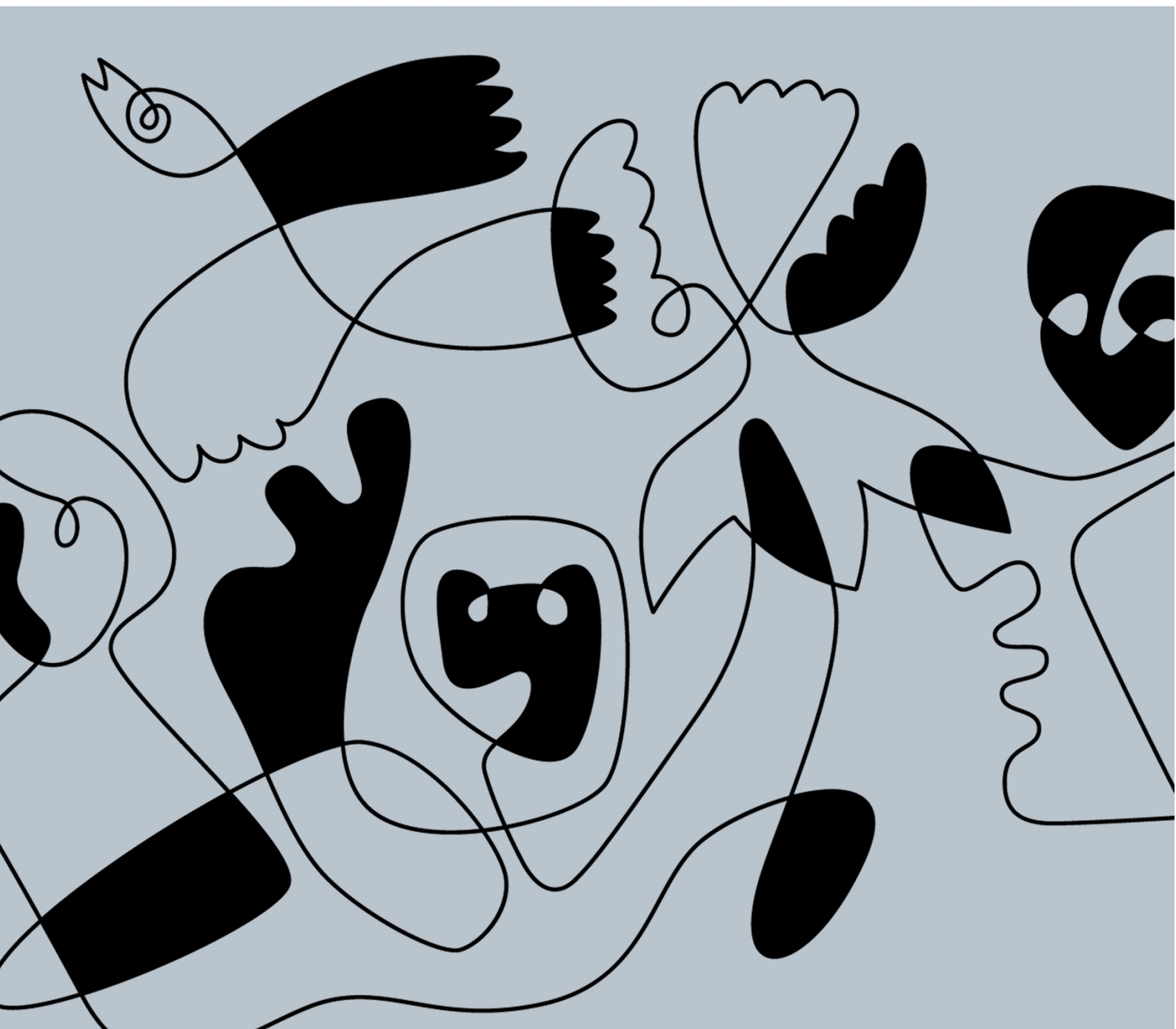




# Tilsyn med Bodø kommune

## - Støver skole

Tilsyn med skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og spesialundervisning



## Sammendrag

### Tema og formål

Fylkesmannen gjennomfører i perioden 2018 – 2022 felles nasjonalt tilsyn med ulike tema. I dette tilsynet ser vi på hvordan Bodø kommune ved skolene Støver skole og Bankgata ungdomsskole arbeider med temaene skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og spesialundervisning. For temaet spesialundervisning blir også praksis hos PPT undersøkt. Denne rapporten er for Støver skole og PPT.

2

Fra tilsyn *Spesialundervisning* etter opplæringsloven, som har tre undertema, har vi valgt å se på temaene *utarbeide sakkyndige vurderinger, fatte vedtak om spesialundervisning og planlegge spesialundervisningen*. I tillegg ser vi på undertema *Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning*, som er en del av tilsyn *Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen*.

Etter det stedlige tilsynet 18.-19.9.2019 – utvidet vi tilsynet til også å gjelde tema *gjennomføre og følge opp spesialundervisningen*.

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

### Regelverksbrudd

Under tilsynet avdekket Fylkesmannen forhold som tilsier at praksis må endres. Vi viser til konklusjonene underveis i rapporten og vårt varsel om pålegg i kapittel 7.

### Status på rapporten og veien videre

Støver skole og Bodø kommune v/undervisningssjef Tore Tverbakk har tatt den foreløpige tilsynsrapporten til følge. Det blir dermed ingen endringer i våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner i den endelige rapporten.

I denne tilsynsrapporten får kommunen en rimelig frist til å rette de brudd på regelverket som er avdekket i tilsynet. Dersom bruddene på regelverket ikke rettes innen fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting i enkeltvedtak.

Frist for retting er **31.03.2020**

Dersom forholdene ikke rettes innen fastsatt frist, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting.

Tilsynsrapporten er offentlig, og vil nå bli lagt på vår hjemmeside.

# Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	2
<b>1. Innledning</b> .....	4
Kort om Støver skole.....	4
Om gjennomføringen av tilsynet.....	4
Om tilsynsrapporten .....	5
<b>2. Underveisvurdering som grunnlag for tilpassa opplæring og spesialundervisning</b> .....	5
2.1 Rettslige krav .....	5
2.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	6
2.3 Fylkesmannens konklusjoner .....	9
<b>3. Fatte vedtak om spesialundervisning</b> .....	9
3.1 Rettslige krav .....	9
3.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	10
3.3 Fylkesmannens konklusjoner .....	13
<b>4. Planlegge spesialundervisningen</b> .....	14
4.1 Rettslige krav .....	14
4.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	14
4.3. Fylkesmannens konklusjoner .....	17
<b>5. Gjennomføre og følge opp spesialundervisningen</b> .....	17
5.1 Rettslige krav .....	17
5.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	18
5.3 Fylkesmannens konklusjoner .....	22
<b>6. Utarbeide sakkyndige vurderinger (PPT)</b> .....	23
6.1 Rettslige krav .....	23
6.2 Våre observasjoner og vurderinger .....	24
6.3 Fylkesmannens konklusjoner .....	28
<b>7. Frist for retting av regelverksbrudd</b> .....	29
Vedlegg: Liste over dokumentasjon .....	31

## 1. Innledning

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10A. I tilsyn kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter. Dersom Støver skole ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting. Det kan vi gjøre etter at kommunen har fått en frist for å rette opp i brudd på regelverket.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven.

I tilsynet behandler vi personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på [www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/](http://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/).

### Kort om Støver skole

Støver skole er en 1-7-skole som nå har 214 elever og 23 lærere - derav 13 lærere med kontaktlærerfunksjon. I tillegg har skolen barne- og ungdomsarbeidere, miljøarbeidere og assistenter som arbeider både i klasserom og i SFO. Det er ansatt sju assistenter ved skolen.

Skolen har vokst kraftig de siste årene og har nå to paralleller på hvert klassetrinn med unntak av sjuende trinn der det er en liten klasse med 15 elever. Skoleåret 2018-2019 hadde skolen sju elever med enkeltvedtak om spesialundervisning, mens det inneværende skoleår er elleve. Den store økningen av antall elever har ført til at det i liten grad blir gjennomført spesialundervisning ute på gruppe, da rommangelen er stor.

Hvert trinn - med unntak av sjuende - er delt i to klasser med hver sin kontaktlærer, og alle klassene har ekstra lærer i tillegg. Lærerne legger både klassens timeplan og timeplan for spesialundervisningen ved starten av skoleåret. Trinnet/teamet skal selv dekke opp ved lærers korttidsfravær.

### Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Bodø kommune, Støver skole i brev av 19.06.2019, hvor dere ble bedt å gjøre egenvurderinger i RefLex (digitalt verktøy fra Utdanningsdirektoratet) og sende inn dokumentasjon. Vi mottok dokumentasjonen innen fristen.

I det stedlige tilsynet 18.-19.9.2019 fikk vi informasjon om forhold ved den praktiske gjennomføringen av spesialundervisningen som gjorde at vi valgte å utvide tilsynet til også å gjelde deltemaet *gjennomføre og følge opp spesialundervisningen*. Vi ba da om en ny runde med egenvurderinger til skoleledelsen og utvalgte lærere.

*Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og spesialundervisning* er hovedtema for tilsynet. Vi har kontrollert følgende undertemaer:

1. **Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen** - undervisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 1-3, 5-1 og 5-4, samt forskrift til opplæringsloven § 3-11 fjerde ledd
2. **Spesialundervisning** – fatte vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4, forvaltningsloven §§ 2, 11a, 17, 23, 25 og 27 samt barnekonvensjonen artikkel 3 og 12
3. **Spesialundervisning** – planlegge spesialundervisningen, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5, samt Barnekonvensjonen artikkel 3 og 12
4. **Spesialundervisning** – gjennomføre og følge opp spesialundervisningen, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3, 5-5 og 10-11, samt Barnekonvensjonen artikkel 12
5. **Spesialundervisning – utarbeide sakkyndige vurderinger (PPT)**, jf. opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4, forvaltningsloven §§ 11a og 17, samt Barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om Bodø kommune, Støver skole følger regelverket i opplæringsloven med forskrifter. Vi har ikke sett på hvordan dere oppfyller andre krav i regelverket.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til dere 15.11.2019. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Dere har gitt tilbakemelding innen fristen som var 02.12.19, og har der tatt den foreløpige rapporten til følge.

### **Om tilsynsrapporten**

Våre vurderinger i denne rapporten baserer seg i hovedsak på opplysninger som kommer frem i:

- dokumentasjonen dere har sendt inn (se oversikt i vedlegg)
- egenvurderinger i RefLex
- informasjonen fra våre egne systemer og offentlige registre
- intervjuene og samtalene gjort under tilsynet

Tilsynsrapporten inneholder informasjon om hvilke pålegg som er aktuelle å vedta etter at rettesfristen etter kommuneloven § 60 d er utløpt.

Tilsynsrapporter er offentlige dokument. Vi publiserer derfor våre tilsynsrapporter på Fylkesmannens hjemmeside.

## **2. Undervisvurdering som grunnlag for tilpassa opplæring og spesialundervisning**

### **2.1 Rettslige krav**

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene for tilsynet med skolens arbeid med undervisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og i forskrift til opplæringsloven kravene er knyttet til.

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

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.

**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.**

6

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.

**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.**

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.

## 2.2 Våre observasjoner og vurderinger

### Skolens framgangsmåte for å vurdere elevens utbytte av opplæringen

Lærerne ved Støver skole er organisert i trinn og på team. Gjennom det daglige arbeidet i klassen og gjennom relasjonen til elevene, observerer lærer både faglig og sosial utvikling til den enkelte eleven. Noen bruker logg i dette arbeidet, andre organiserer med stasjonsarbeid for å komme tettere på elevene og andre igjen har en målsjekk eller ukeslutttest for å finne ut hva elevene har lært, og om de har nådd målet. Det er i dette arbeidet lærerne redegjør for at de kan avdekke om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Det blir i tillegg gjennomført faste kartlegginger – både obligatoriske og ikke-obligatoriske - ved skolen. Dokumentet *Obligatoriske kartleggingsprøver for Støver skole* gir en oversikt over hvilke kartleggingsprøver skolen skal gjennomføre på de ulike klassetrinnene. De handler om lese-, skrive- og regneferdighet på de laveste trinnene, og norsk, matematikk, engelsk og digitale ferdigheter for fjerde trinn. 5.-7.trinn skal i tillegg til kartleggingstester i engelsk, norsk og matematikk gjennomføre *Nasjonale prøver* i lesing, regning og engelsk, samt den nasjonale *Elevundersøkelsen*. Alle klassene skal gjennomføre lokal trivselsundersøkelse om

høsten før kontaktmøtet. Resultatene fra disse prøvene skal legges inn i *Connexus* – den digitale plattformen skolen/kommunen bruker til registrering av elevdata. Elever som scorer 'rødt' på tester og kartlegginger blir drøftet på faste trinnmøter, og blir fulgt opp med adekvate tiltak i etterkant. Også disse resultatene danner grunnlag for vurderingen om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. I tillegg ligger de til grunn for vurderingssamtalen (kontaktmøtet) med elev og foresatt hvert halvår.

Fylkesmannen vurderer at det løpende arbeidet med å vurdere utbytte i stor grad ligger i 'ryggmargen' til lærerne, og at systematikken i større grad kommer fram gjennom de kartleggingene lærerne gjennomfører på hvert trinn, og som sannsynliggjør at alle elevene blir kartlagt og vurdert. Lærerne kjenner til oversikten for kartlegginger og tester, og bekrefter at dette blir tatt opp i fellestid. Vi finner at dette er innenfor lovkravet om at lærerne løpende og systematisk vurderer om alle elever har utbytte av opplæringen.

### **Vurdering av arbeidsmåter, læringsmiljø og vurderingspraksis for å sette inn tiltak for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen**

Elever som lærer(e) er bekymret for, blir drøftet med medlærer(e), først på trinn og så på team. Der kan de få råd og tips til andre metoder eller læremidler, eller eventuelt annen organisering av elevene. Deretter gjør lærerne tilpasninger ved å sette i verk tiltak eller prøve ut ulike endringer for eleven innenfor det ordinære opplæringstilbudet.

Skolen viser videre til veilederen *Når vi er bekymret for en elev*. Her finner lærerne skolens rutine for hvordan de skal gå fram dersom de er bekymret for en elev – både faglig og sosialt. Veilederen har et eget punkt om *Tilpasset opplæring* som minner alle om plikten til å tilpasse opplæringen for 'å sikre at den enkelte utvikler grunnleggende ferdigheter og når kompetansemålene' (sitat fra veilederen).

Fylkesmannen finner at nevnte veileder er kjent i personalet, og vi får bekreftet i tilsynet at den har vært gjennomgått i fellestid. Det går imidlertid ikke fram, verken i veilederen eller ellers, om skolen har en kjent og innarbeidet framgangsmåte for å se på om forhold knyttet til lærernes vurderingspraksis og til elevens læringsmiljø kan være årsaken til at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Hvordan skolen arbeider med lærernes vurderingspraksis, kommer i liten grad fram; bare skoleledelsen nevner satsingen *Vurdering for læring*. Eventuell felles gjennomgang av og drøftinger rundt forskrift til opplæringsloven kap. 3, f.eks. om formålet med undervisningsvurdering og hva dette innebærer for skolen/den enkelte lærer, blir bare nevnt av ledelsen. Vurdering kan hemme eller fremme læring, og det er relevant å vurdere om forhold knyttet til lærernes vurderingspraksis kan være årsaken til at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, for så å sette inn tiltak rettet mot dette. Vi kan ikke se at dette er praksis ved Støver skole. Det samme gjelder vurdering av elevenes lærings- og arbeidsmiljø. I hovedsak tilpasser lærerne undervisningen eller setter inn tiltak knyttet til arbeidsmåter, læremidler og metoder.

Fylkesmannen er ikke i tvil om at lærerne gjennomfører tiltak dersom den avdekker at eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Vi finner imidlertid at skolen ikke

alltid baserer tiltakene på et bredt nok grunnlag ved å vurdere både arbeidsmåter, læringsmiljøet og vurderingspraksis.

### **Fremgangsmåte for å vurdere behov for spesialundervisning - meldeplikt til rektor**

Gjennom arbeidet med å gjøre tilpasninger for den enkelte elev, benytter personalet seg i stor grad av hverandre, av kolleger som de vet har en spesiell kompetanse eller av skolens *Tverrfaglig team* for nye tips og råd. Tverrfaglig team består nå av skolens ledelse, PP-medarbeider, helsesøster, rådgivende pedagog og miljøterapeut/SFO-leder, og de har faste møter hver annen uke.

8

Gjennom samtaler og intervjuer, samt av dokumentasjonen vi har fått, går det frem at skolen tidligere har brukt svært lang tid - kanskje for lang tid - på å tilpasse opplæringa ved å prøve ut tiltak, før eleven ble henvist videre til PPT. Foresatte har opplevd ikke å bli hørt. Vi har i tilsynet mottatt eksempler på/fått kjennskap til at behov ikke er meldt videre ved å henvise til PPT. Lærere har følt at de ikke er blitt tatt på alvor, eller at de ikke har kommet videre med sin bekymring rundt elever, og at videre henvisning til PPT har stoppet opp ved rektor.

Av tilsynet går det frem at terskelen for å kontakte Tverrfaglig team er blitt lavere; tidligere måtte man ha prøvd ut en lang liste med tiltak, dokumentere hva som var gjort og begrunne hvorfor man ønsket at eleven skal bli henvist for utredning av PPT. Nå skal lærerne kunne ta kontakt med Tverrfaglig team med en gang de er bekymret for en elev, slik at teamet kan komme med forslag til tiltak, ev. vurdere videre henvisning til PPT.

Fra skolestart 2019-20 har Støver skole tilsatt lærer med funksjonen *rådgivende pedagog* i 50% stilling, som særlig skal veilede lærere på 1.- 4.trinn innenfor lese-, skrive- og regneopplæringen – *tidlig innsats*. Dette blir trukket frem som positivt i tilsynet, og bidrar til en lavere terskel for å be om hjelp.

Fylkesmannen registrerer gjennom egenvurderinger og intervjuer at det er endringer på gang, og at personalet oppfatter at terskelen for å be om hjelp og for å melde bekymring til Tverrfaglig team er blitt lavere. Vi opplever videre gjennom tilsynet at lærerne vurderer om elever har behov for spesialundervisning og melder behov for spesialundervisning via Tverrfaglig team til rektor. Vi konkluderer derfor med at skolen har en innarbeidet framgangsmåte for å vurdere om elever har behov for spesialundervisning, og at dette blir meldt videre til rektor.

Fylkesmannen bemerker: Selv om lærerne vurderer om elever har behov for spesialundervisning, og melder behovet videre til rektor/tverrfaglig team, er det rektor som er ansvarlig for å henvise eleven videre til PPT. På denne måten har rektor mulighet til å kontrollere om skolen har prøvd ut tiltak i de tilfellene dette kreves etter opplæringsloven § 5-4. Rektor kan på den andre siden bli en «propp i systemet» dersom elevene ikke henvises videre eller at henvisningen drar ut i tid. Det er viktig for elevene det gjelder at prosessen i bekymringsfasen går så raskt som mulig, samtidig som den må være forsvarlig. Skolens ledelse må til enhver tid vurdere dette. Dersom elevens foresatte mener at eleven bør henvises, må skolen gjennom sin veiledningsplikt informere foresatte om at de selv kan henvise eleven direkte til PPT. Samtidig bør skolen redegjøre for hvorfor prosessen ved



skolen tar lenger tid enn det foresatte opplever forsvarlig, ev. hvorfor skolen vurderer at en henvisning ikke er nødvendig. Vi ber Støver skole ta dette til etterretning.

### **2.3 Fylkesmannens konklusjoner**

Støver skole har en innarbeidet framgangsmåte for å sikre at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Skolen gjennomfører tiltak der det avdekkes at elevene ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Skolen har en innarbeidet framgangsmåte for å sikre at det for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, gjennomføres vurdering av arbeidsmåter.

Støver skole har en innarbeidet framgangsmåte for at lærerne vurderer om elevene har behov for spesialundervisning, og at de melder behov for spesialundervisning til rektor.

Skolen har ikke en innarbeidet framgangsmåte for å sikre at det for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, også gjennomføres vurdering av læringsmiljøet og vurderingspraksis.

## **3. Fatte vedtak om spesialundervisning**

### **3.1 Rettslige krav**

#### **Plikten til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning**

Elever over 15 år og foreldre til elever under 18 år, skal samtykke til vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd. Dersom Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) har gjort en sakkyndig vurdering og eleven eller foreldrene har samtykket til spesialundervisning, skal skolen fatte et skriftlig enkeltvedtak, 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. Skolen skal fatte vedtaket så snart som mulig etter at det foreligger en sakkyndig vurdering, jf. forvaltningsloven § 11a.

#### **Saken skal være tilstrekkelig opplyst**

Elever og foreldre skal få mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen fatter enkeltvedtak, jf. opplæringsloven § 5-4 andre og tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 12.

Dersom utredningen eller anbefalingen i den sakkyndige vurderingen er mangelfull, eller det mangler andre opplysninger i saken, skal skolen be PPT eller andre om supplerende opplysninger, jf. forvaltningsloven § 17.

#### **Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om spesialundervisningen**

Kravene til innhold i et enkeltvedtak følger av opplæringsloven § 5-3 andre ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25.

Enkeltvedtaket skal opplyse om følgende:

- hvor mange timer spesialundervisning elevene skal ha

- hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke
- om det skal være avvik fra læreplanene, og hvilke fag avvikene gjelder for
- hvilke konkrete kompetansemål elevene skal nå
- hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen
- hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha

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

10

Enkeltvedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen skal vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-3 fjerde ledd.

Skolen skal vurdere hva som er til elevens beste når den tar stilling til hvilket omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, og hvilken kompetanse de som skal gjennomføre opplæringen skal ha, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Elevens syn er svært viktig i vurderingen av hva som er til elevens beste. Det skal sterke hensyn til for at skolen kan sette elevens beste til side.

Det skal gå frem av enkeltvedtaket hvor lenge det varer, jf. opplæringsloven § 5-1 første ledd og forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25. Enkeltvedtaket kan ikke ha lengre varighet enn den sakkyndige vurderingen vedtaket bygger på.

### **Enkeltvedtaket skal informere om klageregler og innsynsrett**

Enkeltvedtaket skal gi informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans og hvor klagen skal sendes, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Videre skal vedtaket informere om retten til å se sakens dokumenter.

## **3.2 Våre observasjoner og vurderinger**

### **Plikten til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning**

Det er i tilsynet sendt inn tretten vedtak vedrørende spesialundervisning. Det er sendt inn eksempler både på vedtak hvor det er vurdert at eleven har rett til spesialundervisning og ett vedtak hvor det er vurdert at eleven ikke har rett til spesialundervisning. Alle vedtakene som gir rett, oppgir varigheten på vedtaket som utelukkende er for ett og ett skoleår. Dokumentasjonen i tilsynet, samt redegjørelse rundt skolens praksis, gjør at vi finner det sannsynliggjort at skolen fatter vedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering. Vedtakene inneholder videre opplysninger om vedtakets varighet.

I sakene som er innsendt i tilsynet er vedtakene fattet i månedsskiftet juni/juli for de elevene som allerede har hatt rett til spesialundervisning skoleåret før. For de elevene som akkurat har fått sakkyndig vurdering, er vedtak fattet i relativt kort tid etter at denne forelå. Oppstartsdatoen er slik Fylkesmannen tolker det, enten ved starten av nytt skoleår for de elevene som får vedtak i juni/juli, eller samtidig som vedtaksdatoen for de som får vedtak midt i året. Vi finner det derfor sannsynliggjort at skolen fatter vedtak om spesialundervisning så snart som mulig og med oppstartsdato ut fra elevens behov.

Foresatte til elever under 18 år skal samtykke til vedtak om spesialundervisning. Ved henvisning til PPT skriver foresatte under på henvisningen. I tilsynet redegjør PPT for at de under sine undersøkelser og tester stort sett har et tett samarbeid med foresatte og eleven.

Videre redegjør de for at PPT kaller inn til et oppsummeringsmøte når sakkyndig vurdering er ferdig. Her deltar i utgangspunktet skolen ved ledelsen og lærer, foresatte, samt eleven dersom de vurderer det som hensiktsmessig. PPT går da igjennom den sakkyndige vurderingen. I enkelte tilfeller har PPT et møte med foresatte i forkant av oppsummeringsmøtet. Skolen uttrykker at det er gjennom samarbeidet med PPT og i oppsummeringsmøtet de innhenter samtykke fra foresatte til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. De innhenter ikke et særskilt samtykke, men skolen mener foresatte gir det indirekte i dette arbeidet.

Fylkesmannen vurderer at kravet til samtykke fra foresatte er innenfor lovens minstekrav, selv om dette er gitt implisitt. Hele prosessen med å utarbeide sakkyndig vurdering har som mål at det skal kunne ut i et enkeltvedtak, og det kan fremstå som unødig byråkratisk å skulle innhente eksplisitt samtykke fra foresatte når de både har signert henvisningen til PPT og har deltatt i oppsummeringsmøtet etter at sakkyndig vurdering foreligger.

Selv om skolens praksis her er innenfor lovens minstekrav oppfordrer vi skolen til å vurdere om de er tydelige nok til foresatte i oppsummeringsmøtet på hva et enkeltvedtak om spesialundervisning vil innebære. Det er viktig at foresatte er kjent med dette, og hvilke eventuelle konsekvenser det kan ha for eleven.

Oppsummeringsmøtet ivaretar videre kravet til at eleven og foresatte får mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før skolen fatter enkeltvedtak.

### **Saken skal være tilstrekkelig opplyst**

Før skolen fatter vedtak om spesialundervisning skal saken være tilstrekkelig opplyst. Skolen redegjør for at de bruker årsrapporten for spesialundervisning og halvårsvurderinger før de fatter nytt vedtak om spesialundervisning for elever som tidligere har hatt vedtak. Hvordan de har oppdatert informasjon om eleven og opplærings situasjonen i nye saker redegjør de ikke for. Det er naturlig at sakkyndig vurdering her er en stor del av sakens opplysning. Skolen redegjør derimot for at de ofte opplever sakkyndig vurdering som noe uklar, særlig når det gjelder realistiske opplæringsmål for eleven. Målene oppleves som lite konkrete og blir i stor grad overlatt til lærer selv å sette. Likevel skriver skolen disse målene inn i enkeltvedtaket. Skolen redegjør for at de ved noen anledninger har returnert sakkyndig vurdering til PPT, uten at de opplevde at saken ble ytterligere opplyst eller at målene ble mer konkrete.

Vedtaksmyndigheten, som i dette tilfelle er delegert til skoleledelsen, har et selvstendig ansvar for at saken er tilstrekkelig opplyst før de fatter vedtak. Når skolen fatter vedtak om spesialundervisning uten å oppleve at saken er tilstrekkelig opplyst av PPT, er dette et brudd på forvaltningsloven. Skolen må da sende saken tilbake til PPT for ytterligere opplysninger. Dersom de opplever at dette ikke fungerer, eller at skolen og PPT er uenige om når saken er tilstrekkelig opplyst, må Bodø kommune som eier og ansvarlig for begge tjenestene avgjøre når lovens krav er oppfylt. Vår vurdering er derfor at skolen ikke sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning.

### **Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om spesialundervisningen**

Alle de innsendte enkeltvedtakene opplyser om antall årstimer eleven er tildelt med spesialundervisning. I tillegg er vedtakene, bortsett fra ett, tydelig på hvor mange timer som

skal settes av til hvert fag. Vår vurdering er at enkeltvedtakene inneholder både opplysninger om antall timer spesialundervisning i fagene og samlet timeantall for elevene.

Når det gjelder hvilket innhold spesialundervisningen skal ha støtter alle de innsendte vedtakene seg på sakkyndig vurdering, og opplæringsmålene til elevene er en ren kopi av sakkyndig vurdering. I utgangspunktet er det ikke noe i veien for å henvise til konkrete punkter i sakkyndig vurdering, eller klippe deler av sakkyndig vurdering inn i enkeltvedtaket. I de elevsakene som er sendt i tilsynet er derimot sakkyndig vurdering ikke tydelig på elevens opplæringsmål, jf. kapittel 6 i denne rapporten. Dette har også skolen selv påpekt. Når da skolen som vedtaksmyndighet likevel klipper mål og innhold direkte fra sakkyndig vurdering inn i vedtaket, blir det en følgefeil. Når sakkyndig vurdering ikke oppfyller lovkravene på dette punktet vil heller ikke vedtakene gjøre det.

12

Dette er særlig alvorlig når det gjelder avvik fra kompetansemålene. For enkelte elever vil det være nødvendig å avvike fra kompetansemålene etter læreplanen. Et avvik har derimot en del konsekvenser for eleven, blant annet ved at de ikke kan bli vurdert etter kompetansemålene. Når elevene starter på ungdomsskolen vil lærer ikke kunne vurdere dem med karakter i de fagene hvor de har avvik fra kompetansemålene. Dette vil senere ha betydning ved inntak til videregående skole, samt betydning i den videregående opplæringen – hvor man ikke kan ha avvik fra kompetansemål på samme måte som i grunnskolen. Det er derfor viktig at det kommer tydelig frem i enkeltvedtakene om elevene skal ha avvik fra kompetansemålene, hvilke fag og kompetansemål det skal avvikes fra, samt at eleven og foreldrene er gjort kjent med konsekvensene ved å ha et slikt avvik.

En blåkopi av sakkyndig vurdering vil også kunne føre til at det virker som om vedtaksmyndigheten ikke tar en selvstendig vurdering av hva de mener innholdet i elevens opplæring skal være. Dette kommer fram ved at enkeltvedtakene omtrent er identiske fra år til år. Fylkesmannen finner det underlig at omtrent ingen elever har utvikling i sitt innhold eller sine mål fra år til år. Vedtaksmyndigheten skal alltid ta en selvstendig vurdering ut ifra opplysningene i saken og begrunne sin avgjørelse.

På bakgrunn av dette er Fylkesmannens vurdering at enkeltvedtakene ikke inneholder opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha.

Alle de innsendte enkeltvedtakene er tydelig på hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen. Skolen bruker mye tolærersystem i klassen i tillegg til mindre grupper for kortere stunder. I tillegg blir det presisert dersom eleven skal ha én-til-én-undervisning; Det går da frem at dette gjerne skal gis i korte økter, for eksempel ved *nyinnlæring*, og at den skal komme i tillegg til tolærersystem og mindre grupper. Det går også frem hvilken kompetanse personalet som gjennomfører spesialundervisningen skal ha. Stort sett er det pedagoger som skal gjennomføre spesialundervisningen, mens assistenter eller miljøterapeuter er med når eleven trenger praktisk hjelp, sosial eller emosjonell støtte.

Vår vurdering er at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen, og hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha.

De aller fleste enkeltvedtakene som er sendt inn samsvarer med sakkyndig vurdering. I ett tilfelle avviker enkeltvedtaket fra kompetansen som er tilrådd i sakkyndig vurdering. Avviket er begrunnet med at personalet vil få veiledning fra PPT og Statped. Det kommer ikke tydelig frem at skolen vurderer - til tross for avviket - at eleven vil få et forsvarlig utbytte. Det kommer heller ikke tydelig frem hvorfor de avviker, eller hvordan veiledningen fra eksterne instanser skal sikre at kompetansen er slik at eleven vil få et forsvarlig utbytte. Vår vurdering er derfor at skolen ikke begrunner vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen ved å vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

### **Barnets-beste-vurdering**

Skolen redegjør selv for at de tar stilling til hva som er elevens beste når de fatter vedtak om spesialundervisning. Fylkesmannen kan ikke se at dette er synliggjort i noen av vedtakene. Videre kopierer skolen stort sett sakkyndig vurdering, noe som taler for at de ikke tar en selvstendig vurdering til hva som er elevens beste.

Selv om skolen i sitt daglige arbeid mener de alltid tar hensyn til barnets beste, finner Fylkesmannen det ikke sannsynliggjort at skolen tar bevisst stilling til dette når den fatter vedtak om spesialundervisning.

### **Enkeltvedtaket skal informere om klageregler og innsynsrett**

Alle de innsendte vedtakene følger en gitt mal. Her fremgår det informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til skolen. Vedtakene inneholder også informasjon om retten til å se sakens dokumenter. Vår vurdering er derfor at vedtakene er i tråd med forvaltningsloven på disse punktene.

### **3.3 Fylkesmannens konklusjoner**

Skolen innhenter samtykke fra foreldre til elever under 15 år, før skolen fatter vedtak om spesialundervisning, og de gir eleven og foreldrene til elever under 15 år mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen fatter enkeltvedtak.

Skolen fatter enkeltvedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering, og enkeltvedtakene inneholder opplysninger om vedtakets varighet. Skolen fatter vedtak om spesialundervisning så snart som mulig og med oppstartsdato ut fra elevens behov.

Enkeltvedtakene inneholder opplysninger om antall timer spesialundervisning i fagene og samlet timetall for elevene. I tillegg inneholder vedtaket opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen og hvilken kompetanse de som gjennomfører spesialundervisningen skal ha.

Enkeltvedtakene inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til skolen, samt informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Skolen sørger ikke for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning, og enkeltvedtakene inneholder ikke opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha.

Skolen begrunner ikke vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen, ved å vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Skolen tar ikke stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning.

## 4. Planlegge spesialundervisningen

### 4.1 Rettslige krav

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

Skolen skal utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP) som bygger på enkeltvedtaket, 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 utarbeide IOP-en så snart som mulig etter at vedtaket om spesialundervisning foreligger.

#### **IOP-en skal gi informasjon om spesialundervisningen**

Kravene til innhold i IOP-en følger av opplæringsloven § 5-5.

En IOP skal inneholde en beskrivelse av følgende:

- hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen, og hvor mye tid eleven skal ha i klassen, i gruppe, som eneundervisning eller på en alternativ arena
- hvilke fag eller områder eleven skal få spesialundervisning i
- hvilken type opplæring eleven skal få, hvilke arbeidsmåter dere skal bruke, og hvordan dere skal legge til rette for eleven når det gjelder pedagogisk metode, læremidler og utstyr
- hvilke avvik skolen skal gjøre fra de ordinære læreplanene, og hvilke fag avvikene skal gjelde for
- klart definerte mål for spesialundervisningen når elevens opplæring skal avvike fra kompetansemålene i læreplanene

#### **IOP-en skal være i samsvar med enkeltvedtaket**

IOP-en kan ikke gi eleven færre eller flere rettigheter enn det som følger av enkeltvedtaket. Beskrivelsen av faglig innhold, organisering og timetall må være i samsvar med vedtaket.

### 4.2 Våre observasjoner og vurderinger

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

Det er kontaktlærer som har ansvar for å opprette og skrive IOP for de elevene som tilhører egen klasse. I praksis arbeider gjerne lærerne rundt eleven sammen om å utarbeide IOP, og de bruker hverandre til hjelp og støtte i arbeidet. Rektor leser igjennom og 'godkjenner' ved å skrive under.

Gjennom tilsynet kommer det frem at alle elever som er gitt rett til spesialundervisning i enkeltvedtak, får en egen, individuell opplæringsplan - IOP. I tilsynet gir lærere uttrykk for at det er vanskelig å skrive en god IOP, og at de savner opplæring i å skrive IOP.

Fylkesmannen konkluderer med at skolen utarbeider IOP-er for alle elever som har vedtak om spesialundervisning.

### **Utarbeide IOP så snart som mulig etter at vedtaket om spesialundervisning foreligger**

I egenverdinger og intervju redegjør lærerne for at de har frist for å gjøre IOP-en til den enkelte elev ferdig innen en fastsatt dato i starten av oktober. Dersom eleven får vedtak om spesialundervisning midt i året, blir IOP skrevet så snart som mulig etter vedtaket. For elever som har hatt vedtak foregående skoleår og har nytt vedtak om spesialundervisning, starter gjerne lærerne arbeidet med ny IOP ved skolestart om høsten og kan ha IOP klar i god tid før fristen.

Av IOP-ene Fylkesmannen har mottatt, ser vi at det ikke alltid er slik at de er utarbeidet så snart vedtaket om spesialundervisning er fattet. Dette varierer. For elever som har hatt vedtak foregående skoleår, og nytt vedtak er fattet før skolestart påfølgende år, er det for lang tid å bruke halvannen til to måneder før IOP er ferdig. Det kan ikke regnes som *så snart som mulig* når vi ser at det i tillegg ikke er særlige endringer i IOP fra forrige skoleår til neste år. Vår konklusjon er derfor at dette ikke er innenfor lovkravet.

### **IOP-en skal gi informasjon om spesialundervisningen**

Skolen har en fast mal for IOP. Av dokumentasjon og intervju går det fram at malen lærerne bruker, skal sikre at innholdet i IOP-en blir ivaretatt. Lærerne bruker både enkeltvedtaket og den sakkyndige vurderinga i arbeidet med eleven sin IOP. Gjennom egenverdinger og intervjuer kommer det fram at både sakkyndig vurdering og enkeltvedtaket ikke er spesifikt nok eller er så generelt i beskrivelsen av mål og eventuelt hvilke avvik eleven skal ha i opplæringa, at det er vanskelig å 'oversette' dette til IOP-en. Organisering, tidsressurs, fag/fagområde (ev. sosialt område) og fysiske hjelpemidler, er det de fleste trekker fram når det gjelder innholdet i IOP.

Av i alt seks mottatte IOP-er ser vi at i fem av disse, er timer fordelt på fag eller (fag-) områder. Den siste inneholder bare det totale antall timer med spesialundervisning. Kravene til innhold i IOP-en følger av opplæringsloven § 5-5.

Når det gjelder organisering og timer fordelt på fag ser vi av IOP-ene at de i store trekk er som oppgitt i vedtaket. Beskrivelse av hvor mye tid eleven skal ha i klassen, i gruppe eller som eneundervisning varierer derimot mellom de ulike planene. Selv om det er variasjon og et noe omtrentlig presisjonsnivå vurderer vi at Støver skole er innenfor lovens minstekrav på dette området. Vi oppfordrer imidlertid skolen til å øke presisjonsnivået for hvor mye tid eleven skal bruke på de ulike organisatoriske løsningene.

I de IOP-ene vi har mottatt går det fram hvilke fag eller områder eleven skal ha spesialundervisning i.

Selv om lærerne benytter den samme malen i arbeidet, synes det ikke å være en felles forståelse for hvordan IOP-ene skal fylles ut. Det er særlig på hvilken type opplæring eleven skal ha/innholdet i spesialundervisningen, at vi registrerer store variasjoner: fra begrepsbruk til hvor konkrete og målbare de ulike 'målene' er. I kolonnen «Hvordan skal det arbeides for å nå målene? (Metode)» er det også store variasjoner og lærernes forståelse av hva som skal fylles ut her er ulik. Enkelte beskriver her organiseringen på nytt, mens andre skriver ned konkret metoder for hvordan de skal jobbe.

I de tilfellene eleven ikke skal ha avvik fra klassens læringsmål/ kompetansemålene i LK06, beskriver innholdet hvilke arbeidsmåter man skal bruke og hvordan lærerne skal legge til rette for eleven når det gjelder pedagogisk metode, hjelpe-/læremidler og utstyr. Når det gjelder det faglige innholdet, går det ikke alltid frem om eleven skal følge klassens mål og planer, og det som listes opp under *kompetansemål* i malen, er ikke å finne som kompetansemål i læreplanverket. Dette kan med fordel komme tydeligere fram i IOP.

Selv om utfyllingen av IOP-ene er varierende og presisjonsnivået ulikt, er vår vurdering at innholdet i IOP-ene er innenfor lovens minstekrav. Det kommer derimot tydelig frem både i intervjuene og gjennom om IOP-ene at det ikke er en felles og enhetlig praksis på skolen på hvordan man skriver en IOP. Dette kan med fordel tas opp og gås igjennom av skolens ledelse, slik at praksisen ved skolen blir mer enhetlig. En korrekt IOP skal konkretisere hvordan skolen gjennom opplæringen skal realisere elevens individuelle rett. Det er rektor som har det overordnede ansvaret for å sikre dette.

Bare i ett av vedtakene med tilhørende IOP som vi har mottatt, skal elev ha avvik fra læreplanmålene for det trinnet eleven går på. I vedtaket går det frem at eleven skal jobbe med kompetansemål hentet fra lavere trinn i to fag. Dette kommer også frem i IOP-en, men her fremgår det også at eleven kan jobbe mot kompetansemålene på sitt trinn dersom man vurderer elevens progresjon dithen. Dette kan virke forvirrende, og det blir noe uklart hvilke kompetansemål eleven skal jobbe mot. Videre er det ikke spesifisert hvilke kompetansemål eleven skal jobbe mot på de ulike årstrinnene. Her kan det dermed se ut som om eleven skal jobbe mot alle kompetansemålene, noe som vil være altfor omfattende. Lenger ned er målene mer spesifisert og konkretisert under hvert enkelt fag. Selv om de ikke eksplisitt viser fra hvilke trinn målene for eleven er hentet ifra, er de beskrevet i IOP-en. Vår vurdering er at lovens minstekrav er oppfylt.

Fylkesmannen bemerker: Vi registrerer at elevens IOP i flere tilfeller er helt identisk fra det ene året til det andre. Dette kan bety at eleven har stått på 'stedet hvil' og ikke hatt utbytte av spesialundervisningen året før eller vist noen utvikling i forhold til opplæringsmålene. Skal man da fortsette med det samme enda ett år? Vår oppfordring er at skolen i større grad må reflektere over hva som er et mål og hva som er metoden for å nå målet, - og hvordan lage mål som kan bli målt - som viser hvordan eleven har utviklet seg. Lærer forklarer at det kan være at de fortsetter å arbeide med metoder, hjelpemidler og metodikk som før, og at faglige resultater kommer som følge av disse.

### **IOP-en skal være i samsvar med enkeltvedtaket**

IOP-en kan ikke gi eleven færre eller flere rettigheter enn det som følger av enkeltvedtaket. Beskrivelsen av faglig innhold, organisering og timetall må være i samsvar med vedtaket. Ved avsjekk om innhold, organisering og omfang beskrevet i innsendte IOP-er samsvarer med enkeltvedtaket, finner Fylkesmannen ser at det i hovedsak er samsvar mellom disse. Enkeltvedtaket, som i stor grad er en 'blåkopi' av den sakkyndige vurderinga (jf. kap. 3 i rapporten), fører til en eventuell følgefeil som ikke kan lastes de som utarbeider IOP-ene.

Bare i ett av de mottatte IOP-er, finner vi at ikke alle timer som er gitt i enkeltvedtaket, tatt med i elevens IOP. Dette betyr at IOP-en gir færre rettigheter enn det eleven har vedtak om. Dette er ikke i tråd med loven. Vi konkluderer likevel at dette ikke representerer skolens praksis. Vår vurdering er at IOP-ene er i samsvar med enkeltvedtakene.



Fylkesmannen bemerker: Skolen bruker ofte begrepet *generelle kompetansemål* i IOP uten å beskrive dem nærmere. Er dette mål fra generell del av læreplanen eller er det grunnleggende ferdigheter, eller noe annet? Selv om IOP skal være et arbeidsverktøy for lærerne, må det være tydelig for alle – også foreldre/foresatte – hvilke mål skolen har satt for elever med spesialundervisning. Dette for at også heimen kan støtte opp om skolens arbeid. Vi ber skolen ta dette til etterretning.

### 4.3. Fylkesmannens konklusjoner

Støver skole utarbeider IOP-er for alle elevene som har vedtak om spesialundervisning.

Av IOP-ene går det frem hvordan skolen skal organisere opplæringen (i klassen, i grupper eller som eneundervisning), og hvilket innhold spesialundervisningen skal ha.

IOP-ene har klart definerte mål for opplæringen når elevenes opplæring skal avvike fra kompetansemålene i de ordinære læreplanene. IOP-ene er i samsvar med enkeltvedtakene

Skolen utarbeider ikke IOP for elevene snarest mulig etter at vedtak om spesialundervisning er fattet.

## 5. Gjennomføre og følge opp spesialundervisningen

### 5.1 Rettslige krav

#### **Skolen må sette i gang spesialundervisning så snart som mulig**

Skolen skal gi spesialundervisning fra den datoen vedtaket bestemmer, eller så snart som mulig hvis vedtaket ikke angir dato. Hvis en elev får vedtak om spesialundervisning i løpet av skoleåret, kan dere ikke vente til nytt skoleår med mindre vedtaket bestemmer at det er da spesialundervisningen skal settes i gang, jf. opplæringsloven § 5-1.

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

Det faglige innholdet i spesialundervisningen, organiseringen og timetallet, skal være slik dere har angitt i IOP-en, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5. De som gjennomfører spesialundervisningen, må oppfylle kravet til kompetanse som følger av enkeltvedtaket eller den sakkyndige vurderingen som er lagt til grunn for vedtaket.

Dere kan ikke endre innholdet, organiseringen, timetallet, målene eller kravet til kompetanse, uten at det foreligger et nytt vedtak og en ny IOP. Dersom assistenter og andre ufaglærte skal bidra i gjennomføringen av spesialundervisningen, må de få nødvendig veiledning av en lærer som oppfyller kravene til kompetanse i faget, jf. opplæringsloven § 10-11.

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

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 og 5-3. Kravet til samordning gjelder både innholdet i og gjennomføringen av spesialundervisningen.

Skolen skal planlegge og tilpasse opplæringen underveis, slik at den samlet dekker de individuelle opplæringsmålene i IOP-en, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5.

### **Skolen skal utarbeide en årsrapport for elever som får spesialundervisning**

Skolen skal hvert år utarbeide en skriftlig rapport for elever som får spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5. Rapporten skal ta utgangspunkt i elevens IOP. Rapporten skal vise hvilken opplæring eleven har fått, og dere skal vurdere utviklingen til eleven ut fra målene som gjaldt for spesialundervisningen.

Dere skal rådføre dere med eleven når dere utarbeider årsrapporten, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

Skolen skal sende årsrapporten til elever over 15 år, til foreldre til elever under 18 år og til kommunen.

### **Skolen skal be PPT om en ny vurdering dersom elevens behov endrer seg**

Hvis perioden for den sakkyndige vurderingen er utløpt eller dere vurderer at elevens behov for spesialundervisning er endret, skal dere be om en ny sakkyndig vurdering fra PPT. Dette krever et nytt samtykke fra elever over 15 år eller fra foreldre til elever under 15 år.

På [www.reflex.udir.no](http://www.reflex.udir.no) finner dere mer informasjon om kravene til å gjennomføre og følge opp spesialundervisningen.

## **5.2 Våre observasjoner og vurderinger**

Ved Støver skole har hver klasse sin egen kontaktlærer samt en medlærer i klassen. I tillegg kan de ha tilgang på assistent, fagarbeider eller miljøarbeider som er knyttet til klassen eller trinnet. I denne ressursen er spesialundervisningstimer for elever med enkeltvedtak i klassen innbakt. Det er lærerne i klassen (kontaktlærer og medlærer) og/eller på trinnet som fordeler timer seg imellom. De organiserer seg slik at elever med spesialundervisning skal bli ivaretatt i samsvar med timer og fag i enkeltvedtaket, og de gjennomfører også spesialundervisningen.

### **Skolen skal sette i gang spesialundervisning så snart som mulig**

I intervjuer og egenvurderinger redegjør skolen for at eleven får spesialundervisning så snart vedtaket er fattet. Lærerne forteller at de starter opp spesialundervisningen fra skolestart av for elever som har fått nytt vedtak og som hadde IOP året før. De viderefører da gjerne tiltakene og organiseringen fra forrige skoleår mens de utarbeider IOP for neste skoleår.

For elever med helt nytt vedtak, videreføres tilpassinger inntil IOP er klar for eleven. Dette kan ta tid da et nytt vedtak kan innebære behov for ekstra bemanning og annen organisering i klassen. Det kommer fram i tilsynet tilfeller av at 'spesialundervisning' har startet før eleven har fått sitt vedtak – i påvente av sakkyndig vurdering. Vi vurderer at dette er enkelttilfeller og ikke er skolens praksis, men vi understreker at dette i alle tilfelle er lovstridig siden spesialundervisning krever enkeltvedtak i forkant.

Fylkesmannen finner at Støver skole setter i gang spesialundervisning for elever så snart som mulig etter at eleven har fått vedtak om spesialundervisning.

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

Av opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5 følger det at faglig innhold i spesialundervisningen, organisering og timetall, skal være slik det er angitt i IOP-en. I tilsynet kommer det frem ulike oppfatninger om eleven får spesialundervisning i samsvar med IOP-en og enkeltvedtaket.

Når det gjelder det faglige innholdet redegjør lærerne for at de for elever som følger klassens mål og planer, forsøker å finne gode arbeidsmåter og -metoder, gode tilnærminger av fagstoffet for elevene, slik at eleven skal ha utvikling og kunne nå målene i IOP.

I spørsmålet om organisering forteller lærerne at skolens manglende romkapasitet setter begrensninger for å dele elevene inn i mindre grupper eller å ha til én-til-én-undervisning ute av klasserommet. Slik vi har forstått det, oppleves dette i større grad som en utfordring i de store klassene med mange elever enn for en klasse med få elever totalt i klassen. Det går videre frem at lærerne føler det krevende at de ikke får tildelt definerte ressurser/personer til spesialundervisningen, og at de må ivareta spesialundervisningen innenfor det antallet lærere de har på trinnet/ i klassen. Lærerne redegjør for at de forsøker å organisere på ulike måter innenfor klasserommet for å ivareta elevens rett til spesialundervisning.

Tilsynet avdekker varierende praksis når det gjelder å oppfylle timetall og organisering; Enkelte lærere ikke er så opptatt av antall timer eleven skal ha spesialundervisning, men mer på god organisering rundt eleven med særskilte behov. Andre igjen redegjør for at det kan være ekstra krevende å følge opp spesialundervisningen ved fravær en av klassens lærere. men de mener likevel at elever med vedtak får retten sin oppfylt.

Fylkesmannens totale vurdering er at skolen ikke gir spesialundervisning i samsvar med IOP-ene. Dette handler om at lovkravet er tredelt. Det blir opp til den enkelte lærer hvordan spesialundervisningen organiseres, og de får ikke tildelt ekstra ressurser for å gjennomføre særskilt organisering. Da blir spesialundervisningen personavhengig og sårbar, og elevens individuelle rett til spesialundervisning kan stå i fare for ikke å bli realisert.

### **Kompetansekrav til dem som gjennomfører spesialundervisningen**

Ledelsen redegjør for at samtlige lærere som gjennomfører spesialundervisning ved Støver skole, har godkjent utdanning i tråd med kompetansekravene i opplæringsloven. Skolen har noen få lærere som har spesialpedagogikk i fagkretsen, deriblant rådgivende pedagog, som er en nyopprettet stilling (2019). Enkelte lærere ved skolen innehar realkompetanse fra et langt yrkesliv innenfor ulike spesialpedagogiske områder. Av tilsynet går det frem at disse personene blir flittig brukt til råd og veiledning knyttet til elever med spesialundervisning.

I tilsynet forteller lærerne om behov for spisskompetanse innenfor enkeltområder eller – for dem - 'nye' fagfelt knyttet til elever med særskilte behov, men at det er vanskelig å få kurs eller opplæring på utvalgte fagområder. Skolen bruker Statped i mange sammenhenger, og det kommer fram at det er god hjelp å hente hos dem.

Fylkesmannen konkluderer med at lærere som gir spesialundervisningen har den kompetansen som følger av kompetansekravene i loven.

### **Veiledning av assistenter og andre ufaglærte i forbindelse med spesialundervisning**

Skolens ledelse redegjør for at det er satt av ukentlig samarbeidstid for at lærerne kan følge opp og veilede ufaglærte i de tilfellene assistent, fagarbeider eller miljøarbeider er tilknyttet

elever med spesialundervisning i klassen. Videre at veiledningen foregår på det trinnet assistentene er. I tilsynet går det frem at det er teamet/trinnet som lager en plan for ukentlig samarbeidstid. Denne tiden er rett etter ordinær undervisningstid/skoledag, og det kan dermed forekomme at samarbeidstiden går bort dersom assistent – grunnet bemanningen - må være til stede på SFO i avsatt tid. Veiledning og oppgaver blir tilpasset elevens behov for hjelp og oppfølging. Det er også slik at assistent/fagarbeider ikke får oppgaver som de ikke er komfortable med; De hjelper til og er ikke direkte tilknyttet eller har ansvar for elevenes undervisning/opplæring.

Vår vurdering er at assistenter får den nødvendige veiledningen av lærere som oppfyller kompetansekravene i opplæringsloven.

### **Elever med spesialundervisning skal ha det samme timetallet i fag som andre elever**

Tilsynet viser at elever med spesialundervisning ved skolen i utgangspunktet får det samme (års-)timetallet som andre elever per fag. Dette gjelder samlet timetall for fag der eleven får spesialundervisning og for fag der eleven får ordinær opplæring. Vi vurderer at dette er innenfor lovkravet.

### **Elevene skal ha det timetallet med spesialundervisning som fremgår av vedtakene**

Lærerne redegjør for at timer med spesialundervisning som faller bort grunnet lærers fravær, i liten grad blir tatt igjen, og at det sjelden blir satt inn vikar ved korttidsfravær; Her ordner klasselærerne opp og prøver så godt som mulig å følge opp elever med IOP. Lærerne oppfatter at det er 'deres problem' som de helst bør finne en løsning på internt. Det går videre frem av tilsynet at skolen ikke har noe system hvor det blir registrert om spesialundervisningstimer faller bort, og ev. hvilke timer (fag) dette er. Skolen har dermed ikke sikret at elevene får det timetallet de har krav på gjennom enkeltvedtaket.

### **Samordning av innhold og gjennomføring i ordinær opplæring og spesialundervisning**

Rektor skal sikre at innholdet i og gjennomføringen av elevenes spesialundervisning er samordnet med den ordinære opplæringen. Rektor skal følge opp at lærerne samordner opplæringen i praksis, både direkte og indirekte. Ledelsen ved Støver redegjør i tilsynet for at denne samordningen skjer gjennom klasselærernes trinnanalyser som skal beskrive trinnets/klassens utfordringer og ressursbehov. Skolen har ikke forelagt noen skriftlig og kjent rutine for dette arbeidet. Videre blir det trukket fram at dette er tema på trinnmøtene der lærere og ledelse møtes.

Her har lærerne en annen oppfatning, og de redegjør for at det er opp til klassens lærere hvordan de organiserer og gjennomfører spesialundervisningen. Etter enkeltvedtaket og gjennomlesing av IOP involverer ikke ledelsen seg i særlig grad om den praktiske planlegging og gjennomføring. Etter deres mening samordner lærerne den ordinære opplæringen og spesialundervisningen så langt det lar seg gjøre ut fra de rammefaktorene de har til rådighet.

Fylkesmannen konkluderer med at rektor ved Støver skole ikke sikrer at innholdet i og gjennomføringen av elevenes spesialundervisning er samordnet med den ordinære opplæringsplaner.

### **Spesialundervisningen og den ordinære opplæringen skal samlet dekke målene som følger av IOP-ene**

Det er rektor som skal sikre dette kravet. I egenvurdering og intervju redegjør rektor for at IOP-ene legger føring for planlegging og gjennomføring av elevenes opplæring, og at IOP blir utarbeidet av lærer i samarbeid med rektor. Underveis planlegger og tilpasser lærer spesialundervisningen. Rektor redegjør for at videre oppfølging skjer gjennom trinnanalyser, trinn- og ansvarsgruppemøter og ved årsrapport i juni.

Lærerne redegjør imidlertid for at de planlegger og tilpasser opplæringen for elever med spesialundervisning underveis uten at ledelsen er direkte involvert i arbeidet. Lærerne får hjelp dersom de henvender seg til ledelsen. Det er ikke forelagt eller kommet frem en rutine for at rektor skal sikre at spesialundervisningen og den ordinære opplæringen samlet dekker målene som følger av IOP-ene.

Vår konklusjon er at rektor ikke sikrer at spesialundervisningen og den ordinære opplæringen samlet dekker målene som følger av IOP-ene.

### **Gjennomføring av spesialundervisning til barnets beste**

Tilsynet viser at skolen implisitt legger barnets beste til grunn i arbeidet med alle elevene på skolen. Lærerne snakker med eleven i det daglige arbeidet med spesialundervisning. Skolen lytter til elev og foresatte gjennom løpende dialog, og tilpasser ut ifra dette eller så langt det lar seg gjøre. Skolen prøver så langt som mulig å sikre at elever med spesialundervisning får det meste av sin opplæring i klassen, slik at en sikrer god inkludering og følelse av tilhørighet til klassen. Fylkesmannen er av den oppfatning at den spesialundervisningen som gjennomføres sikrer at barnets beste blir ivaretatt.

### **Skolen skal utarbeide en årsrapport for elever som får spesialundervisning**

Ifølge egenvurdering og intervjuer utarbeider kontaktlærerne ved skolen en skriftlig rapport for de elevene som får spesialundervisning i overgangen mai/juni hvert år. Det foreligger en egen mal for denne rapporten. Rapporten tar utgangspunkt i elevens IOP og viser hvilken opplæring eleven har fått og gir en vurdering av utviklingen til eleven ut fra målene som er satt i IOP. Lærer vurderer også videre behov for spesialundervisning for eleven. I forbindelse med rapporten har ikke skolen en praksis for å rådføre seg med eleven for å høre hans eller hennes mening om det tilbudet de har fått gjennom skoleåret beskrevet i eleven sin IOP. Det går ikke frem av årsrapportene om eller hvordan eleven er med på å si sin mening om spesialundervisningen, eller at skolen i evalueringen legger vekt på elevens synspunkter i samsvar med elevenes alder og modenhet. Malen for årsrapport har heller ikke et eget punkt for elevens synspunkter i forbindelse med spesialundervisningen, verken om innhold, metode eller organisering. Vi oppfordrer skolen til å ta en gjennomgang av denne praksisen, og sørge for at eleven blir hørt i tråd med barnekonvensjonen artikkel 12.

I tilsynet har Fylkesmannen mottatt både malen *Årsrapport spes ped/IOP* og flere eksempler på utfylte årsrapporter. Vi har i hovedsak konsentrert opp om årsrapporter for IOP skoleåret 2018-2019 siden de synliggjør praksis av nyere dato. Av årsrapportene går det fram en oversikt over opplæringa eleven har fått og en vurdering av utviklingen til eleven ut ifra målene i IOP. I tillegg er lærers vurdering av organisering, innhold og tiltak, er det en vurdering av behov for videreføring av spesialundervisningen for eleven. Samtlige årsrapporter for skoleåret 2018-2019 er datert til slutten av skoleåret, 19. eller 20.juni.

Vår konklusjon er at skolen utarbeider årsrapport for elever som får spesialundervisning, og den tar utgangspunkt i elevens IOP. Rapporten gir en oversikt over den opplæringa eleven har fått og en vurdering av utviklingen til elevene ut fra målene i IOP.

### **Årsrapport til elever over 15 år, til foreldre til elever under 18 år og til kommunen**

Siden Støver skole er en 1.-7.skole, er følgelig alle elevene under 15 år. Årsrapporten sendes derfor til foreldrene til elevene. Årsrapporten blir ikke særskilt sendt til kommunen, men blir lagt i skolens digitale system for oppbevaring av elevpapirer (Elements), som også kommunen har tilgang til. Vi finner at dette er i tråd med lovkravet.

22

### **Skolen skal be PPT om en ny vurdering dersom elevens behov endrer seg**

Gjennom tilsynet kommer det frem at skolens oppfatning er at sakkyndig vurdering for den enkelte elev i hovedsak er 'gyldig' for tre år av gangen. Av mottatte årsrapporter ser vi at lærer vurderer om eleven har videre behov for spesialundervisning. Det går imidlertid ikke frem en praksis at skolen må vurdere om elevens behov endrer seg, og at den i så tilfelle må be om en ny sakkyndig vurdering. Vår konklusjon er derfor at skolen ikke ber om ny sakkyndig vurdering for elever som har endret sine behov.

Fylkesmannen bemerker: Av innsendt dokumentasjon ser vi at skolen ikke alltid er påpasselig med å vise til riktig årstall eller skoleår for årsrapporten - av og til også for IOP - eller riktige datoer på de dokumentene det vises tilbake til i årsrapporten, eksempelvis sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og/eller IOP. Dette ber vi skolen om å være nøye med i ettertid.

### **5.3 Fylkesmannens konklusjoner**

Støver skole setter i gang spesialundervisning så snart som mulig etter at eleven har fått utredet sitt behov og enkeltvedtak er fattet.

Personalet som gjennomfører spesialundervisning har kompetanse som følger av kompetansekravene i loven, og assistenter og andre ufaglærte som bidrar i gjennomføringen av spesialundervisning, får nødvendig veiledning av lærere som oppfyller kompetansekravene i opplæringsloven.

Elever med spesialundervisning har samme årstimetall som andre elever i alle fag dersom vedtakene ikke sier noe annet og spesialundervisningen blir gjennomført slik at barnets beste er ivaretatt.

Skolen utarbeider en skriftlig rapport for elever som får spesialundervisning ved slutten av skoleåret, og som gir oversikt over den opplæringen elevene har fått og som vurderer utviklingen til elevene ut fra målene i IOP-ene.

Skolen sender etter hvert opplæringsår rapportene om gjennomført spesialundervisning til foreldrene til elevene og til kommunen.

Skolen gir ikke spesialundervisning i samsvar med IOP når det gjelder organisering og omfang og elevene får ikke det timetallet med spesialundervisning som fremgår av vedtakene.

Rektor sikrer ikke at innholdet i og gjennomføringen av elevenes spesialundervisning er samordnet med den ordinære opplæringsplaner, eller at spesialundervisningen og den ordinære opplæringen samlet dekker målene som følger av IOP-ene.

Skolen ber ikke PPT om ny sakkyndig vurdering dersom elevenes behov endrer seg.

## 6. Utarbeide sakkyndige vurderinger (PPT)

### 6.1 Rettslige krav

#### **Plikten til å utarbeide sakkyndige vurderinger**

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

#### **Saken skal være tilstrekkelig opplyst**

Eleven og foreldrene skal få uttale seg når PPT utreder og vurderer behovet for spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 12. Den sakkyndige vurderingen skal vise hvordan PPT har vektlagt synspunktene deres.

På bakgrunn av informasjonen og materialet som kommer fra skolen, må PPT vurdere om de skal innhente flere opplysninger, og om de skal gjøre egne undersøkelser, jf. opplæringsloven § 5-3 og forvaltningsloven § 17. PPT skal hente inn flere opplysninger og gjøre egne undersøkelser dersom det er nødvendig. Innhenting av informasjon skal omfatte både forhold knyttet til den enkelte eleven og opplæringssituasjonen. PPT må samarbeide med skolen i forbindelse med dette.

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

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

Kravene til innhold i den sakkyndige vurderingen følger av opplæringsloven § 5-3 andre ledd.

I den sakkyndige vurderingen skal PPT

- gjøre rede for hvilket utbytte eleven får av den ordinære opplæringen,
- gjøre rede for elevens lærevansker, og andre forhold som er viktige for opplæringen,
- gjøre rede for hvilke muligheter eleven har innenfor den ordinære opplæringen
- gi en anbefaling om hvordan skolen kan tilpasse den ordinære opplæringen for eleven
- gjøre rede for, og anbefale hva som er elevens realistiske opplæringsmål
- anbefale hvor mange timer spesialundervisning eleven bør ha i de aktuelle fagene,
- anbefale hvordan skolen bør organisere spesialundervisningen
- anbefale eventuelle andre tilpasninger eleven trenger for å få et forsvarlig opplæringstilbud

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

På [www.reflex.udir.no](http://www.reflex.udir.no) finner dere mer informasjon om kravene til å utarbeide sakkyndige vurderinger.

## 6.2 Våre observasjoner og vurderinger

**Utarbeide sakkyndige vurderinger så snart som mulig etter at henvisning er mottatt**  
PPT opplyser i tilsynet at de alltid skriver sakkyndig vurdering etter utredningen, uansett om de vurderer at eleven har behov for spesialundervisning eller ei.

Vi har mottatt fjorten elevsaker vedrørende spesialundervisning i tilsynet, syv fra Støver og syv fra Bankgata. I sakene er det stor variasjon i saksbehandlingstiden fra henvisning er sendt og frem til sakkyndig vurdering er ferdig. Saksbehandlingstiden varierer fra tre måneder og opp til ett år og fire måneder. PPT erkjenner at de har lang saksbehandlingstid og at de har ventelister.

24

Opplæringsloven setter ingen eksplisitte tidsfrister for PPT sin behandling av saker, men det må skje innen rimelig tid. Saksbehandlingen skal være forsvarlig. Dette må suppleres av forvaltningslovens regler. Disse gjelder for hele prosessen; fra skolen starter vurderingen av om eleven har behov for spesialundervisning til enkeltvedtaket er fattet. PPT er et ledd i utredningen av saken. Derfor gjelder kravet om at saken skal behandles «uten ugrunnet opphold» også for PPT. Det er viktig at PPT, som saksforberedende organ, ser sin rolle i dette arbeidet.

I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig være viktig, og en total saksbehandlingstid på mer enn tre måneder er for lang tid.

Dersom skolen ikke kan fatte enkeltvedtak innen en måned etter at eleven er henvist til PPT, skal det gis et foreløpig svar. Det betyr at PPT skal gi melding til skolen dersom deres saksbehandlingstid fører til at skolen ikke kan behandle saken innen én måned. Skolen sender et foreløpig svar til foreldrene.

Kravet om at saken skal behandles «innen rimelig tid» innebærer blant annet at PPT eller skoleeier ikke kan innføre ventelister for utredning av elevens behov for spesialundervisning. En venteliste strider mot elevens rett til spesialundervisning. Elevens rett skal ikke trenes på grunn av lang saksbehandlingstid hos PPT. Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker til at eleven ikke utredes, er ikke en gyldig grunn for at det tar lang tid å utarbeide en sakkyndig vurdering.

Bodø PPT har i de sakene vi har sett ved Støver skole og Bankgata ungdomsskole en saksbehandlingstid på langt over tre måneder. De har saksbehandlingstid på mer enn ett år i enkeltsaker, og oppgir selv at de har lange ventelister. Dette er et klart lovbrudd, og det er alvorlig at elevene må vente så lenge på å få utredet sine behov. Vår vurdering er at PPT ikke utarbeider sakkyndige vurderinger så snart som mulig.

### **Utarbeide sakkyndige vurderinger der loven krever det og opplyse saken tilstrekkelig**

Dette innebærer at elevene får gi uttrykk for sin mening og at foreldrene til elevene får uttale seg når PPT utreder og vurderer behovet for spesialundervisning. Videre innebærer det at PPT, når de vurderer og anbefaler tilbud om spesialundervisning, legger vekt på



synspunktene til elever under 15 år i samsvar med elevens alder og modenhet, og stor vekt på synspunktene til elever over 15 år og foreldre til elever under 18 år.

Gjennom tilsynet kommer det frem at PPT har oppstartsmøte med foresatte etter at de har mottatt en henvisning. I møtet gir foresatte informasjon om barnet og hva de vurderer at barnet har behov for. PP-rådgiverne ved Bankgata (som også betjener flere skoler) opplyser at de som oftest inviterer elevene med i oppstartsmøtet, men at elevene ikke alltid ønsker å delta. Mange ganger får elevene tilbud om å være med i sluttmøtene. PP-rådgiverne ved Støver oppgir at de vurderer om eleven skal være med på oppstartsmøte eller ikke. Dette avhenger av barnets alder, utfordringer og behov. Om eleven ikke er med i oppstartsmøtet snakker PP-rådgiveren med eleven i etterkant ved oppstarten av utredningen.

Samarbeidet med foresatte fortsetter under utredningsprosessen. Hvor tett samarbeidet er, avhenger av behovet til den enkelte elev. PPT har samtaler med den enkelte elev i utredningsprosessen. De redegjør for at de snakker med eleven om skolehverdagen, om kartleggingen som blir gjort, og hvordan eleven ønsker at skolehverdagen skal være.

I tilsynet informerer PPT om at de legger stor vekt på elevens og foreldrenes mening. Det er et eget avsnitt i sakkyndig vurdering (*forutsetninger for opplæring*) hvor skolens, foresattes og ev. elevens synspunkt kommer frem. I de sakkyndige vurderingene vi har mottatt kommer elevens stemme i varierende grad frem av den sakkyndige vurderingen. Det fremgår ikke eksplisitt av vurderingene hvilken vekt PPT har lagt på elevenes og foreldrenes synspunkter. Gjennom intervjuene får vi imidlertid informasjon om at PP-tjenesten legger stor vekt på elev og foresattes synspunkter, spesielt når det gjelder organisering av opplæringa. Flere i tilsynet peker på at dersom eleven har meninger vedrørende organiseringen av undervisningen, blir dette tatt hensyn til.

Samlet sett vurderer vi at PPT utarbeider sakkyndige vurderinger der loven krever det. Vi finner det videre sannsynliggjort at elevene får gi uttrykk for sin mening, og at foreldrene til elevene får uttale seg. Vår vurdering er at PPT legger vekt på synspunktene til elever under 15 år i samsvar med elevens alder og modenhet og at de legger stor vekt på synspunktene til foreldre til elever under 18 år.

### **Gjøre rede for elevens behov og anbefale hvilket opplæringstilbud eleven bør få**

De innsendte sakkyndige vurderingene har et eget punkt som omhandler elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Her konkluderer PPT med om eleven har et tilfredsstillende utbytte av opplæringen eller ikke, og i hvilke fag. I noen av de sakkyndige vurderingene følger også en kort redegjørelse her for hvorfor de vurderer at eleven ikke har et tilfredsstillende utbytte.

Under overskriften *Elevforutsetninger* redegjør PPT for tester og kartlegginger de har foretatt av eleven. I den sakkyndige vurderingen redegjør de også for rammefaktorene rundt eleven, informasjon fra skole og hjemmet, samt at det kommer en utfyllende oppsummering/konklusjon av elevens lærevansker og andre forhold.

Vi ser i tilsynet er at PPT gjennomgående har et større fokus på eleven og elevens vansker (individfaktorer), enn på andre faktorer rundt eleven som klassemiljø, relasjonene eleven inngår i, organisering, arbeidsmåter, rutiner og kompetanse (systemfaktorer). Det er et krav

at PPT i sakkyndig vurdering redegjør for både individfaktorer og systemfaktorer som kan påvirke elevens utbytte av den ordinære opplæringen. Dette er viktig for å skape et helhetlig bilde av elevens utbytte og for senere å kunne anbefale hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud for eleven.

Selv om PPT i større grad redegjør for individfaktorene hos eleven enn systemfaktorene rundt eleven, er vår vurdering at Bodø PPT er innenfor lovens minstekrav hva angår systembetingelsene. De sakkyndige vurderingene redegjør for hvilket utbytte elevene har av den ordinære opplæringen, elevens lærevansker og andre forhold som har betydning for opplæringen.

### **Opplysninger om hvilke muligheter elevene har innenfor det ordinære opplærings-tilbudet. Anbefaling om elevens muligheter i ordinær opplæring**

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

I de innsendte sakkyndig vurderingene er PPT sine utredninger stort sett beskrevet utfyllende. Noen av de sakkyndige vurderingene bygger i tillegg på *Rapport etter kartlegging* som beskriver kartlegginger og tester gjort i utredningsprosessen. Selv om PPT redegjør grundig for sin utredning, ser vi ikke alltid en eksplisitt vurdering av elevenes muligheter innenfor det ordinære opplæringstilbudet, og en anbefaling om elevens muligheter i ordinær opplæring. I enkelte sakkyndige vurderinger er det tydelig anbefalt hvordan opplæringen til eleven skal være også i ordinær undervisning, i andre kommer dette mer indirekte frem. PPT sin praksis er altså noe varierende.

Vi legger merke til at den ordinære opplæringen av og til omtalt som «tilpasset opplæring», noe som kan skape en viss forvirring. Det er viktig å presisere at skillet går mellom ordinær opplæring og spesialundervisning. Tilpasset opplæring er et overordnet prinsipp som gjelder all undervisning - både den ordinære undervisninga og spesialundervisninga. I sakkyndig vurdering bør derfor PPT skille på den ordinære undervisningen og spesialundervisningen.

I de sakkyndige vurderingene vi har mottatt kommer det frem hvilke tilpasninger og tilrettelegginger eleven har behov for. Selv om de sakkyndige vurderingene ikke alltid er like tydelige og eksplisitte, vurderer Fylkesmannen at de oppfyller lovens minstekrav på dette punktet. Vi finner at de sakkyndige vurderingene redegjør for hvilke muligheter eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet og gir en anbefaling om elevens muligheter i ordinær opplæring.

### **Gjøre rede for og gi en anbefaling om realistiske opplæringsmål for eleven**

I sakkyndig vurdering er det et eget avsnitt med overskriften *Realistiske opplæringsmål*. Her kommer det i varierende grad frem hvilke kompetansemål det er realistisk at eleven jobber etter, og i hvilke fag. De sakkyndige vurderingene er sprikende på dette punktet. Det står ofte at eleven skal «følge trinnets mål og planer» eller «fagplanens emner vil også gjelde for denne eleven» etc. I noen tilfeller kommer det frem at eleven skal jobbe mot kompetansemål på andre trinn. Deretter listes det gjerne opp noen overordnede mål, men

det kommer ikke alltid klart frem hvilke fag målene knyttes til. Det kan se ut som om det er tenkt at enkelte mål gjelder for flere eller alle fag. I noen av de sakkyndige vurderingene kommer det frem (under overskriften *Tilråding*) at opplæringen i fagene som det er tilrådd spesialundervisning i vil avvike fra læreplanen. Når det da følger under overskriften *Realistiske opplæringsmål* at eleven skal kunne følge trinnets kompetansemål i alle fag, blir det noe uklart om det skal være avvik fra kompetansemålene eller ikke.

En av skolene i tilsynet gir uttrykk for at de synes det er vanskelig å forstå hvilke opplæringsmål PPT mener er realistiske for elevene. Dette er også Fylkesmannens vurdering. Det er uklart om enkelte av elevene skal ha avvik fra kompetansemålene, og eventuelt i hvilke fag. Ut ifra de sakkyndige vurderingene kan det se ut som om PPT har variabel kjennskap til kompetansemålene i de ulike fagene etter ulike trinn. Uklarhetene kan også være et uttrykk for at skole og PPT ikke har snakket godt nok sammen om elevens faglige nivå, eller om skolens arbeid med de lokale læreplanene.

Å gjøre rede for og gi anbefaling om hvilke opplæringsmål som er realistiske betinger godt samarbeid mellom skole og PPT, med god flyt av informasjon. Det krever at skolen utarbeider en god pedagogisk rapport, som PPT kan sammenholde med egne utredninger og undersøkelser, slik at de blir i stand til å anbefale realistiske opplæringsmål.

Dersom eleven antas å kunne nå de samme målene som de øvrige elevene på trinnet er det ikke nødvendig å skrive veldig mye om det. Da er det tilstrekkelig å skrive at det er realistisk at eleven kan nå kompetansemålene for trinnet i de fagene det anbefales spesialundervisning i. Dersom det skal være avvik fra kompetansemålene (altså hente mål fra lavere trinn, redusere antall mål, omformulere mål) må det komme tydelig frem i sakkyndig vurdering. PPT må skrive *hvorfor* eleven skal ha avvik, og redegjøre for *hvilke* mål eleven istedenfor skal jobbe mot.

Vår vurdering er at de sakkyndige vurderingene ikke i tilstrekkelig grad gjør rede for og gir en anbefaling om hvilke opplæringsmål som er realistiske for eleven.

### **Gjøre rede for og anbefale hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud**

Alle de innsendte sakkyndige vurderingene anbefaler antall timer spesialundervisning elevene bør ha i de aktuelle fagene og eventuelle andre tilpasninger som PPT mener eleven trenger for å få et forsvarlig opplæringstilbud.

Når det gjelder presisjonsnivået knyttet til organisering er de sakkyndige vurderingene vi har fått tilsendt, sprikende. Den organisatoriske gjennomføringen bør peke på løsninger som bidrar til god klassesilhørighet for eleven. Gjennom intervjuene får vi inntrykk av at PP-tjenesten har klassesilhørighet som utgangspunkt. For de sakkyndige vurderingene tilknyttet elever på Bankgata ser vi at den tilrådde organiseringen i praksis overlater til skolen å vurdere hvordan spesialundervisninga skal organiseres. Tilrådd organisering er gjerne beskrevet som *to pedagoger i klasserommet eller deling i mindre gruppe*. Alternativt *mindre gruppe, to pedagoger i klasserommet eller ved behov alene*.

Vår vurdering er at dette er for uklart. En slik generell tilråding bør følges av en vurdering av når de ulike valgene kan være aktuelle. Vi har forståelse for at det ikke alltid er like enkelt å

angi eksakt omfang. Det er imidlertid mulig å redegjøre for fleksibilitet og hvilke situasjoner som kan være aktuelle.

De sakkyndige vurderingene tilknyttet elever ved Støver har et høyere presisjonsnivå for anbefalt organisering. Med bakgrunn i at Bodø PPT ikke har en enhetlig praksis finner vi at de sakkyndige vurderingene som helhet ikke er innenfor lovens minstekrav når de anbefaler et forsvarlig opplæringstilbud hva angår organisering.

### Vurdering av barnets beste

Fylkesmannen kan ikke se at PPT i sakkyndig vurdering eksplisitt vurderer hva som er elevens beste. PPT redegjør imidlertid i tilsynet for at dette ligger til grunn for hele deres vurdering. Vi er kjent med at vurderinger av barnets beste jevnlig er tema hos PP-tjenesten og finner det sannsynliggjort at de implisitt vurderer hva som er til elevens beste når de vurderer hvilken opplæring som vil gi et forsvarlig opplæringstilbud. Vi oppfordrer imidlertid PP-tjenesten til fortsatt å jobbe med temaet og til å øke synligheten av barnets beste vurdering i sakkyndighetsarbeidet.

Vår samlede vurdering er at de sakkyndige vurderingene gjør rede for antall timer spesialundervisning, andre tilpasninger, samt hva som vil være elevens beste, når de anbefaler hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud. Bodø PPT er imidlertid ikke tydelig nok på hvordan skolen skal organisere opplæringen.

Fylkesmannen bemerker: Det er i tilsynet sendt inn en sakkyndig vurdering som gjelder både spesialpedagogisk hjelp i barnehagen etter barnehageloven kapittel V A, og spesialundervisning etter opplæringsloven kapittel 5. Den sakkyndige vurderingen er skrevet vinteren før eleven begynte på skolen, mens eleven gikk i barnehage. Det er ikke skrevet en ny sakkyndig vurdering i overgangen barnehage - skole, da PPT har ment at den som ble skrevet i barnehagen også skal gjelde for skolen.

Det er en forutsetning når man vurderer behovet for spesialundervisning og om en elev har et tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, at man kjenner til det ordinære opplæringstilbudet. Dette kan ikke gjøres dersom eleven ennå ikke har startet på skolen, slik som det er gjort i dette tilfellet. PPT har da ikke hatt mulighet til å vurdere hvilket utbytte eleven har av det ordinære opplæringstilbudet, fordi dette ikke var kjent på tidspunktet sakkyndig vurdering ble skrevet. Denne sakkyndige vurderingen oppfylder dermed ikke lovens krav. Med bakgrunn i at denne sakkyndige vurderingen er den eneste av sitt slag, og at den er ulovlig i seg selv, velger vi å holde den utenfor vurderingen av de andre sakkyndige vurderingene. Bodø kommune må likevel rette opp i den feilen for at alle deres sakkyndige vurderinger skal oppfylle lovens krav.

### 6.3 Fylkesmannens konklusjoner

Bodø PPT sikrer at saken er tilstrekkelig opplyst når de utreder og vurderer behov for spesialundervisning.

Bodø PPT gjør i de sakkyndige vurderingene

- rede for hvilket utbytte elevene har av den ordinære opplæringen, elevens lærevansker og andre forhold som har betydning for opplæringen

- rede for hvilke muligheter eleven har innenfor det ordinære opplæringstilbudet og gir en anbefaling om elevens muligheter i ordinær opplæring
- anbefaler hvor mange timer spesialundervisning eleven bør ha i de aktuelle fagene og beskriver eventuelle andre tilpasninger de mener eleven trenger for å få et forsvarlig opplæringstilbud

Bodø PPT vurderer barnets beste når de anbefaler et forsvarlig opplæringstilbud for elevene.

Bodø PPT utarbeider ikke sakkyndig vurdering for eleven så snart som mulig etter at henvisningen er mottatt, jf. forvaltningsloven § 11 a.

Bodø PPT gjør ikke i tilstrekkelig grad rede for og anbefaler

- hva som er elevens realistiske opplæringsmål
- hvordan skolen bør organisere spesialundervisningen

## 7. Frist for retting av regelverksbrudd

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at dere ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi gir dere en frist til å rette regelverksbruddene, jf. kommuneloven § 60 d. **Frist for retting er 31.03.2020.**

Innen fristen må dere sende en erklæring om at forholdene er rettet, og en redegjørelse for hvordan bruddene er rettet.

Hvis dere ikke har rettet regelverksbruddene innen rettefristen, vil vi vedta pålegg om retting. Et pålegg om retting er et vedtak som dere kan klage på, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen:

### Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning

1. Bodø kommune må sørge for at skolen 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.

Bodø kommune må i den forbindelse se til at Støver skole:

- a. har en innarbeidet fremgangsmåte for å sikre at det for elever som ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, gjennomføres vurdering av læringsmiljø og vurderingspraksis

### Fatte vedtak om spesialundervisning

2. Bodø kommune må sørge for å fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4, og forvaltningsloven §§ 2, 17, 23, 24, 25 og 27 samt barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

Bodø kommune må i den forbindelse se til at Støver skole:

- a. sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning
- b. sørger for at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha

- c. begrunner vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen, ved å vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen
- d. tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning

### **Planlegge spesialundervisning**

3. Bodø kommune må sørge for skolen utarbeider individuelle opplæringsplaner – IOP – som er i samsvar med enkeltvedtaket, jf. opplæringsloven §§ 5-3 og 5-5.

Bodø kommune må i den forbindelse se til at Støver skole:

- a. utarbeider IOP for elevene snarest mulig etter at vedtak om spesialundervisning er fattet

30

### **Gjennomføre og følge opp spesialundervisningen**

4. Bodø kommune må sørge for at skolen gjennomfører spesialundervisningen i samsvar med enkeltvedtaket og følger opp dette jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-5, opplæringsloven §§ 2-3, 9-1 og 10-11, samt barnekonvensjonen artikkel 3 og 12

Bodø kommune må i den forbindelse se til at Støver skole:

- a. gir spesialundervisning i samsvar med IOP når det gjelder organisering og omfang
- b. gir elevene det timetallet med spesialundervisning som fremgår av vedtakene
- c. ber PPT om ny sakkyndig vurdering dersom elevenes behov endrer seg

Bodø kommune må i denne forbindelse se til at rektor sikrer

- d. at innholdet i og gjennomføringen av elevenes spesialundervisning er samordnet med den ordinære opplæringsplaner
- e. at spesialundervisningen og den ordinære opplæringen samlet dekker målene som følger av IOP-ene

### **Utarbeide sakkyndige vurderinger**

5. Bodø kommune må sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering av de særskilte behovene til eleven før den gjør vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-3, 5-4, forvaltningsloven §§ 11a og 17 og barnekonvensjonen art. 3 og 12

Bodø kommune må i den forbindelse se til at PPT:

- a. utarbeider sakkyndig vurdering for eleven så snart som mulig etter at henvisningen er mottatt, jf. forvaltningsloven § 11a
- b. i tilstrekkelig grad gjør rede for og anbefaler hva som er elevens realistiske opplæringsmål
- c. i tilstrekkelig grad gjør rede for og anbefaler hvordan skolen bør organisere spesialundervisningen

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

## Vedlegg: Liste over dokumentasjon

### Egenvurderinger, intervjuer og samtaler

- Egenvurderinger i RefLex fra ledelsen ved rektor og inspektør
- Egenvurderinger i RefLex fra fem lærere
- Intervju ledelse – rektor og inspektør
- Intervju kontaktlærere og lærere med spesialundervisning
- Intervju med PPT- leder og skolens saksbehandler
- Samtale med foresatte og representanter i FAU (skoleåret 2018/19)
- Egenvurdering i RefLex – utvidet tilsyn – fra ledelsen
- Egenvurdering i RefLex – utvidet tilsyn – fra fire lærere

### Annen dokumentasjon

- Sju eksempler på saksgang for elever i forbindelse med spesialundervisning (henvisning, rapport etter kartlegging, sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, IOP'er, årsrapport IOP)
- Eksempel på vedtak om ikke rett på spesialundervisning
- Eksempel på henvisning med behov for veiledning/råd tips ved navngitt diagnose
- Eksempel på bekymringsmelding til *Tverrfaglig team* med vedlegg

### Dokumentasjon mottatt i tilsynet:

Veileder «*Når vi er bekymret for en elev*» m/ malene

- Tiltaksplan
- Bekymringsmelding til *Tverrfaglig team*

Trygt og godt skolemiljø – skjema for dokumentasjon av skolens aktivitetsplikt med

- Rutine for varsling av 9A-sak,
- Skjema for varsling
- Rutine for oppfølging og dokumentasjon

Eksempel på tiltaksplan – 9A – for elev

Eksempler på arbeids-/ukeplaner for:

- 4.trinn (ordinært oppsett for en hel uke)
- 5.trinn (tilpasset – plan dag for dag)

Ordinær fag- og timefordelingen for 1.-7.trinn ved Støver skole

Obligatoriske kartleggingsprøver for Støver skole (oversikt for kartlegginger 1.-7. trinn, med tidspunkt, ansvar og oppfølging. Revidert des. 2018)

### Felles for skolene i Bodø kommune - kommunale maler:

- Henvisningsskjema til PPT – mal
- Mal for enkeltvedtak – Bodø kommune
- Mal for individuell opplæringsplan – IOP - med evaluering/årsrapport
- Mal for årsrapport spes ped /IOP

**FYLKESMANNEN I NORDLAND**

Statens hus, Moloveien 10, Pb 1405, 8002 Bodø || [fmnopost@fylkesmannen.no](mailto:fmnopost@fylkesmannen.no) || [www.fylkesmannen.no/nordland](http://www.fylkesmannen.no/nordland)

