



Fylkesmannen i Troms og Finnmark

*Romssa ja Finnmarkku fylkkamánni
Tromssan ja Finmarkun maaherra*

TILSYNSRAPPORT – VEDTAK

Spesialundervisning

- Fatte vedtak om spesialundervisning
- Skolens arbeid med å planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisning
- PPT – hjelpe skolen med å utvikle kompetanse og organisasjonen
- Skoleeiers forsvarlige system

Sammendrag

Fylkesmannen i Troms og Finnmark har ført tilsyn med Hammerfest kommune og Breilia skole. Temaet for tilsynet er arbeidet med spesialundervisning, både på skolenivå og skoleeiernivå. I denne rapporten presenterer vi våre endelige vurderinger og konklusjoner.

I tilsynet har vi undersøkt om Breilia skole oppfyller plikten til å fatte vedtak om spesialundervisning, samt planlegger, gjennomfører og følger opp spesialundervisning og om PPT hjelper skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen, jf. opplæringsloven kapittel 5.

Vi har også undersøkt om Hammerfest kommune som skoleeier har et forsvarlig system for å følge opp at skolen oppfyller sine plikter.

Kommunen har i sin tilbakemelding til foreløpig rapport redegjort for hvordan de har rettet på noen av de påpekte forholdene i tilsynet og at flere forbedringer er under arbeid. Disse tilbakemeldingene er drøftet og tatt med i vurderingen i endelig rapport.

Vi har avdekket 5 lovbrudd, med tilhørende 28 korreksjonspunkter.

På bakgrunn av kommunens uttalelser har vi gjort noen endringer i rapporten. Vi fatter nå vedtak med pålegg om retting. Kommunen har rettefrist til 19.10.2020

Fylkesmannen vil understreke at våre konklusjoner bygger på et konkret kildemateriale og tar bare utgangspunkt i status på det tidspunktet tilsynsrapporten er datert.

Innholdsfortegnelse

<u>1</u>	<u>Innledning</u>	4
1.1	<u>Kort om kommunen</u>	4
1.2	<u>Om gjennomføringen av tilsynet</u>	4
1.3	<u>Gangen i tilsynet</u>	5
<u>2</u>	<u>Fatte vedtak om spesialundervisning</u>	6
2.1	<u>Rettslige krav</u>	6
2.2	<u>Våre undersøkelser og vurderinger</u>	7
2.3	<u>Våre konklusjoner</u>	15
<u>3</u>	<u>Planlegging av spesialundervisning</u>	16
3.1	<u>Rettslige krav</u>	16
3.2	<u>Våre undersøkelser og vurderinger</u>	16
3.3	<u>Våre konklusjoner</u>	22
<u>4</u>	<u>Gjennomføre og følge opp spesialundervisning</u>	23
4.1	<u>Rettslige krav</u>	23
4.2	<u>Våre undersøkelser og vurderinger</u>	24
4.3	<u>Våre konklusjoner</u>	35
<u>5</u>	<u>PPT- hjelpe skolen med å utvikle kompetanse og organisasjonen</u>	36
5.1	<u>Rettslige krav</u>	36
5.2	<u>Våre undersøkelser og vurderinger</u>	37
5.3	<u>Våre konklusjoner</u>	38
<u>6</u>	<u>Skoleeiers forsvarlige system</u>	39
6.1	<u>Rettslig krav</u>	39
6.2	<u>Våre undersøkelser og vurderinger</u>	39
6.3	<u>Vår konklusjon</u>	42
<u>7</u>	<u>Våre reaksjoner</u>	43
7.1	<u>Pålegg om retting</u>	43
7.2	<u>Oppfølging av påleggene</u>	45
<u>8</u>	<u>Dere har rett til å klage</u>	45

Vedlegg: Liste over dokumentasjon

Innledning

Vi fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Dersom Hammerfest kommune og Breilia skole ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting.

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/tilsyn/.

Kort om kommunen

Hammerfest er en kyst- og øykommune på vestkysten av Finnmark, nord i Troms og Finnmark fylke. Byen Hammerfest ligger på Kvaløya og er en av de nordligste byene i Troms og Finnmark.

I Hammerfest kommune er det i alt 10 skoler, med til sammen 1208¹ elever, av disse har 87 elever enkeltvedtak om spesialundervisning.

Breilia skole er en ungdomsskole med 277¹ elever hvor 21¹ elever har enkeltvedtak om spesialundervisning skoleåret 2019/2020. Skolen gir tilbud om opplæring på alternativ arena ved Båthuset og Basen for elever med enkeltvedtak om spesialundervisning.

Om gjennomføringen av tilsynet

Fylkesmannen i Troms og Finnmark åpnet tilsyn med Hammerfest kommune i brev av 18.12.19.

I tilsynet har vi undersøkt hvordan Hammerfest kommune følger opp regelverket tilknyttet spesialundervisning som fremkommer av opplæringsloven § 5.

Vi har kontrollert følgende undertemaer:

- Fatte vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd
- Skolens planlegging av spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5
- Skolens gjennomføring og oppfølging av spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1, 5-5, og 10-2.
- PPT skal hjelpe skolen med å utvikle kompetanse og organisasjonen, jf. Opplæringsloven § 5-6 andre ledd.
- Skoleeiers forsvarlige system for: Planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisning, jf. Opplæringsloven § 13-10

¹ Tall hentet fra GSI (Grunnskolen informasjonssystem) 02.04.20

Tilsynet er gjennomført ved at vi har innhentet og vurdert kommunens og skolens dokumentasjon og redegjørelser. I denne forbindelse har vi foretatt en gjennomgang av blant annet kommunens og skolens egenverdinger i RefLex, innsendte rutiner og eksempler på enkeltvedtak, sakkyndig vurdering og årsrapporter. Rapportens tilhørende vedlegg viser den komplette oversikt over dokumentasjonsgrunnlaget. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med skoleeier, skoleledelsen, PPT-leder, lærere, øvrige ansatte, foreldre og elever. Videre har vi innhentet informasjon fra våre egne systemer og offentlige registre samt informasjon fra skolens og kommunens nettside.

Det overordnede formålet med tilsynet er å bidra til at kommunen og skolen følger regelverket i praksis. Tilsynet skal fremme kunnskap om regelverket i kommunen og skolene, og bidra til å øke kommunens evne til å tolke og etterleve regelverket. Videre skal det bidra til å avdekke om elever får den hjelpen de har krav på i henhold til opplæringsloven. Vi har ikke sett på hvordan dere oppfyller andre krav i regelverket enn reglene om spesialundervisning.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport den 21.04.2020 der vi presenterte våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Dere har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 15.05.2020.

Gangen i tilsynet

1. Varsel datert 18.12.2019
2. Mottatt dokumentasjon 20.01.2020
3. Intervju og samtaler 11.02.2020
4. Foreløpig rapport 21.04.2020
5. Sluttmøte 08.05.2020
6. Endelig rapport 29.06.2020
7. Frist for å rette lovbrudd 19.10.2020

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Dere kan klage på enkeltvedtaket etter forvaltningslovens regler. Se mer om klagemuligheter nedenfor.

Tilsynsrapporten er et offentlig dokument. Vi publiserer våre tilsynsrapporter på Fylkesmannen i Troms og Finnmarks sin hjemmeside.

Fatte vedtak om spesialundervisning

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 fattet 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.

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.

På www.reflex.udir.no finner dere mer informasjon om kravene som gjelder ved vedtak om spesialundervisning.

Våre undersøkelser og vurderinger

I alle tilfeller hvor PP-tjenesten er bedt om å foreta en sakkyndig vurdering av om eleven har behov for spesialpedagogisk hjelp, skal saken avgjøres ved at det treffes et enkeltvedtak.

Fylkesmannen har mottatt 9 enkeltvedtak for elever med spesialundervisning, samt Hammerfest kommunes «*Rutiner for spesialpedagogisk hjelp i barnehage og spesialundervisning i skolen*».

2.2.1 Skolen innhenter samtykke fra elever over 15 år og foreldre til elever under 15 år, før skolen fattet vedtak om spesialundervisning

Fylkesmannen undersøker om elever over 15 år og foreldre til elever under 18 år, samtykker 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 Breilia skole i Hammerfest kommune 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.

Vi understreker at det ikke er formkrav til hvordan et samtykke skal innhentes og det er derfor tilstrekkelig at det innhentes muntlig samtykke i for eksempel møtet med PPT etter at sakkyndig vurdering er ferdig skrevet. I den grad det skulle være tvil om hvorvidt samtykke er gitt eller ikke, kan skolen med fordel ta inn en egen rubrikk for samtykke til at skolen treffer enkeltvedtak samtidig som den får samtykke til å henvise til PPT for sakkyndig vurdering. Et slikt samtykke vil alltid kunne trekkes tilbake fra de foresatte, for eksempel dersom de skulle bli av en annen oppfatning etter at sakkyndig vurdering foreligger.

Fylkesmannens vurdering

Det følger av opplæringsloven § 5-4 siste ledd at opplæringstilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med foreldre og elev, og at det skal legges stor vekt på deres syn. Fylkesmannen vil også vise til FNs barnekonvensjon artikkel 12 som gir alle barn en rett til å bli hørt i forhold som angår dem.

I Hammerfest kommunes rutinebeskrivelser side 9 opplyses det «*at foresatte må samtykke før det fattes enkeltvedtak om å iverksette spesialundervisning*».

Av ny dokumentasjon «*Forslag endringer i rutiner for spesialundervisning*» og «*Samtale med foresatte, bekymring om en elev trivsel, utvikling og læring*» mottatt 11.05.2020 fremkommer det at elever over 15 år eller foreldre til elever under 15 år skriver under

før saken henvises til PP-tjenesten. Skoleeier opplyser at skole og PPT innhenter muntlig samtykke før skolen fatter vedtak om spesialundervisning.

Fylkesmannen vurderer at skolen innhenter samtykke fra elever over 15 og foreldre til barn under 15 før skolen fatter vedtak, gjennom prosessen før henvisning til PPT, og i møte med PPT.

Lovkravet vurderes som oppfylt.

2.2.2 Skolen gir elevene og foreldrene mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen fatter enkeltvedtak

Fylkesmannen undersøker om skolen følger opplæringsloven § 5-4 siste ledd om at opplæringstilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med foreldre og elev, og at det skal legges stor vekt på deres syn. Fylkesmannen vil også vise til FNs barnekonvensjon artikkel 12 som gir alle barn en rett til å bli hørt i forhold som angår dem. Videre skal barnets beste være et grunnleggende hensyn i saker som gjelder barn, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3. For at skolen skal kunne vurdere hva som er best for barnet, er det nødvendig å undersøke hva som er barnets syn på saken. Vi peker også på at forvaltningsloven § 17 sier at en sak skal opplyses så godt som mulig før enkeltvedtak treffes.

Skoleeier har i sitt tilsvar av 11.05.2020 på den foreløpig tilsynsrapport uttalt at det står beskrevet i rutinene hos dem at det er PPT som gjennomgår den sakkyndige vurderingen. Vi har mottatt et vedtak datert 12.06.2020, fattet etter ny mal. Rektor har i nytt vedtak gjennomgått sakkyndig vurdering med foresatte og elev, for å innhente deres synspunkter.

Fylkesmannens vurdering

I de sakkyndige vurderingene vi har mottatt fremgår det at foreldre og elever får uttale seg i samtale med PPT, men vi kan ikke se i de sakkyndige vurderingene som tilhører dette tilsynet, at eleven har fått mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen. Det er ikke tilstrekkelig at foreldrene får anledning til å komme med uttalelser i samarbeidsmøte med PPT før sakkyndig vurdering er ferdig skrevet. Foreldrene og elevene skal få uttale seg til den sakkyndige vurderingen etter at denne er ferdig skrevet og før skolen treffer enkeltvedtak.

Elevens synspunkter er viktige å få frem når skolen skal ta stilling til hvilket opplæringstilbud eleven skal tilbys i form av spesialundervisning, særlig de deler som gjelder innhold og organisering av spesialundervisningen.

I intervju med foreldre fremkommer det at hverken foreldre eller elever har fått mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før det fattes enkeltvedtak. Foreldre informerer om at de har fått enkeltvedtaket tilsendt uten at de har fått uttale seg, før det ble fattet vedtak.

I «*Hammerfest kommunes rutiner for spesialpedagogisk hjelp i barnehage og spesialundervisning i skolen*» side 9 opplyses det «at PPT har plikt til å rådføre seg med elev og foresatte i arbeidet med å utforme tilbudet om spesialundervisning». Den sakkyndige vurderingen er ikke bindende, men en rådgivende uttalelse til den som skal fatte vedtak.

I Hammerfest kommunes reviderte «Mal for enkeltvedtak» og nytt enkeltvedtak av 12.06.2020 fremkommer det at skolen gir elever og foreldremulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen.

Vi finner etter dette sannsynliggjort at skolen lar elevene eller foreldre få uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før skolen treffer enkeltvedtak.

Lovkravet vurderes som oppfylt.

2.2.3 Skolen sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning

Fylkesmannen undersøker om skolen sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning, jf. forvaltningsloven § 17. Dette innebærer særlig at skolen må vurdere om den sakkyndige vurderingen gir tilstrekkelig grunnlag for å treffe vedtak i den enkelte saken.

I kommunens redegjørelse av 11.05.2020 skriver kommunen at elevene høres gjennom elevsamtaler og utviklingssamtaler med sin kontaktlærer som er grunnlag for de kartlegginger og observasjoner som skolen gjør i sin vurdering av elevens utbytte av opplæringen.

Fylkesmannens vurdering

Av dokumentasjonen ser vi at skolen legger sakkyndig vurdering og årsrapport til grunn for sine vedtak om spesialundervisning. Fylkesmannen har mottatt ett nytt enkeltvedtak fattet 12.06.2020, som viser og sannsynliggjør at skolen ved ny praksis lar elevene få uttale seg. Høring av eleven er en sentral del av utredningen av saken.

I dokumentasjonen vi har mottatt finner vi ikke at rektor sender saker tilbake til PPT dersom det er behov for mer spesifisering eller at sakkyndig vurdering er mangelfull. Ut fra de tilbakemeldinger skolen ga i intervju, finner vi at det er ikke sannsynliggjort at skolen innhenter ytterligere opplysninger fra PPT dersom den sakkyndige vurderingen fremstår som uklar på enkelte punkter.

De sakkyndige vurderingene kan generelt være grundige, men vi ser at ved flere av de innsendte sakkyndige vurderingene av 11.05.2020 at de ikke er presise nok i forhold til organisering av undervisningen, se punkt 2.2.8 i denne rapporten. Skolen har et selvstendig ansvar av å vurdere om det er tilstrekkelige opplysninger, og må før den fatter vedtak om spesialundervisning vurdere om det er behov for å hente inn mer informasjon eller om skolen kan ta en avgjørelse basert på den informasjonen den har.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

2.2.4 Skolen fatter enkeltvedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering

Fylkesmannen undersøker om skolen alltid treffer enkeltvedtak når PPT har utarbeidet en sakkyndig vurdering, forutsatt at eleven over 15 år/foreldre har samtykket til enkeltvedtak. Også om PPT ikke tilrår at eleven innvilges spesialundervisning. Dette har stor betydning for rettssikkerheten til eleven/de foresatte, fordi de med et

enkeltvedtak får avklart hvilke rettigheter de har – eventuelt ikke har – og de får dermed også anledning til å få en overprøving av skolens vedtak gjennom klageordningen.

Fylkesmannens vurdering

Ut fra opplysningene fra skolen, av dokumentasjon tilsendt oss i dette tilsynet, og ut fra intervju med lærere, elever og foresatte finner vi at det er sannsynlig at skolen alltid treffer enkeltvedtak når det foreligger sakkyndig vurdering, selv om ikke dokumentasjon fra skolen viser at det er gitt samtykke fra foreldre og elev til å fatte vedtak om spesialundervisning. I alle saker vi har fått dokumentasjon har skolen fattet enkeltvedtak om spesialundervisning.

Lovkravet vurderes som oppfylt.

2.2.5 Enkeltvedtakene inneholder opplysninger om vedtakets varighet

Fylkesmannen undersøker om det går 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.

Fylkesmannens vurdering

Breilia skole opplyser i alle unntatt ett enkeltvedtak at de har en varighet på ett år, skoleåret 2019/2020.

Vi finner at de innsendte enkeltvedtak alle inneholder vedtakenes varighet og vi ser at vedtakene ikke har lengre varighet enn tilhørende sakkyndige vurderinger.

Lovkravet vurderes som oppfylt

2.2.6 Enkeltvedtakene inneholder opplysninger om antall timer spesialundervisning i fagene, og samlet timetall for elevene

Fylkesmannen undersøker om omfang og timer med innvilget spesialundervisning oppgis samlet og spesifisert for hvert av de aktuelle fagene.

Fylkesmannens vurdering

Enkeltvedtak om spesialundervisning skal ta stilling til timefordeling i hvert enkelt fag og det totale timetall det innvilges spesialundervisning.

I kommunens tilsvarende av 15.05.2020 har vi mottatt ny mal for enkeltvedtak hvor det fremkommer både antall timer i de enkelte fagene og samlet antall timer til spesialundervisning. Vi har 12.06.2020 mottatt et vedtak etter ny mal og kan dermed sannsynliggjøre at skolen har innarbeidet nye rutiner.

Vi finner etter dette at skolens enkeltvedtak inneholder tilstrekkelige opplysninger om omfang av innvilget spesialundervisning. Dette da både timefordeling i hvert enkelt fag og det totale timetallet fremkommer i enkeltvedtakene.

Lovkravet vurderes som oppfylt.

2.2.7 Enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha

Fylkesmannen undersøker at alle elever, også de som har spesialundervisning, skal følge læreplanverket for Kunnskapsløftet (LK06), både læreplanen for fag og timefordelingen. Både bortvalg av kompetansemål og opplæring etter kompetansemål på lavere trinn er å anse som avvik. Eventuelle avvik skal komme tydelig frem av enkeltvedtaket som en del av spesialundervisningens innhold. Enkeltvedtakene skal angi elevens opplæringstilbud klart og tydelig. Hvor mange timer spesialundervisning eleven skal ha, hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke, om det skal være avvik fra læreplanene, hvilke fag avvikene gjelder for og hvilke konkrete kompetansemål elevene skal nå.

I sitt tilsvarende på den foreløpige rapporten opplyses det at skoleeier samarbeider med PPT for at elevenes mål som avviker fra lærerplanenes mål skal konkretiseres i sakkyndig vurdering og deretter i enkeltvedtak, samt eksempel på anmodning om ny vurdering fra PPT. Fylkesmannen har mottatt et nytt vedtak fattet etter ny mal av 12.06.2020.

Fylkesmannens vurdering

Vi finner at de innsendte enkeltvedtakene vi mottok først alle gir informasjon om hvilke fag eleven er innvilget spesialundervisning i, men vi finner ikke forklart hva det faglige innholdet skal være.

I ny dokumentasjon etter foreløpig rapport har vi mottatt et enkeltvedtak av 12.06.2020. I vedtaket fremgår det at eleven skal ha avvik fra kompetansemål i matematikk, at eleven skal jobbe etter kompetansemål for 7.trinn i matematikk på område: Tall og algebra, geometri, måling, statistikk og sannsynlighet. Videre fremkommer det at skolen vil arbeide for at eleven skal mestre å jobbe mot kompetansemål etter 10. trinn. Vedtaket viser hvilket innhold spesialundervisningen skal ha gjennom å vise til hvilke avvik hun skal ha i faget ift. kompetansemål og trinn.

Vi vurderer at det innsendte enkeltvedtaket er tydelig på når det skal gjøres avvik fra de ordinære læreplanmålene og at vedtaket opplyser hvilke konkrete mål eleven skal ha, også der det gjøres avvik fra de ordinære kompetansemålene.

Lovkravet vurderes som oppfylt.

2.2.8 Enkeltvedtaket inneholder opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen

Fylkesmannen undersøker om enkeltvedtakene, sammenholdt med de sakkyndige vurderingene, viser om skolen skal organisere spesialundervisningen i klassen, grupper, som eneundervisning eller på en alternativ arena.

Fylkesmannens vurdering

Enkeltvedtakene fra Breilia skole viser hvordan timene fordeles på fagene, men det er ikke konkretisert hvor mange timer eleven skal ha i klassen, gruppe, eneundervisning eller på alternativ arena. Vi oppfatter at dette er en følgefeil av at dette heller ikke er spesifisert i de sakkyndige vurderingene. Sakkyndig vurdering skal være tydelig og gi en konkret anbefaling til skolen.

Ut fra en gjennomgang av kommunens redegjørelse av 11.05.2020 og de innsendte vedtakene som ble fattet 2019, finner vi at enkeltvedtakene ikke oppfyller krav om å informere om hvordan spesialundervisningen skal organiseres for den enkelte elev.

Skolen bør tydeliggjøre hvordan opplæringen skal organiseres slik at det ikke oppstår tvil om når eleven skal ha opplæring i klassen, undervisning på liten gruppe eller i ene-timer.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

2.2.9 Enkeltvedtaket inneholder opplysninger om hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha

Fylkesmannen undersøker at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha.

Fylkesmannen vurdering

Av dokumentasjonen ser vi at vedtakene inneholder informasjon om kompetanse til personell som skal ha spesialundervisningen. Vi finner at det kommer frem om det er pedagog og/eller assistent som skal stå for gjennomføringen av spesialundervisningen, samt krav til spesifikk kompetanse der dette er behov.

Vi finner etter dette at enkeltvedtakene oppfyller kravet om å informere om hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisning skal ha.

Lovkravet vurderes som oppfylt.

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

Fylkesmannen undersøker at dersom enkeltvedtak ikke er i samsvar med tilrådingen i den sakkyndige vurderingen skal skolen vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen som gis, jf. opplæringsloven § 5-3 fjerde ledd. Det er med andre ord et særskilt krav til begrunnelse i saker om spesialundervisning, i tilfeller hvor skolen fraviker tilrådingen i sakkyndig vurdering.

I kommunens redegjørelse av 11.05.2020 opplyses det at det ikke skal forekomme avvik fra sakkyndig vurdering uten begrunnelse.

Fylkesmannens vurdering

I dokumentasjonen fant vi flere vedtak som ikke samsvarte med sakkyndig vurdering. Vi ser at det ikke er samsvar mellom tilråding i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak vedrørende antall timer spesialundervisning i de ulike fagene, eller antall timer til assistenter.

I et av vedtakene fra skolen opplyses det at undervisningen vil bli gitt i liten gruppe, og stor klasse med ekstra lærer inne. I sakkyndig vurdering fremgår det at spesialundervisningen skal gis i mindre gruppe på maks tre elever ved gjennomgang av nytt stoff og ved støy/forstyrrelser. Det er i vedtaket ikke begrunnet hvorfor vedtaket fraviker den sakkyndige vurderingen. Det er rektor som er ansvarlig for at saken er tilstrekkelig opplyst før den treffer vedtak. Dersom den sakkyndige vurderingen er uklar, må rektor sende saken tilbake til PPT for å få nødvendige presiseringer.

Hammerfest kommunes rutinebeskrivelsen påpeker under vedtak om rett til spesialundervisning: «Dersom skoleeier avviker fra den sakkyndige vurdering, må det

klart fremgå hva avviket består i, og hvordan endringene skal gi et forsvarlig opplæringstilbud».

Det er ikke i kommunens tilsvarende av 15.05.2020 begrunnet hvorfor enkeltvedtakene fraviker de sakkyndige vurderingene ved å vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen. Ut fra disse avvikene fra sakkyndig vurdering finner vi at skolen ikke har oppfylt lovens krav til særskilt begrunnelse når sakkyndig vurderings tilrådning fravikes i enkeltvedtaket.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

2.2.11 Skolen tar stilling til hva som er barnets beste når det fattes vedtak om spesialundervisning

Fylkesmannen undersøker om skolen vurderer 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

Fylkesmannen vurdering

Vi har i våre vurderinger foran kommet til at skolen ikke oppfylder flere av lovkravene til innhold i enkeltvedtak om spesialundervisning. Enkeltvedtakene skal inneholde opplysninger om spesialundervisningens innhold, omfang, organisering og kompetanse hos personell. Det er samtidig slik at når skolen gjør de nødvendige vurderingene for å fastsette de nevnte opplysningene, må saken være tilstrekkelig utredet. En sentral del av utredningen består i å høre eleven om dennes synspunkter på hvordan opplæringstilbudet bør være.

I enkeltvedtakene viser skolen til artikkel 3 i Barnekonvensjonen og at de vil gi et tilbud i tråd med sakkyndig vurdering. Skolen har ikke gjort noen konkret vurdering ut over dette. Grunnlaget for å fastsette de nevnte delene av innholdet i vedtaket blir mangelfullt når elevene ikke er hørt.

Hammerfest kommune har i revidert «*Mal for enkeltvedtak*» av 11.05.2020 sikret at elevens synspunkter på opplæringstilbudet fremkommer. Dette er positivt, men å lytte til eleven er ikke et mål i seg selv, men snarere et middel for å legge vekt på det barnet sier. Det må vurderes eksplisitt hva som er til elevens beste.

Det fremgår ikke av den nye malen at det skal gjøres en barnets beste vurdering. I et enkeltvedtak skal det vurderes og begrunnes hva som er til elevens beste når skolen tar stilling til hvilket omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha. Det skal sterke hensyn til for at skole kan sette elevens beste til side.

Derfor konkluderer vi med at sakene ikke blir tilstrekkelig utredet når elevene ikke blir hørt. Manglende høring av elevene fører også til at skolen ikke får et tilstrekkelig grunnlag for å ta stilling til hva som er best for den konkrete eleven i det hvert enkelt tilfelle. Vi kan etter dette ikke finne at skolen tar stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

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

Fylkesmannen undersøker om alle vedtak om spesialundervisning som skolen treffer, oppfyller kravene til enkeltvedtak i forvaltningsloven. Vi har kontrollert om vedtakene oppfyller lovkravene i forvaltningsloven § 27 tredje ledd, det vil si at vedtakene inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til skolen, samt rett til å se sakens dokumenter.

Fylkesmannens vurdering

Det kommer frem av de innsendte enkeltvedtakene fra Breilia skole, at de uten unntak inneholder rettslig grunnlag, informasjon om klageadgang og retten til å se sakens dokumenter. Vi finner etter dette at vedtakene har et innhold som tilfredsstillende oppfyller kravene i forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Lovkravet vurderes som oppfylt.

2.2.13 Skolen fatter vedtak om spesialundervisning så snart som mulig og med oppstart ut fra elevens behov

Fylkesmannen undersøker om skolen fatter vedtaket så snart som mulig etter at det foreligger en sakkyndig vurdering, jf. forvaltningsloven § 11a.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen fant i dokumentasjonen at de fleste enkeltvedtakene om spesialundervisning var fattet i juni eller midt i september 2019, mens ett var fattet i oktober, et annet i desember. For 3 elever forelå den sakkyndige vurderingen 26.06.19, og for elevene på 9. og 10. trinn var de sakkyndige vurderingene skrevet med en varighet på 3 år. Ingen av enkeltvedtakene oppgir konkret oppstartsdato av spesialundervisningen. Skoleledelsen opplyste under intervjuer at det er personavhengig, og varierende hvor raskt spesialundervisningen kommer i gang.

Vi finner etter kommunens tilsvarende på den foreløpige rapporten at det ikke er sannsynliggjort at skolen fatter enkeltvedtak snarest mulig etter at PPT har utarbeidet sakkyndig vurdering.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

Våre konklusjoner

- a) Rektor innhenter samtykke fra elever over 15 år og foreldre til elever under 15 år, før skolen fatter vedtak om spesialundervisning.
 1. Rektor gir elevene og foreldrene mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen fatter enkeltvedtak.
 2. Rektor sørger **ikke** for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning.
 3. Rektor fatter enkeltvedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering.

4. Enkeltvedtakene inneholder opplysninger om vedtakets varighet.
5. Enkeltvedtakene inneholder opplysninger om antall timer spesialundervisning i fagene, og samlet timetall for elevene.
6. Rektor sørger for at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha.
7. Rektor sørger **ikke** for at enkeltvedtaket inneholder opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen.
8. Rektor sørger for at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal.
9. Rektor begrunner **ikke** vedtak som ikke er i samsvar med den sakkyndige vurderingen, ved å vise hvorfor eleven likevel får et forsvarlig utbytte av oppøringen.
10. Rektor tar **ikke** stilling til hva som er barnets beste når det fattes vedtak om spesialundervisning.
11. Rektor sørger for at enkeltvedtaket inneholder informasjon om klagegang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes skolen, samt retten til å se sakens dokumenter.
12. Rektor fatter **ikke** vedtak om spesialundervisning så snart som mulig og med oppstart ut fra elevens behov.

Planlegging av spesialundervisning

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.

På www.reflex.udir.no finner dere mer informasjon om kravene til å planlegge spesialundervisningen.

Våre undersøkelser og vurderinger

Planleggingsarbeidet starter når kommunen har fattet enkeltvedtak som gir eleven rett til spesialundervisning. For elever som får spesialundervisning, skal det utarbeides individuell opplæringsplan, jf. opplæringsloven § 5-5.

Vi har fått oversendt sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak, IOP, årsrapporter og timeplaner for 9 elever, samt en oversikt over kompetansen til de som gjennomfører spesialundervisningen. Vi har i tillegg mottatt egenrevisning fra lærere og skoleledelsen.

Ut fra den innsendte dokumentasjonen finner vi at 2 elever mangler IOP. IOP-en for 2 andre elever mangler innhold og mål for flere av fagene elevene er innvilget spesialundervisning i. Vi har mottatt årsrapporter for 3 elever skoleåret 2019/2020. Det finnes ikke årsrapporter ved skolen for de elever som startet på Breilia skole høsten 2019.

I dette tilsynet vurderer vi ikke IOP for forrige skoleår, da vedtakene og skolens praksis som vi vurderer i dette tilsynet er for inneværende skoleår. Sammen med egenrevisning i RefLex, er intervjuer og samtaler med ansatte, PPT, skoleledelsen, elever og foresatte grunnlaget for våre observasjoner og vurderinger. Egenrevisningen i RefLex er gjennomført av lærere og assistenter som underviser elever med vedtak om spesialundervisning.

15 ansatte ved Breilia skole som underviser elever med spesialundervisning har svart på egenrevisning i RefLex. 5 av respondentene har svart «uaktuelt» på alle spørsmål

vedrørende planlegging av spesialundervisning. Det opplyses i intervjuet at assistentene ikke deltar i planleggingen av spesialundervisningen, men gjennomfører og følger opp spesialundervisning.

I kommunens tilsvar av 11.05.2020 på den foreløpige rapporten fremkommer det i dokumentet «Forslag til endringer i rutiner for spesialundervisning» at nye maler for IOP skal utformes og implementeres. Utformingen av IOP skal skje uten ugrunnet opphold og senest 3 uker etter at enkeltvedtaket foreligger. Vi har mottatt to IOP-er datert 11.03.2020 som er utarbeidet etter ny mal. Disse IOP-ene er brukt i våre vurderinger.

3.2.1 Skolen utarbeider IOP-er for alle elever som har vedtak om spesialundervisning

Fylkesmannen undersøker om alle elever som får spesialundervisning, har en individuell opplæringsplan, jf. opplæringsloven § 5-5.

Vi har fått oversendt Hammerfest kommunes rutiner for spesialpedagogisk hjelp. Av rutinebeskrivelsen fremkommer det at skolen skal utarbeide IOP når enkeltvedtak er fattet.

I egenvurderingen i RefLex bekrefter de fleste at det utarbeides IOP for alle elever som har vedtak om spesialundervisning, og at IOP-ene utarbeides i SamPro som er et nettbasert samarbeids- og koordineringsverktøy.

Det fremkommer i intervju at de som har ansvaret for spesialundervisningen utarbeider IOP til elevene når enkeltvedtak er fattet. Det blir åpnet et dokument i SamPro og hver enkelt lærer skriver inn sitt fag. Ikke alle lærere har tilgang til SamPro eller enkeltvedtakene, og av den grunn mangler fag i IOP for noen elever.

Skoleledelsen opplyser i intervju at det ikke er noen som følger opp Hammerfest kommunes rutiner for spesialpedagogisk hjelp. Det er elever på skolen som ikke har IOP, selv om de har vedtak om spesialundervisning.

Fylkesmannens vurdering

Skolen skal lage IOP så snart som mulig etter at enkeltvedtaket er fattet. Hensikten med IOP er at den skal være skolens arbeidsverktøy som skal bidra til å ivareta at elevene får spesialundervisning i tråd med vedtaket.

I vår gjennomgang av oversendte IOP-er fra Breilia skole ser vi at to elever fortsatt ikke har IOP for skoleåret 2019/2020, for to elever er ikke IOP-ene ferdigstilte. På bakgrunn av funnene nevnt foran, finner vi det ikke sannsynliggjort at skolen utarbeider IOP i alle tilfeller hvor elever er innvilget spesialundervisning.

Lovkravet er vurdert **ikke** oppfylt.

3.2.2 Det går frem av IOP-ene hvordan skolen skal organisere opplæringen, og hvor mye tid elevene skal ha i klassen, grupper, som eneundervisning eller på en alternativ arena

Fylkesmannen undersøker om IOP-en inneholder punkter knyttet til hvordan opplæringen er organisert, hvor mange timer eleven skal ha i klassen, gruppe, eneundervisning eller på alternativ arena.

Vi ser at IOP-ene er utarbeidet etter en felles mal i SamPro, da de i hovedsak fremstår med lik systematikk. Det er et felt for personalia, innhold, arbeidsmåte, organisering og vurderingsform. Videre beskriver malen læringsområder og hovedmål for undervisningen.

I egenvurderingen i RefLex bekreftes det fra 6 av 15 respondenter at det kommer fram i IOP-en hvordan skolen skal organisere opplæringen, hvor mye tid eleven skal ha i klassen, gruppe, som eneundervisning eller på alternativ arena.

Det fremkommer under intervju at informantene mener organiseringen ikke tydelig fremkommer av IOP-ene, men de mener at spesialundervisningen organiseres ut fra de anbefalinger som er gitt i enkeltvedtaket.

Fylkesmannen vurdering

I dokumentasjonen finner vi at hverken sakkyndig vurdering eller enkeltvedtak sier noe konkret om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen, som ved å blant annet konkretisere en tilrådning på hvor mye tid eleven skal ha i klassen, gruppe, som eneundervisning eller på alternativ arena i de ulike fagene. Det fremkommer at opplæringen skal variere mellom gruppe, enetimer og hjelp i klassen.

Vedtaket skal, i likhet med den sakkyndige vurderingen, så utfyllende som mulig beskrive omfang, innhold og organisering av tildelt spesialundervisning og eventuelle tilpasninger i ordinær undervisning.

Vi har som tidligere opplyst fått oversendt ny IOP med timeplan for to elever, men vi kan ikke finne at skolen presiserer hvor mange av spesialundervisningstimene elevene skal ha i klassen, i gruppe eller alene i de ulike fag. Vi vurderer at skolen har en organisering av spesialundervisningen som er basert på skjønn hos den enkelte lærer om å ta stilling til hvordan organiseringen skal fordeles, og ikke konkretisert ut ifra elevens behov for å få et forsvarlig opplæringstilbud, jfr. tilrådning fra PPT og enkeltvedtak.

IOP-ene vi har mottatt i dette tilsynet inneholder ikke informasjon om hvordan spesialundervisningen skal bli organisert i form av hvor mye tid eller når elevene skal ha undervisning eksempelvis i klassen, i grupper eller som eneundervisning. Dette er ikke i samsvar med regelverket. For at mål og innhold skal kunne operasjonaliseres, er det nødvendig at en tydelig organisering av arbeidet fremgår.

Vi vurderer dermed at det er opp til lærerne ved Breilia skole å avgjøre hvordan opplæringen skal organiseres, da dette ikke omtales i sakkyndig vurdering eller enkeltvedtak. Når vedtaket fastslår at det skal være en balansegang/ variasjon mellom undervisning i mindre grupper, enetimer og tilstedeværelse i klassen, må/skal IOP-en beskrive hvordan dette skal organiseres.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

3.2.3 Det går fremgår av IOP-ene hvilket innhold spesialundervisningen skal ha

Fylkesmannen undersøker om IOP-ene opplyser om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha, det vil si hvilket fag/område elevene skal ha spesialundervisning i, samt hvilken type opplæring eleven skal ha, hvilke arbeidsmåter som skal brukes og om eleven skal ha særlige tilrettelegginger og eventuelle avvik fra kompetansemålene.

I egenvurderingen i RefLex svarer de fleste at det går frem av IOP hvilket fag eller område eleven skal få spesialundervisning i, og hvilke arbeidsmåter skolen skal bruke i opplæringen.

Det fremgår av IOP-ene hvilke fag elevene skal ha spesialundervisning i. Skolen beskriver i varierende grad ulike arbeidsmåter og hvilke hjelpemidler som læreren skal bruke i opplæringen avhengig av elevens behov.

Under intervju fremkommer det at IOP utarbeides på bakgrunn av sakkyndig vurdering. Informantene sier at de sakkyndige vurderingenes beskrivelse av innholdet er lite konkret, og at de sakkyndige vurderingene er vanskelig å forholde seg når de skal utarbeide IOP-ene. Lærerne sier de har en praksis hvor de, når de planlegger spesialundervisning, ser på kompetansemålene for trinnet, og ut fra det velger hva eleven skal fokusere på.

Skolens ledelse opplyser at ingen i ledergruppa går gjennom IOP-ene og ser at de er i samsvar med enkeltvedtakene.

Skoleeier opplyser i sin redegjørelse av 11.05.2020 at det arbeides med nye maler hvor det fremkommer hvilket fag/område elevene skal ha spesialundervisning i, samt hvilken type opplæring eleven skal ha, hvilke arbeidsmåter som skal brukes og om eleven skal ha særlige tilrettelegginger og eventuelle avvik fra kompetansemålene.

Fylkesmannens vurdering

Vi har tidligere skrevet at det tydelig skal gå frem av IOP-en hva det faglige innholdet i spesialundervisningen skal være, og IOP skal inneholde tydelige og realistiske mål for spesialundervisningen. Innholdet og kompetansemålene i IOP skal ta utgangspunkt i den sakkyndige vurderingen.

Vi finner at de innsendte IOP-ene gir opplysninger om hvilke fag/områder eleven har spesialundervisning i, men presiserer samtidig at det er elever som ikke har fått utarbeidet IOP. Vi finner ikke tilstrekkelige og klare redegjørelser for innholdet i opplæringen, slik at opplæringen bidrar til at elevene opparbeider den kompetansen som går frem av målene som er fastsatt i vedtaket. Vi ser det mangler i varierende grad både faglig innhold i flere fag, relevante hjelpemidler/spesielle læremidler og hensiktsmessige arbeidsmåter/metoder med tanke på elevenes utfordringer og behov.

Basert på den samlede dokumentasjonen finner vi at IOP-ene mangler det innholdet som trengs for at IOP-en skal være et nyttig arbeidsverktøy som beskriver spesialundervisningen eleven skal få. IOP-ene samsvarer fortsatt ikke med enkeltvedtakene. En elev skal arbeide etter mål på 7. trinn, men skal i gjennomføringen bruke 8 trinns bøker.

I sitt tilsvaer har ikke kommunen sannsynliggjort at lovkravet er oppfylt. Fylkesmannen vurderer at det er positivt at kommunen utvikler maler som skal kvalitet sikre at elevene får oppfylt sine rettigheter.

Basert på den samlede dokumentasjonen finner vi at IOP-ene ikke viser til hvilket innhold spesialundervisningen skal ha.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

3.2.4 IOP-ene har klart definerte mål for opplæringen når elevens opplæring skal avvike fra kompetansemålene i de ordinære lærerplanene.

Fylkesmannen undersøker om IOP-ene inneholder klart definerte mål for opplæringen når elevens opplæring skal avvike fra kompetansemålene i de ordinære lærerplanene for sitt trinn.

I egenvurderingen i RefLex bekrefter 6 av 15 respondenter at skolen i IOP beskriver hvilke avvik en elev skal ha fra kompetansemålene i de ordinære lærerplanene, og hvilke fag avvikene skal gjelde for, men at det ikke alltid fremkommer av vedtakene eller sakkyndig vurdering tydelig hva som er avvikene.

Under intervju opplyste informantene at de ikke hadde tilgang til de lokale lærerplanene for elever på 5.-7. trinn, selv om de hadde elever som skulle følge kompetansemålene for 7. trinn. Målene er delt inn i hovedmål, men ikke konkretisert i delmål.

Fylkesmannen vurdering

IOP-ene skal ha klart definerte mål for opplæringen når elevens opplæring skal avvike fra kompetansemålene i de ordinære lærerplanene.

Av dokumentasjonen ser vi at hverken sakkyndig vurdering, enkeltvedtak eller IOP beskriver og konkretiserer hvilke fag og kompetansemål eleven skal ha avvik i, og heller ikke angir hvilke kompetansemål avvikene skal erstattes med. Har en elev avvik fra kompetansemål i læreplanen for sitt trinn, skal det formuleres tydelige, realistiske og relevante mål for spesialundervisningen. Relevante mål vil være helt avhengig av hva avvikene innebærer. Målene må være utformet slik at de viser hvilken kompetanse eleven skal opparbeide seg i fagene planen gjelder for. Målene i IOP-en kan også omhandle kompetanse som er relatert til den generelle læreplanen, og som ikke spesifikt går på kompetansemål i fag. Det kan for eksempel dreie seg om holdninger eller sosial kompetanse. Det skal konkretiseres hva avvikene skal være i, og hva avvikene skal erstattes med som for eksempel konkretiserte kompetansemål fra lavere trinn.

Det er viktig at målene er konkrete og målbare. Når en elev har vedtak om helt eller delvis avvik fra læreplanverket, må det komme tydelig frem av elevens IOP hva avvikene innebærer, det vil si hvilke fag det skal gjøres helt eller delvis avvik fra og hvilke avvik det er behov for å gjøre. Dette går ikke frem av de innsendte IOP-ene for elever med avvik, og er ikke i samsvar med regelverket.

Etter gjennomgang av kommunens redegjørelse av 11.05.2020 finner vi det ikke sannsynliggjort at IOP-ene har klart definerte mål for opplæringen når elevens opplæring skal avvike fra kompetansemålene i de ordinære lærerplanene.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

3.2.5 IOP-ene samsvarer med enkeltvedtakene

Fylkesmannen undersøker om IOP-ene er i samsvar med den enkelte elevs enkeltvedtak om spesialundervisning.

I egenvurderingen i RefLex svarer 8 av 15 respondenter at IOP-ene er i samsvar med enkeltvedtakene.

Under intervju fremkommer det at ingen ved skolen kontrollerer om IOP er i samsvar med enkeltvedtaket. Det er opp til den enkelte lærer å skrive IOP-en i samsvar med enkeltvedtaket.

Fylkesmannens vurdering

Vi har funnet flere eksempler på at det ikke er samsvar mellom vedtak og IOP. Eksempelene viser at det er manglende samsvar mellom fordeling av timer pr. fag, og organisering av opplæringen. En elev har for eksempel vedtak om spesialundervisning i naturfag, samfunnsfag og Krle, noe som ikke kommer frem i IOP-en. Skolen kan ikke gi eleven færre eller flere rettigheter i IOP-en enn det som følger av vedtaket.

I to tilfeller er det ikke utarbeidet IOP.

Vi vurderer at vi ikke kan sannsynliggjøre at IOP-ene samsvarer med enkeltvedtakene, all den tid dokumentasjon tilsier at innhold, organisering og timetall i IOP ikke samsvarer med enkeltvedtakene. Vi informerer om at IOP skal være en plan for hvordan opplæringa skal drives og gi en oversikt over hvilket innhold opplæringa skal ha for å nå målene som er fastsatt, og at IOP-en ikke skal endre rettighetene til eleven slik de er fastsatt i vedtaket. Vedtaket skal i sin tur si klart og tydelig hvilket tilbud eleven skal ha, og før vedtaket fattes, må saken opplyses tilstrekkelig.

Vi har i redegjørelsen til kommunen ikke mottatt nye enkeltvedtak og IOP som kan sannsynliggjøre at IOP-ene samsvarer med enkeltvedtakene.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

3.2.6 Skolen skal utarbeide IOP for elevene snarest mulig etter at det er fattet vedtak om spesialundervisning

Fylkesmannen undersøker om skolen etter å ha truffet vedtak om spesialundervisning snarest mulig utarbeider IOP for de aktuelle elevene.

I egenvurderingen i RefLex bekrefter 7 av 15 respondenter at skolen utarbeider IOP snarest mulig etter at vedtak om spesialundervisning er fattet.

I intervju sier lærerne at arbeidet med IOP starter når vedtaket om spesialundervisning foreligger, men at det har hendt at vedtaket har vært klart uten at dette er videreformidlet eller at lærerne ikke har tilgang til vedtaket. Det er i tillegg ikke alle lærere som har tilgang til enkeltvedtakene og SamPro, og at det ikke er gitt en eksakt dato for når IOP-ene skal være klare.

Fylkesmannens vurdering

Vi vurderer at skolen ikke utarbeider IOP snarest mulig etter at vedtak er fattet. Dette da vi ser av den innsendte dokumentasjon at elever med vedtak om spesialundervisning ikke har IOP. I en innsendte IOP var et fag klart 6 uker etter vedtak. Vi informerer om at så snart som mulig betyr at skolen må starte arbeidet med IOP-en snarest når vedtaket er fattet. Hvor lang tid skolen kan bruke på å utarbeide en IOP, avhenger av sakens omfang og kompleksitet. Kapasitetsmessige utfordringer som oppstår gjentatte ganger, eller som er av lengre varighet, vil ikke være en gyldig grunn til at det tar lang tid å utarbeide IOP-ene.

I kommunens tilsvar på den foreløpige rapporten har vi ikke mottatt dokumenter som kan sannsynliggjøre at det er utarbeidet IOP for alle elever med vedtak om spesialundervisning.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

Våre konklusjoner

1. Rektor sørger **ikke** for at det utarbeides IOP for alle elever som har vedtak om spesialundervisning.
2. Det går **ikke** frem av IOP-ene hvordan skolen skal organisere opplæringen, og hvor mye tid elevene skal ha i klassen, grupper, som eneundervisning eller på annen arena.
3. Det går **ikke** frem av IOP-ene hvilket innhold spesialundervisningen skal ha.
4. IOP-ene har **ikke** klart definerte mål for opplæringen når elevens opplæring skal avvike fra kompetansemålene i de ordinære lærerplanene.
5. IOP-ene samsvarer **ikke** med enkeltvedtakene.
6. Skolen utarbeider **ikke** IOP for elevene snarest mulig etter at det er fattet vedtak om spesialundervisning.

Gjennomføre og følge opp spesialundervisning

Rettslige krav

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 finner dere mer informasjon om kravene til å gjennomføre og følge opp spesialundervisningen.

Våre undersøkelser og vurderinger

Skolen skal gi spesialundervisning i samsvar med IOP-en og vedtaket. Det faglige innholdet i spesialundervisningen, organiseringen og antall timer med spesialundervisning, skal være slik dere har angitt i IOP-en, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5.

4.2.1 Skolen skal igangsette spesialundervisning så snart som mulig

Fylkesmannen undersøker om spesialundervisningen igangsettes snarest mulig når skolen har truffet enkeltvedtak om spesialundervisning, og utarbeidet en IOP for de aktuelle elevene. Vedtaket gjelder fra datoen de er fattet og elevene har rett på spesialundervisning fra dette tidspunktet. Det må imidlertid påregnes noe tidsbruk for å operasjonalisere vedtakets rettigheter i en IOP, slik at skolen har en konkret plan for å

iverksette spesialundervisningen. Hvor lang tid som trengs til dette arbeidet vil variere ut fra den enkelte elevs behov om omfanget av det vedtatte tilbudet, men det ligger i dette at skolen skal iverksette spesialundervisning så raskt som det lar seg gjøre.

I egenvurderingen i Reflex bekrefter flertallet av respondentene at skolen igangsetter spesialundervisning så raskt som mulig. Et mindretall avkrefter dette og begrunner det med at noen elever har spesialundervisning uten vedtak, andre elever har vedtak om spesialundervisning, men spesialundervisningen er ikke kommet i gang. I noen tilfeller har vedtaket vært klart uten at dette er videreformidlet til den aktuelle læreren som skal utarbeide IOP og igangsette spesialundervisningen.

I intervju med ansatte uttrykker de at det er vanskelig å benytte SamPro som verktøy for planlegging, gjennomføring og følge opp spesialundervisning. De informerer om at det ikke er alltid vedtakene om spesialundervisning er klar til skolestart, og at de savner en rutinebeskrivelse for frister knyttet til spesialundervisning.

Det fremkommer i intervju med skoleledelsen at det ikke er noen som undersøker om spesialundervisning blir gitt til de som har vedtak om det. De informerer om at det er personavhengig hvor fort spesialundervisningen kommer i gang. Dette utsagnet støttes av lærerne og foreldre.

Fylkesmannens vurdering

I ny dokumentasjon «*Forslag til endringer i rutiner for spesialundervisning*» av 11.05.2020 opplyser kommunen at spesialundervisning skal igangsettes uten ugrunnet opphold og minimum 14 dager etter at IOP foreligger. Utformingen av IOP skal skje uten ugrunnet opphold og senest 3 uker etter at enkeltvedtaket foreligger. Vi mener dette kan gi rom for tolkning, og rom for ulik praksis. For Fylkesmannen er det uklart om IOP være påbegynt innen 3 uker etter at vedtak er fattet, eller skal IOP være ferdigstilt innen 3 uker.

Vi har ikke mottatt ny dokumentasjon som sannsynliggjør at skolen har innarbeidet rutiner for når spesialundervisningen starter etter at vedtaket er fattet.

Vedtakene vi har mottatt i dette tilsynet er fattet i tidsrommet juni 2019 til desember 2019. De oversendte IOP-ene er påbegynt høsten 2019, men ikke datert når de er ferdigstilt. Ut fra opplysningene vi har mottatt er det uklart hva slags opplæringstilbud elevene får i tidsrommet fra vedtaket foreligger og til IOP-ene er ferdige.

Dokumentasjonen fra skolen viser at det ikke er utarbeidet IOP for to elever med vedtak om spesialundervisning. Fylkesmannen vurderer for disse to elevene at skolen ikke har igangsatt spesialundervisningen i tråd med enkeltvedtaket.

Det er også uklart om årsaken til at det er slik variasjon i tid før IOP-ene er ferdigstilt kommer av omfang og kompleksitet, kapasitetsmessige utfordringer eller andre forhold.

Den varierende tidsbruken fra vedtak er fattet til IOP er utarbeidet og uklarheter knyttet til hva slags opplæringstilbud elevene får i tidsrommet fra vedtaket foreligger og frem til IOP-ene er klare, medfører at vi konkluderer med at skolen ikke igangsetter spesialundervisning så fort som mulig.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

4.2.2 Skolen skal gi spesialundervisning i samsvar med IOP-en og vedtaket, inkludert hvilken kompetanse undervisningspersonalet skal ha

Fylkesmannen undersøker om det faglige innholdet, organiseringen og timetallet i spesialundervisningen, er slik det er angitt i enkeltvedtaket og 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.

I egenvurderingen i RefLex bekrefter de fleste av respondenter at spesialundervisningen samsvarer med IOP-en og vedtaket. Hva angår krav om hvilken kompetanse de som gjennomfører spesialundervisningen skal ha, svarer de fleste av respondentene at de har kompetansen som er beskrevet i vedtaket.

Det fremkommer i intervju med lærere og assistenter at IOP-en er et arbeidsverktøy som i liten grad brukes av de som gjennomfører spesialundervisningen. Lærerne mener dette kommer av at SamPro ikke egner seg som digitalt arbeidsverktøy.

Under intervju med elever og foreldre fremkom det at elevene opplevde å få all spesialundervisning i klassen selv om vedtaket gav eleven rett til gruppe timer. Videre fremkom det at elever med vedtak om avvik fra kompetansemål fra sitt trinn ble satt til å jobbe med kompetansemål for sitt trinn.

Det opplyses videre at skolen ikke har en felles forståelse av, og gode nok rutiner på hvordan utarbeide en god og forsvarlig IOP på bakgrunn av enkeltvedtaket, slik at det blir et funksjonelt arbeidsdokument som ivaretar elevenes opplæring og rettigheter.

Fylkesmannens vurdering

Av dokumentasjonen ser vi at enkeltvedtakene stiller krav til at undervisningen skal gis av pedagog, assistent eller en pedagog med spesifikk kompetanse. Der det er spesifisert at undervisningen skal gis av pedagog, fremkommer det at de fleste lærerne som gjennomfører spesialundervisning har godkjent kompetanse. Det fremkommer ikke av den innsendte dokumentasjonen om lærerne har den spesifikke kompetansen som er spesifisert i noen av de sakkyndige vurderingene.

Vi ba om å få tilsendt 9 IOP-er for inneværende år. Vi har mottatt 7 IOP-er, 2 IOP-er mangler fag og er ikke i samsvar med enkeltvedtaket, for 2 elever er det ikke utarbeidet IOP. IOP-ene gir ikke en klar og tydelig spesifisering av innhold, organisering, avvik og omfang. Skolen har ikke en ensartet praksis for hvordan dere beskriver innholdet i spesialundervisningen i IOP-ene. Hvordan det faglige innholdet er beskrevet, varierer i stor grad.

I redegjørelsen fra kommunen av 11.05.2020 fremkommer det at endringene gjort i SamPro og i oppgavene til Sos.ped, kan bidra til samsvar mellom vedtakene og IOP, men vi har ikke mottatt rutinebeskrivelser for hvordan Sos.ped skal følge opp dette arbeidet.

Fylkesmannen vurderer at den samlede dokumentasjonen ikke sannsynliggjør at det er samsvar mellom vedtak og IOP.

Vi informerer om at det faglige innholdet og organiseringen av spesialundervisningen skal være slik det er angitt i IOP-en. Innholdet, organiseringen eller kravene til kompetanse

kan ikke endres, uten at det foreligger et nytt vedtak, og lærerne må oppfylle generelle kompetansekrav dersom ikke sakkyndig vurdering og vedtak gir føringer for spesialkompetanse. IOP-en skal bygge på vedtaket og vise målene for opplæringen og hvordan spesialundervisningen skal gjennomføres.

På bakgrunn av dette kan ikke Fylkesmannen konkludere med at spesialundervisningen gis i samsvar med IOP-en.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

4.2.3 Assistenter og andre ufaglærte skal få nødvendig veiledning

Assistenter og andre ufaglærte som bidrar i gjennomføringen av spesialundervisningen skal ha nødvendig veiledning av en lærer som oppfyller kravene til kompetanse i faget, jf. opplæringsloven § 10-11.

I egenvurderingen i RefLex svarer enkelte av respondentene at slik veiledning blir gitt, mens 10 av respondentene sier at nødvendig veiledning ikke blir gitt til assistenter av lærere/pedagoger. Det er ikke avsatt tid til veiledning av assistenter. Veiledning skjer oftest der og da i timene.

Det fremkommer i intervju med lærere og assistenter at ingen av lærerne har ansvaret for å veilede assistentene, men at de snakker med assistentene om eleven i løpet av dagen. Ingen av lærerne kjenner til at det finnes rutinebeskrivelser for hvem som har ansvar for å veilede assistenter eller ufaglærte. Assistentene opplyser at de i liten grad får kurs eller formell kompetanseheving, selv om dette er et uttrykt ønske.

Skoleledelsen informerer i intervju at de ikke er involvert, verken med å gi føringer for hvordan veiledning skal gjøres eller ved å delta selv. Ansvaret for å følge opp veiledningen av assistentene, er dermed gitt til lærerne ved skolen, uten at ledelsen har kommunisert veiledningsansvaret for ufaglærte lærere og assistenter.

I dokumentet «*Forslag til endringer i rutiner for spesialundervisning*» som vi mottok 11.05.2020 opplyses det om at «*Ansvarlig for spesialundervisning og veiledning av assistenter skal dokumenteres*». Det er ikke spesifisert når eller hvor ofte, eller hvem som skal følge opp dette.

Fylkesmannen vurdering

Fylkesmannen vurderer av den samlede dokumentasjonen i tilsynet at Breilia skole ikke veileder assistenter eller ufaglærte lærere. Breilia skole mangler system for hvordan veiledning av assistenter og ufaglærte lærere gis. Dette kan føre til tilfeldig og usystematisk veiledning.

Det er skolen som i det enkelte tilfellet vurderer hva som er nødvendig veiledning, men det er rektor som har ansvar for at det skjer på en forsvarlig måte. En organisering som overlater ansvaret for å vurdere hvilken veiledning som trengs og hvilket omfang, i tillegg til å utføre denne oppgaven til lærerne, uten at det følges opp, er ikke i tråd med kravene i regelverket. Vi informerer om at dersom assistenter og andre ufaglærte skal bidra i gjennomføringen av spesialundervisning, må de få nødvendig veiledning av en lærer som oppfyller kravene til kompetanse i faget.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

4.2.4 Elever med spesialundervisning skal få samme årstimetall som andre elever i alle fag, med mindre vedtaket sier noe annet

Fylkesmannen undersøker om elever med spesialundervisning får 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.

I egenvurderingen i RefLex oppgir 9 av 15 respondenter at elevene får det sammen årstimetall som andre elever i alle fag.

Det fremkommer i intervju med skoleledelsen at spesialundervisningen kommer sent i gang og at det ikke er rutiner/systemer for å sikre at elever får det antall timer spesialundervisning vedtaket gir eleven rett til.

Under intervju med lærerne fremkom det at spesialundervisningslærere henter elever ut fra sin klasse for å gjennomføre spesialundervisning for eksempel i matematikk, selv om klassen eleven tilhører har undervisning i et annet fag.

I dokumentasjonen finner vi følgefeil, rektor har fulgt tilrådommen til sakkyndig vurdering, men i våre undersøkelser viste det seg at tilrådommen på antall timer for elever i de ulike trinn ikke stemte med skolens fag- og timefordeling. Eksempel på dette var at en elev ble tilrådet et antall timer spesialundervisning i et fag som ikke samsvarte med den andelen timer resten av trinnet hadde i et fag- og da resulterte det i at skolen i realiteten gav færre timer enn det vedtaket gav eleven rett til. Lærerne opplyste under intervju at de justerte timetall i enkelte fag, da tilrådommen fra PPT og enkeltvedtaket ikke samsvarer med fag og timefordelingen på skolen for de ulike trinn.

Fylkesmannen veileder om at kommunen og PPT må ha oversikt/system over fag og timefordeling for hvert trinn. Dette for at kommunen sikrer at tilråddning og vedtak er i tråd med fag og timefordelingen.

Fylkesmannen vurdering

Den oversendte dokumentasjonen, samt tilsvaret på den foreløpige rapporten sannsynliggjør ikke at elever med vedtak om spesialundervisning får samme årstimetall som sitt trinn i de ulike fag. I vedtakene for elever med spesialundervisning, begrunnes det ikke hvorfor eleven har færre/ flere årstimer i de ulike fag enn resten av sitt trinn. På bakgrunn av dette og det over nevnte kan det ikke sannsynliggjøres at elever som har vedtak om spesialundervisning har samme årstimer som andre elever.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

4.2.5 Rektor skal sørge for at elevene får antall timer med spesialundervisning som fremgår av vedtaket

Fylkesmannen undersøker om skolen gjennomføre opplæringen til eleven slik at eleven får den spesialundervisningen han eller hun har krav på. Enkeltvedtak om spesialundervisning gir eleven en individuell rett til ekstra ressurs. Det kan være mange årsaker til at den individuelt tildelte ressursen som eleven har krav på, og den ressursen

som eleven faktisk får tildelt, ikke samsvarer. Det er viktig at skolens praksis samsvarer med enkeltvedtaket. Dersom eleven mister timer, skal dette tas igjen, så langt det er pedagogisk forsvarlig

I egenvurderingen i Reflex har halvparten av respondentene svart bekreftende på spørsmålet om elevene får antall timer med spesialundervisning som fremgår av vedtaket, men timer kan faller bort på grunn av fravær og sykemeldinger.

Under intervju fremkom det at skolen ikke registrerer hvilke spesialundervisningstimer som går bort på grunn av lærers fravær, og at elevene ikke får disse timene erstattet. Ved fravær av spesialundervisningslærer er eleven i klassen, og eleven gjør de samme oppgavene som de andre elevene i klassen.

Skoleledelsen informerte at fravær i personalet ikke medfører at tapt spesialundervisningstimer for elever med enkeltvedtak ble erstattet. Elever med vedtak om spesialundervisning blir som regel i egen klassen og følger klassens opplegg dersom den som skal ha spesialundervisningen er syk.

I kommunens redegjørelse av 11.05.2020 opplyses det om at rektor skal sørge for at elevene får antall timer med spesialundervisning som fremgår av vedtaket.

Fylkesmannen vurdering

Regelverket er tydelig på at spesialundervisning skal gjennomføres i tråd med vedtaket. Vi informerer om at det er rektors ansvar å organisere skolen slik at alle elever får oppfylt sine rettigheter slik opplæringsloven angir, også når uforutsette hendelser som sykdom eller planlagte hendelser som kurs og møter inntreffer.

Skolen har ingen rutiner for loggføring av spesialundervisningstimer, slik at ved bortfall av timer, vil det vanskeliggjøre og overholde elevens rett til tildelte spesialundervisning timer.

Vi vurderer at skolen ikke har en praksis for å føre logg over hvor mange timer elevene er borte fra sin klasse i ulike fag for å motta spesialundervisning i et annet fag. Vi veileder om at skolen ikke kan ta ut elevene av for eksempel engelsktimen for å gi spesialundervisning i matematikk, uten at engelsktimen blir erstattet på et senere tidspunkt.

På bakgrunn av dette vurderer Fylkesmannen at skolen ikke sørger for at elevene får det antall timer med spesialundervisning som fremgår av enkeltvedtaket, eller erstatter spesialundervisningstimer som faller bort.

Elever som får spesialundervisning skal ha det samme timetallet samlet sett som fremgår av regelverket, også ved lærers fravær eller andre grunner. Videre må skolen følge opp at timer som faller bort, for eksempel som følge av manglende vikarer, blir erstattet slik at vedtaket oppfylles.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

4.2.6 Rektor skal sørge for at spesialundervisningen er samordnet med den ordinære undervisningen

Fylkesmannen undersøker om eleven får både ordinær opplæring sammen med klassen og spesialundervisning, opplæringen må 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.

I egenvurderingen i RefLex svarer de fleste respondentene at spesialundervisningen ikke er samordnet med den ordinære undervisningen. Det fremkommer at det ikke finnes føringer for å samordne spesialundervisningen med ordinær undervisning.

Under intervju med lærerne opplyses at det ikke er avklart for lærerne hva samordning er og hva tolærersystem er. Lærerne har bedt om veiledning, men ikke fått det. Timeplanene er parallell -laget, og grupper av elever med ulike behov er satt sammen. Lærerne sier også at det ikke er rutine ved skolen for å snakke med foreldre og elever om dette.

I intervju bekrefter skolen ledelse at det ikke er gitt føringer for hvordan spesialundervisningen skal samordnes med den ordinære opplæringen. Opplæringen som foregår i Basen er ikke samordnet med den ordinære opplæringsplaner. Det finnes ikke etablert samarbeid mellom de som jobber på Basen og lærere som driver den ordinære opplæringen.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen vurderer ut fra den samlede dokumentasjonen at rektor ikke har sikret eller gitt føringer for at spesialundervisningen blir samordnet med ordinær undervisning. Lærere kjente ikke til krav om å samordne spesialundervisningen med den ordinære opplæringen. Samordningen er ikke planlagt eller satt i system.

Fylkesmannen ser at skolen viser erfarne lærere tillit. Imidlertid ligger det i rektors ansvar å sikre at skolen har lovmessig praksis. Da må rektor ha et system for oppfølging av de direktiver som er gitt. På Breilia skole etterspør ikke rektor hvordan oppgaven med samordning løses. Dermed har ikke skolen sikret seg godt nok. Skolen må ha et system som ivaretar det helhetlige opplæringstilbudet til elevene som har spesialundervisning. Rektor må sørge for at alle på skolen er kjent med kravet om at spesialundervisningen skal samordnes med ordinær opplæring, og hvordan få dette til i praksis slik at oppgaven løses i tråd med regelverket. Videre må rektor sørge for at spesialundervisningen sammen med opplæringen ellers, dekker målene som er fastsatt i IOP-en.

Når elever får både ordinær opplæring sammen med klassen og spesialundervisning, må opplæringen være samordnet for at elevens utbytte av opplæringa skal være forsvarlig. Rektor skal sørge for at dette skjer. Dette inkluderer at rektor må gjøre det tydelig for lærerne hvem som har ansvaret for samordningen og i tillegg følge opp at det skjer i praksis, for eksempel ved å gjøre en skriftlig rutine kjent eller ha samtaler med de ansatte om dette.

Etter vår vurdering av dokumentene i tilsynet er det ikke sannsynliggjort at rektor eller skoleledelsen har noen fast praksis for å følge opp hvordan samordningen fungerer.

Lovkravet vurdert som **ikke** oppfylt.

4.2.7 Rektor skal sørge for at opplæringen samlet dekker målene i IOP-en

Fylkesmannen undersøker om skolen planlegger og tilpasser opplæringen underveis, slik at den samlet dekker de individuelle opplæringsmålene i IOP-en, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5.

I egenvurderingen i RefLex svarer de fleste respondenter at rektor ikke sikrer at opplæringen samlet dekker målene i IOP-en. Noen av respondentene sier at rektor ikke har bestemt noe om dette temaet. Det foreligger ikke øvrig dokumentasjon på dette.

Under intervju med skolens ledelse fremkommer det at arbeidet med å sørge for at opplæringen samlet dekker målene i IOP-en ikke er satt i system. Det er ikke gitt føringer for hvordan opplæringa skal planlegges eller evalueres. IOP-en brukes ikke av alle lærere aktivt i opplæringen, og det er ikke et system for at elevens måloppnåelse vurderes fortløpende. Dette er opp til hver enkelt lærer om en gjør eller ikke. Det finnes ikke system som sikrer at det som står beskrevet som innhold i IOP gjennomføres. Lærerne sier det ikke er foru hvor de jevnlig kan vurdere elevens progresjon ut fra kompetansemål i IOP-ene.

I kommunens redegjørelse av 11.05.2020 opplyses det at Sos.ped og skolefaglig rådgiver vil følge opp at den enkelte lærer har en praksis som er i tråd med regelverket. I de innsendte dokumentene er det ikke konkretisert hva dette innebærer.

Fylkesmannen vurdering

Fylkesmannen vurderer at skolen ved rektor ikke har etablert et system for oppfølging slik at det sikrer at elevene får en opplæring som samlet dekker målene i IOP. Dette er vesentlig for å oppfylle lovkravet om at skolen skal sørge for at opplæringen skjer i tråd med regelverket. Dette ansvaret påhviler skolen der rektor er øverste ansvarlige, ikke på den enkelte lærer selv om det er disse som utfører arbeidet.

Vi informerer om at skolens ledelse skal følge opp at lærerne gjennomfører opplæringen i samsvar med målene i IOP-en. Rektor skal legger til rette for å følge opp at lærerne planlegger og tilpasser opplæringen underveis, slik at den samlet dekker de individuelle opplæringsmålene i IOP-en. For å kunne følge dette opp, må rektor innhente tilbakemeldinger om at spesialundervisningen følger kompetansemålene beskrevet i IOP-en.

Vi har ikke mottatt ny dokumentasjon som kan sannsynliggjøre implementering av nye rutiner for oppfølging av spesialundervisning, og finner derfor ikke at skolen har en fast praksis for å sikre at spesialundervisningen og den ordinære opplæringen samlet dekker målene i IOP-ene.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

4.2.8 Spesialundervisningen gjennomføres slik at barnets beste er ivaretatt.

Fylkesmannen undersøker om spesialundervisningen gjennomføres på en slik måte at barnets beste, for hver enkelt elev blir ivaretatt, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 3. For å oppnå dette må barnet høres om sitt syn på gjennomføringen, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

I egenvurderingen svarer majoriteten av respondentene at skolen gjennomfører spesialundervisning ut fra barnets beste vurderinger.

Under intervju fremkom det at skoleledelsen vektlegger barnets beste vurdering i saker som omhandler spesialundervisning, uten at det fremkom konkretisering av hva som vektlegges i barnets beste vurderinger. Lærerne informerer om at de snakker med elevene om deres mening om innhold og gjennomføring av spesialundervisningen i løpet av skoleåret. Skolen involverer ikke elevene i arbeidet med å utarbeide IOP eller evaluering av denne. Lærerne sier de er usikre på hva som ligger i barnets beste vurdering.

Fylkesmannens vurdering

Under intervju fremkom det at skolen selv vurderer at de ivaretar hensynet til barnets beste når det gjelder planlegging og gjennomføring av spesialundervisning, men at det var stor usikkerhet rundt hva en skal vurdere og ta hensyn til i barnets beste vurdering. Elever oppgir at de ikke blir spurt om hva de tenker om spesialundervisningen de mottar, eller involveres i en evaluering av spesialundervisningen.

Når elevens syn ikke innhentes i tilstrekkelig grad, kan vi ikke finne at skolen/ de ansatte har et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere hva som er best for eleven i de enkelte tilfellene. Det er ikke tilstrekkelig at de voksne foretar en barnets beste- vurdering ut fra hva den voksne tror/mener er den enkelte elevs beste. Vi kan derfor ikke finne at spesialundervisningen gjennomføres på en slik måte at barnets beste er ivaretatt.

I kommunens redegjørelse fremkommer det ikke ny dokumentasjon som kan sannsynliggjøre at skolen har en praksis som gjør at barnets beste blir ivaretatt.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

4.2.9 Rektor skal sørge for at skolen årlig utarbeider en årsrapport for elever som får spesialundervisning

Fylkesmannen undersøker at skolen årlig lager en oversikt over elevens opplæring og en vurdering av elevens utvikling sett hen til målene i IOP, jf. opplæringsloven § 5-5 tredje ledd. Årsrapporten skal gi en oversikt over opplæringen eleven har fått og en vurdering av elevens utvikling.

I egenvurderingen i RefLex skriver 12 av 15 respondentene at skolen utarbeider årsrapporter for elever med vedtak om spesialundervisning.

Intervjuobjektene opplyser at årsrapporten utarbeides av de som gjennomfører spesialundervisning, men at foreldre og elev ikke deltar i dette arbeidet. Årsrapporten skrives i SamPro, med en felles utarbeidet mal.

Under intervju informerte skolens ledelse at det ikke er tatt opp med lærerne hva en årsrapport skal inneholde, eller kvalitetssikret at lærerne kjenner til hva de skal vurdere. I Hammerfest kommunes rutine for spesialpedagogisk hjelp fremkommer ikke dato for når årsrapporten skal være ferdig. Årsrapportene blir heller ikke kontrollert av skolens pedagogiske ledelse. Dette er en svakhet ved skolens organisering som kan føre til at

Årsrapporter ikke blir laget. De oversendte årsrapportene er ikke signert og malen gir ikke plass for underskrift fra kontaktlærer, spesialpedagog, rektor eller foresatte.

Av dokumentasjon har vi mottatt 2 årsrapporter for 2 elever for skoleåret 2018/2019. I de 2 årsrapportene vi har mottatt fremkommer det at de er sendt i kopi til kontaktlærer, rektor, foresatte, sos.ped og PPT. 3 elever har vært elever ved annen skole tidligere og skolen har ikke disse årsrapportene tilgjengelig. 2 elever har ikke fått utarbeidet årsrapport for skoleåret 2018/2019.

Rektor har ansvaret for at skolen utarbeider årsrapport og at disse tar utgangspunkt i elevenes IOP slik at elevens utvikling blir vurdert. Her skal det fremgå hvilken opplæring eleven har fått.

Kommunen har utarbeidet dokumentet «*Forslag endringer i rutiner for spesialundervisning*», der det er satt en frist til 1. juni for ferdigstilling av årsrapporten.

Årsrapporten skal:

a) Gi en oversikt over den opplæringen eleven har fått

Fylkesmannen undersøker om årsrapportene gir en oversikt over den opplæringen elever med vedtak om spesialundervisning har fått, og hvordan den pedagogiske ledelsen ved skolen sikrer at årsrapportene oppfyller kravene i regelverket.

Dokumentasjonen vi har mottatt inneholder 2 årsrapporter. I disse fremgår ikke omfanget (antall timer) av spesialundervisningen. Som tidligere nevnt har ikke skolen noen registrering av timer som ikke er gjennomført, og dette inngår heller ikke i årsrapporten.

Når det gjelder evaluering av arbeidsmåte og organisering, gir årsrapportene som inngår i tilsynet først og fremst en beskrivelse av organisering og arbeidsmåte. Årsrapportene vurderer ikke hvordan de ulike tiltakene har fungert.

Fylkesmannens vurdering

Som det fremgår av forrige punkt, har ikke ledelsen ved Breilia skole en rutine som sikrer at innholdet i årsrapportene gjennomgås. Det er den enkelte lærer som må påse at årsrapporten oppfyller kravene. Årsrapporter med det nødvendige innholdet utarbeides ikke for alle elever med vedtak om spesialundervisning.

Rektor skal sørge for at skolen årlig utarbeider en årsrapport for elever som får spesialundervisning. I begrepet «sørge for» ligger at rektor skal gi føringer for, men også følge opp arbeidet lærerne skal gjøre. Vi kan ikke sannsynliggjøre at Breilia skole har et slikt system per i dag. På bakgrunn av dette vurderer vi at årsrapporten ikke gir en oversikt over opplæringen eleven har fått.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

b) Vurdere utviklingen til eleven ut fra målene i IOP-en

Fylkesmannen undersøker hvordan den pedagogiske ledelsen ved skolen sikrer at årsrapportene tydelig vurderer måloppnåelse og ikke bare evaluerer hva som er gjort. I tillegg skal eleven ha mulighet til å uttale seg.

1 I egenvurderingen i RefLex har de fleste respondentene svart at de vurderer utviklingen til eleven ut fra målene i IOP-en. På spørsmål om elevens synspunkter blir vektlagt svarer syv av femten «nei»

Under intervju fremkom det at elever ved Breilia skole ikke er delaktig i arbeidet med årsrapporter, og som vi har redegjort for tidligere, så gjennomgår ikke rektor eller noen andre som er delegert oppgaven, alle årsrapportene.

Fylkesmannen vurdering

I årsrapportene vi har mottatt fremkommer ikke de samme målene som er angitt i elevenes IOP, og hvert mål fra IOP-en er ikke vurdert i årsrapporten. Vi vil påpeke at en IOP med konkretiserte, realistiske og målbare mål vil forenkle arbeidet med årsrapporten. Det vil gjøre det enklere og vurdere effekten av spesialundervisningen og den faglige fremgangen til eleven både med hensyn til innhold, arbeidsmåter og organisering. Det er ingen av årsrapportene som vurderer om eleven kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen i det ordinære opplæringstilbudet.

Fylkesmannen finner at årsrapportene ikke vurderer utviklingen til elevene sett ut fra de mål som er satt for spesialundervisningen, eller at det er sannsynlig at elevenes synspunkter vektlegges, da de ikke blir hørt. Fylkesmannen mener det er avgjørende for at spesialundervisningen skal være forsvarlig, jf. opplæringsloven § 5-1, at elevens syn innhentes når årsrapporten skrives. Årsrapporten er ikke bare en evaluering av om opplæringen har fungert, men også et viktig utgangspunkt for videre arbeid (neste skoleår). Dette er et brudd på plikten til å høre eleven, jf. FNs barnekonvensjon artikkel 12 og av forvaltningsloven § 17.

På Breilia skole utarbeides det ikke årsrapport for alle elever som gir en oversikt over opplæringen eleven har fått og de innsendte årsrapportene vurderer heller ikke utviklingen til eleven ut fra målene i IOP-ene. Dette er ikke i tråd med regelverket.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

4.2.10 Årsrapporten skal sendes hvert opplæringsår til elever over 15 år, foreldre til elever under 15 år og kommunen

Fylkesmannen undersøker om skolen sender årsrapporten til elever over 15 år, til foreldre til elever under 18 år og til kommunen.

I egenvurderingen i RefLex kom det frem at 7 av 15 av respondentene mente det ikke ble sendt årsrapport til elever over 15 år, men de fleste av respondentene mente at årsrapporten ble sendt til foresatte til elever under 18 år.

Under intervju kom det frem at informantene mente det var sos.ped som sendte årsrapportene, men ingen var kjent med at det fantes rutinebeskrivelse for å kvalitetssikre at årsrapportene ble sendt. Alle foresatte har tilgang til SamPro, men det er mange av de foresatte som ikke benytter dette verktøyet.

Fylkesmannen vurdering

I kommunens redegjørelse av 11.05.2020 opplyses det at skolen skal iverksette arbeid for å sikre at foresatte får tilgang til SamPro. I SamPro vil de ha tilgang til å lese sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, IOP, årsrapport og møtereferater. Videre ser vi av dokumentet «Forslag til endringer i rutiner for spesialundervisning» at skolen skal sikre at foresatte blir orientert ved å sende skriftlig årsrapporter hjem til foresatte og elever over 15 år.

Som nevnt har vi mottatt to årsrapporter og kan ikke sannsynliggjøre at årsrapporter sendes til foreldrene til elevene, elever over 15 år eller til kommunen.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt

4.2.11 Skolen sender en henvisning til Pedagogisk-psykologisk tjeneste dersom elevens behov endrer seg

Fylkesmannen undersøker om skolen henviser til PPT dersom elevens behov endrer seg. Det følger også av loven at dersom behovene til elever endrer seg, skal de på ny henvises til PPT, jf. opplæringsloven §§ 5-3 og 5-5 annet ledd.

I egenvurderingen i RefLex svarer samtlige respondenter at de sender henvisning til PPT dersom elevens behov endrer seg, men at det er lang saksbehandlingstid hos PPT.

Under intervju med skoleledelsen fremkommer det at skolen ikke har system for å sende ny henvisning til PPT, lærerne skal ta opp spørsmålet om ny henvisning med sos.ped, men det er uklart hvem som har ansvaret for å henvise på nytt.

Fylkesmannen vurdering

Vi informerer om at elevens utvikling skal vurderes gjennom hele skoleåret og hvis behovene endrer seg vesentlig underveis i skoleåret, må skolen i samarbeid med foreldrene og eleven, vurdere om det er behov for å justere spesialundervisningen, eller om eleven kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. I tilfeller der den sakkyndige vurderingen er utløpt eller elevens behov er vesentlig endret, må eleven henvises på nytt til PPT. Samtykke fra foresatte eller elev over 15 år er en forutsetning for å kunne henvise.

I ny dokumentasjon sendt inn av kommunen 11.05.2020 fremkommer det at tre elever knyttet til dette tilsynet er henvist på nytt til PPT. Dette er positivt, men den skriftlige dokumentasjonen vi har mottatt inneholder hverken rutinebeskrivelser eller føringer på når/hvordan en eventuell ny henvisning skal skje, på bakgrunn av hva (evaluering av elevens utbytte av spesialundervisning) eller hvem som har ansvaret for at dette gjennomføres.

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at skolen henviser elever på nytt dersom behovet til eleven endrer seg. Oppgaven er overlatt til den enkelte lærer, og rektor har verken et oppfølgingsystem eller rutinebeskrivelser for dette. Fylkesmannen vurderer derfor at skolen mangler et tydelig system for å kvalitetssikre at dersom elevenes behov endrer seg underveis i opplæringen, blir dette tatt tak i for videre håndtering.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

Våre konklusjoner

1. Skolen igangsetter **ikke** spesialundervisning så snart som mulig.
2. Skolen gir **ikke** spesialundervisning i samsvar med IOP-en og vedtaket.
3. Assistenten og andre ufaglærte får **ikke** nødvendig veiledning.
4. Elever med spesialundervisning får **ikke** samme årstimetall som andre elever i alle fag.
5. Rektor sørger **ikke** for at elevene får antall timer med spesialundervisning som fremgår av vedtaket.
6. Rektor sørger **ikke** for at spesialundervisningen er samordnet med den ordinære undervisningen.
7. Rektor sørger **ikke** for at opplæringen samlet dekker målene i IOP-en.
8. Spesialundervisningen gjennomføres **ikke** slik at barnets beste blir ivaretatt.
9. Skolen sørger **ikke** for at det årlig utarbeides en årsrapport for elever som får spesialundervisning som
 - a) gir en oversikt over den pedagogiske opplæringen eleven har fått
 - b) vurderer utviklingen til eleven ut fra målene i IOP-en
10. Årsrapporten sendes **ikke** hvert opplæringsår til elever over 15 år, foreldre til elever under 15 år og til kommunen.
11. Skolen sender **ikke** en henvisning til Pedagogisk – psykologisk tjeneste dersom elevens behov endrer seg.

PPT- hjelpe skolen med å utvikle kompetanse og organisasjonen

Rettslige krav

Hjelpe skolene med å utvikle kompetansen

PPT skal hjelpe skolene med å utvikle kompetansen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov, jf. opplæringsloven § 5-6 andre ledd. Målgruppen er elever som ikke har tilfredsstillende utbytte i ordinær opplæring, og som dermed kan kvalifisere for spesialundervisning, elever som får spesialundervisning, og elever der PPT ellers er sakkyndig instans for tiltak på skolenivå.

Hjelpen kan omfatte både generell oppbygging av personalets kompetanse til å tilrettelegge for målgruppen, og direkte veiledning til personalet for å gi dem spesifikk kompetanse knyttet til enkeltelever. Personalet kan være ledelse, lærere og assistenter. PPT kan hjelpe skolene ved å delta i møter, samtaler og andre rådgivningsaktiviteter. Dette kan være på alle nivåer, i tverrfaglige samarbeidsfora eller i mindre grupper med for eksempel lærere.

PPT kan gjennom hjelp i individualsaker styrke skolenes generelle kompetanse til å oppdage vansker tidlig, og sette i verk tiltak på et tidligere tidspunkt. Hjelpen må i så fall være forankret hos ledelsen ved skolene, og involvere flere enn de lærerne som jobber med de aktuelle elevene.

PPT må vurdere ut fra skolenes behov hvilke skoler de velger å hjelpe, og i hvilket omfang.

Hjelp skolene med å utvikle organisasjonen

PPT skal hjelpe skolene med å utvikle organisasjonen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov, jf. opplæringsloven § 5-6 andre ledd.

Hjelpen kan være å foreslå endringer i rutiner, arrangere møter for pedagoger, lærere og ledere om strukturelle og organisasjonsmessige temaer, for eksempel om individuelle opplæringsplaner, bruk av kartleggingsverktøy, spesialpedagogiske regler og rutiner. PPT kan også holde innlegg som handler om å forbedre organisasjonsstrukturen, slik at elever med særskilte behov kan få mer målrettet og hensiktsmessig bistand. For at hjelpen skal være egnet til å utvikle skolens organisasjon, må hjelpen være forankret hos ledelsen ved skolene.

PPT må vurdere ut fra skolenes behov hvilke skoler de velger å hjelpe, og i hvilket omfang.

På www.reflex.udir.no finner dere mer informasjon om kravene til å hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen for å legge bedre til rette for elever med særskilte behov.

Våre undersøkelser og vurderinger

Fylkesmannen har gjennomført intervju med PPT-leder i Hammerfest kommune, skoleledelsen ved Breilia skole, samt innhentet egenvurdering i RefLex fra PPT.

5.2.1 PPT hjelper skolen gjennom systemrettet arbeid med å utvikle kompetansen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilt behov

Fylkesmannen undersøker om PPT hjelper skolen med å utvikle kompetanse for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov, jf. opplæringsloven § 5-6 andre ledd.

I egenvurdering i RefLex og intervju fikk vi opplyst at PPT gir skolen tilbud om veiledning i de tilfeller der skolen ber om det, eller etter at sakkyndig vurdering er skrevet. Veiledningen kan eksempelvis være innenfor områdene adferd, fagvansker eller lese- og skriveproblematikk.

Under intervju opplyses det at PPT har faste møter med rektorene i Hammerfest kommune hver 6. uke, men kompetanseheving er ikke fast tema. Skoleledelsen forteller at PPT har vært inne til veiledning i forbindelse med tema adferd, men de er usikre på effekten av veiledningen. Skolen har ikke faste rutiner for å invitere PPT inn for

veiledning. Videre opplyser PPT at det kan være vanskelig å samle alle lærerne på Breilia skole for veiledning, noe de har tatt opp med ledelsen på skolen.

Som svar på den foreløpige rapporten opplyser skoleeier at PPT hjelper skolen gjennom systemrettet arbeid med å utvikle kompetansen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilt behov. Skoleeier opplyser at:

- Leder for PPT har fast skolefaglig møte med rektorene i kommunen, hver 6. uke.
- PPT bidrar med systemrettet arbeid gjennom sin tilstedeværelse i enkeltsaker.
- PPT har bidratt med veiledning knyttet til temaet adferd.
- PPT har veiledet skolen i tre enkeltsaker skoleåret 2019/2020
- PPT har avholdt kurs i matematikkvansker skoleåret 2018/2019

Fylkesmannens vurdering

Av dokumentasjonen vi har mottatt fra Hammerfest kommune «*Rutiner for spesialpedagogisk hjelp i barnehage og spesialundervisning i skolen*» kommer det frem at PPT skal bistå med råd og veiledning overfor skolen.

Vi informerer om at PPT skal hjelpe skolen gjennom å foreslå endringer i rutiner, arrangere møter for pedagoger, lærere og ledere om strukturelle og organisasjonsmessige temaer, for eksempel om individuelle opplæringsplaner, bruk av kartleggingsverktøy, spesialpedagogiske regler og rutiner. Hjelpen med å utvikle kompetansen hos de ansatte må være forankret hos ledelsen i skolen, eventuelt gjennom kommunens systematiske arbeid styrt fra skoleeiers side.

Vi har i kommunens redegjørelse av 15.05.20 ikke mottatt noen dokumentasjon på eksempler hvor PPT har jobbet med kompetansehevingstiltak for skolens ansatte, som kan indikere at PPT ivaretar sitt mandat til å drive systemrettet arbeid med å heve kompetansen i lærergruppa eller i ledelsen.

Det er positivt at PPT har jevnlige møter med rektorene i kommunen hver 6. uke, men vi savner dokumentasjon på at denne kontakten blir brukt til rutinemessige drøftinger mellom PPT og skolens ledelse om skolens ansattes behov for kompetanseheving, enten i individsaker eller på klassenivå. Møtene kan være et godt utgangspunkt for å avdekke områder lærere eller andre ansatte har behov for kompetanseheving.

Fylkesmannen vurderer ut fra samlet dokumentasjon at det ikke kan sannsynliggjøres at PPT hjelper skolene med å utvikle kompetansen til lærerne for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov.

Lovkravet er **ikke** oppfylt.

5.2.2 PPT hjelper skolen gjennom systemrettet arbeid å utvikle organisasjonen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov

Fylkesmannen undersøker om PPT hjelper skolen gjennom systemrettet arbeid med å utvikle organisasjonene for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov.

I egenvurderingen i RefLEx fremkommer det at PPT i liten grad får forespørsel om å bistå skolen i å utvikle organisasjonen for å legge bedre til rette for elever med særskilte

behov. Lærerne på skolen informerer om at de er usikre på om PPT har erfaring og kompetanse med arbeid i ungdomskolen. I de tilfellene PPT får henvendelser hjelper de skolen med slikt arbeid.

Skolens ledelse sier i intervju at PPT ikke deltar gjennom systemrettet arbeid med å utvikle skolen som organisasjon.

Fylkesmannens vurdering

Av dokumentasjon kommer det frem at PPT ikke har vært tilstede på skolen for å veilede lærere og assistenter, og PPT mottar få forespørsler om å bistå skolen med å utvikle organisasjonen. Det har i flere år vært lite samarbeid mellom skolen og PPT.

I dokumentasjonen er det beskrevet at PPT skal bistå med råd og veiledning overfor skolen, samt bidra med kurs og delta i utviklingsarbeid på systemnivå, men det foreligger ingen rutinebeskrivelse for hvordan arbeidet skal legges opp.

For at hjelpen PPT skal bidra med skal være egnet til å utvikle skolens organisasjon, må hjelpen være forankret hos ledelsen ved skolene. PPT kan eksempelvis bistå med innlegg som handler om å forbedre organisasjonsstrukturen, slik at elever med særskilte behov kan få mer målrettet og hensiktsmessig bistand.

Fylkesmannen finner ut fra samlet dokumentasjon at det ikke er sannsynliggjort at PPT hjelper skolen med systemrettet arbeid for å utvikle organisasjonen.

Lovkravet vurderes som **ikke** oppfylt.

Våre konklusjoner

1. PPT hjelper **ikke** skolen gjennom systemrettet arbeid å utvikle kompetansen for å legge bedre til rette for elever med særskilte behov.
2. PPT hjelper **ikke** skolen gjennom systemrettet arbeid med å utvikle organisasjonen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov.

Skoleeiers forsvarlige system

Rettslig krav

Som skoleeier skal Hammerfest kommune ha et forsvarlig system for å vurdere om skolene oppfyller kravene i regelverket og for å følge opp resultatene fra disse vurderingene, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

Kravet til et forsvarlig system innebærer at dere må innhente informasjon om hvordan skolene ivaretar kravene til å fatte vedtak om spesialundervisning og kravene til å planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen.

Informasjonen dere innhenter må være relevant og tilstrekkelig til å kunne gi dere et riktig bilde av hva som er skolenes praksis. For å få et riktig bilde er det som regel nødvendig at dere baserer dere på informasjon fra flere kilder. Dere skal alltid innhente informasjon om elevenes synspunkter, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

For at systemet skal være forsvarlig, må dere innhente og vurdere informasjon om skolenes praksis jevnlig. Samtidig må systemet være fleksibelt, slik at dere har anledning til å innhente og vurdere informasjon når risikoen tilsier det. Hva som er ofte nok og hvor inngående dere må undersøke skolenes praksis, vil variere ut fra deres kjennskap til skolene. Sannsynligheten for brudd på regelverket og hvor alvorlige konsekvenser det kan ha for elevene, har også betydning for hvor ofte og inngående dere må undersøke skolenes praksis. Hvis brudd på regelverket kan foregå over lang tid uten å bli avdekket, er ikke systemet forsvarlig.

Dere må bruke informasjonen dere har innhentet om skolenes praksis til å vurdere om skolene oppfyller kravene i regelverket. For å kunne vurdere dette må dere ha en overordnet kjennskap til hvilke krav som følger av regelverket og hva som skal til for å oppfylle dem.

Hvis dere har avdekket at skolenes praksis ikke er i samsvar med regelverket, må dere sørge for at skolene endrer praksis. For at systemet skal være forsvarlig, må dere være kjent med hva som er passende rettetiltak og være i stand til å gjennomføre disse tiltakene. Samtidig må systemet være fleksibelt, slik at dere kan tilpasse hvordan dere følger opp skolene ut fra risiko. Hva som skal til for at arbeidet med rettetiltak skal være forsvarlig, vil variere ut fra deres kjennskap til skolene. Hvis brudd på regelverket kan foregå over lang tid uten å bli rettet, er ikke systemet forsvarlig.

På www.reflex.udir.no finner dere mer informasjon om kravene til et forsvarlig system.

Våre undersøkelser og vurderinger

Skoleeier skal skaffe seg informasjon om hvordan skolen planlegger, gjennomfører og følger opp spesialundervisningen.

Fylkesmannen har gjennomført intervju med skoleeier i Hammerfest kommune, skoleledelsen ved Breilia skole, samt innhentet egenvurdering i RefLex fra skoleeier. Av dokumentasjon har vi mottatt «*Hammerfest kommunes rutiner for spesialpedagogisk hjelp i barnehage og spesialundervisning i skolen*» og «*Hammerfest kommunes mal for Kvalitetsamtale – tilsyn*».

6.2.1 Skolens planlegging, gjennomføring og oppfølging av spesialundervisningen

Fylkesmannen undersøker om skoleeier skaffer seg informasjon om hvordan skolen ivaretar plikten til å planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen, samt utarbeide IOP for alle elever med rett til spesialundervisning.

I egenvurderingen i RefLex fremkommer det at skoleeier innhenter informasjon fra skolen når skoleeier blir involvert i enkeltsaker, og gjennom en årlig kvalitetssamtale med skolene. I disse kvalitetssamtalene har ikke skoleeier avdekket avvik.

Under intervju informerer skoleeier om at de innhenter informasjon fra skolen om hvordan skolens planlegging, gjennomføring og følge opp spesialundervisning ved å be skole en gang i året sende inn enkeltvedtak. På virksomhetsmøter er også spesialundervisning ofte tema.

I intervju med skoleledelsen fremkommer det at skolen ikke har rutiner på å sende inn dokumenter årlig til skoleeier, og det foreligger ikke en skriftlige rutiner for dette.

I kommunens redegjørelse av 11.05.2020 skriver skoleeier at Hammerfest kommune har lagt opp til årlige kvalitetssamtaler med skoleledelsen for å avdekke avvik. Tidligere år har skoleledelsen lagt frem to eksemplarer på enkeltvedtak om spesialundervisning med tilhørende sakkyndig vurdering. Kommunen har etter å ha mottatt den foreløpige rapporten endret sine rutiner for å hente inn dokumenter til kvalitetssamtalen, gjennom å få tilgang til SamPro.

Fylkesmannen vurderer

Ifølge dokumentet «Kvalitetssamtale – Tilsyn», fremkommer det at skoleeier skal innhente dokumentasjon for å oppfylle det ansvar skoleeier har etter bestemmelsen i opplæringsloven § 13-10. Kvalitetssamtalen er utgangspunktet en samtale mellom skoleeier og rektor, men skoleeier kan be om å få møte representanter for elever, foreldre eller personalet knyttet til skolen.

Vi har ikke mottatt dokumentasjon på at skoleeier systematisk innhenter dokumentasjon som sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, IOP og årsrapport. Dokumentasjon kan være et årshjul som viser når disse samtalene skal finne sted.

Vi ser at skoleeier har et system som kan sette de i stand til å skaffe seg tilstrekkelig og relevant informasjon om hvordan skolen oppfyller sin plikt knyttet til spesialundervisning. Det er positivt at skoleeier har etablert en metode for å få tilgang til skolens dokumenter knyttet til tema spesialundervisninga, gjennom sin tilgang til SamPro.

Vi har imidlertid ikke mottatt dokumentasjon som kan sannsynliggjøre at skoleeier får tilstrekkelig informasjon om skolens arbeid. Det fremkommer heller ikke av de innsendte dokumentene hvordan kommunen innhenter informasjon fra foreldre og elever.

Fylkesmannen vurderer at det ikke er sannsynliggjort at skoleeier skaffer seg informasjon om hvordan skolen planlegger, gjennomfører og følger opp spesialundervisningen.

Lovkravet er **ikke** oppfylt.

6.2.2 Skoleeier skal bruke informasjonen som er innhentet, til å vurdere om skolen sitt arbeid er i samsvar med regelverket

Fylkesmannen undersøker om skoleeier gir skolen en tydelig tilbakemelding på om praksis på disse områdene er i samsvar med opplæringsloven.

I egenvurderingen i RefLex fremkommer det at skoleeier vurderer skolens praksis og den dokumentasjonen som skolen fremlegger opp mot kravene i regelverket.

Skoleledelsen opplyser i intervju at de ikke har fått tilbakemelding på om praksisen på skolen er i samsvar med opplæringsloven.

Fylkesmannen vurderer

I punktet over (6.2.1) konkluderte vi med at skoleeier ikke innhenter informasjon for å påse at skolen oppfyller lovkrav i opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5. Fylkesmannen vurderer derfor at det ikke er sannsynliggjort at skoleeier har innhentet informasjon for å vurdere om skolen arbeid er i samsvar med regelverket.

Lovkravet er **ikke** oppfylt.

6.2.3 Skoleeier skal følge opp at skolen innarbeider ny praksis dersom det er nødvendig

Fylkesmannen undersøker om skoleeier innhenter informasjon om ny praksis blir innarbeidet på skolen.

Skoleeier må følge opp at skolen endrer praksis dersom praksisen på ett eller flere områder ikke er i samsvar med opplæringsloven. Skoleeier kan selv sette i gang tiltak eller be skolen om å sette i gang tiltak. I begge tilfellene må skoleeier følge opp at tiltakene blir implementert i praksis, og at tiltakene fører til at praksisen blir i samsvar med opplæringsloven.

Fylkesmannen vurdering

I punkt over 6.2.1 og 6.2.2 vurderte vi at skoleeier ikke innhenter informasjon for å vurdere om skolen planlegger, gjennomfører og følger opp spesialundervisningen slik loven krever. Vi vurderer videre at skoleeier derfor ikke kan vurdere om skolens planlegging, gjennomføring og oppfølging er i samsvar med regelverket. Vi vurderer at når punkt 6.2.1 og 6.2.2 ikke er oppfylt, er det ikke sannsynlig at skoleeier påser at skolen oppfyller lovkrav i opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5.

Lovkravet er **ikke** oppfylt.

6.2.4 Skoleeieren skal innhente tilstrekkelig informasjon ofte nok til å vurdere og følge opp praksis som ikke er i samsvar med regelverket

For at skoleeier skal ha et forsvarlig system etter § 13-10, må det jevnlig innhentes informasjon som gir tilstrekkelig grunnlag for å vurdere praksis opp mot regelverket. Hva som er tilstrekkelig informasjon, og hva som er ofte nok, vil variere ut fra lokale forhold, for eksempel hvor detaljert retningslinjer skoleeier har utarbeidet, eller kompetansen i skolen. Kvalitet i dette arbeidet inkluderer gode risikovurderinger.

Et forsvarlig system kan tilpasses lokale forhold, men Hammerfest kommune har ikke sendt inn dokumentasjon som sannsynliggjør at det finnes en plan for det forsvarlige system. For skolen er det ikke utarbeidet planer eller prosedyrer slik denne legger opp til, og skoleeier har ikke avdekket regelverksbrudd, for eksempel at flere årsrapporter ikke oppfyller kravene i opplæringsloven.

Informantene opplyser at de ikke blir bedt om å sende inn informasjon til skoleeier hverken IOP eller årsrapport.

Fylkesmannen finner det positivt at skoleeier gjennom å få tilgang til SamPro vil kunne følge opp at skolene har en praksis som er i samsvar med regelverket.

Fylkesmannens vurdering

Det synes for Fylkesmannen som om kommunens forsvarlige system ikke fører til at skoleeier innhenter tilstrekkelig informasjon ofte nok til å vurdere og følge opp praksis som ikke er i samsvar med regelverket.

Lovkravet er **ikke** oppfylt.

Vår konklusjon

1. Skoleeier skaffer **ikke** seg informasjon om hvordan skolen planlegger, gjennomfører og følger opp spesialundervisningen.
2. Skoleeier bruker **ikke** informasjonen som er innhentet, til å vurdere om skolens arbeid er i samsvar med regelverket.
3. Skoleeier følger **ikke** opp at skolen innarbeider ny praksis dersom det er nødvendig.
4. Skoleeier innhenter **ikke** tilstrekkelig informasjon ofte nok til å vurdere og følge opp praksis som ikke er i samsvar med regelverket.

Våre reaksjoner

Pålegg om retting

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at dere ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi pålegger dere å rette opp følgende, jf. kommuneloven § 30-4:

Fatte vedtak om spesialundervisning

Hammerfest kommune må sørge for at Breilia skole fatter vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning, jf. Opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4.

Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- b) sørger for at saken er tilstrekkelig opplyst før den treffer enkeltvedtak om spesialundervisning.
- c) fatter enkeltvedtak som inneholder opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen.
- d) begrunner vedtak som ikke er i samsvar med den sakkyndige vurderingen, ved å vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen.
- e) tar stilling til hva som er det beste for barnet når det fattes vedtak om spesialundervisning.
- f) fatter vedtak om spesialundervisning så snart som mulig og med oppstart ut fra elevens behov.

Skolens planlegging

Hammerfest kommune må sørge for at skolen planlegger spesialundervisningen, jf. Opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5, og Barnekonvensjonen artikkel 12.

Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- a) utarbeider IOP-er for alle elever som har vedtak om spesialundervisning.
- b) utarbeider IOP-er hvor det fremgår hvordan skolen skal organisere opplæringen, og hvor mye tid elevene skal ha i klassen, grupper, som eneundervisning eller på alternativ arena.

- c) utarbeider IOP-er hvor det fremgår hvilket innhold spesialundervisningen skal ha.
- d) utarbeider IOP-er som har klart definerte mål for opplæringen når elevenes opplæring skal avvike fra kompetansemålene i de ordinære lærerplanene.
- e) utarbeider IOP-er som er i samsvar med enkeltvedtakene.
- f) utarbeide IOP for elevene snarest mulig etter at det er fattet vedtak om spesialundervisning.

Skolens gjennomføring og oppfølging av spesialundervisningen.

Hammerfest kommune må sørge for at skolen gjennomfører og følger opp spesialundervisningen, jf. Opplæringsloven §§§ 5-1, 5-5 og 10-2, og Barnekonvensjonens artikkel 12.

Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- a) igangsetter spesialundervisning så snart som mulig.
- b) gir spesialundervisning i samsvar med IOP-en og vedtaket.
- c) gir assistenter og andre ufaglærte nødvendig veiledning.
- d) gir elever med spesialundervisning sammen årstimetall som andre elever i alle fag, med mindre vedtaket sier noe annet.
- e) gir elevene det antall timer til spesialundervisning som fremgår av vedtaket.
- f) må sørger for at spesialundervisningene samordnet med den ordinære opplæringen.
- g) sørge for at opplæringen samlet dekker målene i IOP-en.
- h) sørge for at spesialundervisningen gjennomføres slik at barnets beste blir ivaretatt.
- i) sørge for at skolen årlig utarbeider en årsrapport for elever som får spesialundervisning som:
 1. gir en oversikt over den opplæringen eleven har fått.
 2. vurderer utviklingen til eleven ut fra målene i IOP-en.
- j) sender årsrapporten hvert opplæringsår til elever over 15 år, foreldre til elever under 15 år og til kommunen.
- k) sende henvisning til Pedagogisk psykologisk tjeneste dersom elevens behov endrer seg.

PPT hjelper skolen med å utvikle kompetansen og organisasjonen for å legge bedre til rette for elever med særskilte behov

Hammerfest kommune må sørge for at PPT hjelper skolen med å utvikle kompetansen og organisasjonen for å legge bedre til rette for elever med særskilte behov, jf. Opplæringsloven §5-6.

Kommunen må i den forbindelse se til at:

- a) Pedagogisk psykologisk tjeneste hjelper skolen med å utvikle kompetanse hos de ansatte ved skolen.
- b) Pedagogisk psykologisk tjeneste hjelper skolen gjennom systemrettet arbeid å utvikle organisasjonen.

Skoleeiers forsvarlige system for å vurdere og følge opp at skolen planlegger, gjennomfører og følger opp spesialundervisningen

Hammerfest kommune må sørge for å ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp at skolen planlegger, gjennomfører og følger opp spesialundervisningen i tråd med kravene i opplæringsloven kapittel 5, jf. Opplæringsloven §13-10 andre ledd.

Kommunen må i den forbindelse se til at:

- a) skoleeier skaffer seg informasjon om hvordan skolen planlegger, gjennomfører og følger opp spesialundervisningen.
- b) skoleeier bruker informasjon som er innhentet, til å vurdere om skolens arbeid er i samsvar med regelverket.
- c) skoleeier følger opp at skolen innarbeider ny praksis dersom det er nødvendig.
- d) skoleeier innhenter tilstrekkelig informasjon ofte nok til å vurdere og følge opp praksis som ikke er i samsvar med regelverket.

Oppfølging av påleggene

Dere skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart. Når påleggene er rettet, skal dere erklære at retting er gjennomført og redegjøre for hvordan dere har rettet.

Frist for innsending er 19.10.2020. Vi vil ikke avslutte tilsynet før dere gjennom erklæringen og redegjørelsen har vist at påleggene er rettet.

Dere har rett til å klage

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Dere kan klage på enkeltvedtaket.

Hvis dere klager, må dere gjøre det innen tre uker. Fristen gjelder fra beskjed om brevet har kommet frem til dere, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Dere sender klagen til oss. Vi har muligheten til å omgjøre vedtaket. Hvis vi ikke er enig med dere, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

I forvaltningsloven § 32 kan dere se hvordan dere skal utforme klagen.

Dere kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

Dere er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

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

Vedlegg: Liste over dokumentasjon

- Hammerfest kommunes egenvurdering i RefLex gjennomført av skoleeier, skoleledelse, lærere og andre ansatte – til sammen 12
- Hammerfest kommunes rutiner for spesialpedagogisk hjelp i barnehage og spesialundervisning i skolen
- Hammerfest kommunes mal for Kvalitetssamtale – tilsyn
- Enkeltvedtak for 9 elever skoleåret 2019/2020
- Sakkyndig vurdering for 9 elever for skoleåret 2019/2020
- Individuell opplæringsplan for 7 elever skoleåret 2019/2020
- Årsrapporter for 2 elever skoleåret 2019/2020

Det ble holdt stedlig tilsyn 11.02.2020 der det ble gjennomført:

- Intervju med:
 - Skoleeier
 - Assisterende rektor og inspektør
 - 2 grupper med lærere
 - 3 grupper foreldre og elever
 - 1 gruppe med assistenter

Fra skolen etter foreløpig rapport:

- Revidert henvisning av elev 1 til PPT, fra Breilia skole
- Revidert henvisning av elev 2 til PPT, fra Breilia skole
- Revidert IOP elev 1
- Revidert IOP elev 2
- Revidert mal for enkeltvedtak
- Reviderte maler i SamPro, planlegge, gjennomføre og vurdere § 5-1

Fra skoleeier etter foreløpig rapport:

- Revidert henvisningsskjema til PPT
- Samtaleskjema med foresatte «Bekymring om en elev trivsel, utvikling eller læring»
- Spesialundervisningsprosjekt

- Utkast «Prosjektbeskrivelse Breilia skole»
- Dokumentasjon på samarbeid, veiledning PPT og Breilia
- Dokumentasjon på forslag om endringer i rutiner for spesialundervisning.