, og det kommer fram at elevene skal følge kompetansemålene for årstrinnene suksessivt etter hvert som de mestrer disse. Vi vurderer at disse vedtakene gir tilstrekkelig informasjon om innholdet for gjeldende skoleår (2024/2025), men at det ikke vil være klart nok hvilke kompetansemål som vil gjelde for elevene i de påfølgende skoleårene med mindre det fattes nye årlige vedtak.

Selv om noen av vedtakene med fordel kunne vært enda tydeligere når det gjelder avvik fra kompetansemål og hvilke kompetansemål eleven skal nå, vurderer vi at de fleste vedtakene gir god informasjon om hvilke fag og opplæringsmål eleven skal jobbe mot.

Informasjon om omfang

Det fremgår av vedtaksmalen at det skal fylles inn antall uketimer for det faget/innholdet som den individuelt tilrettelagte opplæringen gjelder. Med ett unntak har alle vedtakene vi har mottatt informasjon om antall uketimer eller antall årstimer for de ulike tiltakene eller fagene. Ett vedtak gir informasjon om samlet antall årstimer som gjelder for totalt seks ulike fag, uten at det er spesifisert hvordan timene skal fordeles mellom fagene.

Informasjon om organisering

Det fremgår av vedtaksmalen at det skal fylles inn organisering av opplæringen per fag/innhold. I de aller fleste vedtakene vi har mottatt er beskrivelsen av hvordan opplæringen skal organiseres i samsvar med krav i regelverket.

I ett vedtak er organisering beskrevet som *gruppe/en til en/i full klasse*, og det står i vedtaket at *organisering og fordeling vil kunne være dynamisk frem til ny utredning foreligger*. Det vises i denne sammenhengen til at vedtaket er midlertidig og at dette gjelder for en overgangsperiode. I utgangspunktet er det lovlig å vedta en viss fleksibilitet dersom det vurderes som nødvendig og forsvarlig, så lenge det går klart frem av vedtaket hva fleksibiliteten går ut på. Imidlertid ser vi at fleksibiliteten er knyttet til at vedtaket er midlertidig og ikke til en vurdering av om det er nødvendig/forsvarlig. Videre ble det heller ikke utarbeidet en ny sakkyndig vurdering i løpet av skoleåret. I vedtaket som ble utarbeidet for påfølgende skoleår ser vi at beskrivelsen av organiseringen er blitt videreført, men uten at det fremkommer av vedtaket hva fleksibiliteten går ut på. Vi anser derfor at det i dette tilfellet ikke er synliggjort tilstrekkelig grunnlag for å fatte vedtak med så stor fleksibilitet i organisering. Vi anser likevel at dette er et unntak.

Informasjon om kompetanse

Når det gjelder kompetanse står det i vedtaksmalen at det må begrunnes i vedtaket dersom den som skal undervise ikke har lærerutdanning eller annen godkjent utdanning. Det vises som eksempel til undervisning i livsmestring som utføres av en barne- og ungdomsarbeider. En slik løsning vil imidlertid ikke være i tråd med regelverket. Den som skal gi individuelt tilrettelagt opplæring, må oppfylle kompetansekravene i opplæringsloven § 11-9, der det fremgår at det bare kan gjøres unntak fra kompetansekravene i opplæringsloven § 17-3 dersom opplæringen skal gis av personer med en universitets- eller høgskoleutdanning som gjør dem særlig egnet til å ivareta elevens behov.

Alle vedtakene vi har mottatt har informasjon om kompetansen til den som skal gi den individuelt tilrettelagte opplæringen. Imidlertid står det i to av vedtakene at skolen mangler lærer med pedagogisk kompetanse, og at den individuelt tilrettelagte opplæringen vil utføres av ufaglært under veiledning av pedagog fram til lærer med pedagogisk kompetanse er på plass. Vår vurdering er at det ikke er anledning til å fatte vedtak om slike avvik.

Elevens beste

I kommunens mal for vedtak står det at skolen vurderer at det er til elevens beste å få individuelt tilrettelagt opplæring i tråd med sakkyndig vurdering, og samtidig oppleve seg inkludert i klassen. Det beskrives at skolen vil gjøre løpende vurderinger av elevens beste sett i forhold til elevens

inkludering i klassen og elevens behov for individuelt tilrettelagt opplæring. Teksten er markert med rødt i malen, men det fremkommer ikke at teksten skal fylles ut eller tilpasses.

I ett av vedtakene vi har mottatt er det ikke en vurdering av barnets beste. I alle de andre vedtakene står det at skolen vurderer at det er til elevens beste å få individuelt tilrettelagt opplæring i tråd med sakkyndig vurdering, og samtidig oppleve seg inkludert i klassen.

Formuleringene er likelydende i vedtakene, og det vises ikke hvilke konkrete vurderinger som er gjort av den enkelte elevs beste. Ingen av vedtakene opplyser om elevens synspunkter eller hvordan barnets rett til å bli hørt er ivaretatt. Vi vurderer ut fra dette at skolene ikke synliggjør hvordan elevens beste er ivaretatt når de fatter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.

Samlet sett vurderer vi at dokumentasjonen sannsynliggjør at kommunen har en praksis som er i tråd med regelverket når det gjelder krav til beskrivelse av innhold, omfang, organiseringen og kompetanse i vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, men at kommunen ikke synliggjør vurderingen av elevens beste.

Om internkontrollen

Vi har spurt kommunalsjefen, skolesjefen og rektorene ved de to skolene om hvordan de sikrer at kravene til innhold i vedtak blir ivaretatt. Både rektorene og skolesjefen gir uttrykk for at dette sikres ved at det brukes en felles mal. Både kommunalsjef, skolesjef og en av rektorene viser til kommunens felles rutiner, og kommunalsjefen viser konkret til den nevnte rutinen *Fra bekymring til vedtak individuelt tilrettelagt opplæring (ITO)*.

Kommunalsjefen viser videre til at skolesjefen har eget årshjul og system for internkontroll som følges opp i månedlige møter med rektorene. Vi har også fått tilsendt kommunens prosedyre for innhenting av informasjon, vurdering og tiltaksetablering på skolene som beskriver ulike gjøremål knyttet til kommunens internkontrollsystem. Videre fremkommer det at internkontrollgruppen som er opprettet på tvers av skolene, skal jobbe med å sikre lik praksis og god ivaretagelse av skolenes internkontroll. Kommunalsjefen svarer videre at dette vil bli fulgt opp i de månedlige møtene skoleeier har med rektorene.

Det kommer videre frem av dokumentasjonen vi har mottatt at kommunen gjennomfører årlige ROS-analyser av sårbare områder som innbefatter individuelt tilrettelagt opplæring, og at kommunen har utarbeidet en prosedyre for stikkprøve som blant annet skal sikre at eventuelle avvik følges opp. Våren 2025 ble det gjennomført ROS-vurdering på skolene og stikkprøver på individuelt tilrettelagt opplæring fra alle skolene, og skolene fikk tilbakemelding på hva som eventuelt måtte rettes opp. Stikkprøvene viste ifølge kommunen at alle skoler lager vedtak etter gjeldende lovverk, men at det brukes noe ulike maler, og at videre tiltak vil være en del av arbeidet som kommunen er i gang med når det gjelder internkontroll. Videre ser vi at noen skoler har fått tilbakemeldinger om at vedtak som hovedregel skal fattes årlig.

Vi ser at kommunen har etablert noen nye rutiner og er i prosess for å oppdatere sine internkontrollsystemer. Når det gjelder innhold i vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring vurderer vi at rutinene for ROS og stikkprøvekontroll, sammen med rutinene for oppfølging gjennom faste møter og oppfølging gjennom en egen internkontrollgruppe, i utgangspunktet

fremstår som egnet til å fange opp avvik i vedtakene. Kravene i regelverket knyttet til vurdering av elevens beste fremkommer imidlertid ikke av vedtaksmalen eller gjennom noen rutinebeskrivelser, og internkontrollen har ikke fanget opp avvik når det gjelder vurdering av elevens beste i vedtakene.

Vi vurderer derfor at dette har sammenheng med mangler i regelverksforståelse når det gjelder krav til enkeltvedtak. I saker som blir avgjort gjennom enkeltvedtak, skal vedtaket vise hvordan hensynet elevens beste har blitt vurdert. Vurderingen av elevens beste i den konkrete saken må være omtalt i vedtakets begrunnelse og må være tilstrekkelig konkret og individuell.

Når kommunen ikke har hatt riktig regelverksforståelse, så har kommunen heller ikke fanget opp dette som et avvik.

Som nevnt, vurderer vi samlet sett at kommunen oppfyller regelverket når det gjelder krav til informasjon om innhold, omfang, organisering og kompetanse i vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Vi vurderer også at kommunes internkontroll på mange områder fremstår som egnet til å fange opp og følge opp avvik når det gjelder innhold i vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring.

Vi vurderer imidlertid at kommunen ikke synliggjør hvordan elevens behov og elevens beste er ivarettat når dere fatter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Vi vurderer at dette er knyttet til manglende regelverksforståelse i kommunen, og at kommunens internkontrollkontroll ikke har vært tilstrekkelig til å sikre dette.

Kommunens tilbakemelding etter foreløpig tilsynsrapport og våre tilhørende vurderinger

I sitt tilsvarende svar på foreløpig tilsynsrapport har kommunen lagt ved ny mal for vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Kommunen har også opplyst om at det er planlagt opplæring av skolelederne og skoleteam i PPT om barnets beste-vurderinger 07.04.

Den nye malen inneholder endringer både når det gjelder beskrivelse av innhold, omfang, organisering, kompetanse og elevens beste.

Når det gjelder innhold, omfang og organisering ser vi at den nye malen gir mindre konkrete føringer enn den gamle malen. Vi finner likevel ikke at dette gir grunnlag for å endre våre vurderinger, da malen fortsatt synliggjør at minstekravene til vedtak er oppfylt på disse områdene.

Vedtaksmalen er endret når det gjelder beskrivelse av kompetanse, og har ikke lenger med setningen om at det må begrunnes i vedtaket dersom den som skal undervise ikke har lærerutdanning eller annen godkjent utdanning. Det er positivt.

Når det gjelder vurderingen av elevens beste, står det i veiledningstekst at det må komme frem hvordan eleven er hørt og har fått medvirke, og hva som er elevens situasjon, interesser og behov, og videre at det i skolens vurdering må komme frem hvordan elevens beste er vurdert og vektlagt. Vi vurderer at den nye malen gir klarere føringer for hvordan vurderingen av elevens beste skal synliggjøres i vedtaket, og at kommunens planlagte opplæring av skolelederne og

skoleteam i PPT vil bidra til bedre regelverksforståelse på dette området. Samlet sett finner vi likevel ikke at det er sannsynliggjort at kommunens praksis er i tråd med kravene i regelverket på dette området.

Konklusjon

Rælingen kommune sikrer ikke at de fatter vedtak med et innhold i samsvar med regelverket.

4 Pålegg om retting

Statsforvalteren har konkludert med at kommunen ikke overholder regelverket på alle områder. Vi pålegger kommunen å rette opp følgende:¹⁰

1. Kommunen skal sikre at PPT utarbeider sakkyndig vurdering før den gjør vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring, jf. opplæringsloven §§ 10-1, 10-2, 11-2, 11-7 og 11-8, jf. forvaltningsloven § 11 a, jf. kommuneloven § 25-1.

Pålegget innebærer at Rælingen kommune må:

- a) Sikre at skolen henviser eleven til PPT uten ugrunnet opphold i de tilfellene opplæringsloven krever det.
 - b) Sikre at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold.
2. Kommunen skal sikre at de fatter vedtak som oppfyller retten til individuelt tilrettelagt opplæring, jf. opplæringsloven §§ 10-1, 10-2 og 11-7 og forvaltningsloven §§ 2, 11 a, 17, 23 og 25, jf. kommuneloven § 25-1.

Pålegget innebærer at Rælingen kommune må:

- a) Sikre at de fatter vedtak uten ugrunnet opphold i alle sakene der PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering.
- b) Sikre at de fatter vedtak med et innhold i samsvar med regelverket.

5 Oppfølging av påleggene

Kommunen skal umiddelbart iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket. Kommunen skal redegjøre for hvilke tiltak de har iverksatt og erklære at retting er gjennomført.

Frist for retting er 10.06.2026. Vi avslutter tilsynet når kommunen har sannsynliggjort at regelverksbruddene er rettet.

¹⁰ Jf. opplæringsloven § 28-1 første ledd, § 29-2 og kommuneloven § 30-4

6 Kommunen har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak.¹¹ 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.¹² 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.¹³

Kommunen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter.¹⁴

Med hilsen

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Oslo, 09.03.2026

Anne Eie seniorrådgiver, tilsynsleder Anna Asbjørnsen Berg, seniorrådgiver

Victoria Therese Husvik, seniorrådgiver

¹¹ Jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b

¹² Jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29

¹³ Jf. forvaltningsloven § 42

¹⁴ Jf. forvaltningsloven § 18

7 Dokumenter

Følgende dokumenter ble benyttet under utføringen av tilsynet:

- Rutinebeskrivelse: Fra bekymring til vedtak om individuelt tilpasset opplæring (ITO)
- BTI Flytskjema ved bekymring for elev og henvisning til PPT
- Henvisningsskjemaer til PPT (gamle og nye)
- Informasjon til foresatte om overgangsrutiner 21.03.2024
- Informasjon til foresatte om henvisningsrutiner PPT fra 01.08.2024
- E-post med Informasjon til skoler og barnehager august 2025 om organisering av PPTs arbeidstid 08.08.2025
- E-post 22.08.2025 med presiseringer etter epost om prioriteringer i PPT
- Presentasjoner om opplæringsloven § 11
- Intern oppfølging av saksflyt i henviste saker (PPT)
- Intern rutinebeskrivelse av saksgang (PPT)
- Presentasjoner internt i PPT vedrørende forvaltningspraksis, prioriteringer og saksflyt
- Kommunens organisasjonskart
- ROS 2024-2025
- ROS: Rapportering fra PPT til skoleeier
- ROS skoleenhet
- Årshjul IK-skoleeier 2025-26
- Årshjul IK-grunnskole 2025-26
- Oversikt årshjul gjøremål skoleeier
- Utdrag fra årshjul- grunnskole
- Skoleeiers prosedyre for stikkprøve innenfor utvalgte områder av opplæringsloven, hvor elever kan anses å være særlig sårbare
- Blystadlia – tilbakemelding stikkprøve vedtak ITO
- Fjerdingby – tilbakemelding stikkprøve vedtak ITO
- Løvenstad – tilbakemelding stikkprøve vedtak ITO
- Marikollen – tilbakemelding stikkprøve vedtak ITO
- Nordby – tilbakemelding stikkprøve vedtak ITO
- Rud – tilbakemelding stikkprøve vedtak ITO
- Sandbekken – tilbakemelding stikkprøve vedtak ITO
- Smestad – tilbakemelding stikkprøve vedtak ITO
- Møteplan for skoleeiers månedlige internkontrollmøter med skolene skoleåret 2025-26
- Kvalitetsdialog agenda høst
- Kvalitetsdialog agenda vår
- Beskrivelse av skoleeiers forsvarlige system – 2020
- Beskrivelse av skoleeiers og skolenes internkontroll – under utarbeidelse
- Prosedyre for oppfølging av særlig sårbare områder av opplæringsloven
- Internkontroll – presentasjon skole
- Mal vedtak – individuelt tilrettelagt opplæring

- Oversikt over møter skoleledere har hatt skoleåret 2024-25 hvor ITO har hatt på agendaen
- Saksbehandling og delegeringsreglement
- Stillingsbeskrivelser skolesjef og rektorer
- Anonymiserte elevlister for alle elever på Smestad skole og Sandbekken ungdomsskole som hadde vedtak om ITO skoleåret 2024/2025
- 12 elevsaker med tilhørende dokumentasjon: henvisning til PPT, sakkyndig vurdering, vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring skoleåret 2024/2025
- To eksempler på «stafettlogg»
- To eksempler på «utredningsrapport» fra PPT
- Besvarelser i Forms fra kommunalsjef, skolesjef, PP-leder, PPT-rådgiver og lærere ved Smestad skole og Sandbekken ungdomsskole

STATSFORVALTEREN I ØSTFOLD, BUSKERUD, OSLO OG AKERSHUS

Postboks 325, 1502 Moss | sfospost@statsforvalteren.no | www.statsforvalteren.no/os

