



Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder

FORELØPIG TILSYNSRAPPORT

Spesialundervisning Felles nasjonalt tilsyn 2018

Grimstad kommune - Landvik 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

Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	4
2. Om tilsynet med Grimstad kommune – Landvik 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	14
6. Kommunens ansvar for å planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen	16
6.1 Individuelle opplæringsplaner (IOP).....	16
6.2 Gjennomføring og oppfølging av spesialundervisningen	18
7. System for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd	24
7.1 Tilsynet omfatter skoleeiers system	24
8. Forhåndsvarsel om vedtak	24
9. Skoleeiers rett til å kommentere foreløpig tilsynsrapport	26
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	27

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 17.10.2018.

- 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 – Landvik 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 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:

- 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 Landvik 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 Landvik 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

Landvik har lagt fram rutinebeskrivelse for samarbeidsmøter mellom skole og PPT (Ressursteam). Her går det fram hvordan skolen skal jobbe ved bekymringer for faglig utvikling. Saker som skolen vurderer å henvise til PPT skal være drøftet i ressursteam. Ved bekymring for en elev, skal kontaktlærer melde bekymringen til spespedkoordinator som kan bistå i utprøving av tiltak.

Intervjuene viser imidlertid at det ikke er en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at elevenes utbytte jevnlig blir vurdert og at det kan synes å mangle en felles forståelse av hva som skal utløse bekymring. Enkelte lærere var usikre på om det var en skriftlig rutine eller ikke for å melde bekymring. Intervjuene signaliserte at det foretas tester og kartlegginger av elevenes faglige framgang og at resultatene av disse ble drøftet på klassetrinnsteamene. Det framkom likevel at det i noen tilfeller kunne være en *vente og se holdning*, noe som ble begrunnet med store modningsforskjeller mellom elevene.

Vi legger til grunn at den store variasjonen som framgikk av intervjuene kan tyde på at det i stor grad er opp til den enkelte lærer å vurdere når innslagspunktet inntreffer for en elev som ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen. Det er ikke lagt fram dokumentasjon som viser hvordan skolen sikrer at lærerne har en felles oppfatning av hva manglende utbytte innebærer, eller har en beskrivelse av hva skolen definerer som *manglede utbytte*.

Det går heller ikke fram av intervjuer eller annen dokumentasjon at det er læreplanmålene som skal ligge til grunn for vurderingen av utbytte.

Fylkesmannen vurderer derfor at skolen mangler et tydelig system for å avdekke om elever mangler utbytte av den opplæringen.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke 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 for *samarbeidsmøter mellom skole og PPT* at tiltak skal prøves ut i den ordinære opplæringen før det blir vurdert om en elev skal henvises til PPT. Saker kan drøftes anonymisert med PPT, som kan foreslå tiltak til utprøving. Eksempel på tiltak kan være lese-kurs, bruk av iPad i undervisningen eller tilpasset lekseplan m.m. Denne praksisen ble det også vist til i intervjuene. Det kom også fram at undervisningsmetoder kunne endres.

Fylkesmannen vurderer at skolen er bevisst på å sette i gang tiltak når elever strever faglig og at terskelen for å melde elever til ressursteamet er lav. Vi forstår det også slik at lærerne drøfter tilrettelegging på trinnteam. Ressursteam-ordningen vil kunne sikre oppfølging og eventuell henvisning til PPT om nødvendig.

Vi mener ut fra dette at skolens praksis er i tråd med minstekravet i regelverket.

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

Landvik har lagt frem rutinebeskrivelse for samarbeidsmøter mellom skole og PPT (Ressursteam). Saker som skolen ønsker å henvise til PPT skal være drøftet i ressursteam med PPT. Rektor deltar på møter i ressursteam og får gjennom dette informasjon om utfordringsbildet.

Intervjuene viser i hovedsak at lærerne har kjennskap til at rektor skal få melding og bekrefter at skolen gjennomfører møtene i tråd med rutinen. Det blir gjennomført møter hver annen uke, og PPT deltar en gang pr. måned.

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

Eksempler på henvisninger er vedlagt og 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

Rutine for samarbeidsmøter mellom skole og PPT er i hovedsak en rutine for skolens arbeid fram til henvisning. Det går fram av rutinebeskrivelsen at PPT deltar i drøfting en gang i måneden. Det blir da også vurdert om elever skal henvises til PPT. Når forhold rundt enkeltelever skal tas opp, blir det innhentet samtykke fra foreldre. Det blir ikke nødvendigvis henvist til PPT selv om foreldre ber om dette. Dette går fram av egenvurderingen.

Rektor viser til at det kan variere fra sak til sak hvor raskt elever blir henvist og at dette kan avhenge av utprøving av tiltak m.m. Av intervjuene kunne det se ut som om det til dels var ulik oppfatning av hva skolen legger i «så snart som mulig». Vi mener derfor det kan være en risiko for at perioden med utprøving av tiltak innenfor den ordinære undervisningen kan bli for lang og at man avventer for lenge før henvisning.

Skolen skal alltid henvise til PPT når elever og/eller foreldre ber om det. Vi vurderer at skolen ikke har en praksis for å henvise elever til PPT straks foreldrene til eleven ber om dette. Dette er ikke i tråd med lovens krav.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke 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

Det går fram av egenvurderinger og intervju at elev og foreldre ikke alltid får uttale seg til skolen før enkeltvedtaket blir fattet.

Det framgår videre at skolen er i gang med å utarbeide rutiner for dette, men at slik praksis ennå ikke er implementert.

Fra *Praksishåndbok* for PPT i Grimstad følger det at PPT sender den sakkyndige tilrådingen hjem til foresatte for gjennomlesning, eventuelt gjennomgås på telefon. Dersom foreldrene ønsker å endre/tilføye noe, så åpnes det for dialog rundt dette.

Fylkesmannen peker på at muligheten til å uttale seg før enkeltvedtaket blir fattet har sammenheng med varsel om enkeltvedtak og hva dette vedtaket vil inneholde. Det er derfor ikke tilstrekkelig at foreldrene kun får uttale seg til PPT om innholdet i sakkyndig vurdering. Før vedtaket blir fattet, må rektor gjøre seg kjent med hva foreldre/elev mener om innholdet i sakkyndig vurdering og hvilken spesialundervisning de eventuelt mener skal til for at eleven skal få utbytte. Rektor må vekte disse opplysningene sammen med PPT sin tilråding i forbindelse med avgjørelsen av hvilket spesialundervisningstilbud skolen skal gi.

Fylkesmannens vurdering er at skolen på tilsynstidspunktet ikke har en implementert rutine for at foreldre får uttale seg til skolen om den sakkyndige vurderingen før vedtak fattes.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke 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 går fram av egenvurderingen at det er utarbeidet ny rutine skoleåret 2018-19 og at ny praksis er implementert for å sikre at det ligger samtykke til grunn for enkeltvedtaket. Det er lagt fram eksempler på utfylt samtykkeskjema.

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 forelagte sakene er det dokumentert at enkeltvedtak blir fattet etter at PPT har gjennomført sakkyndig vurdering.

Det er fremlagt egen mal for enkeltvedtak ved avslag på spesialundervisning.

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

De innsendte sakene dokumenterer at det er angitt opplysninger om varighet i enkeltvedtakene. Enkeltvedtakene angir hovedsakelig skoleår,

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 viser i de aller fleste sakene både det totale antall timer med spesialundervisning og hvordan disse er fordelt på fag.

Innhold/fag/område/avvik

Enkeltvedtakene beskriver i noen grad innholdet i spesialundervisningen utover fordelingen på fag. I noen av vedtakene blir det overlatt til IOP å konkretisere *eventuelle* avvik fra læreplanen. I et av vedtakene går det ikke fram opplysninger om avvik.

Der det er angitt avvik fra læreplanmål er dette lite spesifisert. Det kan for eksempel være angitt at eleven skal jobbe etter *enkelte* kompetansemål *fra lavere trinn*, uten at det er nærmere forklart hvilket nivå opplæringen da skal være på. Det kan også være anført at eleven skal ha en annen progresjon enn de andre elevene, uten nærmere beskrivelse av hva dette vil bety for måloppnåelsen i henhold til læreplanmålene.

Vi vurderer på denne bakgrunn at skolen ikke i tilstrekkelig grad angir hvilket innhold spesialundervisningen skal ha eller tilstrekkelig angir hvilke avvik fra klassens ordinære opplæringsplan spesialundervisningen vil medføre.

Organisering

Det går ofte uklart fram av vedtakene hva organiseringen skal være. Det åpnes for stor fleksibilitet, uten at det er angitt hvilke situasjoner/premisser som skal utløse den ene eller den andre type organisering. For eksempel kan det angis at *undervisningen organiseres i størst mulig grad i samsvar med sakkyndig vurdering, timene med pedagog brukes fleksibelt i liten gruppe eller i klassen*, eller at eleven sine behov *vil ivaretas i mindre grupper organisert på trinnet eller klassen etter behov og tilpasninger som trengs*.

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.

Fylkesmannen vurderer at vedtakene av den grunn ikke tilfredsstiller kravet til tydelig å angi hvilken organisering spesialundervisningen skal gjennomføres som. Vi peker på at når vedtakene gir så stor fleksibilitet, vil det være vanskelig å se hva eleven i realiteten vil få. Dette vil også medføre at det kan bli vanskelig å klage på oppfølgingen av enkeltvedtaket.

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.

I enkeltvedtakene er det angitt spesialundervisning med *pedagog og/eller assistent*.

Vi har ikke mottatt eksempler på enkeltvedtak som fraviker kompetansekravene ut fra en barns beste vurdering.

Vi har ikke fått bekreftet at ordinære kompetansekrav i fag også er oppfylt for de pedagogene som skal gjennomføre spesialundervisning. Vi kan derfor ikke være sikre på om dette er blitt ivarettatt for alle elevene som får vedtak om spesialundervisning.

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*.

Rektor viser i egenvurderingen til at elevens beste blir sett i sammenheng med de andre elevene i klassen og at det å gå ut av klassen kan være stigmatiserende.

Det går ikke fram av mottatte eksempler på enkeltvedtak hvilke vurderinger som er lagt til grunn eller hvordan faglige hensyn er vektet mot andre forhold, blant annet hva eleven selv ønsker.

Fylkesmannen vurderer derfor at det ikke er tilstrekkelig dokumentert at det er gjennomført en barns beste vurdering eller redegjort for hvilke forhold som er vektlagt i vurderingen av hvordan spesialundervisningen skal innrettes.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet til enkeltvedtakets angivelse av timetall og fordeling på fag er oppfylt.

De rettslige kravene til enkeltvedtakets angivelse av innhold, 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

Rektor forklarer i intervjuet at tilfeller der PPT i den sakkyndige vurderingen anbefaler at timene til spesialundervisning *ikke kan ses i sammenheng med andre elever*, er omgjort i enkeltvedtaket og likevel er gitt muligheter til dette. Rektor har i slike tilfeller begrunnet avviket med at eleven har hatt bedre av å være sammen med andre elever for også ivareta den sosiale dimensjonen.

Vi finner også eksempler på at vedtak inneholder begrunnelse for avviket, herunder hvordan skolen skal ivareta PPT sine anbefalinger innenfor ordinær opplæring.

Vår vurdering er derfor at rektor oppfyller minstekravet til begrunnelse når vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er 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 i henhold til årshjul skal foreligge innen 15. mai for at vedtak skal kunne fattes i god tid før skolestart.

Rektor viser i egenvurdering og intervju til at det blir skrevet enkeltvedtak etter sakkyndig vurdering, men at det kan være utfordrende å fatte vedtak i løpet av skoleåret når alle timene er fastlagt. Det gjelder både med tanke på organisering av spesialundervisningen og kompetanse hos de som skal gjennomføre denne.

De forelagte sakene bekrefter imidlertid at det er fattet enkeltvedtak uten ugrunnet opphold etter at sakkyndig vurdering har foreligget.

Vi vurderer derfor at skolens praksis oppfyller kravet i 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 enkeltvedtakene vi har fått tilsendt blir det hovedsakelig vist til elevens diagnose som begrunnelse for at eleven trenger spesialundervisning. Det går sjelden fram hvilke andre faktiske forhold som gjør at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen og hva som er forsøkt av tilpasninger.

Fylkesmannen presiserer at en diagnose i seg selv ikke gir rett til spesialundervisning. Samme diagnose kan gi ulike utfordringer avhengig av individuelle forhold hos eleven og læringsmiljøet i den enkelte klasse. Det er derfor nødvendig å vise mer konkret til hvilke behov som skal ivaretas og hvilke tiltak som skolen mener er egnet til å oppfylle retten, slik at det går fram av vedtaket hva skolen har lagt vekt på i sin vurdering av hvordan retten skal oppfylles i det enkelte tilfellet.

Fylkesmannen vurderer at de forelagte enkeltvedtakene ikke i tilstrekkelig grad har tydeliggjort hvilke faktiske forhold som har ligget til grunn for konklusjonen i vedtakene.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke 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 er i alle de tilsendte sakene utarbeidet IOP.

I egenvurderingene beskrives en praksis der lærerne kan starte utarbeidingen av IOP før vedtak foreligger, men at denne først blir fullført og settes i verk etter at enkeltvedtaket er fattet.

Vi ser i flere av de framlagte sakene fra skoleåret 2017/18 at IOP er datert før enkeltvedtaksdato, for eksempel at IOP er datert mai/juni mens enkeltvedtaket er fattet i august. Gjennom intervjuene har Fylkesmannen forstått det slik at det i hovedsak er den sakkyndige vurderingen som danner det reelle utgangspunktet for IOP. Vi mener derfor det kan være en risiko for at ikke IOP blir sjekket opp mot hva enkeltvedtaket faktisk har gitt og vil kunne medføre manglende samsvar.

I de sist framlagte sakene fra 2018 er IOP datert etter at enkeltvedtaket foreligger. I noen av sakene kan det likevel synes som om det har gått lang tid mellom vedtak og IOP, for eksempel at enkeltvedtaket er fra august 2017, mens IOP først er datert i mars 2018.

Vi vurderer at skolens praksis kan medføre en risiko for at det ikke er sikret at IOP er i tråd med vedtaket, eller foreligger for sent etter at vedtaket er fattet. Vi mener derfor at lovens minstrelkrav ikke er oppfylt.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke 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 frem 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 Landvik skole.

IOP-eksemplene inneholder angivelse av organisering. Angivelsen av organisering gir vide fullmakter til å gjennomføre spesialundervisning i klassen, i gruppe, eller som enetimer slik det også går fram av enkeltvedtaket. I noen eksempler er det i IOP angitt kriterier for når eleven kan jobbe utenfor klassen, for eksempel i forbindelse med elever strever med atferdsvansker eller konsentrasjon.

Innholdet i spesialundervisningen går fram av de forelagte IOP-eksemplene, hovedsakelig hvilke fag det skal gis spesialundervisning i og læringsmål hentet fra læreplanen, men også informasjon om hvordan spesialundervisningen legges til rette.

Avvik fra ordinær læreplan og ordinær organisering går fram av eksemplene i IOP.

Vi vurderer derfor at skolens praksis oppfyller lovens minstekrav til innholdet i IOP.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt

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 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

Av tilsendte saker er det eksempel på at eleven er blitt tildelt et antall timer spesialundervisning, men at det går fram av rapport om gjennomført spesialundervisning at eleven i realiteten har fått færre timer enn det som er beskrevet i vedtak og IOP. Dette ble også bekreftet gjennom intervju.

Av intervjuene går det i tillegg fram at assistent-timer som er angitt i vedtak som *assistent i klassen* i realiteten også kan være assistent-timer som er tildelt andre elever gjennom vedtak og der assistenten kun vil være tilgjengelig dersom den andre eleven ikke trenger oppfølging. Det vil derfor være tilfeldig om den aktuelle eleven vil få oppfølging ved behov eller ikke, avhengig av assistentens arbeid med den andre eleven

Vi vurderer det derfor som sannsynlig at skolen ikke har sikret oppfølging av spesialundervisning som er tildelt gjennom enkeltvedtak.

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

Vedtaket inneholder hovedsakelig angivelse av lærer- og assistenttimer. Ingen av de tilsendte vedtakene inneholder angivelse av unntak fra kompetansekrav for lærere. Dette medfører at de generelle kravene til fagkompetanse er lag til grunn. Det går fram av egenvurderingen at skolen er i ferd med å øke lærerkompetansen i basisfagene, men at de ikke har tilstrekkelig spesialpedagogisk kompetanse. Vi har imidlertid observert at det har forekommet i enkeltsakene at lærertimer er blitt erstattet med assistenttimer, uten at det er vurdert av PPT på nytt og at dette fremgår av nytt enkeltvedtak.

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

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder å

- a) gjennomføre spesialundervisningen i samsvar med IOP
- b) 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 egen vurderingen går det fram at skolen mener de gir veiledning knyttet til den enkeltes behov. Det er den aktuelle pedagogen som har ansvar for å veilede assistenter som skal gjennomføre timer med spesialundervisning.

Rektor og spespedkoordinator viser også til at det er satt av møtetid til miljøveiledning for miljøarbeidere 1 time i måneden og at innholdet i veiledningen er tilpasset behov for kompetanseheving.

Intervjuene stadfester at det foregår samarbeid mellom assistenter og lærere om elever med spesialundervisning, men at dette oftest dreier seg om konkrete arbeidsoppgaver eleven skal jobbe med og mindre på metode eller tilnærming i henhold til elevens spesielle behov.

Fylkesmannen vurderer at minstekravet til veiledning av ufaglærte er tilstrekkelig ivarettatt.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er 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

Ingen av de tilsendte vedtakene har angitt avvik fra fag- og timetallsfordelingen. IOP har i flere tilfeller manglende angivelse av timefordelingen på fag. Vi har ikke mottatt timeplaner/ukeplaner for elever med spesialundervisning som kan dokumentere gjennomføring.

Et eksempel på årsrapport angir at eleven ikke har fått det antallet lærertimer som ble tildelt i vedtaket, gjennom at noen av timene med pedagog er blitt erstattet med assistentoppfølging. Det ble ikke fattet nytt enkeltvedtak etter denne endringen.

Det bekreftes i egenvurderingene at skolen mangler system for å registrere at elever med spesialundervisning får alle timene som er tildelt i enkeltvedtaket.

Av intervjuene følger det også at spesialundervisningstimer som faller bort ikke blir rutinemessig erstattet eller at timer kan bli gjennomført ved hjelp av assistent som vikar for pedagogen.

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) at 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 går det fram at spespedkoordinator, fagledere og lærere har ansvaret for å samordne spesialundervisningen med den ordinære opplæringen. Skoleledelsen gjennomfører faste møter med lærerteamene for å gjennomgå organiseringen av undervisningen. Det blir vist til at faglederne er satt til undervisning på sine hovedtrinn for å kunne følge opp tilpasset opplæring og spesialundervisning i praksis.

Det er ikke lagt ved eksempler på ukeplaner for elever med spesialundervisning som viser samordning med den ordinære opplæringen. Det går heller ikke fram av IOP hvordan samordning for den aktuelle eleven blir ivarettatt for å sikre at elevene også får utbytte av timer som ikke omfattes av spesialundervisningen.

Det er derfor vanskelig å se at skolen har et system som sikrer samordning. Det kan være en risiko for at elevens helhetlige opplæringstilbud ikke vil gi et forsvarlig læringsutbytte.

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 blir det vist til at teamtid og samarbeidstid/bundet tid gir muligheter til samordning og lærerne bekrefter at rektor har lagt til rette for samarbeid om planlegging av undervisningen, herunder oppfølging av elever med spesialundervisning.

Rektor viser til at hun deltar rutinemessig på trinnbesøk og ansvarsgruppemøter og at hun godkjenner IOP, noe som vil sikre at rektor får informasjon om at innholdet i opplæringen blir fulgt opp.

Det er ikke lagt fram rutinebeskrivelser eller instruksjoner som fastsetter oppfølgingsansvar for å sikre at gjennomføring av spesialundervisningen dekker de individuelle opplæringsmålene.

På dette grunnlaget vurderer vi at skolen ikke har sannsynliggjort et system for at ledelsen følger opp om arbeid med målene i IOP blir fulgt opp i praksis.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke 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 eleven 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 elevens 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

Rektor viser til at det er kontaktlærerne som har ansvaret for at årsrapporter blir utarbeidet. Dette støttes av lærernes egenvurderinger.

Vi har mottatt eksempler på rapport om gjennomført spesialundervisning der det går tydelig fram hvilken opplæring eleven har fått og vurdering av måloppnåelse etter mål satt i IOP.

I egenvurderingene svarer lærerne at de snakker med elevene i forbindelse med utarbeiding av årsrapporter, men at det ikke har vært praksis å vektlegge deres syn på den gjennomførte opplæringen. Det går heller ikke eksplisitt fram av rapportene om det er gjort noen vurderinger av elevens oppfatninger av om opplæringen har vært til beste for eleven.

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 årsrapporteringen.

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 og vi har mottatt eksempel på re-henvisning med samtykke.

Det er fremlagt eksempler på at skolen har møte med foreldre der de tar opp videre behov for spesialundervisning og foreslår avslutning av pågående spesialundervisning. Vi

bemerket at i saker der PPT har anbefalt fortsatt spesialundervisning, vil det i de fleste tilfellene være viktig at PPT får anledning til å gi en ny sakkyndig vurdering.

Ut fra en helhetsvurdering konkluderer vi likevel med at skolen henviser til PPT ved endrede behov.

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 kapitlene 3, 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 3 – Vurdere behov for spesialundervisning

1. Grimstad kommune må sørge for å sikre 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.

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

- a. har en innarbeidet framgangsmåte som sikrer at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen

Kapittel 5 – Fatte vedtak om spesialundervisning

2. 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 Landvik skole:

- a. henviser elever til PPT så snart som mulig
 - b. gir eleven og foreldrene mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen fattet enkeltvedtak
 - c. i enkeltvedtaket opplyser om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha og hvilke avvik spesialundervisningen medfører
 - d. i enkeltvedtaket opplyser om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen
 - e. i enkeltvedtaket opplyser om hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha
 - f. legger en barns beste vurdering til grunn for enkeltvedtaket
3. Grimstad kommune må sørge for at saksbehandlingen ved enkeltvedtak som gjelder spesialundervisning, oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27.

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

- a. i enkeltvedtakene gir en begrunnelse som viser til hvilke faktiske forhold som er grunnlaget for vedtaket

Kapittel 6 – Planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen

4. 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 Landvik skole:

- a. sikrer at IOP foreligger i rimelig tid etter at vedtaket er fattet.
- b. sikrer at IOP er i samsvar med enkeltvedtaket

5. 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 Landvik skole:

- a. gjennomfører spesialundervisningen i samsvar med IOP
- b. sikrer at undervisningspersonalets kompetanse er fastsatt i enkeltvedtaket og oppfylles i gjennomføringen
- c. sikrer at elever med spesialundervisning får 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 opplæringsplaner
- f. følger opp at lærerne gjennomfører opplæringen i samsvar med målene i IOP
- g. innhenter og vektlegger elevens synspunkter i forbindelse med utarbeiding av 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 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 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 NN skole xx. og xx. oktober 2018.

Det ble avholdt intervjuer med:

- rektor
- spesialpedagogisk koordinator
- 3 lærere
- to assistenter

Det ble i tillegg gjennomført

- 2 samtaler med foreldre