



Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder

FORELØPIG TILSYNSRAPPORT

Spesialundervisning Felles nasjonalt tilsyn 2018

Grimstad kommune - Fevik skole

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 – Fevik skole	5
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler	5
2.2 Tema for tilsynet	5
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet	5
3. Vurdere behovet for spesialundervisning	6
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	8
5. Kommunens ansvar for å fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning	8
5.1 Vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning	8
5.2 Forvaltningslovens krav til enkeltvedtak	15
6. Kommunens ansvar for å planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen	17
6.1 Individuelle opplæringsplaner (IOP)	17
6.2 Gjennomføring og oppfølging av spesialundervisningen	20
7. System for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd	25
7.1 Tilsynet omfatter skoleeiers system	25
8. Forhåndsvarsel om vedtak	26
9. Skoleeiers rett til å kommentere foreløpig tilsynsrapport	27
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	28

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 16.10.2018.

- 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 – Fevik skole

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 lovligheitsilsyn 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:

- vurdering av tilfredsstillende utbytte og behov for spesialundervisning
- sakkyndig vurdering og hjelp fra PPT til å utvikle kompetanse
- vedtak om spesialundervisning
- planlegging og oppfølging av spesialundervisning

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 rektor, lærere og assistenter ved Fevik skole samt intervju med PPT-leder og rådgivere, samtaler med elever og foresatte, samt gjennomgang av innsendt dokumentasjon, opplysninger på skolens hjemmeside og tilgjengelig statistikk. Se vedlegg.

3. Vurdere behovet for spesialundervisning

Fylkesmannen har undersøkt om Grimstad kommune sørger for at NN skole sikrer at den enkelte elevs utbytte av opplæringen blir systematisk vurdert og fulgt opp, jf. opplæringsloven §§ 1-3, 5-1, 5-4 og 5-5 og forskrift til opplæringsloven § 3-11.

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

3.1 Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Rettslig krav

Læreren skal, som en del av undervisvurderingen, vurdere om den enkelte eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-11. Skolen må ha en kjent og innarbeidet fremgangsmåte slik at lærerne vurderer systematisk og løpende om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Fevik har lagt fram rutinebeskrivelsen fra bekymring til henvisning til PPT. Ifølge rutinen går det fram hva som forventes at skolen gjør før det blir aktuelt å henvise eleven til nærmere utredning hos PPT. Rutinen angir også hvem som har ansvar for å gjennomføre undersøkelser og tiltak som går fram av rutinebeskrivelsen.

PPT deltar på møter i skolens ressursteam en gang i måneden. Her kan PPT være med å drøfte tiltak på anonymt grunnlag, eller tiltak for enkeltelever etter samtykke. PPT kan her også anbefale at eleven henvises, etter evaluering av tiltak skolen har prøvd ut eller på bakgrunn av kartlegginger og tester.

Skolen kartlegger blant annet gjennom bruk av Logos fra slutten av 2. trinn. Fram til Logos har sannsynliggjort at eleven har lese-/skrivevansker, tilpasser læreren så godt det lar seg gjøre. Spespedkoordinator viser videre til at hun bistår i arbeidet med å observere elever og foreslår tiltak når lærere er usikre på om eleven får tilfredsstillende læringsutbytte.

Intervjuene bekrefter at rutinene er kjent og implementert.

Vi mener skolens rutiner og praksis vil kunne sikre at elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen blir identifisert og fulgt opp. Vi peker imidlertid på viktigheten av at det pedagogiske personalet fortsatt har fokus på å utvikle en felles forståelse av hva som i praksis skal være terskelen for bekymring, og at skolen kan bli enda tydeligere her. Vi vurderer imidlertid at regelverkets minstekrav er oppfylt.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt

3.2 Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø blir vurdert for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og basert på vurderingen må skolen eventuelt gjennomføre tiltak innenfor tilpasset opplæring.

Rettslig krav

Alle elever har krav på tilpasset opplæring, jf. opplæringsloven § 1-3. Dersom en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal skolen først vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet, jf. opplæringsloven § 5-4. Skolen må se på om tiltak knyttet til arbeidsmåter, vurderingspraksis og arbeidsmiljø kan bidra til at eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Fremgangsmåten for dette må være kjent og innarbeidet. Dette skal skolen gjøre før eleven eventuelt blir henvist til PPT for en sakkyndig vurdering med tanke på spesialundervisning.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Det følger av rutinebeskrivelsen fra bekymring til henvisning til PPT at tiltak skal prøves ut i den ordinære opplæringen før det blir vurdert om eleven skal henvises og at PPT kan bistå med forslag til tiltak. Lærerne skal evaluere effekten av tiltakene med tanke på om de må endres / utvides eller om eleven bør henvises til PPT.

Av intervjuene går det fram at det i noen grad kan være ulik praksis når det gjelder terskelen for å melde bekymring for manglende læringsutbytte, men at det er lav terskel for å prøve ut ulike tiltak som eleven kan få utbytte av. Det blir i mindre grad henvist til at lærere selv har endret egen undervisningspraksis for å inkludere elever som sliter, men tiltak som lesekurs, matematikk-kurs, tilpassede lekseplaner / arbeidsoppgaver blir iverksatt. Tiltak blir drøftet på ressursteam og klassetrinnsteam for å sikre tilrettelegging for den enkelte elev på best mulig måte. Spespedkoordinator bistår lærerne med igangsetting og oppfølging.

Vi har vurdert skolens praksis til å være i tråd med minstekravet i regelverket.

Vi gjør likevel oppmerksom på kravet til enkeltvedtak når elever får opplæring som avviker fra den ordinære opplæringen. Skolen må derfor vite hvilke tilpasninger som vil være mulig å gjennomføre som ordinær opplæring og hva som vil kreve at det blir fattet vedtak om spesialundervisning etter sakkyndig vurdering og samtykke. Skolen må vurdere om tiltak som tilpassede oppgaver eller tilpasset lekseplan vil medføre avvik fra læreplanmål eller ordinær organisering over tid.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt

3.3 Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte for å vurdere om elevene har behov for spesialundervisning og sikre at lærerne melder behov for spesialundervisning til rektor.

Rettslig krav

I noen tilfeller vil skolens vurdering og eventuelle utprøving av tiltak etter opplæringsloven § 5-4 konkludere med at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av

opplæringen innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Eleven har da krav på spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1. Det er viktig at prosessen for å kunne gi spesialundervisning blir startet så snart som mulig etter at behovet for dette er avdekket. Undervisningspersonalet har derfor både plikt til å vurdere om en elev trenger spesialundervisning og å melde fra til rektor når det er behov for det, jf. opplæringsloven § 5-4. Skolen må ha en fremgangsmåte som er kjent og innarbeidet blant lærerne slik at de vurderer og melder behov for spesialundervisning.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Rektor viser til at hun rutinemessig deltar på møtene i ressursteam sammen med tre fagledere, spespedkoordinator og sosiallærer, og med PPT en gang i måneden. Rektor blir slik oppdatert med hensyn til hvilke av skolens elever som har læringsutfordringer.

Intervjuene bekrefter at denne framgangsmåten er kjent og i bruk.

Vår vurdering er at skolen har en praksis for å vurdere om elevene har behov for spesialundervisning og at de melder behovet for spesialundervisning til rektor.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

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

Går fram av egen rapport.

5. Kommunens ansvar for å fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning

5.1 Vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning

Fylkesmannen har undersøkt om Grimstad kommune sørger for å fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4.

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

5.1.1 Skolen skal innhente samtykke fra eleven eller foreldrene før skolen henviser eleven til Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Rettslig krav

Dere skal innhente samtykke fra elever over 15 år før dere kan henvise eleven til sakkyndig vurdering hos Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd. Hvis eleven er under 15 år, skal dere innhente samtykke fra elevens foreldre før dere henviser eleven, jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Skolen har lagt fram et eget skjema for henvisning til PPT. Skjemaet inneholder egen rubrikk for samtykke fra foresatte. Eksempler på utfylt skjema inneholder samtykke.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

5.1.2 Skolen skal henvise elever til PPT så snart som mulig

Rettslig krav

Dere skal henvise eleven til PPT så snart som mulig etter at dere har avdekket at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, jf. forvaltningsloven § 11a og opplæringsloven §§ 5-3 første ledd og 5-4 første ledd. For at kravet skal være oppfylt må dere prøve ut tilpasninger i den ordinære opplæringen når dere har avdekket at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Videre må dere melde eleven til PPT etter at dere har prøvd ut tilpasninger og det viser seg at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Dersom en elev over 15 år eller foreldrene til en elev under 15 år ber om en sakkyndig vurdering, skal dere alltid henvise eleven til PPT med en gang.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Av saksgang ved henvisning til PPT går det fram at PPT deltar på møter i ressursteam en gang i måneden og kan veilede på hvilket grunnlag det vil være aktuelt å henvise til nærmere utredninger av PPT. I følge rutinen skal tiltakene evalueres og det skal vurderes ytterligere utredning eller henvisning til PPT.

Rektor viser også til at det blir henvist direkte til PPT dersom eleven eller foreldrene til eleven ber om dette.

På bakgrunn av egenvurderingene og intervjuene vurderer vi at skolens rutiner og praksis vil kunne ivareta at elever blir henvist uten ugrunnet opphold etter tiltak som er prøvd ut innenfor ordinær opplæring.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

5.1.3 Eleven og foreldrene skal få uttale seg om den sakkyndige vurderingen før vedtak blir fattet

Rettslig krav

Dere må undersøke hva som er elevens syn på innholdet i den sakkyndige vurderingen, jf. opplæringsloven § 5-4 andre og tredje ledd og Barnekonvensjonen artikkel 12. Eleven kan ha med seg foreldrene eller andre som støtte, eller få dem til å uttale seg på sine vegne. Foreldrene til elever under 15 år må få se den sakkyndige vurderingen, og få rimelig tid til å uttale seg om innholdet før dere fatter vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd. Elever og foreldre kan hente inn en alternativ vurdering fra andre sakkyndige. Dere må i så fall ta den alternative vurderingen med når dere fatter vedtak.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Rektor viser i egenvurderingen og intervju til at det er iverksatt nye rutiner der det nå blir gjennomført egne møter med foreldre / elev for å gi dem mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før det blir fattet vedtak.

Det er framlagt dokumentasjon i form av referater som viser at praksis er endret.

Vi har sett ett eksempel på referat som viser at foreldrene og eleven har fått uttale seg og samtykker til at det skal fattes vedtak. Det går imidlertid også fram at foreldrene har underskrevet på at de er enige i det som skal bli vedtatt.

Fylkesmannen har ikke lagt dette forholdet til grunn i vurderingen av kontrollpunktet, men opplyser om at når rektor informerer (varsler) om hva som vil inngå i enkeltvedtaket, kan ikke rektor kreve at foreldrene eller eleven skal samtykke til selve innholdet i enkeltvedtaket. Samtykke vil kun gjelde samtykke til at rektor fatter enkeltvedtak. Formålet med samtalen med foresatte og elev må være å få kjennskap til eleven og foreldrenes synspunkter. Når rektor fatter vedtaket må rektor vekte informasjonen som foreligger og utøve en faglig barns beste vurdering på bakgrunn av dette, med tanke på hva rektor mener vil kunne oppfylle elevens rett etter opplæringsloven § 5-1 og fastsette dette i enkeltvedtaket.

Vi vurderer imidlertid at skolens rutine og praksis er i tråd med lovkravet når det gjelder å gi foreldre og elev muligheten til å uttale seg.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

5.1.4 Skolen skal innhente samtykke til å fatte vedtak om spesialundervisning

Rettslig krav

Elever over 15 år og foreldrene til elever under 15 år, må gi sitt samtykke før dere kan fatte vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd. Dersom de har fremmet et ønske om spesialundervisning, eller de underveis i prosessen har gitt klart uttrykk for at de ønsker spesialundervisning, er det ikke nødvendig med et særskilt samtykke til vedtak. Det er ikke et samtykke at eleven eller foreldrene ikke protesterer mot vedtak om spesialundervisning.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Det er lagt ved samtykkeskjema og utfylte eksempler på samtykke.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

5.1.5 Skolen skal fatte enkeltvedtak etter at PPT har gjort en sakkyndig vurdering

Rettslig krav

Dersom eleven eller foreldrene har samtykket til spesialundervisning, skal dere fatte et skriftlig enkeltvedtak etter at PPT har gjort en sakkyndig vurdering, jf. opplæringsloven § 5-1 første ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2 og 23. Kravet om å fatte vedtak gjelder uavhengig av hva som er konklusjonen i den sakkyndige vurderingen. Dersom

utredningen eller anbefalingen i den sakkyndige vurderingen er mangelfull, eller dere mangler andre opplysninger i saken, må dere be PPT eller andre om supplerende opplysninger før dere fatter vedtak.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Ut fra de sakene som er forelagt, er det dokumentert at enkeltvedtak blir fattet etter at PPT har gjennomført sakkyndig vurdering. Det er også dokumentert at skolen har fattet vedtak om avslag på spesialundervisning.

Rektor viser i intervjuet til at det hender at de ber PPT tydeliggjøre uklarheter i den sakkyndige vurderingen, men at slike forhold som oftest allerede har vært drøftet med PPT i møter med Ressursteam.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

5.1.6 Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om varighet

Rettslig krav

Vedtaket skal vise hva som er vedtakets varighet, jf. opplæringsloven § 5-1 første ledd og forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25. Enkeltvedtaket kan ikke ha lengre varighet enn den sakkyndige vurderingen vedtaket bygger på.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Enkelsakene dokumenterer at det er angitt opplysninger om varighet i enkeltvedtakene, hovedsakelig for ett skoleår. Det går fram av dokumentasjonen at enkeltvedtakene foreligger ved skolestart.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

5.1.7 Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om spesialundervisningen

Rettslig krav

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

Dersom anbefalingen i den sakkyndige vurderingen skal gjelde og det går klart frem hva PPT anbefaler, kan vedtaket vise til opplysninger i den sakkyndige vurderingen.

Dere skal vurdere hva som er til elevens beste når dere tar stilling til hvilket omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, og hvilken kompetanse de som skal gjennomføre opplæringen skal ha, jf. Barnekonvensjonen artikkel 3. Elevens syn er svært viktig når dere vurderer hva som er til elevens beste. Det skal sterke hensyn til for at dere kan sette elevens beste til side.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Timetall

Eksempler på vedtak angir timer både totalt og fordelt på fag

Innhold/fag/område/avvik

Det er spesifisert i vedtakene hvilke fag og områder spesialundervisningen skal omfatte.

Avvik fra læreplanen kan for eksempel være angitt som at eleven skal arbeide etter utvalgte kompetansemål etter 4. og 7. trinn i norsk og engelsk.

Ut fra de forelagte sakene mener vi at skolens praksis er innenfor lovens minstekrav, men anbefaler at vedtakene gir enda tydeligere beskrivelser av hva avvikene vil bety for elevens opplæring.

Organisering

Organiseringen av spesialundervisningen er i mange tilfeller uklart angitt. Det åpnes for stor fleksibilitet, uten at det er angitt hvilke situasjoner/premisser som skal utløse den ene eller den andre type organisering.

Det går fram av intervjuene at skolen i størst mulig grad ønsker å gi alle elever opplæring i et inkluderende læringsmiljø, og at også elever med spesialundervisning, så mye det lar seg gjøre, skal få opplæring i klassen. Det blir vist til at to-lærer system skal sikre at elever som får spesialundervisning blir ivaretatt.

Det er imidlertid ikke angitt i vedtakene om elever med spesialundervisning skal dele på en lærer eller hvor mange elever dette til enhver tid gjelder. Det er heller ikke angitt gruppestørrelse der spesialundervisning i gruppe inngår i vedtaket, eller hvordan gruppa er sammensatt med hensyn til elevens nivå.

Det er lite dokumentert hvilke faglige vurderinger som ligger til grunn for valg av organisering med utgangspunkt i elevens beste, hvordan denne eleven lærer best, herunder hva eleven selv tenker.

Vi peker på at dersom enkeltvedtaket ikke tydelig angir hvordan spesialundervisningen skal organiseres, vil det kunne medføre at det kan bli vanskelig å klage på enkeltvedtaket.

Vi peker også på at vedtakene viser til sakkyndige vurderinger som har vært tilsvarende uklare med hensyn til organisering. For eksempel er det ikke angitt hvordan den ordinære organiseringen vil innvirke på elevens behov for spesialundervisning, herunder om to-lærer systemet er tilstrekkelig med hensyn til å ivareta både denne og andre elever med behov for spesialundervisning.

Av intervjuene kan det for oss se ut som om flere elever med vedtak deler på en «to-lærer» uten at dette har vært synliggjort i vedtaket i saken.

Vi støtter skolens arbeid i å inkludere elever med spesialundervisning mest mulig i den ordinære opplæringen, men peker på at retten til spesialundervisning slik den følger av kapittel 5 i opplæringsloven fortsatt krever en tydelig angivelse av den spesialundervisningen eleven skal få for å få oppfylt retten etter § 5-1.

Vi mener på denne bakgrunn at skolens enkeltvedtak ikke er tilstrekkelig tydelige med hensyn til angivelse av organisering av spesialundervisningen.

Kompetanse

Vi gjør oppmerksom på at det er samme krav til undervisningskompetanse i fag for elever med spesialundervisning som for ordinære elever. Det følger imidlertid av opplæringsloven § 5-5 at krav til undervisningskompetanse i fag kan fravikes i vedtak om spesialundervisning, dersom en konkret vurdering av eleven og den spesialundervisningen som skal bli gitt, tilsier det. Endringen må være basert på en vurdering av hva som er til elevens beste.

Framlagte enkeltvedtak angir kompetanse i form av pedagog og assistent/fagarbeider. Det går i noen grad fram av enkelte saker hvilken kompetanse som må ligge til grunn for å kunne gi eleven en forsvarlig spesialundervisning. Det går ikke fram av vedtakene om hvorvidt det er gjort avvik fra kompetansekrav når det gjelder fagkompetanse.

Spesialpedagogisk koordinator viser i e-post til at lærere med spesialundervisning også fyller kompetansekrav i fag, bortsett fra i ett tilfelle der lærer som har spesialundervisning i engelsk ikke har dette faget i sin fagkrets.

Det følger imidlertid av intervjuene at det også er andre tilfeller der elever med spesialundervisning ikke får opplæring av lærer med fagkompetanse i faget.

I enkeltsak framlagt i tilsynet går det ikke fram av enkeltvedtaket om spesialundervisning at det er gjort unntak fra undervisningskompetanse. Det ble imidlertid opplyst i intervju at dette likevel var tilfelle i den aktuelle saken.

Vi mener derfor at kravet til angivelse av kompetanse eller fravik fra kompetansekrav ikke er tilstrekkelig ivarettatt.

Vurdering av elevens beste

Det går fram av kommunens mal for enkeltvedtak at skolen skal vurdere i hvilken grad innholdet i det spesialpedagogiske tilbudet er til elevens beste.

Det går ikke fram av eksempler på enkeltvedtak om det er gjort en barns beste vurdering, men i egenvurderingen skriver rektor at en vurdering av barnets beste alltid ligger til grunn, og særlig i tilfeller der vedtaket avviker fra sakkyndig vurdering.

Vi vurderer derfor at skolen har gjort en vurdering, men uten å begrunne hvilke forhold og faglige vurderinger som er lagt til grunn.

I ett framlagt eksempel på sak går det fram at eleven selv får uttale seg om tiltak PPT har anbefalt, men der eleven ikke ønsker dette tiltaket. I skolens samtale med foreldre er foreldre enig i at tiltaket ikke vil kunne være egnet dersom eleven selv ikke er motivert. Skolen fatter vedtak i tråd med det eleven selv ønsker. Vi kan imidlertid ikke se at rektor har gjort en selvstendig faglig vurdering av hva hun mener vil være til elevens beste i denne situasjonen og hvordan eleven eventuelt kan bli motivert til å ta imot den spesialundervisningen som er anbefalt av PPT.

Fylkesmannen peker på at det ikke er tilstrekkelig at foreldrene og eleven får uttale seg om deres syn på spesialundervisningen. Rektor må også vekte opplysningene ut fra en

faglig vurdering for hva rektor mener vil være til elevens beste og gi en begrunnelse for sitt vedtak ut fra de hensynene rektor har lagt til grunn.

Vi vurderer at vedtakene som er lagt fram, ikke inneholder tilstrekkelige opplysninger om på hvilket grunnlag rektor har fattet sin beslutning når det gjelder en vurdering av eleven beste.

Fylkesmannens konklusjon

De rettslige kravene til enkeltvedtakets angivelse av timetall og innhold er oppfylt.

De rettslige kravene til enkeltvedtakets angivelse av organisering og kompetanse samt barns beste vurdering er ikke oppfylt.

5.1.8 Vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen skal vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen

Rettslig krav

Dersom dere fatter vedtak som avviker fra anbefalingen i den sakkyndige vurderingen, må dere få frem hvorfor dere vurderer at eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-3 fjerde ledd. Dette gjelder enten avviket er knyttet til om eleven har behov for spesialundervisning, eller om avviket handler om hvilken spesialundervisning eleven skal få.

Dere skal vurdere hva som er til elevens beste når dere tar stilling til om dere skal avvike fra anbefalingen i den sakkyndige vurderingen, jf. Barnekonvensjonen artikkel 3. Elevens syn er svært viktig når dere vurderer hva som er til elevens beste. Det skal sterke hensyn til for at dere kan sette elevens beste til side.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

De fleste enkeltvedtakene vi har sett på er i tråd med sakkyndig vurdering.

Vi finner imidlertid også eksempler på vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering, uten at det er vist til hvordan skolen likevel mener de oppfyller elevens rett til et forsvarlig læringsutbytte. For eksempel kan PPT anbefale at «ressursen» ikke skal sees i sammenheng med andre elever mens enkeltvedtaket likevel vedtar at den kan, uten nærmere begrunnelse. Det er også ett eksempel på at PPT anbefaler spesialundervisning i matematikk uten at det er videreført enkeltvedtaket og uten nærmere forklaring.

Krav om begrunnelse ved avvik fra sakkyndig vurdering går fram av malen for enkeltvedtak og noen eksempler på nyere vedtak inneholder begrunnelse. Vi ser imidlertid ikke at begrunnelsene er knyttet til en vurdering av om elevens rett etter opplæringsloven § 5-1 likevel er oppfylt, selv om opplæringen fraviker det som PPT har anbefalt.

Fylkesmannen peker på at siden mange av de sakkyndige vurderingene framstår uklare og gir stor fleksibilitet i for eksempel organiseringen av spesialundervisningen, kan det være vanskelig å avgjøre om vedtakene avviker fra PPT sin tilråding eller ikke.

Fleksibiliteten blir i de fleste tilfellene bare videreført i enkeltvedtaket. Det framstår samtidig utydelig om timene med pedagog skal tilhøre eleven eller om pedagogen kun skal være tilgjengelig i klassen for alle. Hva pedagogen skal gjøre, vil imidlertid kunne

inngå i en vurdering av hva som vil være til elevens beste, for eksempel sosial tilhørighet veid opp mot elevens læringsutbytte. Dette må også PPT ta stilling til i den sakkyndige vurderingen sammen med vurderingen av klassestørrelse, andre elever med spesialundervisning m.m., for at det skal være mulig å avgjøre om enkeltvedtaket er i tråd med sakkyndig vurdering. Disse forholdene går ikke tydelig fram, slik vi har lest dokumentasjonen og vi mener derfor at vedtakene ikke oppfyller lovkravet på dette punktet.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

5.1.9 Skolen skal fatte vedtak om spesialundervisning uten ugrunnet opphold

Rettslig krav

Dere skal fatte vedtak så snart det foreligger en sakkyndig vurdering og saken er tilstrekkelig utredet, jf. forvaltningsloven § 11a. Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker er som hovedregel ikke en gyldig grunn til at det tar lang tid å fatte vedtak. I unntakstilfeller kan kravet være oppfylt selv om saksbehandlingen tar lengre tid enn det som er vanlig. Kapasitetsmessige utfordringer som oppstår gjentatte ganger eller som er av lengre varighet, er ikke en gyldig grunn til at det tar lang tid å fatte vedtak.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Det er rutine i kommunen for at sakkyndig vurdering skal foreligge på våren etter frist satt av skoleeier. Dette for at vedtak skal kunne fattes i god tid før skolestart. Sakkyndige vurderinger kan gjelde for flere år av gangen.

Det går fram av egenvurderingene at skolen fatter vedtak så snart som mulig etter sakkyndig vurdering. Det kan imidlertid i noen tilfeller ta tid å få innhentet samtykke og en uttalelse fra foreldrene eller det kan være at sakkyndig vurdering blir forsinket.

Enkeltvedtakene foreligger hovedsakelig til skolestart. Vedtak kan også om nødvendig bli fattet i løpet av skoleåret, men det går fram av egenvurderingene at dette kan være utfordrende når det totale timetallet allerede er fordelt.

Av sakene ser vi at det tidligere har kunnet gå lang tid fra sakkyndig vurdering foreligger til vedtaket er datert. Nyere innsendte eksempler på vedtak viser imidlertid at det nå blir fattet vedtak kort tid etter at sakkyndig vurdering er ferdigstilt. Vi vurderer derfor at skolens nåværende praksis er i tråd med regelverket.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

5.2 Forvaltningslovens krav til enkeltvedtak

Fylkesmannen har undersøkt om Grimstad kommune sørger for at saksbehandlingen ved enkeltvedtak som gjelder spesialundervisning, oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27.

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

5.2.1 Enkeltvedtaket skal vise hvilke lovbestemmelser avgjørelsen bygger på

Rettslig krav

Enkeltvedtak om spesialundervisning må være hjemlet i lov og vedtakene må derfor inneholde en henvisning til opplæringsloven § 5-1, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

De framlagte enkeltvedtakene viser til lovbestemmelser

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

5.2.2 Enkeltvedtaket skal vise hvilke faktiske forhold som er grunnlaget for vedtaket

Rettslig krav

Det må fremgå av enkeltvedtaket hvilke vansker eleven har eller eventuelt hvilke andre grunner det er til at det ordinære opplæringstilbudet ikke er tilstrekkelig, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Dersom opplysningene fremgår av den sakkyndige vurderingen er det ikke nødvendig å gjengi eller sitere fra denne, men det må fremgå tydelig av vedtaket hvilke faktiske forhold som er grunnlaget for vedtaket.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

I de eldre enkeltvedtakene, blir det hovedsakelig vist til elevens diagnoser/vansker og en generell uttalelse om at eleven ikke har utbytte. Det mangler i mange tilfeller en utdypende beskrivelse av hva diagnosen vil innebære for elevens opplæring og hva vanskene vil kreve av tilrettelegging. Vedtakene beskriver i liten grad hvorfor den ordinære opplæringen ikke gir eleven tilstrekkelig utbytte, for eksempel med bakgrunn i resultater fra kartlegginger, klassestørrelse og andre pedagogiske utfordringer.

I nyere vedtak går det fram en tydeligere begrunnelse for hvorfor tilbudet som blir gitt vil gi eleven tilfredsstillende utbytte på bakgrunn av elevens vansker og behov for tilrettelegging. Vi vurderer derfor at skolens rutiner og praksis nå er endret og er i tråd med regelverkets minstekrav. Vi bemerker imidlertid at kommunens nye mal for enkeltvedtak gjør det krevende å se sammenhengen mellom beskrivelse av faktiske forhold, vurdering og konklusjon.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

5.2.3 Enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om klage

Rettslig krav

Vedtaket skal inneholde informasjon som setter elever over 15 år og foreldre til elever under 15 år, i stand til å klage på vedtaket. Vedtaket skal derfor informere om klageadgang, klagefrist, klageinstans og hvor klagen skal sendes, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Klageadgang, klagefrist og klageinstans går fram av eksemplene på vedtakene vi har mottatt.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

5.2.4 Enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om retten til å se saksdokumentene

Rettslig krav

Enkeltvedtaket skal informere om at mottakeren av vedtaket, enten det er en elev over 15 år eller foreldrene til en elev under 15 år, har rett til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Retten til å se saksdokumentene er angitt i vedtakene vi har mottatt.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

6. Kommunens ansvar for å planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen

6.1 Individuelle opplæringsplaner (IOP)

Fylkesmannen har undersøkt om Grimstad kommune sørger for at skolen utarbeider individuelle opplæringsplaner (IOP) som er i samsvar med enkeltvedtaket, jf. opplæringsloven §§ 5-3 og 5-5.

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

6.1.1 Skolen skal utarbeide IOP-er for elever som har vedtak om spesialundervisning

Rettslig krav

Dere skal lage en individuell opplæringsplan (IOP) som bygger på vedtaket, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5. Hvis vedtaket viser til den sakkyndige vurderingen, kan dere bygge på den sakkyndige vurderingen når dere lager IOP-en.

Dere må starte arbeidet med IOP-en senest når vedtaket er fattet. Hvor lang tid dere kan bruke på å utarbeide en IOP, avhenger av sakens omfang og kompleksitet. 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 utarbeide IOP-ene.

Dere kan starte arbeidet med å utarbeide IOP-en allerede når den sakkyndige vurderingen foreligger. Dere kan gjøre tilpasningen i opplæringstilbudet til eleven innenfor den ordinære opplæringen, men dere kan ikke avvike fra læreplanene eller ta eleven alene ut av klassen før dere har fattet vedtak om spesialundervisning.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Det går fram av rutinebeskrivelse kontaktlærer har hovedansvaret for at elever med vedtak om spesialundervisning får IOP.

Det foreligger IOP knyttet til alle de innsendte sakene. Dato for IOP viser at disse er ferdigstilt etter at vedtaket foreligger.

Det støttes av intervjuene at elever med spesialundervisning har IOP, at det er kontaktlærer som har hovedansvar for å utarbeide IOP i samarbeid med spespedkoordinator og læreren som skal gjennomføre spesialundervisningen.

Vi vurderer derfor at Fevik skole utarbeider IOP for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

6.1.2 IOP-en skal vise hvordan skolen skal organisere opplæringen og vise hvilket innhold spesialundervisningen skal ha

Rettslig krav

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

Det må gå tydelig fram av IOP-en hva det faglige innholdet i spesialundervisningen skal være, det vil si hvilke fag eller områder eleven skal få spesialundervisning i. Videre må IOP-en vise hvilke avvik skolen eventuelt skal gjøre fra de ordinære læreplanene, og hvilke fag avvikene skal gjelde for, jf. opplæringsloven § 5-5 første ledd. Det er avvik fra de ordinære læreplanene hvis eleven ikke skal ha opplæring i alle kompetansemålene for sitt hovedtrinn eller årstrinn. Det er også avvik fra læreplanene når eleven skal få opplæring knyttet til kompetansemål på lavere trinn enn det hovedtrinnet eller årstrinnet eleven går på.

IOP-en skal inneholde tydelige og realistiske mål for spesialundervisningen, jf. opplæringsloven § 5-5 første ledd. Dere må formulere egne mål hvis elevens opplæring skal avvike fra kompetansemålene i de ordinære læreplanene. Dere må sette målene med utgangspunkt i enkeltvedtaket og kompetansemålene i læreplanene. Målene for spesialundervisningen og innholdet i opplæringen må henge nøye sammen, og dere må utforme innholdet på grunnlag av målene for opplæringen.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Vi har fått forelagt kommunens mal for IOP og eksempler på utfylte IOP for elever ved Fevik skole.

De seneste eksemplene på IOP viser angivelse av spesialundervisningens omfang og fordeling på fag.

Det er i flere eksempler likevel uklart hvordan timene i praksis blir fordelt mellom lærer/tolærersystem og fagarbeider/assistent og hvordan timene i praksis blir organisert (gruppetimer, enetimer eller i klassen). Det kan for eksempel gå fram av IOP at

undervisningen vil i størst mulig grad foregå i klasserommet der det i stor grad vil være to-lærer og assistent til stede. Her vil det gis spesiell oppfølging av pedagog når det skal jobbes med oppgaver.

Det kan derfor være vanskelig å se hva som i praksis inngår i elevens spesialundervisning. Beskrivelser i intervjuene av hvordan spesialundervisningen blir gjennomført, lar seg etter vår vurdering ikke nødvendigvis forstå ut fra hvordan dette er beskrevet i IOP. Vi har ikke mottatt utfyllende timeplaner eller ukeplaner som forklarer hvordan spesialundervisningen i praksis blir gjennomført.

Fylkesmannen vurderer derfor at IOP ikke angir tilstrekkelig hvordan spesialundervisningen blir organisert eller hvem som til enhver tid har ansvar for at eleven får den spesialundervisningen som er tildelt.

Eksempler på IOP angir mål for opplæringen og viser hvor målene er hentet fra.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder opplysninger i IOP om hvordan skolen skal organisere opplæringen, og hvor mye tid eleven skal ha i klassen, grupper eller som eneundervisning.

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder angivelse av mål for spesialundervisning

6.1.3 IOP-en skal være i samsvar med enkeltvedtaket

Rettslig krav

IOP-en kan ikke gi eleven færre eller flere rettigheter enn det som følger av enkeltvedtaket om spesialundervisning. Innholdet i IOP-en må derfor være i samsvar med vedtaket. Det gjelder både hvilke fag eller deler av fag spesialundervisningen skal omfatte, hvilke mål som gjelder særskilt for spesialundervisningen og om spesialundervisningen skal foregå i klassen, i egen gruppe, som eneundervisning eller på en alternativ arena. Opplysningene i IOP-en om hvor mange timer spesialundervisning eleven skal ha i de enkelte fagene og samlet, må også samsvare med vedtaket.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

I de framlagte sakene er antallet timer og fordeling av timer på fag i tråd med enkeltvedtaket.

Vi har tidligere anført at vedtakene i mange tilfeller er utydelige med hensyn til organisering og dermed gir stor frihet til utformingen av IOP. Dette medfører at det kan være vanskelig å avgjøre om det er samsvar eller ikke mellom det som er angitt i enkeltvedtaket og den spesialundervisningen som er beskrevet i IOP.

Fylkesmannen vurderer at skolens praksis medfører en uklarhet i det tilbudet eleven faktisk får og peker i tillegg på at det av den grunn vil være vanskelig å klage på gjennomføringen av vedtaket. Skolens rutiner og praksis vil derfor ikke oppfylle lovkravet.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

6.2 Gjennomføring og oppfølging av spesialundervisningen

Fylkesmannen har undersøkt om Grimstad kommune sørger for at skolen gjennomfører spesialundervisningen i samsvar med vedtaket og følger opp dette, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-5.

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

6.2.1 Skolen skal gi spesialundervisning i samsvar med IOP-en og vedtaket

Rettslig krav

Det faglige innholdet i spesialundervisningen, organiseringen og antallet timer med spesialundervisning, skal være slik dere har angitt i IOP-en, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5. De som gjennomfører spesialundervisningen, må oppfylle de kravene til kompetanse som er beskrevet i vedtaket eller den sakkyndige vurderingen som er lagt til grunn for vedtaket.

Dere kan ikke endre innholdet, organiseringen, timetallet, målene eller kravene til kompetanse, uten at det foreligger et nytt vedtak og en ny IOP.

Noen ganger inneholder ikke vedtaket eller den sakkyndige vurderingen egne krav til kompetanse eller unntak fra de generelle kravene i loven. Dere må da sørge for at lærerne som gjennomfører spesialundervisningen, oppfyller de generelle kravene til kompetanse som følger av faget de underviser i.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

a-gjennomfører skolen spesialundervisningen i samsvar med IOP

Vi er ikke blitt forelagt ukeplaner eller timeplaner for alle elevene i enkeltsakene.

Eksempler på rapporter etter gjennomført spesialundervisning viser imidlertid at rapportene inneholder en oversikt over og en evaluering av læringsmål og arbeidsmåter slik de har gått fram av IOP.

Av egenvurderingene går det fram at opplæringen blir gjennomført i henhold til IOP, men at det kan forekomme mindre endringer i løpet av skoleåret for eksempel dersom eleven selv yrtrer ønske om endringer.

Vi legger til grunn at spesialundervisningen hovedsakelig blir gjennomført slik det er anført i IOP.

b-gjennomfører skolen spesialundervisningen i samsvar med vedtaket når det gjelder hvilken kompetanse undervisningspersonalet skal ha

Vedtakene inneholder sjelden kompetansevurdering utover angivelse av lærer- og assistenttimer.

I egenvurderingene blir det opplyst om at det ikke alltid er tilgjengelig spesialpedagogisk kompetanse slik som PPT anbefaler. Det framkommer også informasjon om at enkelte pedagoger ikke fyller minimumskravet til studiepoeng i fagene de gir

spesialundervisning. Det går ikke fram av vedtak om det er gjort unntak fra kompetansekrav.

Intervju bekrefter at spesialundervisning ikke alltid blir gitt av pedagog med fagkompetanse.

Vi vurderer derfor at skolen ikke gjennomfører spesialundervisningen med den kompetansen som er beskrevet i enkeltvedtaket.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder

a) å gjennomføre spesialundervisningen i samsvar med IOP

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder

b) å gjennomføre spesialundervisningen i samsvar med vedtaket når det gjelder hvilken kompetanse undervisningspersonalet skal ha

6.2.2 Assistenter og andre ufaglærte skal få nødvendig veiledning

Rettslig krav

Dersom assistenter og andre ufaglærte skal bidra i gjennomføringen av spesialundervisningen, må de få nødvendig veiledning av en lærer som oppfyller kravene til kompetanse i faget, jf. opplæringsloven § 10-11. Hva som er nødvendig veiledning, vil variere ut fra utdanningsbakgrunnen og arbeidserfaringen til den aktuelle personen, og hvilke oppgaver han eller hun skal ha.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Av egenvurderingene går det fram at skolen mener de gir veiledning knyttet til den enkeltes behov. Det er ikke spesifisert nærmere hvilke vurderinger det er gjort i forbindelse med hva slike behov kan bestå av eller hva skolen mener det er viktig at assistentene må kunne.

Av intervjuene følger det at det ikke er en systematisert veiledning med avsatt tid, men at det organiseres individuelt av den aktuelle læreren som har ansvaret for spesiallæreren og eventuelt spespedkoordinator. Det kan også synes som om det i noen grad blir overlatt til assistentene selv å finne arbeidsoppgaver og tilpasset lærestoff.

Det er ikke presentert rutinebeskrivelser der veiledning av assistenter inngår. Vi kan heller ikke se at dette går fram av den framlagte beskrivelse av roller og ansvar knyttet til ansatte ved Fevik skole.

Vi mener derfor skolen mangler et system for å sikre at assistenter og andre ufaglærte får tilstrekkelig veiledning.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt

6.2.3 Elever med spesialundervisning skal få timetallet som følger av vedtaket

Rettslig krav

Elever med spesialundervisning skal ha det samme timetallet som andre elever per fag, jf. opplæringsloven § 5-1. Det gjelder både faget der eleven får spesialundervisning, og fag der eleven får ordinær opplæring. Det betyr at eleven også skal ha det samme timetallet samlet sett.

Dere kan ikke ta timer fra et fag og gi spesialundervisning i et annet fag, med mindre vedtaket bestemmer dette. Dere kan heller ikke tilby færre timer totalt sett, med mindre vedtaket åpner for dette.

Skolen må registrere de timene som eleven eventuelt mister på grunn av endringer i timeplanen, lærers fravær eller andre grunner. Videre må skolen følge opp at timer som faller bort, for eksempel som følge av manglende vikarer, blir erstattet, slik at eleven får det timetallet for fagene som følger av vedtaket og IOP-en, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 9-1. Dere har ikke plikt til å erstatte timer som eleven ikke har fått på grunn av elevens eget fravær.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

- a) Får elevene det samme timetallet som andre elever per fag med mindre vedtaket sier noe annet

Ingen av de tilsendte vedtakene har angitt avvik fra fag- og timetallsfordelingen.

Det er ikke lagt fram timeplaner som viser hvordan timetall og fag-fordeling for elever med spesialundervisning blir fulgt opp som resultat av enkeltvedtaket.

I egenvurderingen bekrefter skoleledelsen at eleven får samme timetall. Det er ikke begrunnet nærmere hvordan dette blir sikret eller kontrollert av ledelsen. Vi kan derfor ikke se at skolen har dokumentert et system som sikrer at elever med spesialundervisning er sikret den samme fag- og timefordelingen.

- b) Sørger rektor for at elevene får det timetallet med spesialundervisning som framgår av vedtaket

Av egenvurderingen går det fram at skolen mangler et system for å sikre at timene som er gitt i vedtaket blir fulgt opp. Bortfalte timer blir ikke registrert eller rutinemessig erstattet dersom bortfallet skyldes andre forhold enn elevens eget fravær.

Skoleledelsen viser til at de omdisponerer personale så godt det lar seg gjøre ved sykdom og annet fravær og at lærere kan bli bedt om å forskyve spesialundervisningen innenfor samme uke. Det blir imidlertid ikke kontrollert nærmere om disse timene til i praksis blir erstattet. Intervjuene bekrefter også dette.

Vi kan derfor ikke se at skolen har dokumentert et system som sikrer at spesialundervisningstimer som faller bort på grunn av lærers fravær blir erstattet

Fylkesmannens konklusjon

De rettslige kravene er ikke oppfylt. Rektor har ikke tilstrekkelig sikret at

- a) elevene får det samme timetallet som andre elever per fag med mindre vedtaket sier noe annet
b) elevene får det timetallet med spesialundervisning som fremgår av vedtaket

6.2.4 Spesialundervisningen skal være samordnet med den ordinære opplæringen

Rettslig krav

Sammen med den ordinære opplæringen, skal spesialundervisningen gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen. Hvis eleven får både ordinær opplæring sammen med klassen og spesialundervisning, må opplæringen være samordnet for at elevens utbytte skal bli forsvarlig, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 9-1. Kravet til samordning gjelder både innholdet i og gjennomføringen av spesialundervisningen. Rektor må avklare hvem som har ansvaret for at elevens spesialundervisning blir samordnet med den ordinære opplæringen i klassen. Rektor må følge opp at dere i praksis samordner spesialundervisningen med den opplæringen eleven får sammen med klassen.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

I egenvurderingen blir det vist til rollefordelingen i dokumentet *Fevik skole: roller og ansvar* og at det er spespedkoordinator som har det overordnede ansvar for å sikre at spesialundervisningen og den ordinære opplæringen blir samordnet i praksis.

Det går videre fram av egenvurderingene og intervjuene at det er noe uklar forståelse av hva samordning i realiteten skal innebære og det er ikke vist eksempler som viser at samordningen av spesialundervisning og ordinær opplæring er satt i system.

Det er ikke lagt fram ukeplaner, arbeidsplaner eller andre saksdokumenter som viser hvordan elevens behov for tilrettelegging blir fulgt opp i timer der eleven deltar i klassens ordinære timer uten individuell oppfølging.

Vi kan derfor ikke se at det er tilstrekkelig dokumentert at samordning er ivarettatt.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

6.2.5 Opplæringen skal dekke målene i IOP-en

Rettslig krav

Skolen skal ha en pedagogisk ledelse som følger opp at lærerne gjennomfører opplæringen i samsvar med målene i IOP-en, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-5, 2-3 fjerde ledd og 9-1. Rektor skal legge til rette for og følge opp at dere planlegger og tilpasser opplæringen underveis, slik at den samlet dekker de individuelle opplæringsmålene i IOP-en.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

I egenvurderingen viser rektor til at lærerne har fått avsatt tid til planlegging av undervisning både gjennom samarbeid på team, og gjennom annen bundet tid/planleggingstid. Det blir vist til at rektor følger opp gjennom at det alltid er en fra administrasjonen med på samarbeidsmøter og ansvarsgruppemøter for elever som har vedtak om spesialundervisning. Disse elevene blir også drøftet på eget halvårlig møte med trinnet der ledelsen er til stede. I tillegg har spespedkoordinator et spesielt ansvar for å følge opp elever med vedtak om spesialundervisning.

Spespedkoordinator viser til at hun underveis i løpet av året følger opp gjennom å bistå lærerne i planlegging av og endringer i forbindelse med elevens spesialundervisning. Denne oppgaven følger også av framlagt instruks (rollebeskrivelsen) for

spespedkoordinator sine oppgaver. Gjennom intervjuene og egenvurderingene bekrefter også lærerne at spespedkoordinator følger opp slik det er beskrevet.

Vi vurderer derfor at skolens ledelse sørger for at det blir systematisk fulgt opp at opplæringen dekker målene i IOP for elever som får spesialundervisning.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

6.2.6 Skolen skal utarbeide en årsrapport for elever som får spesialundervisning

Rettslig krav

Skolen skal hvert år utarbeide en skriftlig rapport for elever som får spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5. Rapporten skal ta utgangspunkt i elevens IOP. Den skal vise hvilken opplæring eleven har fått og dere skal vurdere utviklingen til eleven ut fra målene som gjaldt for spesialundervisningen. Dere må ta stilling til om eleven har behov for videre spesialundervisning, eller om elevene kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.

Dere skal rådføre dere med eleven når dere utarbeider årsrapporter, jf. Barnekonvensjonen artikkel 12. Det er viktig at eleven får nødvendig informasjon for å kunne ta stilling til om hun eller han vil uttale seg. Dere må tilrettelegge og ufarliggjøre samtalen slik at eleven får anledning til å gi uttrykk for sine synspunkter. Dere skal legge vekt på synspunktene til eleven i samsvar med elevens alder og modenhet.

Rektor må bestemme hvem som skal utarbeide årsrapportene, og følge opp at dere utarbeider skriftlige rapporter for alle elevene med spesialundervisning hvert år. Rektor må følge opp at skolen alltid innhenter og vektlegger elevenes synspunkter. Videre må rektor følge opp at årsrapportene oppfyller kravene til innhold og at de tydelig vurderer måloppnåelse. Skolen skal sende den skriftlige årsrapporten til elever over 15 år, til foreldrene til elever under 15 år og til kommunen.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Det går fram av egenvurderingen at det er kontaktlærer som er ansvarlig for at årsrapport om gjennomført spesialundervisning blir utarbeidet og at dette ansvaret er fastsatt i instruksen Fevik skole: roller og ansvar. Spespedkoordinator kan veilede og hjelpe i prosessen. Kontaktlærer samarbeider med spesialpedagog og andre lærere som gjennomfører spesialundervisning i utarbeidingen.

Årsrapportene viser at elevens måloppnåelse av målene i IOP blir evaluert.

Rektor viser i egenvurderingen til at kontaktlærer skal ha jevnlig samtaler med elever som får spesialundervisning, men at de ikke spesifikt rådfører seg med eleven i forbindelse med utarbeiding av årsrapport. Elevens synspunkter er heller ikke vektlagt i de eksemplene på årsrapport som vi har mottatt.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder krav til å utarbeide årsrapport om spesialundervisning som vurderer elevens utvikling etter målene oppsatt i IOP.

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder å innhente og vektlegge elevens synspunkter i års-rapporteringen.

6.2.7 Skolen skal sende en henvisning til Pedagogisk-psykologisk tjeneste dersom elevens behov endrer seg

Rettslig krav

Hvis perioden for den sakkyndige vurderingen er utløpt eller dere vurderer at elevens behov for spesialundervisning er endret, skal dere henvise eleven til Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) på nytt, jf. opplæringsloven §§ 5-3 første ledd og 5-5 andre ledd. Dere kan ikke henvise eleven på nytt uten samtykke fra elever over 15 år eller foreldrene til elever under 15 år.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

PPT deltar rutinemessig på møter i skolens ressursteam en gang i måneden. Vi forstår det slik at skolens ressursteam vil kunne sikre at elever som fortsatt mangler utbytte av opplæringen blir henvist på nytt, jf. tidligere beskrivelse av ressursteamets funksjon. Det foreligger samtykkeskjema for henvisninger til PPT. Av egenvurderingen følger det at skolen gjør en årlig vurdering innen 1. februar av hvem som måtte trenge en ny vurdering. Dersom behovet endrer seg underveis i året tas saken opp i ressursteam med trinn, internt ressursteam på skolen, ressursteam med PPT og på samarbeidsmøter/ansvarsgruppemøter der PPT er til stede.

Vi har mottatt eksempel på re-henvisning med samtykke.

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 knyttet til skoleeiers forsvarlige system går fram av egen rapport.

8. Forhåndsvarsel om vedtak

Fylkesmannen har i kapitlene 5 og 6 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 25.01.19.

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 5 – Fatte vedtak om spesialundervisning

1. Grimstad kommune må sørge for å fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4.

Grimstad kommune må i denne forbindelse se til at Fevik skole:

- a. i enkeltvedtaket opplyser om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen
- b. i enkeltvedtaket opplyser om hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha
- c. legger en barns beste vurdering til grunn for enkeltvedtaket
- d. i enkeltvedtak som avviker fra sakkyndig vurdering begrunner hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen

Kapittel 6 – Planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen

2. Grimstad kommune må sørge for at skolen utarbeider individuelle opplæringsplaner (IOP) som er i samsvar med enkeltvedtaket, jf. opplæringsloven §§ 5-3 og 5-5.

Grimstad kommune må i denne forbindelse se til at Fevik skole:

- a. opplyser i IOP hvordan skolen skal organisere opplæringen, og hvor mye tid eleven skal ha i klassen, grupper, som eneundervisning eller på en alternativ arena og hvem som til enhver tid har ansvar for at eleven får den spesialundervisningen som er tildelt
- b. utarbeider IOP som er i samsvar med enkeltvedtaket

3. Grimstad kommune må sørge for at skolen gjennomfører spesialundervisningen i samsvar med IOP og vedtaket og følger opp dette, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-5

Grimstad kommune må i denne forbindelse se til at Fevik skole:

- a. sikrer at undervisningspersonalets kompetanse er fastsatt i enkeltvedtaket og oppfylles i gjennomføringen

- b. gir assistenter og andre ufaglærte som bidrar i gjennomføringen av spesialundervisning, nødvendig veiledning av kompetent personell
- c. sikrer elever med spesialundervisning samme timetall som andre elever i alle fag, med mindre vedtaket sier noe annet
- d. sørger for at elevene får det timetallet med spesialundervisning som fremgår av vedtaket
- e. sørger for at innholdet i og gjennomføringen av elevens spesialundervisning er samordnet med den ordinære opplæringens planer
- f. innhenter og vektlegger elevens synspunkter i forbindelse med årsrapport for spesialundervisning

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 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. gang samtale
- 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 stedlig tilsyn ved Fevik skole 16. oktober 2018.

Det ble avholdt intervjuer med:

- Rektor
- Spespedkoordinator
- 2 assistenter
- 4 lærere

Det ble i tillegg gjennomført

- 1 samtale med foresatt