



Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder

# FORELØPIG TILSYNSRAPPORT

## Spesialundervisning Felles nasjonalt tilsyn 2018

Grimstad kommune – Pedagogisk psykologisk tjeneste

TIL: Grimstad kommune v/rådmannen

VÅR REFERANSE: 2018/4282

KONTAKTPERSON I KOMMUNEN:  
Anette Meling

FYLKESMANNENS TILSYNSGRUPPE:  
Elise Marie Kringen  
Line Duesund Svendsen  
Karen Junker  
Elisabeth Attramadal, tilsynsleder

## **Innholdsfortegnelse**

|   |    |
|---|----|
| Sammendrag .....  | 3  |
| 1. Innledning .....   | 4  |
| 2. Om tilsynet med Grimstad kommune – Pedagogisk Psykologisk Tjeneste .....   | 5  |
| 2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler .....   | 5  |
| 2.2 Tema for tilsynet .....   | 5  |
| 2.3 Om gjennomføringen av tilsynet .....  | 5  |
| 4. PPT sitt ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger og hjelpe skolen med å utvikle kompetansen og organisasjonen for å legge bedre til rette for elever med særskilte behov ..... | 6  |
| 4.1. Sakkyndig vurdering .....  | 6  |
| 4.2. Utvikle kompetanse og organisasjon .....   | 14 |
| 7. System for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd .....  | 16 |
| 7.1 Tilsynet omfatter skoleeiers system .....   | 16 |
| 8. Forhåndsvarsel om vedtak .....   | 16 |
| 9. Skoleeiers rett til å kommentere foreløpig tilsynsrapport .....  | 17 |
| Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget .....   | 18 |

## **Sammendrag**

### **- Tema og formål**

Fylkesmannen har gjennomført tilsyn med Grimstad kommune som del av felles nasjonalt tilsyn 2018 på temaet spesialundervisning.

Det overordnede formålet med det nasjonale tilsynet er å bidra til at elever får et godt utbytte av opplæringen. For å sikre at dette gjelder for alle elever, er elever med behov for særskilt tilrettelegging gitt egne rettigheter i opplæringsloven.

Tilsynet skal kontrollere at kommunen som skoleeier oppfyller kravene i regelverket når det gjelder

- å vurdere om elever har behov for spesialundervisning
- sakkyndige vurderinger fra PPT og PPT sitt ansvar for å hjelpe skolene med kompetansen og organisasjonen for å legge bedre til rette for elever med særskilte behov
- å fatte vedtak om spesialundervisning
- å planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen

Tilsynet omfatter også skoleeiers forsvarlige system (se egen rapport).

### **- Gjennomføring**

Tilsynet ble åpnet gjennom brev 07.06.2018. Det ble gjennomført formøte med skoleeier og skoleledelse 05.09.2018 og stedlige intervjuer med PPT 17. og 18. oktober 2018.

### **- Avdekkede brudd på regelverket**

Tilsynet har avdekket brudd på regelverket.

### **- Status på rapporten og veien videre.**

Denne foreløpige tilsynsrapporten er et forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 med varsel om pålegg om retting av brudd på regelverket. Rapporten vil bli gjennomgått i nærmere avtalt sluttmøte. Kommunen kan kommentere på innholdet i den foreløpige tilsynsrapporten innen 25.01.2019. Det vil deretter bli utarbeidet en endelig tilsynsrapport.

## 1. Innledning

Fylkesmannen åpnet 07.06.2018 tilsyn med spesialundervisning i Grimstad kommune. Undersøkelsene har vært på skolenivå ved Landvik skole, Fevik skole og på skoleeiernivå.

Tilsynet er en del av et felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet som gjennomføres i perioden 2018 – 2021.

Tema for dette tilsynet er elever med behov for spesialundervisning og deres rettigheter, jf. opplæringsloven kapittel 5 og opplæringsloven § 13-10.

### Formål med tilsynet

Formålet med tilsynet er å sikre at *alle elever*, også de elevene med behov for spesialundervisning, får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Tema for tilsynet er å kontrollere om kommunen oppfyller kravene i regelverket når det gjelder å

1. Vurdere behov for spesialundervisning, herunder
  - a. undervisningspersonalets plikt til systematisk og løpende vurdere om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen
  - b. skolens plikt til å vurdere arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen
  - c. Rutiner for vurdering av behov for spesialundervisning og læreres meldeplikt til rektor
2. Utarbeide sakkyndige vurderinger og hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen, herunder
  - a. utarbeide sakkyndige vurderinger
  - b. hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen for å legge bedre til rette for elever med særskilte behov.
3. Fatte vedtak om spesialundervisning, herunder
  - a. fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning
  - b. oppfylle kravene til enkeltvedtak
4. Planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen, herunder
  - a. planlegge spesialundervisningen
  - b. gjennomføre og følge opp spesialundervisningen

Skoleeier har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Skoleeier er derfor adressat for denne foreløpige tilsynsrapporten.

Tilsynet omfatter også skoleeiers forsvarlige system for å vurdere og følge opp regelverket.

**Tilsynet med skoleeiers forsvarlige system er oppsummert i egen rapport.**

Tilsynet har avdekket brudd på regelverket. Denne foreløpige tilsynsrapporten gir et forhåndsvarsel om at Fylkesmannen kan vedta å pålegge skoleeier retting av bruddet på regelverket, jf. forvaltningsloven § 16. I den endelige tilsynsrapporten får Grimstad kommune rimelig frist til å rette brudd på regelverket før vi eventuelt vedtar pålegg om retting.

Grimstad kommune har rett til å kommentere på den foreløpige tilsynsrapporten jf. forvaltningsloven § 16. Frist for tilbakemelding er 25.01.2019. Etter utløp av fristen for tilbakemelding, vil Fylkesmannen utarbeide en endelig tilsynsrapport.

## **2. Om tilsynet med Grimstad kommune – Pedagogisk Psykologisk Tjeneste**

### **2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler**

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kap. 10 A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovlig tilsyn 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 brudd på regelverket, uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

### **2.2 Tema for tilsynet**

Temaet for tilsynet er spesialundervisning. Det overordnede formålet med tilsynet er å bidra til at alle elever får et godt utbytte av opplæringen, herunder spesialundervisningen.

Hovedpunktene i denne foreløpige tilsynsrapporten omfatter:

- sakkyndig vurdering og hjelp fra PPT til å utvikle kompetanse

Regelverket er gitt for å sikre at alle elever får realisert sine muligheter og får forsvarlig utbytte av opplæringen.

### **2.3 Om gjennomføringen av tilsynet**

Tilsyn med Grimstad kommune ble åpnet gjennom brev 07.06.2018. Skoleeier er blitt pålagt å legge frem dokumentasjon og egenerklæring for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger bygger på intervjuer med intervju med PPT-leder og rådgivere samt gjennomgang av innsendt dokumentasjon. Se vedlegg.

## **4. PPT sitt ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger og hjelpe skolen med å utvikle kompetansen og organisasjonen for å legge bedre til rette for elever med særskilte behov**

### **4.1. Sakkyndig vurdering**

Fylkesmannen har undersøkt om Grimstad kommune sørger for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering av de særskilte behovene til eleven før det fattes vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4 og Barnekonvensjonen artikkel 12.

Kontrollpunkt med rettslige krav, Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er som følger:

#### **4.1.1 PPT skal utarbeide sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold**

##### Rettslig krav

Den sakkyndige vurderingen er en del av kommunens saksforberedelse før vedtak om spesialundervisning. Kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste, heretter kalt PPT, må derfor utarbeide den sakkyndige vurderingen så snart som mulig etter at henvisningen er mottatt, jf. forvaltningsloven § 11a. Hva som er så snart som mulig, vil variere fra sak til sak. Dere må vurdere det konkret og individuelt ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling, sakens omfang, kompleksitet og tilgjengelige ressurser. 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. Kapasitetsmessige utfordringer som oppstår gjentatte ganger, eller som er av lengre varighet, vil ikke være en gyldig til at det tar lang tid å utrede saken.

#### **Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger**

De tilsendte sakene viser at tiden fra henvisning til det foreligger en sakkyndig vurdering kan variere. Noen av sakene viser en tidsbruk på 3-4 måneder, noen under 3 måneder, mens andre ser ut til å ha tatt svært lang tid på grunn av utredninger.

Den framlagte *Praksishåndboken* for pedagogisk-psykologisk tjeneste i Grimstad fastslår at sakkyndig vurdering skal foreligge innen rimelig tid og viser til at opplæringsloven ikke gir adgang til å innføre ventelister. PPT viser i egenvurderingen også til at sakkyndighetsarbeidet tidligere har kunnet ta lang tid på grunn av kapasitetsproblemer og medført ventelister. Skoleeier og PPT-leder opplyser i intervju at det nå er tilsatt en rådgiver til, men at PPT-leder samtidig har fått utvidet ansvarsområde etter omorganisering av kommuneledelsen.

PPT har opplyst om at det på tidspunktet for utarbeiding av foreløpig rapport fortsatt er venteliste for sakkyndige utredninger. Fylkesmannen konstaterer at antallet som i dag står på venteliste er betydelig og innebærer en økning fra det som ble oppgitt for 2017.

Vi vurderer derfor at lovkravet til å utarbeide sakkyndig vurdering uten ugrunnet opphold ikke er oppfylt.

#### **Fylkesmannens konklusjon**

Det rettslige kravet er ikke oppfylt

#### **4.1.2 PPT skal innhente synspunkter fra elever og foreldre og legge stor vekt på deres synspunkter**

##### Rettslig krav

Dere skal rådføre dere med eleven og foreldrene til elever under 15 år når dere utreder og vurderer behovet for spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 tredje ledd og Barnekonvensjonen artikkel 12. Det er viktig at eleven får nødvendig informasjon for å kunne ta stilling til om han eller hun vil uttale seg. Dere må tilrettelegge og ufarliggjøre samtalen, slik at eleven får muligheten til å uttrykke sitt syn på saken. Eleven kan ha med seg foreldrene eller andre som støtte, eller få dem til å uttale seg på sine vegne. Dere skal legge stor vekt på synspunktene til elever over 15 år og synspunktene til foreldrene til elever under 15 år. Når det gjelder elever under 15 år skal dere vektlegge elevens syn i samsvar med elevens alder og modenhet.

##### **Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger**

Praksishåndboken beskriver at samtaler med foreldre skal finne sted i forbindelse med utarbeidingen av den sakkyndige vurderingen og at barnets stemme så langt som mulig skal framgå i dokumentet. Den sakkyndige vurderingen skal videre ha en overordnet intensjon om at «Barnets beste» skal ligge til grunn og vise hvordan det er vurdert.

PPT har egen mal for førstegangssamtalen etter henvisning. Denne malen er en momentliste for samtalen. Det blir presisert i malen at dersom eleven ønsker å være med på samtalen eller på deler av samtalen må spørsmålene være tilrettelagt slik at elevens synspunkter kan bli hørt og vektlagt.

De innsendte sakkyndige vurderingene viser til at det har vært gjennomført samtaler med foreldrene. I en av de sakkyndige vurderingene inngår også omtale av samtale med eleven, men det varierer om og hvordan innholdet fra samtalen er synliggjort i dokumentet. Vi ser i liten grad at PPT har dokumentert hvilken vekt elevens og foreldrenes syn er tillagt i den faglige vurderingen.

I egenvurderingene blir det bekreftet at PPT-rådgiverne rutinemessig gjennomfører samtaler med elever og foreldre i forbindelse med sakkyndig vurdering og at de ser på elevene og foreldrenes stemme som viktige når vurdering av behov for, og tilrettelegging av, spesialundervisning skal gjøres. Enkelte peker på at de ikke er flinke nok til å synliggjøre elevenes og foreldrenes synspunkter og hvordan disse vektes.

Fylkesmannen vurderer at de fremlagte rutinene på en tilstrekkelig måte tydeliggjør PPT sitt ansvar for å innhente synspunkter fra elever og foreldre. De vedlagte sakene viser at PPT rådfører seg med foreldre og noen tilfeller også med elevene. Det varierer om og hvordan informasjonen fra samtalen dokumenteres, omtales og vektes i den sakkyndige vurderingen slik det også går fram av egenvurderinger og intervju. Egenvurderingene viser også at PPT er oppmerksomme på sitt forbedringspotensial i å synliggjøre hvordan de vektlegger elevenes og foreldrenes syn opp mot faglige forhold.

Vi ser av PPT sin rutinebeskrivelse at PPT skal høre foreldre og elev i forbindelse med utarbeiding av sakkyndig vurdering. Det går fram av sakene at PPT snakker med foreldre og elever. I enkelte av sakene er dette i noen grad synliggjort, mens det i flere saker ikke går fram hva foreldrene og eleven mener om situasjonen. Vi ser ikke at det er

dokumentert hva forelderens og elevenes mening har betydd for PPT sin konklusjon / anbefaling.

Vi legger til grunn at PPT sin rutinebeskrivelse vil kunne sikre at PPT dokumenterer hva foreldrene og eleven selv mener om saken i forbindelse med utarbeiding av sakkyndig vurdering og at hvordan dette er vektlagt i PPT sin vurdering og konklusjon. Vi kan likevel ikke se at dette er fulgt opp i de sakene vi har sett i forbindelse med tilsynet. Vi vurderer derfor at rutinen ikke er tilstrekkelig implementert i PPT sin praksis på tilsynstidspunktet.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Det rettslige kravet er ikke oppfylt

#### **4.1.3 PPT skal opplyse saken så godt som mulig**

##### Rettslig krav

Dere skal foreta en helhetlig utredning av eleven der dere ser på forhold knyttet til både eleven og opplærings situasjonen, jf. opplæringsloven § 5-3 og forvaltningsloven § 17. På bakgrunn av informasjonen og materialet som kommer fra skolen, må dere vurdere om dere må innhente flere opplysninger, og om dere må gjøre egne undersøkelser. Dere må bruke ulike kilder og metoder i arbeidet med å utrede elever

### **Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger**

Praksishåndboken for PPT inneholder en oversikt over saksgangen i PPT Grimstad. Et av punktene her omhandler *Observasjon, utredning og møte med barn/elev, barnehage/skole*. I mal for henvisning til PPT er det stilt krav om hvilke opplysninger skolen skal legge ved henvisningen, når skolen er henvisende instans.

Det foreligger også mal for pedagogisk rapport fra skolen som skal følge henvisningen. Den pedagogiske rapporten skal gi en beskrivelse av elevens ferdigheter, skolens arbeid før henvisning, en vurdering av elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, skolens organisering av den ordinære opplæringen på det aktuelle trinnet samt skolens vurdering av elevens utbytte av elevens læringsutbytte og behov for spesialundervisning.

PPT viser til at de innhenter informasjon på ulike måter og bekrefter gjennom intervjuene at de er godt kjent med skolens ordinære opplæring, blant annet gjennom å delta på skolens ressursteam en gang i måneden.

Det framkommer av sakene at PPT innhenter informasjon både gjennom egne kartlegginger, møter og observasjon. I tillegg innhenter PPT informasjon både fra skole og fra andre instanser. Vi ser at PPT redegjør for elevens eventuelle vansker og diagnoser. Vi ser imidlertid at informasjonen om de konsekvensene diagnosene og vanskene har for elevens utbytte av den ordinære opplærings situasjonen for eleven kunne vært tydeligere.

Ut fra en helhetsvurdering mener vi at PPT opplyser saken tilstrekkelig når de gjøre en sakkyndig vurdering av behov for spesialundervisning.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Det rettslige kravet er oppfylt



#### **4.1.4 Den sakkyndige vurderingen skal gjøre rede for elevens behov for spesialundervisning og hvilket opplæringstilbud eleven bør få**

##### Rettslig krav

Når dere skal redegjøre for elevens utbytte av den ordinære opplæringen, skal dere se på hvordan opplæringstilbudet er tilrettelagt ut fra elevens behov, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd. Dere må se elevens utbytte av den ordinære opplæringen i forhold til den kompetansen dere kan forvente at eleven skal ha etter læreplanene.

Dere må redegjøre for hvilke særlige vansker og behov eleven har, og som har betydning for elevens utbytte av opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd. Dere må se på elevens kompetanse, både de sterke og de svake sidene. For at dere skal kunne vurdere hvilket opplæringstilbud eleven trenger, må dere ha kjennskap til elevens læringspotensial og utviklingsmuligheter.

Dere må gjøre rede for elevens utviklingsmuligheter, og hvilke opplæringsmål det er realistisk for eleven å jobbe mot i de ulike fagene, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd. Dere må legge til grunn kompetansemålene i læreplanene og skolens lokale arbeid med læreplanene for å ta stilling til hva som er elevens realistiske opplæringsmål.

Dere skal redegjøre for hvordan skolen har tilrettelagt den ordinære opplæringen ut fra elevens behov, for eksempel innhold, metoder, organisering og kultur, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd.

Dere skal redegjøre for hva som gir et forsvarlig opplæringstilbud ut fra funnene i utredningen, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd. For at opplæringstilbudet skal være forsvarlig, må elever med spesielle opplæringsbehov ha omtrent de samme mulighetene for å nå de målene det er realistisk å sette for dem, som det er for andre elever å realisere målene i den ordinære opplæringen. Den sakkyndige vurderingen må redegjøre for dette ut fra et helhetlig perspektiv på opplæringen, og ikke bare hvilke ekstra ressurser skolen kan sette inn for eleven.

#### **Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger**

##### Utbytte

PPT rapporterer i egenvurderingen at vurdering av elevens utbytte av ordinær opplæring går fram av eget punkt i malen for sakkyndige vurderinger. Både generell del og læreplan for fagene blir lagt til grunn i vurderingen. En utfordring kan imidlertid i henhold til PPT være mangel på tilgang til lokale læreplaner for den enkelte skole.

Av de tilsendte sakkyndige vurderingene, er det flere tilfeller der det blir konkludert med at eleven ikke vil ha utbytte av det ordinære opplæringstilbudet uten at vi kan se en begrunnelse for hvorfor PPT har kommet til denne konklusjonen eller gitt en beskrivelse av hvordan den ordinære undervisningen er tilrettelagt. Det er også tilfeller der det ikke er den ordinære opplæringen, men elevens utbytte av tidligere spesialundervisning som er lagt til grunn.

Vi har sett at de sakkyndige vurderingene varierer i stor grad når det gjelder slik beskrivelse av ordinær opplæring og utbytte av denne og understreker at en uklar oppfatning av skolens ordinære opplæring, vil kunne føre til anbefalinger som i realiteten

ikke vil kunne gi elevene et forsvarlig utbytte av opplæringen. Vi viser i den forbindelse også til skolerapportene og beskrivelsene der.

Vi har lagt til grunn at praksishåndboka stiller krav om slik redegjørelse, men vurderer at dette ikke er tilstrekkelig fulgt opp i praksis.

#### Særlige vansker og behov

De tilsendte sakkyndige vurderingene redegjør for hvilke særlige vansker og behov elevene har. Det er lagt til grunn et bredt spekter av kartlegginger og tester for å belyse dette. Det blir også innhentet vurderinger og kartlegginger fra andre instanser. PPT peker i egenvurderingen på viktigheten av å se elevens sterke sider. De viser videre til at de også har fokus på opplevde traumer, hjemmeforhold, flyktningebakgrunn etc. når de skal vurdere hva eleven sliter med.

Vi vurderer at den sakkyndige vurderingen redegjør for særlige vansker og behov i tilstrekkelig grad.

#### Realistiske opplæringsmål

PPT viser i egenvurderingen til at de vurderer realistiske opplæringsmål ut fra LK06.

De aller fleste sakkyndige vurderingene inneholder referanser til læreplanen.

Vi ser av de eldre sakkyndige vurderinger at det i mange tilfeller kan være utydelig angitt hva PPT har vurdert som realistisk ut fra læreplanmålene og har for eksempel kun angitt at eleven *kan arbeide etter mål fra lavere trinn*.

Dette forholdet går tydeligere fram av de nyere vurderingene. Her er det også i større grad synliggjort at PPT har foretatt en drøfting basert på elevens forutsetninger, tidligere observasjoner og kartlegginger som ligger til grunn for *vurderingen* av hva som er realistiske opplæringsmål.

Vi mener derfor at lovkravet på dette punktet er tilstrekkelig ivaretatt.

#### Tilrettelegging av ordinær opplæring

PPT sier i sin egenvurdering at skolens pedagogiske rapport, utredning ved PPT, samtale med foresatte og eventuelt eleven selv samt observasjon og møter ligger til grunn for vurderingen av muligheter i den ordinære opplæringen.

Slik vi tidligere har kommentert, går det i liten grad fram av de tilsendte sakkyndige en tydelig beskrivelse av hvordan skolen har tilrettelagt den ordinære opplæringen ut fra elevens behov. I flere tilfeller er det elevens spesialundervisning som er beskrevet og vurdert med tanke på videre anbefalinger.

Vi legger til grunn at PPT gjennom sin deltakelse på skolens ressursteam vil kunne få kjennskap til skolens ordinære opplæring. Denne kunnskapen må ligge til grunn i vurderingen av hva slags tilrettelegging PPT mener det er behov for. Det vil derfor være nødvendig å beskrive disse forholdene i den sakkyndige vurderingen, for å tydeliggjøre hva PPT har lagt til grunn.

De framlagte sakkyndige vurderingene inneholder etter vår vurdering ikke en tilstrekkelig redegjørelse av dette forholdet.

## Forsvarlig opplæringstilbud

De tilsendte sakkyndige vurderingene inneholder ofte en liste med anbefalinger om hva skolen kan gjøre av *særskilte pedagogiske og sosiale tiltak som gir eleven et forsvarlig opplæringstilbud*.

Det er i liten grad synliggjort hvorfor PPT mener at nettopp disse tiltakene vil være tilstrekkelige for å gi et forsvarlig opplæringstilbud som følge av den utredningen PPT har foretatt. Det går derfor utydelig fram hva som til sammen vil utgjøre et helhetlig forsvarlig opplæringstilbud der spesialundervisningen og den ordinære opplæringen er sett i sammenheng. Vi peker her på betydningen av også se på behov for tilrettelegging i eventuelle fag som ikke er omfattet av spesialundervisningen eller der eleven kun har spesialundervisning i deler av fag.

Vi har derfor konkludert med at de sakkyndige vurderingene ikke i tilstrekkelig grad redegjør for hva som vil utgjøre et forsvarlig opplæringstilbud.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder å gjøre rede for elevens utbytte av den ordinære opplæringen i den sakkyndige vurderingen

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder å gjøre rede for lærevansker og forhold hos eleven som har betydning for elevens utbytte

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder å gjøre rede for elevens realistiske opplæringsmål i den sakkyndige vurderingen.

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder å gjøre rede for i den sakkyndige vurderingen hvilke muligheter eleven har i den ordinære opplæringen.

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder å gjøre rede for hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

#### **4.1.5 Den sakkyndige vurderingen skal anbefale hvilken opplæring eleven bør få**

##### Rettslig krav

Dere skal anbefale hvordan skolen kan tilrettelegge den ordinære opplæringen ut fra elevens behov, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd.

Den sakkyndige vurderingen skal gi en anbefaling om hvor mange timer spesialundervisning eleven bør ha for å gi et forsvarlig opplæringstilbud, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd. Dere må anbefale et timetall for hvert av de aktuelle fagene, og samlet antall timer med spesialundervisning for eleven.

Den sakkyndige vurderingen skal gi en anbefaling om hvordan skolen bør organisere spesialundervisningen for å gi et forsvarlig opplæringstilbud, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd. Skolen kan organisere spesialundervisningen i klassen, i grupper, som eneundervisning eller på en alternativ arena. Så langt det er egnet til å dekke elevens behov, skal dere anbefale løsninger som gir god klasse- eller gruppetilhørighet.

Den sakkyndige vurderingen skal gi en anbefaling om hva som vil være realistiske opplæringsmål for eleven, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd. For å kunne vurdere hva som er elevens realistiske opplæringsmål, må dere vite hvilken læreplan eleven skal følge, og hva som er innholdet i denne læreplanen. Dere må kjenne til at friskoler kan være godkjent for å drive etter andre læreplaner enn læreplanene i Kunnskapsløftet.

Dere må anbefale hvilket faglig innhold spesialundervisningen bør ha for å gi et forsvarlig opplæringstilbud, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd. Opplæringen skal ha et innhold som gjøre at eleven kan nå målene. Dere må i tillegg anbefale om innholdet i spesialundervisningen bør avvike fra de ordinære læreplanene.

Når dere anbefaler et forsvarlig opplæringstilbud for eleven, må dere ta stilling til hva som er til elevens beste, jf. Barnekonvensjonen artikkel 3. Elevens syn på hvordan skolen kan tilrettelegge den ordinære opplæringen, hvilket omfang spesialundervisningen bør ha, hvordan skolen bør organisere spesialundervisningen, hvilke opplæringsmål som er realistiske og hvilket faglig innhold spesialundervisningen bør ha, er svært viktig i vurderingen av hva som er til elevens beste. Det skal sterke hensyn til for at dere kan sette elevens beste til side.

### **Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger**

PPT sin mal for sakkyndig vurdering inneholder krav om at samtlige av punktene under skal være omhandlet i PPT sin anbefaling.

#### Tilrettelegge ordinær opplæring

I de nyere sakkyndige vurderingene anbefaler PPT ulike tilretteleggingstiltak som skal gi eleven bedre muligheter for deltakelse i den ordinære opplæringen.

Vi må derfor fastslå at slik anbefaling foreligger.

Vi mener imidlertid at PPT kan bli enda tydeligere i å koble tiltakene de foreslår til en beskrivelse av hvordan den ordinære opplæringen faktisk er innrettet i fagene der eleven skal delta i ordinær opplæring.

#### Timetall

Timetall går fram av de sakkyndige vurderingene vi har mottatt.

#### Organisering

Alle de sakkyndige vurderingene inneholder en anbefaling om hvordan de mener spesialundervisningen bør være organisert. Anbefalingene er imidlertid svært generelle og gir åpning for stor fleksibilitet. Dette kan medføre at det i mange tilfeller vil bli vanskelig å vurdere avvik mellom enkeltvedtak og sakkyndig tilråding, slik vi også tidligere har påpekt.

Sakkyndig anbefaling er derfor, slik vi ser det, ikke tilstrekkelig klar på dette punktet.

#### Realistiske opplæringsmål

PPT svarer i egenvurderingen at de ut fra LK 06 anbefaler hvilke kompetansemål som de mener det er realistisk at elevene skal følge i de fagene som eleven skal ha

spesialundervisning i. For elever som ikke kan følge noen fagmål blir det vist til at læreplanens generelle del legges til grunn.

Vi har likevel sett at anbefalingene i noen av de tilsendte sakkyndige vurderingene kan framstå som vage og tvetydige.

I nyere sakkyndige vurderinger utdypes dette imidlertid i større grad og med tydeligere henvisning til de ulike kompetansemålene i læreplanene for fag.

Vi konkluderer derfor med at PPT sin nåværende praksis er i tråd med lovkravet.

### Innhold

De sakkyndige vurderingene anbefaler hovedsakelig innhold ved å vise til læreplanmål. Det er i flere saker beskrevet utdrag fra læreplan for fag som PPT anbefaler at eleven skal ha opplæring i. Det kan likevel i flere tilfeller være noe utydelig om PPT i realiteten anbefaler avvik fra læreplanene og avvikets omfang.

Det framgår av de sakkyndige vurderingene vi har fått oversendt, at mange av elevene mangler kompetanse i grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving og regning. Det er imidlertid sjeldent beskrevet hvordan PPT mener dette vil påvirke opplæringen i fagene det blir gitt spesialundervisning i (fagmål) samt andre fag der eleven ikke er anbefalt spesialundervisning.

Formuleringer som *avvik i forhold til læreplanverket må konkretiseres i IOP og være drøftet med hjemmet*, forekommer ofte. Dette gjør at det kan framstå uklart hva PPT anbefaler og det kan være vanskelig å avgjøre om et enkeltvedtak vil avvike fra anbefalingen i den sakkyndige vurderingen.

Vår vurdering er at PPT angir innholdet i forhold til læreplanmål, men at det tydeligere må fremgå om eleven skal ha avvik fra læreplan (mål, progresjon).

### Vurdering av barnets beste

PPT oppgir i sin egenvurdering at en barns beste vurdering alltid ligger til grunn for de anbefalingene som blir gitt og ligger implisitt i all saksbehandling som en rød tråd.

Det er i liten grad synliggjort de sakkyndige vurderingene hvilke konkrete faglige vurderinger PPT har gjort av hva som er elevens beste. Det eleven selv mener om saken er heller ikke tydeliggjort i tilstrekkelig grad.

Vi peker på at en beskrivelse av barns beste for eksempel kan få betydning for valg av organisering. Hva skal f.eks. vært styrende for om eleven skal ha opplæring i klassen eller i en gruppe utenfor klassen. Når PPT, slik vi har sett av de sakkyndige vurderingene, anbefaler at spesialundervisningen «kan gis i klassen, i liten gruppe eller en til en», mener vi det blir for utydelig hva PPT mener vil være til beste for eleven i den aktuelle opplæringssituasjonen ut fra hva som skal til for at den ene organiseringsformen skal velges framfor en annen.

Vi konkludere derfor med at PPT ikke i tilstrekkelig grad foretar en barns beste vurdering.

## **Fylkesmannens konklusjon**

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder den sakkyndige vurderingens anbefaling om

- tilrettelegging i den ordinære opplæringen
- hvilket antall timer spesialundervisningen bør ha i fagene og samlet for å være forsvarlig
- hvilke opplæringsmål som er realistiske for eleven

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder den sakkyndige vurderingens anbefaling om

- hvordan spesialundervisningen bør organiseres for å være forsvarlig
- hvilket innhold spesialundervisningen bør ha for å være forsvarlig

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder vurdering og anbefaling ut fra en barns beste vurdering

## **4.2. Utvikle kompetanse og organisasjon**

Fylkesmannen har undersøkt om Grimstad kommune sørger for at PPT hjelper skolen med å utvikle kompetansen og organisasjonen for å legge bedre til rette for elever med særskilte behov, jf. opplæringsloven § 5-6

### **4.2.1 PPT skal hjelpe skolen med å utvikle kompetanse for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov**

#### Rettslig krav

Dere skal hjelpe skolene med å utvikle sin kompetanse for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov, jf. opplæringsloven § 5-6 andre ledd. Hjelp kan være råd, veiledning og kompetansehevende tiltak.

Dere skal gi hjelpen for at skolen skal kunne utvikle kompetanse for å tilrettelegge bedre for målgruppen. 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 dere ellers er sakkyndig instans for tiltak på skolenivå. Dere kan hjelpe skolen ved at dere deltar i møter, samtaler og andre rådgivningsaktiviteter. Dette kan være på alle nivå, i tverrfaglige samarbeidsfora eller i mindre grupper med for eksempel lærere.

Dere kan også styrke skolens kompetanse til å oppdage vansker tidlig og sette i verk tiltak på et tidligere tidspunkt gjennom hjelp i individualsaker. For at slik hjelp skal være egnet til å utvikle skolens kompetanse, og ikke bare bidra til å løse individualsaker, må hjelpen være forankret hos ledelsen og involvere flere enn de lærerne som jobber med den aktuelle eleven.

#### **4.2.2 PPT skal hjelpe skolen med å utvikle organisasjonen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov**

##### Rettslig krav

Dere skal hjelpe skolen med å utvikle sin organisasjon for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov, jf. opplæringsloven § 5-6 andre ledd. Dere skal gi hjelpen for at skolen skal utvikle organisasjonen for å tilrettelegge bedre for målgruppen. PPT sin hjelp 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. Dere 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 dere gir, skal være egnet til å utvikle skolens organisasjon, må hjelpen være forankret hos skolens ledelse.

##### **Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger**

I *praksishåndbok for PPT i Grimstad* følger det en årsberetning for 2017. I denne framgår det at PPT har et veietablert system med veiledning gjennom deltakelse i ressursteam på skolene hver måned. Det blir videre nevnt at PPT har startet opp og drifter nettverket *Rause Relasjoner* (RVTS Sør-traumebevist skole) som skal vedlikeholdes og videreføres i skolene.

Det går også fram av praksishåndboka at PPT drifter et nettverk for spespedkoordinatorene og sosiallærere der alle de 12 kommunale grunnskolene samt friskolene deltar. I samarbeid med 2. linjetjenesten veileder PPT skoler som melder at de ikke kan tilby et tilfredsstillende opplæringstilbud grunnet krevende atferd.

PPT har utarbeidet et eget skjema for søknad om systembaserte tjenester.

Av egen vurderingen følger det at PPT velger ut skoler der de skal bistå med systemarbeid, etter en vurdering av skolenes behov. Det blir skrevet kontrakt for hvordan arbeidet skal gjennomføres og hva begge parter forplikter seg til. Ledelsen på skolen må ønske bistand og aktivt være med å tilrettelegge arbeidet på skolen. I tillegg foregår det veiledning mellom PP-rådgiver og lærer knyttet til individsaker. Rektorene bekrefter at PPT gir slik veiledning.

Rektor ved en av skolene i tilsynet viser til at de har etterspurt bistand, men at PPT ikke kunne bistå på det tidspunktet på grunn av kapasitetsproblemer, noe lærerne også bekrefter. PPT slår fast at de får flere henvendelser om systemrettet arbeid fra skolene enn det de har kapasitet til å imøtekomme og at de må gjøre en risiko- og sårbarhetsvurdering når de velger ut skoler som skal motta veiledning.

Vi konkluderer med at PPT oppfyller kravene til systemrettet arbeid.

##### **Fylkesmannens konklusjon**

Det rettslige kravet er oppfylt.

## **7. System for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd**

### **7.1 Tilsynet omfatter skoleeiers system**

Tilsynet omfatter en vurdering av om skoleeier har et forsvarlig system for å vurdere og følge opp om kravene i regelverket er oppfylt, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Dette gikk frem av vårt varselbrev. Til å vurdere dette har vi lagt til grunn skoleeiers og skolens egenvurdering, intervju på skolen og dokumenter og funn i tilsynet.

Vi har undersøkt om skoleeier har et forsvarlig system for å sikre at de rettslige kravene som inngår i tilsynet blir oppfylt, herunder om skoleeier skaffer seg relevant informasjon om skolens og PPT sin praksis, vurderer skolene og PPT sin praksis opp mot regelverket, sørger for varige endringer når skolens – og PPT – sin praksis bryter med regelverket, samt følge opp at tiltakene faktisk fører til at skolene – og PPT endrer praksis i samsvar med kravene og innhenter tilstrekkelig informasjon ofte nok til å vurdere og følge opp praksis.

**Fylkesmannens undersøkelser, vurderinger og konklusjoner går fram av egen rapport.**

## **8. Forhåndsvarsel om vedtak**

Fylkesmannen har i kapittel 4 konstatert brudd på regelverket. Dette er et forhåndsvarsel om vedtak etter forvaltningsloven § 16. Formålet med forhåndsvarslet er å avklare misforståelser og rette eventuelle feil.

Grimstad kommune som skoleeier kan uttale seg om både Fylkesmannens tolkning, det faktiske grunnlaget som er lagt til grunn og våre vurderinger og konklusjoner.

Grimstad kommune kan uttale seg til forhåndsvarselet innen 25.01.2019.

Etter utløp av fristen, vil Fylkesmannen utarbeide en endelig tilsynsrapport. I endelig tilsynsrapport vil skoleeier få en rimelig frist til å rette brudd på regelverket. Dersom brudd på regelverket ikke rettes innen fristen i endelig tilsynsrapport, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Vi varsler at følgende pålegg kan bli vedtatt:

### **Kapittel 4 - Utarbeide sakkyndige vurderinger**

1. Grimstad kommune må sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering av de særskilte behovene til eleven før den gjør vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4 og *Barnekonvensjonen artikkel 12*  
Grimstad kommune må i denne forbindelse se til at PPT:
  - a. utarbeider sakkyndig vurdering uten ugrunnet opphold
  - b. vektet synspunktene til elever i samsvar med elevens alder og modenhet
  - c. gjør rede for elevens utbytte av den ordinære opplæringen i den sakkyndige vurderingen
  - d. gjør rede for hvilke muligheter eleven har i den ordinære opplæringen
  - e. gjør rede for hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud



- f. gir en anbefaling om hvordan spesialundervisningen bør organiseres for å være forsvarlig
- g. gir en anbefaling om hvilket innhold spesialundervisningen bør ha for å være forsvarlig
- h. gjennom saksbehandlingen legger en vurdering av barnets beste til grunn for anbefalingene

## **9. Skoleeiers rett til å kommentere foreløpig tilsynsrapport**

Som nevnt i kapittelet ovenfor har skoleeier rett til å kommentere på denne foreløpige tilsynsrapporten.

Frist for tilbakemelding er **25.01.2019**.

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

## **Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget**

### **Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:**

#### **Mottatt fra skoleeier:**

- Egenvurderinger fra skoleeier
- Eksempel på sak hvor skoleeier har bedt PPT om ny sakkyndig vurdering fordi SV var mangelfull
- Eksempel på justert vedtak med bakgrunn i elevens behov
- Utdrag fra 13.10.no – gjøremål skole
- Mal/standardtekst om avslag på spesialundervisning (når skoleeier er vedtaksmyndighet)
- Mal/standardtekst om spesialundervisning (når skoleeier er vedtaksmyndighet)
- Utdrag fra 13.10.no – gjøremål for skoleeier
- Notat fra kommunalsjef for kultur og oppvekst om spesialundervisning
- Sakliste for enhetsledermøte (rektormøte) i oktober
- Forespørsel om kurs/veiledning om juridiske sider ved bruk av alternativ opplæringsarena
- Utdrag fra 13.10.no – gjøremål møte oppvekstsjef -PPT-leder – repeterende gjøremål
- Sluttrapport fra SWOT- analyse omkring organisering av enheten

#### **Mottatt fra Landvik skole:**

- Egenvurderinger fra skoleledelse, spespedkoordinator og utvalgte lærere
- 4 eksempler på gjennomgående saker om spesialundervisning.
- 4 eksempler på enkeltvedtak-avslag
- Totaloversikt sakkyndige vurderinger, henvisninger, IOPer, enkeltvedtak 17-18
- Mal - Henvisning til Pedagogisk -psykologisk tjeneste
- Mal - Grunnskolens pedagogiske rapport ved henvisning til PPT
- Utsendelse av individuell opplæringsplan (IOP), spesialundervisning for skoleåret 2018-2019
- Mal – Individuell opplæringsplan
- Avvik fra trinnets læreplan (KL-06). (som tillegg til IOP)
- Mal – Rapport om gjennomført spesialundervisning
- Fullmakt
- Mal – Forespørsel om ny sakkyndig vurdering av behov for spesialundervisning for 2017-18
- Samarbeidsmøter (Ressursteam) mellom skole og PPT (saksgang ved faglige utfordringer)
- Informasjon til elever og foreldre om tilsyn 17.oktober
- Informasjon til elever og foresatte som skal være med på intervju 17. oktober
- 2 eksempler på enkeltvedtak der SV delvis fravikes

### **Mottatt fra Fevik skole:**

- Egenvurderinger fra skoleledelse, spespedkoordinator og utvalgte lærere
- 4 eksempler på gjennomgående saker om spesialundervisning.
- Mal på henvisning til PPT
- Rutinebeskrivelse av saksgang ved sosiale bekymringer
- Rutinebeskrivelse av saksgang ved faglige utfordringer
- Mal på samtykkeskjema som skal signeres før det skrives vedtak om spesialundervisning
- Eksempel på notat fra samtale med elev
- Referat fra møte med foreldre hvor vi gjennomgår SV og får inn samtykke
- Eksempel på samtykke fra elev over 15 år
- Mal på vedtak om spesialundervisning
- Eksempel på vedtak om avslag på spesialundervisning
- Eksempel på vedtak om spesialundervisning
- Eksempel på dokumentasjon hvor vi ikke får samtykke fra den ene forelderen
- Eksempel på avslag selv om SV tilrår spesialundervisning
- Eksempel på IOP
- Fevik skole sin rolle og ansvarsbeskrivelse
- Eksempel på årsrapport
- Mal på forespørsel om ny sakkyndig vurdering

### **Mottatt dokumentasjon fra Spesialpedagogisk enhet. Pedagogisk – psykologisk tjeneste:**

- Egenvurderinger fra Pedagogisk – psykologisk tjeneste (PPT)
- Praksishåndbok PPT Grimstad
- Mal for Henvisningsskjema til PPT
- Mal for Grunnskolens pedagogiske rapport ved henvisning til PPT
- Mal for Rapport om gjennomført spesialundervisning
- Mal for Individuell opplæringsplan
- Mal for forespørsel om ny sakkyndig vurdering av behov for spesialundervisning
- Mal for invitasjon til 1. gangs samtale
- Stikkord/Mal til 1. gangsamtale
- Mal for svar når barneverntjenesten ber om opplysninger om en elev
- Mal for IOP- Logopedisk oppfølging
- Mal for Rapport om gjennomført logopedisk undervisning
- Mal for Sakkyndig vurdering § 4A-2
- Mal for Sakkyndig vurdering § 5-1
- Mal for Sakkyndig vurdering – forenklet saksbehandling (prolongering)
- Mal for Sakkyndig vurdering – TPO
- Mal for Samtykke til utveksling av informasjon
- Mal for søknad om systembaserte tjenester
- Mal for svar på søknad om veiledning
- Mal for Samarbeidsavtale – systembaserte tjenester

**Det ble gjennomført intervjuer med PPT 17. og 18. oktober 2018.**

Det ble avholdt intervjuer med:

- PPT leder
- 3 rådgivere