



# TILSYNSRAPPORT

Skolens arbeid med elevenes utbytte av  
opplæringen

Spesialundervisning

Nordland fylkeskommune – Narvik videregående skole, avd. Frydenlund

11.12.2018

## Sammendrag

### Tema og formål

Fylkesmannen gjennomfører i perioden 2018 – 2022 felles nasjonalt tilsyn med ulike tema. I dette tilsynet ser vi på hvordan Nordland fylkeskommune ved Narvik videregående skole, avd. Frydenlund, følger opp utvalgte områder/deltema av opplæringsloven med forskrift. Områdene er hentet fra tilsyn på to områder: *Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og Spesialundervisning*.

Deltemaet *Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring* er hentet fra *Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen*. Deltemaene *Fatte vedtak om spesialundervisning* og *Oppfylle kravene til enkeltvedtak* er hentet fra *Spesialundervisning*. I tillegg kontrollerer vi *Skoleeiers forsvarlige system* på begge områdene.

Det overordnede målet for tilsynet er å bidra til at fylkeskommunen og skolen følger regelverket i praksis slik at elevenes rettigheter blir ivaretatt. Det skal fremme kunnskap om regelverket i fylkeskommunen og i skolen, og det skal bidra til å øke fylkeskommunens og skolens 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

Fylkesmannen vurderer at fylkeskommunen og skolen generelt har gode rutiner på arbeidet rundt de to temaene. Under tilsynet avdekket Fylkesmannen imidlertid forhold som tilsier at praksis må endres. Vi viser til konklusjonene underveis i rapporten og vårt varsel om pålegg i kapittel 6.

### Status på rapporten og veien videre

Denne tilsynsrapporten er et forhåndsvarsel om enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 16. Rapporten inneholder **varsel** om pålegg om retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet.

Narvik videregående skole avd. Frydenlund kom 01.11.2018 med skriftlig tilbakemelding på foreløpig rapport hvor de ba om konkrete avklaringer i et sluttmøte. Dette ble avholdt som Skype-møte den 09.11.2018 hvor også skoleeier var representert. I møtet ble innholdet i den foreløpige tilsynsrapporten kommentert og avklart. Den 19.11.2018 mottok vi også skriftlig tilbakemelding fra skoleeier.

Fylkesmannen har gått nøye igjennom rapporten og gjort enkelte endringer etter innspill fra både skolen og skoleeier. I denne endelige tilsynsrapporten gir vi Nordland fylkeskommune og skolen frist til å rette de ulovlige forholdene til **15.03.2019**. Dersom forholdene ikke rettes innen fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting.

## Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	2
1. Innledning .....	4
2. Om tilsynet med Nordland fylkeskommune – Narvik videregående skole avd. Frydenlund .....	4
2.1 Kort om skolen .....	4
2.2 Om tilsynet – tema, formål, gjennomføring .....	4
2.3 Om tilsynsrapporten .....	5
3. Undervisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning .....	6
3.1 Våre observasjoner .....	6
3.2 Fylkesmannens vurderinger .....	7
3.3 Fylkesmannens konklusjon .....	8
4. Fatte vedtak om spesialundervisning .....	8
4.1 Våre observasjoner .....	8
4.2 Fylkesmannens vurderinger .....	10
4.3 Fylkesmannens konklusjon .....	13
5. Skoleeiers forsvarlige system .....	14
5.1 Våre undersøkelser .....	14
5.2 Fylkesmannens vurderinger .....	15
5.3 Fylkesmannens konklusjon .....	17
6. Varsel om pålegg om retting .....	17
6.1 Spesialundervisning (kap.4) .....	18
6.2 Skoleeiers forsvarlige system (kap.5) .....	18
7. Frist for å rette .....	18
Vedlegg 1: Liste over dokumentasjon .....	19
Vedlegg 2: Rettslige krav .....	20
Til kapittel 3: Undervisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning ...	20
Til kapittel 4: Spesialundervisning .....	21
Fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning .....	21
Vedtak skal oppfylle kravene til enkeltvedtak i forvaltningsloven .....	22
Til kapittel 5: Skoleeiers forsvarlige system på tilsynsområdet .....	23

## 1. Innledning

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A. I tilsyn kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Det er Nordland fylkeskommune som skoleeier for Narvik videregående skole, som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Skoleeier er derfor adressat for denne tilsynsrapporten, og eventuelle pålegg i tilsynet blir gitt til fylkeskommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket. Dersom bruddene ikke blir rettet innen fristen, vil vi pålegge retting.

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

## 2. Om tilsynet med Nordland fylkeskommune – Narvik videregående skole avd. Frydenlund

### 2.1 Kort om skolen

Narvik videregående skole har tre studiesteder: Frydenlund, Oscarsborg og Solhaugen. Rektor ved skolen har sitt kontor ved Frydenlund. Denne avdelingen har egen studierektor og tre avdelingsledere. Avdelingen tilbyr utdanningsprogrammene *studiespesialisering*, *studiespesialisering med teknologi og forskningslære*, *studiespesialisering med musikk*, *idrettsfag* og *påbygging til generell studiekompetanse*.

Det er rundt 900 elever og 230 ansatte ved Narvik videregående skole. Avd. Frydenlund har 423 elever og 49 lærere. Det er en relativt liten andel av elevene som har vedtak om rett til spesialundervisning, men tallene ligger likevel over gjennomsnittet for Nordland.

### 2.2 Om tilsynet – tema, formål, gjennomføring

Felles nasjonalt tilsyn 2018 – 2022 kan gjennomføres med ulike tema. I dette tilsynet har vi hentet tema fra to områder: *Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen* og *Spesialundervisning*. Fylkesmannen åpnet 16.08.2018 tilsyn på disse områdene hvor vi ser på hvordan Nordland fylkeskommune med Narvik videregående skole, følger opp utvalgte deler av opplæringsloven med forskrift. Undersøkelsene har vært på skolenivå ved Narvik videregående skole avd. Frydenlund.

Fylkesmannen har valgt ut Narvik videregående skole avd. Frydenlund på bakgrunn av at det er relativt mange elever ved skolen som har søkt fritak for vurdering med karakter i fremmedspråk. Flere av disse hadde ikke tilfredsstillende utbytte av opplæringa grunnet store språkvansker, uten at vi kunne se at spesialundervisning var vurdert. I tillegg er vi kjent med at det i liten grad blir brukt spesialundervisning i videregående skole.

Hovedtema for tilsynet er *Underveisvurdering* og *Spesialundervisning*, samt *Skoleeiers forsvarlige system* på de to områdene, jf. opplæringsloven § 13-10.

Vi har kontrollert følgende undertemaer:

- Underveisvurdering som grunnlag for tilpassa opplæring og spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 1-3 og forskrift til opplæringsloven § 3-11
- Spesialundervisning: fatte vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4, som omhandler å fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning og forvaltningskompetanse i forbindelse med enkeltvedtaket.

De rettslige kravene for tilsynet viser til hvilke bestemmelser kravene er knyttet til i forvaltningsloven og opplæringsloven med forskrifter. Det er med utgangspunkt i disse vi har gjort våre vurderinger. I arbeidet med retting av eventuelle pålegg, gis det viktig informasjon om hva fylkeskommunen må gjøre for å dekke lovkravet. De rettslige kravene ligger i sin helhet som vedlegg 2 i rapporten.

Formålet med tilsynet er å kontrollere om fylkeskommunen og skolen følger regelverket i opplæringsloven med forskrift, samt sikre at elever i grunnopplæringen får sine rettigheter oppfylt.

Etter varsel om tilsyn har skolen og skoleeier fylt ut egenvurdering i RefLex, og sendt inn aktuell dokumentasjon. Den 26. og 27.09.2018 gjennomførte vi et stedlig tilsyn ved Narvik videregående skole avd. Frydenlund. I åpningsmøtet ble det gitt informasjon om tema og bakgrunn for tilsynet. Videre ble det gjennomført intervjuer med skoleledelse og utvalgte lærere. Vi hadde også samtaler med elever og med PPT Ofoten. Intervju med representant for skoleeier ble gjennomført i Bodø 03.10.2018.

Narvik videregående skole avd. Frydenlund kom 01.11.2018 med skriftlig tilbakemelding på foreløpig rapport, og ba om konkrete avklaringer i et slutt møte. Dette ble avholdt som Skype-møte den 09.11.2018 hvor også skoleeier var representert. Den 19.11.2018 mottok vi tilbakemelding også fra skoleeier.

### **2.3 Om tilsynsrapporten**

Tilsynet har avdekket brudd på regelverket. Tilsynsrapporten gir et forhåndsvarsel om at Fylkesmannen kan vedta å pålegge skoleeier retting av brudd på regelverket, jf. forvaltningsloven § 16. I tilsynsrapporten gir vi Nordland fylkeskommune en rimelig frist til å rette brudd på regelverket før vi eventuelt vedtar pålegg om retting.

Våre vurderinger i tilsynsrapporten baserer seg i hovedsak på opplysninger som har kommet fram i:

- dokumentasjonen dere har sendt inn (se oversikt i vedlegg 1)
- intervjuene og samtalene med ledelsen, lærere, annet personale, elever og PPT
- informasjon fra våre egne systemer, offentlige registre og NFKs nettside
- intervju med skoleansvarlig fra Nordland fylkeskommune
- skolens og fylkeskommunens uttalelse til foreløpig rapport

Tilsynsrapporten inneholder informasjon om hvilke pålegg som er aktuelle å vedta etter at rettesfristen er utløpt, jf. kommuneloven § 60 d. Tilsynsrapporten er et offentlig dokument. Vi publiserer våre tilsynsrapporter på vår [hjemmeside](#).

### **3. Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning**

#### **3.1 Våre observasjoner**

Når elevene starter opp i videregående skole er det avholdt overgangsmøter for de elevene som har særskilte behov allerede i grunnskolen. Informasjon om elevene overbringes kontaktlærerne ved skolestart. Lærerne avholder oppstartsamtaler med hver elev for å bli kjent med den enkelte elev samtidig som de også får kjennskap til eventuelle utfordringer eleven kan ha. Dette går fram av *Årshjul for pedagogisk arbeid*.

Av intervjuene går det fram at underveisvurdering foregår kontinuerlig i samarbeidet med og rundt eleven. Lærerne gir eleven vurdering på innleveringer og prøver, og legger dem på It's Learning. Da forsøker lærerne å gi konstruktive tilbakemeldinger på arbeidet til den enkelte elev - om ståsted og hva som kan forbedres (framovermelding). Fagsamtalen høst og vår blir trukket fram som det punktet der man oppsummerer faget sammen med eleven. I tillegg gis det halvårsvurdering som en del av underveisvurderingen.

Ved skolestart gjennomfører faglærerne kartleggingsprøver (Vg1-elever) og læringsstøttende prøver som kan avdekke behov hos eleven på et tidlig tidspunkt. Når en elev sliter, snakker faglærer med eleven, og kontaktlærer blir gjerne informert. Faglærerne har tre ganger per halvår klassemøter ('klasselærerråd') hvor klasselærerne og PPT-rådgiver deltar. I disse møtene står elevenes utvikling i fokus. Her drøfter lærerne de elevene som de har observert eller registrert sliter, og som kan ha behov for endringer eller tilpasninger. I første rekke handler det om å vurdere elevens læringsmiljø og arbeidsmåter, samt å vurdere organiseringen av elevene i klasserommet. I møtet kan lærerne gi hverandre metodiske råd, forslag til hvordan man kan tilrettelegge for den enkelte eleven, eller få tips fra PPT. Endring av vurderingsform for eleven skjer gjerne ved tilbud om muntlig prøve eller lengre prøvetid for elever med dysleksi.

Skolen har et S-team som er tverrfaglig sammensatt, og som har faste, ukentlige møter. Teamet er ansvarlig for å drøfte tiltak for elever som sliter, elever med store og eventuelt sammensatte utfordringer, eller elever som kan ha behov for ekstra tilrettelegging eller spesialundervisning. I tillegg kan elever som lærer er bekymret for, meldes til teamet både gjennom SU-ansvarlig (leder for teamet) eller gjennom rådgiver. Teamet kan gi støtte og veiledning til lærerne.

I den skriftlige rutinen for sosial- og spesialpedagogiske tjenester, som er vedlagt i tilsynet, står det at kontaktlærer skal ta skriftlig kontakt med rådgiver for å melde inn elever der det blir avdekket behov for tilrettelegging og som bør drøftes videre i S-team. Elevene tar gjerne direkte kontakt med rådgiver. Det er tre rådgivere ved Frydenlund. Disse møtes en gang per uke, og tar da også opp elever med både faglige og sosiale utfordringer. Rådgiverne kan melde elever til S-team.

Nye lærere får utnevnt en mentor som har ansvaret for å sette dem inn i skolens rutiner. Både i fellesmøter, gjennom mentor og i de skriftlige rutineene som ligger på skolens intranett får de kjennskap til hvordan man tar opp elevene man har bekymringer rundt.

Dersom lærere har underpost, kan skolen noen ganger tilby ekstra undervisning – som et styrkingstiltak – for elever eller grupper av elever i fag eller emner de sliter i. Dette kommer i tillegg til undervisningstida og 'spiser' av elevenes studietimer. Det er ikke alltid at elevene synes at slike timer hjelper, siden de føler at de da bare får mer av det de ikke mestrer. Skolen tilbyr leksehjelp noen ganger per uke. Dette er frivillige tilbud for elevene.

Skriftlige rutiner ligger på intranett, både felles rutiner utarbeidet av NFK og egne rutiner for avd. Frydenlund. I tilsynet kom det ikke fram om disse er kjent for lærerne eller i hvor stor grad de blir brukt av dem som støtte i sitt daglige arbeid.

Vurdering er tema på fellesmøter. Skolen bruker elevundersøkelsen aktivt, og den er tema i medarbeidersamtalene.

Skolen har en skriftlig rutine for hva som skal skje før henvisning til PPT. I disse rutinene blir det vist til § 5-4 i opplæringsloven. I tilsynet kommer skolens praksis fram: elever diskuteres, det gjennomføres tiltak, og det vurderes om tiltakene hjelper. I de tilfeller at tiltakene ikke virker, gjør skolen kartleggingsprøver av eleven før de skriver en pedagogisk rapport.

Framgangsmåter for å melde saker til kontaktlærer, rådgiver eller S-team er kjent i personalet. I både egenvurderinger og intervjuer viser personalet til hvordan disse blir praktisert.

### **3.2 Fylkesmannens vurderinger**

Selv om ingen av lærerne viser til NFKs skriftlige rutine for undervisningsvurdering, er lærerne kjent med kravet om at de systematisk og løpende skal vurdere elevenes utbytte av opplæringen. Hva lærerne oppfatter som *systematisk og løpende*, framstår for oss noe uklart. Noe av dette ligger i 'lærerryggmargen', og skjer fortløpende i arbeidet med elevene. Lærerne trekker særlig fram fagsamtalen, som skal skje en gang (minst) per semester, som arena for undervisningsvurdering. Av intervjuer, samtaler og dokumentasjon går det ikke fram en felles oppfatning av fagsamtalens innhold og lengde. Det er viktig at elevene får utbytte av denne samtalen for faglig utvikling – som pekepinn på ståsted og råd om å øke kompetansen i faget – noe som ikke gikk tydelig fram i tilsynet.

Fylkesmannen ser at skolen har et system for å følge opp elevene. I klassemøtene to ganger per semester der alle klassens faglærere møter, er elevenes utbytte av opplæringen ett av flere hovedtema. Enkeltelever drøftes, og man vurderer tilrettelegginger når det gjelder arbeidsmåter og metoder, og drøfter hvordan læringsmiljøet i klassen er. Vi finner videre at det ofte gjøres endringer i vurderingsform for eleven, særlig ved at man tilbyr muntlig vurdering i stedet for skriftlig.

Lærers vurderingspraksis er i liten grad gjenstand for vurdering. Med forskningsbasert kunnskap om at lærers vurdering både kan hemme og fremme læring, er det viktig at dette blir satt på agendaen når årsaken til at en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av undervisningen, blir vurdert og drøftet. Av tilsynet går det fram at det ikke alltid er slik at eleven har oppfattet eller forstått lærers vurdering av hva som må til for å øke kompetansen i et fag.

Vi vet også fra forskning at det kan være vanskelig å endre måten lærere underviser på. Videre at elever som sliter med en teoretisk tilnærming i fag, kan lære mer dersom



undervisninga blir gjort mer praktisk og relevant for elevene. Dette bør skolen ha som tema og arbeide videre med.

I de skriftlige rutinene fra NFK er prosedyren for å melde fra til S-team slik: *'Kontaktlærer henviser elever til rådgiver, som tar opp saken i S-team.'* Fylkesmannen vurderer det slik at elever med behov for ekstra faglig oppfølging blir ivaretatt ved Frydenlund. Likevel går det fram av tilsynet at det i praksis er flere 'veier' for å melde til S-team. Vårt inntrykk er at det kan meldes behov til flere, og at dette i stor grad skjer muntlig, men at det også kan meldes skriftlig. Dette kan være både en styrke og en svakhet. Styrken er at terskelen for å melde blir lav, men ved uklar framgangsmåte kan det i verste fall skje at eleven ikke får den hjelp han/hun har krav på ved at man tror at andre har meldt eleven til S-team. Dette kan få konsekvenser for den enkelte elev med tanke på hvor tidlig skolen klarer å gi tilpasninger til eleven som ikke har utbytte av opplæringen, og når videre henvisning til PPT blir meldt.

Skolen gjennomfører tiltak når det avdekkes at elever ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Faglærere og kontaktlærer drøfter tiltak som kan passe for den enkelte elev, og forsøker å gjøre endringer til det beste for eleven. Fylkesmannens vurdering er at skolen prøver ut ulike endringer for å få elevene gjennom skoleløpet, og at det store målet er at flest mulig av elevene skal oppnå studiekompetanse.

Tilsynet viser at personalet er kjent med plikten til å vurdere og melde behov for spesialundervisning videre, men da til rådgiver og S-team, ikke til rektor. Rektor blir implisitt orientert om henvisninger gjennom rådgivere/ spesialpedagogisk ansvarlig. I de skriftlige rutinene fra NFK som vi har fått som dokumentasjon, står det ingen ting om å gi melding til rektor. Vi anser imidlertid at skolens innarbeidede framgangsmåte tilfredsstillende kravet om *'å melde til rektor'*.

### **3.3 Fylkesmannens konklusjon**

Skolen har en innarbeidet framgangsmåte for å sikre at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elevene 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, vurderingspraksis og læringsmiljøet.

Skolen gjennomfører tiltak i de tilfeller hvor det avdekkes at elevene ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Skolen har en innarbeidet framgangsmåte for å vurdere om elevene har behov for spesialundervisning, og at lærerne melder behov for spesialundervisning til rektor via S-team.

## **4. Fatte vedtak om spesialundervisning**

### **4.1 Våre observasjoner**

Våre observasjoner tar utgangspunkt i enkeltvedtak om spesialundervisning, med tilhørende sakkyndig vurdering og IOP, for sju elever på studiespesialisering. I vårt varsel om tilsyn av 16.08.2018 ba vi om dokumenter tilhørende minimum fem elever med vedtak om



spesialundervisning. Vi mottok seks. Etter gjennomført stedlig tilsyn fikk vi ytterligere ett vedtak. Fire av de sju elevene hadde søkt om fritak fra vurdering med karakter i fremmedspråk.

For elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringa gjør lærerne ved skolen tilpasninger av den ordinære opplæringa over tid før henvisning til PPT. Det er en skjønnsmessig vurdering hvor lenge en skal prøve ut tiltak før henvisning til PPT, og det vil variere fra elev til elev hvilke tilpasninger og tiltak som bør iverksettes. Skolen og lærerne iverksetter allmennpedagogiske tiltak, samt større tiltak som styrking av klasser med tolærersystem og tilbud om ekstraundervisning. Ekstraundervisningen som elevene tilbys gis som eneundervisning eller i liten gruppe av faglærer. Timene kommer i tillegg til den øvrige opplæringa, og er et *tilbud* til elevene.

Elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringa skal henvises PPT uten ugrunnet opphold. Elever skal også henvises når de selv ber om det. I egenvurdering og intervjuer opplyser skolen at de henviser eleven til PPT så snart det er prøvd ut tilpasninger og det viser seg at eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringa. Gjennom intervjuene kommer det fram at det er noe ulik praksis når det gjelder rutiner for tilmelding, jf. kapittel 3. Gjennom dokumentasjon i saken framgår det at elever som selv ber om å bli henvist til PPT for sakkyndig vurdering/vurdering av behov for spesialundervisning, ikke alltid blir det. Noen av de intervjuede svarer *nei*, med bakgrunn i at tiltak må prøves i forkant. Andre svarer *ja*.

Før skolen henviser en elev til PPT skal det innhentes samtykke fra eleven. Fylkesmannen har fått tilsendt to skjemaer: *Henvisningsskjema for kontakt med PPT* og *Samtykkeerklæring ved henvisning til PPT*. På henvisningsskjemaet signerer eleven selv. På samtykkeerklæringen gir eleven samtykke til henvisning. I begge skjemaene kan det krysses av for at PPT kan innhente informasjon fra andre instanser.

I forkant av enkeltvedtak skal skolen innhente samtykke. Skolen har ikke praksis for å innhente eksplisitt samtykke før de fatter vedtak om spesialundervisning. Elevene samtykker imidlertid ved henvisning til PPT og utarbeiding av sakkyndig vurdering. I tillegg er eleven delaktig underveis i prosessen med å utarbeide sakkyndig vurdering. Når sakkyndig vurdering er ferdigstilt blir innholdet i denne gjort kjent for elev og foresatte i eget møte. Her deltar også representanter fra skolen.

Av dokumentasjon i saken kommer det fram at skolen alltid fatter vedtak når PPT anbefaler spesialundervisning. I egenvurderingen framgår det at skolen *ikke* fatter enkeltvedtak dersom PPT ikke tilrår spesialundervisning i sakkyndig vurdering. Skolen opplyser at de i slike tilfeller følger eleven tett opp, og iverksetter tiltak innenfor den ordinære opplæringa. Gjennom intervjuene kommer det også fram at skolen ikke fatter vedtak dersom sakkyndig vurdering ikke oppgir timetall. Det er ikke praksis å be PPT om presisering når sakkyndig vurdering er uklar.

Skolens representanter opplyser at skolen fatter vedtak om spesialundervisning så snart som mulig etter sakkyndig vurdering. Saksbehandlingstiden varierer fra to og en halv måned til fire måneder i de dokumentene vi har undersøkt i tilsynet - med unntak av ett, hvor det ikke er gjort vedtak om spesialundervisning før ett år og syv måneder etter utarbeidet sakkyndig vurdering. I denne saken ble det gjort vedtak om spesialundervisning etter at Fylkesmannen hadde gitt eleven avslag på fritak fra vurdering med karakter i fremmedspråk.

Vedtakene inneholder opplysninger om varighet; de er uten unntak skrevet for et år av gangen.

Skolen bruker Nordland fylkeskommune sin felles mal for enkeltvedtak om spesialundervisning. Overskriften i samtlige vedtak er *Enkeltvedtak om spesialundervisning*. Enkeltvedtakene er bygd opp av tabeller. Tilrådingen fra PPT kommer fram i en tabell, innvilgelse av spesialundervisning i den neste. Det er ikke alltid sammenheng mellom tilrådingen slik den er gjengitt i enkeltvedtaket og tabellen for innvilgelse. Når vedtak ikke samsvarer med tilrådingen i sakkyndig vurdering, skal vedtaket vise og begrunne hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Malen har en tabell for å fylle inn avvik fra sakkyndig vurdering. I to av vedtakene vi har mottatt er tabellen for avvik fylt ut.

Videre er det en tabell for tiltak som skal sikre tilfredsstillende utbytte av opplæringen i fagene der det er gitt avslag om spesialundervisning. I to av vedtakene er tabellen fylt ut. De fagene det gis avslag på her, er ikke nevnt i tabellen med tilråding fra PPT.

I tabellen for innvilgelse er det rubrikker for fag/emner, mål og innhold, omfang, organisering og vurdering. Gjennomgang av dokumentene viser at det i varierende grad kommer fram hvilke fag det skal gis spesialundervisning i. Det innvilges i stor grad allmennpedagogiske tiltak som ikke nødvendigvis er knyttet til spesialundervisning og enkeltfag: opplæring i kompenseringer, hjelpemidler, hjelp til planlegging og refleksjon, tilrettelegging på prøver og eksamener. I tillegg kommer fritak fra vurdering i sidemål og fremmedspråk fram av enkeltvedtakene.

Bruk av eneundervisning begrunnes ikke i enkeltvedtakene, og omfanget framgår heller ikke tydelig. I de fleste vedtakene kommer det fram ulike steder i teksten at opplæringen skal gis av pedagog, faglærer eller kontaktlærer.

Alle vedtakene viser kort til lovhjemmelen: *Skolen har behandlet din søknad om spesialundervisning i tråd med § 5-1 i opplæringsloven*. Ut over dette er det ingen redegjørelse for det rettslige grunnlaget. Vedtaket viser ikke hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn, det vil si hvilke vansker eleven har eller hvorfor det ordinære opplæringstilbudet ikke er tilstrekkelig, utover å henvise til sakkyndig vurdering i sin helhet. Ingen av vedtakene har med redegjørelse for hvorfor eleven ikke har utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.

De tilsendte enkeltvedtakene gir informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage. Det framgår ikke tydelig av vedtaket at eleven har rett til å se sakens dokumenter. Vedtakene inneholder informasjon om hvor i regelverket eleven kan finne retten til å se sakens dokumenter.

## 4.2 Fylkesmannens vurderinger

Opplæringsloven stiller krav om at skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før det blir gjort sakkyndig vurdering. Plikten til å prøve ut tiltak gjelder ikke i de tilfellene hvor det er klart at elevens behov ikke kan løses innenfor rammene av ordinær opplæring.

Vi vurderer det som positivt at skolen gjør omfattende tilpasninger og tilrettelegginger i form av allmennpedagogiske tiltak som opplæring i studieteknikk og bruk av hjelpemidler, ekstra tid på prøver og hjemmeoppgaver, opplesing av oppgaver og ekstra forklaring, mulighet for å svare muntlig, enklere oppgaver, styrking med tolærersystem og tilbud om ekstraundervisning i tillegg til ordinært timetall. Det kan bidra til at behovet for spesialundervisning reduseres.

Vi ser i dokumentene tilknyttet to av elevene i tilsynet at det har vært gjort omfattende tilpasninger over tid uten at det er gjort vedtak om spesialundervisning. Begge disse elevene har søkt fritak for vurdering med karakter i fremmedspråk, det vil si at de har svært store utfordringer i faget. I en av sakene uttaler faglærer tidlig på høsten 2017 at elevens vansker kommer inn under opplæringsloven § 5-1, uten at det er gjort vedtak om spesialundervisning. Det er uklart for oss om eleven da ble henvist PPT for vurdering av behov for spesialundervisning. Vedtak om spesialundervisning er ikke gjort før i mai 2018. For den andre eleven er vedtak først gjort tidlig i juni 2018, selv om sakkyndig vurdering ble gjort i oktober 2016. Vi forstår det slik at begge elevene har hatt ekstraundervisning i fremmedspråk, altså timer i tillegg til ordinært timetall.

Elever med spesialundervisning skal ha samme timetall som de øvrige elevene. De har kanskje også behov for en alternativ vei for å nå kompetansemålene. Ved å henvise til PPT får skolen inn en uhildet tredjeperson for å vurdere om opplæringa eleven(e) får er tilpasset de vanskene vedkommende har. Etter samtale med elevene er vårt inntrykk at ekstraundervisningen som blir gitt er *mer av det samme, men i mindre gruppe*, heller enn alternativ tilnærming. Det betyr ikke at opplæringa er dårlig, men for elever som trenger alternativ tilnærming til lærestoffet er kanskje ikke dette riktig løsning. Vi stiller spørsmål ved om disse elevene heller burde hatt spesialundervisning i faget, heller enn ekstraundervisningen som er gitt.

I intervjuene ble det uttalt at skoleeier har gitt uttrykk for at spesialundervisning kun skal brukes i de tilfellene hvor det er absolutt nødvendig. Vi stiller spørsmål ved om en slik føring bidrar til at noen elever ikke får vurdert – og i verste fall ikke oppfylt – sin individuelle rett til spesialundervisning. I sluttmøte den 09.11.2018 informerte skoleeier om at det ikke er gitt slike føringer, og at fylkeskommunen bruker betydelige ressurser på spesialundervisning. Vi registrerer at det ikke er samsvar mellom hva som er kommunisert og hva som er oppfattet ute i skolen.

Vår vurdering er at skolen ivaretar kravet om at eleven skal samtykke til henvisning til PPT. Samtykke gjøres på eget skjema og i tillegg signerer eleven på henvisningsskjemaet. Både i henvisningsskjema og i samtykkeskjemaet er det avkrysningsmuligheter hvor eleven kan gi samtykke til at PPT kan innhente informasjon fra andre etater. Fylkesmannen vil bemerke at eleven må gjøres kjent med at samtykke til innhenting av opplysninger når som helst kan trekkes tilbake, jf. retningslinjer fra Datatilsynet.

Eleven og foreldrene skal få uttale seg om den sakkyndige vurderingen. Eleven er delaktig i prosessen med utarbeiding av sakkyndig vurdering, og blir i oppsummeringsmøtet gjort kjent med PPT sin tilråding. Vår vurdering er at skolen oppfyller regelverkets krav hva angår elevmedvirkning og retten til å uttale seg.

Det skal også innhentes samtykke før enkeltvedtak om spesialundervisning fattes. Skolen har ikke praksis for eksplisitt å innhente slikt samtykke. Fylkesmannen vurderer imidlertid at arbeidet som gjøres i forkant av sakkyndig vurdering tilsier at eleven implisitt samtykker til vedtak om spesialundervisning.

Skolen fatter enkeltvedtak når PPT anbefaler spesialundervisning, men ikke når PPT ikke tilrår det. Vi gjør oppmerksom på at det *alltid* skal fattes vedtak når det foreligger sakkyndig vurdering – enten som innvilgelse, delvis innvilgelse eller som avslag. Dette gjelder også når PPT ikke tilrår spesialundervisning. Ved ikke å fatte vedtak om spesialundervisning fjerner man i praksis klageadgangen for elevene.

I de dokumentene vi har fått tilsendt varierer saksbehandlingstiden fra to og en halv måned til fire måneder, samt ett tilfelle hvor det ikke er gjort vedtak før ett år og syv måneder etter at PPT har skrevet sin sakkyndige vurdering. Vi legger til grunn at det siste er et unntakstilfelle. Vår vurdering er at skolen fatter vedtak innen rimelig tid.

Enkeltvedtak om spesialundervisning skal være så klart og tydelig at det ikke er tvil om hvilket opplæringstilbud eleven skal få. Det må komme fram hvilke fag det skal være spesialundervisning i, samlet timetall og fordeling av timer på fag. Gjennomgangen av de tilsendte enkeltvedtakene viser at det i varierende grad er tydelig hvilke fag det skal gis spesialundervisning i og hvordan den eventuelt skal gjennomføres. Samlet timetall fremgår av vedtakene. Vår vurdering er at vedtakene ikke er tydelig nok når det gjelder innholdet i spesialundervisningen.

Organisering kommer fram i en egen tabell i vedtakene. I de vedtakene hvor det framgår at det skal brukes eneundervisning, er ikke omfanget av dette presisert. Det blir heller ikke begrunnet. Det er uklart for Fylkesmannen om eneundervisningen og/eller gruppeundervisning skal gjennomføres som frivillig ekstraundervisning eller om det er å betrakte som spesialundervisning.

Enkeltvedtak om spesialundervisning skal vise om det skal være avvik fra kompetansemålene i LK06. Nordland fylkeskommunes mal for enkeltvedtak om spesialundervisning har en egen tabell for *vurdering* hvor avvik fra kompetansemål kan fylles inn. Vi har i dette tilsynet kun bedt om innsyn i dokumenter hvor elevene har studiekompetanse som mål, og følgelig skal nå kompetansemålene i alle fag. Vi har derfor ikke grunnlag for å si om skolens vedtak beskriver avvik for de elevene hvor dette kan være aktuelt. Vi ser imidlertid at vedtaksmalen er klargjort for utfylling av avvik fra kompetansemål for elever det er aktuelt for.

Også kompetansen til den som skal gjennomføre spesialundervisning skal komme fram av vedtaket. Det er ikke en egen tabell for dette, men beskrivelse av kompetanse framgår imidlertid ulike steder i teksten. Vår vurdering er at dette er innenfor lovens minstekrav.

Enkeltvedtakene har en egen tabell for å beskrive avvik mellom vedtak og sakkyndig vurdering. Måten avvik fra sakkyndig vurdering beskrives i de vedtakene vi har mottatt, er uryddig. En forklarende tekst ville avhjulpet problemet, slik at det blir tydelig for elev og foresatte hva avviket består i og begrunnelse for dette.

I malen er det også en rubrikk for å beskrive tiltak som skal sikre tilfredsstillende utbytte av opplæringen *der det er gitt avslag om spesialundervisning*. Her beskrives primært styrking av klassen med tolærerordning. I to av vedtakene hvor det er gitt delvis avslag om spesialundervisning, med begrunnelse styrking med tolærersystem, er det likevel laget IOP i fagene. For Fylkesmannen blir det uklart om spesialundervisning er innvilget eller avslått, siden IOP er forbeholdt elever med vedtak om spesialundervisning.

Selv med sakkyndig vurdering for hånden er det vanskelig å tolke enkeltvedtaket og dets beskrivelse av innholdet i spesialundervisningen. I tilsynet kommer det fram at veileder for spesialundervisning ikke er kjent. I tilbakemelding fra skolen på foreløpig rapport kommer det fram at veilederen ligger til grunn for de rutinene skolen har i arbeidet rundt spesialundervisningen. Slik vedtakene framstår, vurderer Fylkesmannen at vedtakskompetansen ikke er god nok. Vi ber skoleeier sikre at det er tilstrekkelig kompetanse i skoleledelsen slik at elevenes rettssikkerhet ivaretas.

Enkeltvedtaket skal vise hvilke lovbestemmelser avgjørelsen bygger på. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på. Vår vurdering er at henvisningen til § 5-1 i Nordland fylkeskommunes mal er knapp, men innenfor lovens minstekrav.

Enkeltvedtakene vi er forelagt henviser til sakkyndig vurdering generelt. Faktiske forhold utover dette framgår ikke, eksempelvis hvilke vansker eleven har eller andre grunner til at det ordinære opplæringstilbudet ikke er tilstrekkelig. Når det gjelder de faktiske forhold er det tilstrekkelig å vise til sakkyndig vurdering. Dette forutsetter at sakkyndig vurdering er klar og tydelig.

Enkeltvedtakene skal vise hvilke hovedhensyn som er lagt til grunn for vedtaket. Vi kan ikke se at de kommer frem av vedtakene. Det kan henvises til sakkyndig vurdering, men da må det gjøres en konkret henvisning til punkter eller avsnitt i vurderinga, men ikke til den sakkyndige vurderinga som helhet.

I de tilsendte enkeltvedtakene framgår informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage. Vedtaket viser til regelverket for å se dokumenter i saken. Vi oppfordrer fylkeskommunen å vurdere om en tydeligere beskrivelse av retten til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter vil gi bedre brukervennlighet, jf. [maler fra Udir](#).

### 4.3 Fylkesmannens konklusjon

Narvik videregående skole avd. Frydenlund

- innhenter samtykke fra eleven eller foreldrene før skolen henviser eleven til PPT
- henviser elevene til PPT uten ugrunnet opphold
- lar elev og foreldre få uttale seg om den sakkyndige vurderingen
- innhenter samtykke før det fattes vedtak om spesialundervisning
- fatter vedtak uten ugrunnet opphold
- fatter enkeltvedtak som inneholder opplysninger om varighet
- fatter enkeltvedtak som viser til hvilke lovbestemmelser avgjørelsen bygger på og som inneholder informasjon om klageadgang og retten til å se saksdokumentene

Skolen fatter ikke enkeltvedtak om spesialundervisning

- der PPT i sin sakkyndige vurdering ikke tilrår spesialundervisning
- som viser hvilke hovedhensyn som er lagt til grunn for vedtaket
- som klart og tydelig inneholder opplysninger om spesialundervisningen (hvilke fag det skal omfattes og begrunnelse for eneundervisning)
- som begrunner eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering, og som viser hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen

## 5. Skoleeiers forsvarlige system

Etter opplæringsloven § 13-10 andre ledd skal skoleeier ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven med forskrift blir oppfylt. Skoleeier står fritt til å utforme sitt eget system på bakgrunn av lokale forhold, egne risikovurderinger og skoleeiers og skolens organisering. Det er ikke lagt føringer for hvordan systemet skal være utover et krav om at systemet for vurdering og resultatoppfølging skal være forsvarlig.

At et system er forsvarlig forutsetter jevnlig oppfølging av resultater og en vurdering av om lovverket blir fulgt. Skoleeier må ha rutiner for regelmessig kommunikasjon og samarbeid mellom skoleeiers administrasjon og underliggende virksomheter. Videre må systemet være egnet til å avdekke forhold som er i strid med lov og forskrift, og det må sikre at det blir satt i gang adekvate tiltak der det er nødvendig.

Skoleeier må også sørge for at det er tilstrekkelig kompetanse i alle relevante ledd av virksomheten for å kunne vurdere data og situasjoner opp mot lovkravene.

### 5.1 Våre undersøkelser

Fylkeskommunens forsvarlige system er beskrevet gjennom flere rutiner, der tilstandsrapporten er en av flere informasjonskilder som benyttes i kvalitetssikringssystemet. Denne blir behandlet av fylkestinget hvert år i januar/februar. Tilstandsrapporten er en del av fylkeskommunens helhetlige kvalitetsvurderingssystem og skal bidra til at skoleeier får et bredt kunnskapsgrunnlag på fylkesnivå. Denne årlige vurderingen skal danne grunnlag for nødvendige endringer og prioriteringer for å nå de vedtatte målene. Tilstandsrapporten er tema i dialogen mellom skoleeier og skolene, der det legges vekt på at de enkelte skolene skal ha egne målsettinger og reflektere over egne resultat på skolenivå, avdelingsnivå og klassenivå. Den er et supplement til tall som skoler og skoleeier kan hente ut fra sitt skoleadministrative system, *Hjernen og Hjertet*.

Det framkommer av tilstandsrapporten for 2017 at skoleeier har kunnskap om regelverket for *Individuell vurdering i grunnskole og i videregående opplæring og Vurdering for læring*. Fylkeskommunen skriver i rapporten at det er behov for forbedringer. Skolen har utarbeidet en rutine – *Rektors sikring og oppfølging av vurderingsarbeid*. Denne inneholder både formålet med vurderingsarbeidet, samt krav til lærerne. I rapport etter utdanningssjefens skolebesøk ved Narvik videregående skole 19.04.2018, går det fram at ett av skolens satsingsområder er *Vurdering for læring*.

Fylkeskommunen har tatt i bruk et nytt elektronisk analyseverktøy, *Hjernen og hjertet*, en IT-plattform som bygger på pedagogisk kunnskap og forskning om god praksis for



skoleutvikling. Dette er et ledelsesverktøy hvor skole og skoleeier kan ta ut relevante data på mange områder for å kunne drive kunnskapsbasert skoleutvikling ved den enkelte skole. Rapporter og tall herfra tas opp i rektormøter, regionale ledermøter, i resultatoppfølgingen ved den enkelte skole og i utdanningssjefens *Kvalitetsdialog*.

Nordland fylkeskommune fikk i perioden 2015-2017 oppfølging av Utdanningsdirektoratets veilederkorps. Overordnet mål for skoleeier i dette arbeidet var økt læringsutbytte for elevene for å bidra til at flere elever gjennomfører videregående skole. Fylkeskommunen jobbet da med å øke egen og skolenes analysekompetanse omkring tiltak og resultater. Etter endt oppfølging fra veilederkorpset har skoleeier fortsatt sitt utviklingsarbeid etter samme metodikk. På tilsynstidspunktet var og er fylkeskommunen i gang med revideringer av sine rutiner. Disse rutineene skal sikre riktig og god praksis ved alle de videregående skolene i Nordland.

Fylkeskommunen har kvalitetsoppfølging av skolene tre ganger hvert år, *resultatoppfølging*. Fylkesutdanningssjefen og assisterende fylkesutdanningssjef har fordelt skolene seg imellom og har faste skoler de følger opp. Til grunn for besøkene, ligger resultater både fra tilstandsrapporten og fra skoleeiers IT-plattform - *Hjernen* og *Hjertet* - samt resultater fra elevundersøkelsen. Skoleeier drøfter med ledelsen på klassenivå og vurderer om det er eventuelle klasser som skiller seg ut for videre oppfølging. Andre tema har vært halvårsvurdering og spesialundervisning. På disse besøkene må skolen redegjøre for elever uten tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og for hva skolen har iverksatt av tiltak.

Fylkeskommunen gjennomfører annet hvert år det de kaller *Kvalitetsdialogen* - en dialog mellom skoleeier ved fylkesutdanningssjefen og den enkelte skole. Hensikten er å sikre god kvalitet i arbeidet på skolene. Dialogen beskrives som en form for revisjonstilsyn, der resultatoppnåelse ut fra skolens mål er tema. Enkeltområder valgt fra Elevundersøkelsen kan også være tema. Etter hvert besøk skrives det rapport som blir fulgt opp ved neste dialogmøte.

Skoleeier har rektorsamlinger for alle skolene fem ganger i året og Skype-møter ved behov. I tillegg gjennomføres det regionale ledersamlinger. På disse møtene tas det opp temaer som er av betydning for flere. Blant annet gjennomgang av rutiner som skolene skal følge.

Nordland fylkeskommune gjennomfører egne møter med PP-tjenesten samt rådgivere og spesialpedagoger i skolene. I dette arbeidet har det blant annet blitt utarbeidet en mal for vedtak om spesialundervisning. Malen forutsettes brukt av alle skolene. Skoleeier tar stikkprøver for å sikre kvaliteten på enkeltvedtakene.

Vi har under tilsynet mottatt maler og rutinebeskrivelser innenfor temaene vi har hatt tilsyn på. Rutineene utarbeides av administrasjonen i fylkeskommunen, og blir tatt opp i rektormøter og sendt elektronisk til skolene. Rektor ved hver skole har ansvar for at rutiner og informasjon blir viderefremmet til de ansatte. Dette blir blant annet gjort ved oppstarten av et skoleår og/eller på planleggingsdager.

## 5.2 Fylkesmannens vurderinger

Gjennom dokumentasjon, intervjuer og samtaler, vurderer vi at skoleeier og skolen er kjent med hva som ligger i kravet til undervisningsvurdering. Det framkommer imidlertid både av intervju og samtaler at praksis er noe forskjellig, og at kvaliteten på undervisningsvurderingen



varierer. Fylkeskommunen skriver også i tilstandsrapporten at det er behov for forbedringer når det gjelder temaet *Vurdering for læring*. Rutinebeskrivelsen *Rektors sikring og oppfølging av vurderingsarbeidet* ansvarliggjør rektor og vil kunne sikre at vurderingsarbeidet utføres etter lovkravene.

Individuell vurdering i grunnskolen og videregående skole har som formål å fremme læring underveis i opplæringen. Fylkesmannen vurderer det som positivt at fylkeskommunen prioriterer dette temaet. En vesentlig del av vurderingsarbeidet omhandler også underveisvurdering. Underveisvurderingen skal blant annet brukes som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning. Det er en svakhet at dette ikke omtales i *Rektors sikring og oppfølging*. PPT sine krav til skolens arbeid i fasen før førtilmelding ivaretar mange av kravene til underveisvurdering. Skolen vurderer elevenes utbytte av den ordinære opplæringen og også ulike arbeidsmetoder for å sikre elevene utbytte innenfor den ordinære opplæringen. Når det gjelder skolens praksis rundt evaluering av egne vurderingsmåter som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning, framsto dette for Fylkesmannen som mer ukjent for personalet.

Det kom fram under tilsynet at skolen benytter læreres resttid for å fylle en 100 % stilling til styrkingstiltak. Det kan være tilbud om ekstraundervisning utenom ordinær undervisning eller til styrking med tolærersystem i klasser. Det er ingenting i veien for at skolene gjør pedagogiske valg innenfor den ordinære opplæringen, men skolen må vurdere elevens beste når den iverksetter tilpasningen. Ekstra timer i tillegg til obligatoriske timer, vil ikke nødvendigvis være til det beste for alle elever med spesielle behov. Det må også vurderes om tolærersystem gir bedre utbytte for de elevene som har utfordringer. Dersom tilpasningen ikke er tilstrekkelig, bærer preg av mer av det samme eller bærer preg av spesialundervisning, må skolen vurdere elevens behov og utbytte av tiltakene. Vi kan ikke se av dokumentasjonen om eller hvordan fylkeskommunen følger opp skolene på dette området.

Vi har ikke grunnlag for å si at alle elever med behov for ekstra støtte i fag ikke har utbytte av ekstraundervisningen som skolen tilbyr. Skolen må lytte til elevene som får slik ekstraundervisning og sammen med elevene vurdere om dette er den hjelpen de har behov for. Uttalelser fra personalet ved Narvik videregående skole avd. Frydenlund ga Fylkesmannen en forståelse av at fylkeskommunen forventer at antall elever med spesialundervisning skal være så lav som mulig. Dersom praksis er å gi ekstraundervisning og bruke tolærersystem framfor å vurdere spesialundervisning, vurderer Fylkesmannen det til at elever vil kunne risikere ikke å få oppfylt sine rettigheter. Det er bekymringsfullt om elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringa, ikke får det opplæringstilbudet de har krav på, hvis det ordinære tilbudet ikke er tilstrekkelig.

Skoleadministrasjonen i fylkeskommunen utarbeider rutiner på mange områder som skal sikre at den enkelte skole følger regelverket. Rektor forteller at skoleeier etterspør og stiller krav der det er avdekket mangler. Både skoleeier og rektor så utfordringer med å få informasjon og rutinebeskrivelser ut til alle involverte. Under tilsynet kom det fram at de ansatte ikke nødvendigvis var kjent med de skriftlige rutinene, men de bekreftet at de var kjent med innholdet i dem og kravene til praksis. Vi merket oss likevel at praksis var ulik, og at personalet ikke hadde en omforent forståelse av rutinene. Det gjelder blant annet krav til innhold i fagsamtaler og praksis for å vurdere og melde fra ved bekymring om elevenes utbytte av den ordinære opplæringen.

I utformingen av enkeltvedtak om spesialundervisning benytter skolen fylkeskommunens maler. Maler er ofte gode og nyttige hjelpemidler for å sikre riktig saksbehandling. En fare ved maler er at de kan bli brukt feil dersom de ikke tilpasses den enkelte sak. Vi vil understreke at flere av vedtakene framstår som uklare for oss. Det gjelder både hvilke fag og fagområder elever får spesialundervisning i, samt at to av vedtakene inneholder både innvilgelse og avslag på spesialundervisning i ett og samme vedtak. Under intervjuene kom det fram at ledelsen ikke var kjent med Utdanningsdirektoratets [Veilederen](#) [Spesialundervisning](#), og at de ansvarlige for spesialundervisningen kunne ønske mer kompetanse på området. Dersom de ansatte ikke har tilstrekkelig kunnskap om og forståelse av regelverket, eller mangler kompetanse i å anvende dette, er ikke gode maler og rutinebeskrivelser nok for å sikre at praksis er i tråd med lov og forskrift.

Vi vurderer at skoleeier har informasjon og kunnskap om skolens praksis, men vi er usikre på om fylkeskommunen kan ha gitt Narvik videregående skole føringer som bidrar til uriktig regleverksetterlevelse.

Fylkesmannen vurderer Nordland fylkeskommune som en aktiv skoleeier med fokus på kvalitet og som opptatt av å sikre riktig regleverksetterlevelse ute i skolene. Gjennom sin oppfølging av skoleledere, skoler og PPT, har fylkeskommunen gode systemer for å avdekke eventuelle mangler eller feil ved skolene. Fylkeskommunen har tett dialog med skolene, jevnlig møter, stiller krav og følger opp etter at det er avdekket mangler. Vi vurderer det til at skoleeiers administrasjon har god kunnskap om regelverket, men at det kan være behov for en oppfølging med støtte og veiledning for Narvik videregående skole avd. Frydenlund. Videre er vi kjent med at fylkeskommunen i tilsynsperioden er i gang med revidering av sine rutiner. Selv om tilsynet har avdekket praksis i strid med regelverket ved Narvik videregående skole avd. Frydenlund, på tilsynsområdet, har vi ikke grunnlag for å si at skoleeiers system som helhet ikke er forsvarlig.

### **5.3 Fylkesmannens konklusjon**

Nordland fylkeskommune skaffer seg informasjon om tema underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Nordland fylkeskommune har ikke innhentet tilstrekkelig informasjon for å vurdere og følge opp skolens praksis på tilsynsområdet spesialundervisning, og må sørge for endringer der vi har avdekket at praksis bryter med regelverket.

## **6. Varsel om pålegg om retting**

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.

Hvis dere ikke har rettet regelverksbruddene før 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:

## 6.1 Spesialundervisning (kap.4)

### Fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning

*Nordland fylkeskommune, Narvik videregående skole må fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4.*

Fylkeskommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- a) alltid fatter vedtak etter at PPT har gjort en sakkyndig vurdering

### Oppfylle kravene til enkeltvedtak

*Nordland fylkeskommune, Narvik videregående skole må sørge for at saksbehandlingen ved enkeltvedtak som gjelder spesialundervisning, oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27.*

Fylkeskommunen må i den forbindelse se til at skolen fatter enkeltvedtak som:

- b) inneholder tydelige opplysninger om spesialundervisningen, jf. kap. 4.
- c) viser og begrunner hvorfor elevene kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen når vedtaket ikke er i samsvar med sakkyndig vurdering

## 6.2 Skoleeiers forsvarlige system (kap.5)

*Nordland fylkeskommune må sørge for å ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at skolene oppfyller plikten til å vurdere om elever trenger spesialundervisning og fatte vedtak som er i tråd med regelverket, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd.*

Nordland fylkeskommune må i den forbindelse se til at Narvik videregående skole avd. Frydenlund

- a) har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse om regelverket for spesialundervisning
- b) endrer praksis i utformingen av sine enkeltvedtak om spesialundervisning

## 7. Frist for å rette

Innen fristen må dere sende oss en erklæring om at forholdene er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddene er rettet. **Frist for retting er 15.03.2019.**

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

Gunn Skjerve

Sissel Movik

Gunn Elisabeth Johannessen

## Vedlegg 1: Liste over dokumentasjon

- Skolens og fylkeskommunens egenrevisninger i RefLex: rektor, rådgiver, tre lærere og rådgiver hos NFK.
- Understøttende dokumenter:
  - Årshjul for pedagogisk arbeid, Narvik videregående skole
  - SOSIAL- OG SPESIALPEDAGOGISKE TJENESTER. S-teamrutiner (NFK)
  - Utarbeide fremdriftsplan i fag (rutinebeskrivelse - NFK)
  - Mistanke om ikke tilfredsstillende utbytte (rutinebeskrivelse - NFK)
  - Møtereferat klassemøte – mal, NFK
  - Undervisningsvurdering i fag (rutinebeskrivelse - NFK)
  - Sikre at opplæringen er i samsvar med kompetansemålene i læreplan (rutinebeskrivelse - NFK)
  - Årshjul rådgiverplan 2018/2019, Narvik videregående skole
  - Handlingshjul skole – PPT
  - Henvisningsskjema for kontakt med PPT for videregående opplæring – mal, NFK
  - Pedagogisk rapport (videregående skole) – mal, PPT Ofoten
  - Samtykkeerklæring for henvisning til PPT – mal, NFK
  - Sjekkliste for kontaktlærere, Narvik videregående skole
  - Enkeltvedtak om spesialundervisning – mal, NFK
  - RAPPORT – Utdanningssjefens skolebesøk 19. april 2018 – Narvik videregående skole
  - Disposisjon for dialogmøte NFK-skolene
  - Utarbeide enkeltvedtak om spesialundervisning (rutinebeskrivelse - NFK)
  - Resultatoppfølging på skolene – notat
  - Rektors sikring og oppfølging av vurderingsarbeid (rutinebeskrivelse - NFK)
- Eksempler på sakkyndig vurdering – enkeltvedtak – IOP (individuell opplæringsplan) for seks elever. Notat vedr. dokumenter til SPU tilsyn september 2018 (jf.eksemplene).
- Fra stedlig tilsyn:
  - Intervjuer av rektor/studierektor, SU-ansvarlige og lærere.
  - Samtale med tre elever med vedtak om spesialundervisning
  - Samtale med PPT-rådgiver
  - Heftene «Skolestart 2018 – studiested Frydenlund» og «Nytilsatt i Narvik videregående skole».
  - Utskrift av presentasjon «Status etter 1.halvår (8.februar 2018)»
- Ettersendt dokumentasjon (dokumenter vi ba om i stedlig tilsyn):
  - Eksempel på sakkyndig vurdering – enkeltvedtak – IOP for elev.
- Intervju med skoleeier 03.10.2018
  - Mistanke om ikke tilfredsstillende utbytte (rutinebeskrivelse - NFK) – samme som over
- Ettersendte svar i e-poster fra rektor og skoleeier.
- Tilbakemelding fra Narvik videregående skole avd. Frydenlund på foreløpig rapport
- Tilbakemelding og dokumentasjon fra NFK etter sluttmøtet

## **Vedlegg 2: Rettslige krav**

De rettslige kravene for tilsynet viser til hvilke bestemmelser kravene er knyttet til i forvaltningsloven og opplæringsloven med forskrifter. Det er med utgangspunkt i disse kravene vi har gjort våre vurderinger. I arbeidet med retting av eventuelle pålegg, gis det viktig informasjon i det følgende om hva kommunen må gjøre for å dekke lovkravet.

### **Til kapittel 3: Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning**

**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 underveisvurderingen, 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. Basert på vurderingen må skolen eventuelt gjennomføre tiltak innenfor tilpasset opplæring.**

*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.*

## Til kapittel 4: Spesialundervisning

### Fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning

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

*Dere skal innhente samtykke fra elever over 15 år før dere kan henvide 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.*

#### **Skolen skal henvide elever til PPT så snart som mulig**

*Dere skal henvide 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 henvide eleven til PPT med en gang.*

#### **Eleven og foreldrene skal få uttale seg om den sakkyndige vurderingen**

*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.*

#### **Skolen skal innhente samtykke til å fatte vedtak om spesialundervisning**

*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.*

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



### **Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om varighet**

*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.*

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

*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.*

### **Vedtaket som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen skal vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen**

*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.*

### **Skolen skal fatte vedtak om spesialundervisning uten ugrunnet opphold**

*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.*

### **Vedtaket skal oppfylle kravene til enkeltvedtak i forvaltningsloven**

#### **Enkeltvedtaket skal vise hvilke lovbestemmelser avgjørelsen bygger på**

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



**Enkeltvedtaket skal vise hvilke faktiske forhold som er grunnlaget for vedtaket** Det må fremgå av enkeltvedtaket hvilke vansker eleven har eller eventuelt hvilke andre grunner det er til at det ordinære opplæringsstilbudet 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.

#### **Enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om klage**

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.

#### **Enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om retten til å se saksdokumentene**

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.

## **Til kapittel 5: Skoleeiers forsvarlige system på tilsynsområdet**

### **Skoleeier må skaffe seg informasjon om tema underveisvurdering som grunnlag for tilpassa opplæring og spesialundervisning**

Skoleeier må sørge for å ha oppdatert kunnskap om skolenes praksis slik at skoleeier kan gjøre vurderinger av om skolene oppfyller kravene i opplæringsloven med forskrifter. Informasjonen som blir innhentet, må være relevant og dekkende for kravene i regelverket på det området som skal vurderes.

### **Skoleeier må vurdere skolenes praksis opp mot regelverket**

Skoleeiere må bruke informasjonen de innhenter om skolenes praksis til å vurdere om den er i samsvar med opplæringsloven med forskrift på det området de ser på. Dette betyr at skoleeier må skaffe seg tilstrekkelig kompetanse slik at de vet hvilke krav regelverket stiller på ulike områder, og må ha en riktig forståelse av kravene. Dette betyr at skoleeier må skaffe seg tilstrekkelig regelverkskompetanse.

### **Skoleeier må sørge for varige endringer når praksis bryter med regelverket**

Skoleeier må sørge for endringer når skolenes praksis ikke er i samsvar med regelverket. Skoleeier må sette i verk tiltak for å endre skolenes praksis. Tiltakene må være egnet til å rette opp praksis. En årsak til brudd på regelverket kan være at rektorer og lærere ikke har tilstrekkelig kunnskap om regelverket. En annen årsak kan være at de mangler kompetanse i å anvende regelverket. Skoleeiers tiltak må da rette seg mot å øke kunnskapen eller kompetansen.

Videre må skoleeier følge opp at tiltakene faktisk fører til at skolene endrer praksis i samsvar med kravene i regelverket og at endringene blir varige. Dette betyr at skoleeier må hente inn informasjon om at eventuelle tiltak på skolenivå blir iverksatt, og at de virker i samsvar med intensjonen. Skoleeier må følge opp helt til skolenes praksis på det gjeldende området er blitt i samsvar med opplæringsloven med forskrifter.

## **Skoleeier må innhente tilstrekkelig informasjon ofte nok til å vurdere og følge opp praksis**

*Skoleeier må innhente nok informasjon til på en forsvarlig måte å kunne vurdere om skolens praksis er i samsvar med regelverket. Videre må skoleeier også innhente nok informasjon til å kunne følge opp at tiltakene har gitt reelle endringer. Hva som er tilstrekkelig informasjon, vil avhenge av hvilke funn skoleeier gjør i de ulike faser av informasjonsinnhenting. Dette krever at skoleeier har et minimum av informasjon fra alle områder som er regulert av regelverket. Dersom innhentet informasjon indikerer at praksis ikke er i samsvar med regelverket, må skoleeier skaffe seg mer informasjon for å få avklart dette.*

*Skoleeier må jevnlig innhente og vurdere informasjon om praksis. For å ha et effektivt system som er treffsikkert og innhenter tilstrekkelig informasjon ofte nok, må skoleeier foreta gode vurderinger av risiko. Områder der skoleeier tidligere har sett at det har vært brudd på regelverket, kan indikere høy risiko. Det samme gjelder områder der skoleeier har utarbeidet få retningslinjer for skolens praksis, eller har hatt få tiltak for å øke kompetansen i forståelse og bruk av regelverket. Skoleeier må også i sine vurderinger legge stor vekt på kontroll av områder der manglende etterlevelse av regelverket kan få store konsekvenser for elevene. Basert på slike avveininger av sannsynlighet og konsekvens må skoleeier ta stilling til hvor ofte og hvor omfattende skoleeier skal kontrollere skolens praksis på ulike områder. Dersom brudd på regelverket foregår over lang tid uten å bli avdekket og fulgt opp av skoleeier, vil ikke skoleeiers risikovurderinger og system være forsvarlig.*