



FYLKESMANNEN  
I ROGALAND

Foreløpig tilsynsrapport  
etter hendelsesbasert tilsyn

Sola kommune

22.08.16

## **Innhold**

1. Innledning.....	4
1.1 Bakgrunn for tilsynet.....	4
1.2 Kommunen har overordnet ansvar .....	4
2. Om tilsynet med Sola kommune – Ressurscenteret .....	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler.....	4
2.2 Formålet med tilsynet.....	4
3. Gjennomføring av tilsynet.....	5
3.1 Metoden som er brukt i dette tilsynet .....	5
3.2 Tidsplan i tilsynet .....	5
3.3 Om Grannes skole .....	5
4. Nærskolerett og organisering av opplæringen for elever med særlige behov .....	6
4.1. Rettslige krav.....	6
4.2 Fylkesmannens vurdering .....	7
4.3 Fylkesmannens konklusjon .....	8
5. Rett til å tilhøre en klasse .....	8
5.1 Rettslige krav.....	8
5.2 Fylkesmannens vurdering .....	8
5.3 Fylkesmannens konklusjon .....	9
6. Bruk av makt og tvang .....	10
6.1 Rettslige krav.....	10
6.2.Fylkesmannens undersøkelser.....	11
6.3 Fylkesmannens vurdering .....	12
6.4 Fylkesmannens konklusjon .....	17
7. Elevenes psykososiale miljø.....	17
7.1. Skolens forebyggende arbeid – rettslige krav.....	17
7.2 Fylkesmannens vurdering.....	17
7.3 Fylkesmannens konklusjon.....	18
7.4 Skolens individuelt retta arbeid – rettslige krav .....	18
7.5 Fylkesmannens vurdering – handlingsplikten .....	19
7.6 Fylkesmannens konklusjon – handlingsplikten.....	20
7.7 Fylkesmannens vurdering – vedtaksplikten .....	20
7.8 Fylkesmannens konklusjon – vedtaksplikten .....	20

8. Rett til spesialundervisning - gjennomføring av opplæringen .....	21
8.1 Rettslige krav.....	21
8.2 Fylkesmannens vurdering .....	22
8.3 Fylkesmannens konklusjon .....	27
9. Om kommunens system for vurdering av om kravene i loven blir oppfylt .....	28
10.Forhåndsvarsel om vedtak.....	28
Vedlegg: Innsendt dokumentasjon .....	31

# **1. Innledning**

## **1.1 Bakgrunn for tilsynet**

Fylkesmannen ble i løpet av vinteren og våren 2016 varslet om bruk av makt og tvang overfor elever ved Ressurssenteret ved Grannes skole (heretter kalt Ressurssenteret). I tillegg hadde lokalavisa *Solabladet* 24.12.15 og 03.03.16 fokus på at det skulle tas i bruk nye lokaler ved Ressurssenteret, og av reportasjene gikk det fram at elevene skulle ha *hvert sitt klasserom*. Informasjonen som framkom gjennom varsling og gjennom *Solabladet*, var av en slik karakter at Fylkesmannen fant det nødvendig å gjennomføre tilsyn for å vurdere om Sola kommune oppfyller lovkravene knyttet til dette. Varsel om tilsyn ble sendt 10.03.16, og Fylkesmannen ba i varslet om å få tilsendt dokumentasjon fra Sola kommune v/Ressurssenteret.

## **1.2 Kommunen har overordnet ansvar**

Sola kommune har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir etterlevd, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Sola kommune er derfor adressat for denne foreløpige tilsynsrapporten.

Tilsynet har avdekket lovbrudd. Den foreløpige tilsynsrapporten gir et forhåndsvarsel om at Fylkesmannen kan vedta å pålegge kommunen retting av lovbruddene, jf. forvaltningsloven § 16. I den endelige tilsynsrapporten får Sola kommune en rimelig frist til å rette lovbruddene før Fylkesmannen eventuelt vedtar pålegg om retting.

Sola kommune har rett til å kommentere den foreløpige tilsynsrapporten, jf. forvaltningsloven § 16. Frist for tilbakemelding er 09.09.16. Etter fristen for tilbakemelding vil Fylkesmannen utarbeide endelig tilsynsrapport.

# **2. Om tilsynet med Sola kommune – Ressurssenteret**

## **2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler**

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen og offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er tilsyn med det som er lovpålagt, jf. kommuneloven § 60b.

Tilsynet innebærer utøvelse av offentlig myndighet og skjer i samsvar med reglene for dette i forvaltningsretten.

I de tilfellene Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, blir dette sett på som lovbrudd, uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne loven som er brutt.

## **2.2 Formålet med tilsynet**

Tilsynet skal medvirke til at opplæringen for elevene ved Ressurssenteret er i samsvar med kravene i opplæringsloven, og til at kommunens og skolens systemer og framgangsmåter/rutiner på tilsynsområdet er forsvarlige. Fylkesmannen har derfor sett på bruk av makt og tvang i opplærings situasjonene for elevene. I tillegg er temaet for tilsynet Sola kommunes forvaltning og praksis knyttet til opplæringen for elevene ved

Ressurssenteret, jf. opplæringsloven § 2-1, kap.5, § 8-1, § 8-2 og kap.9a. Underveis i tilsynet ble det også klart at kommunens internkontroll måtte vurderes opp mot kravet om forsvarlig system etter § 13-10 i loven.

### **3. Gjennomføring av tilsynet**

#### **3.1 Metoden som er brukt i dette tilsynet**

Fylkesmannen har gjennomført befarings- og observasjon på Ressurssenteret. Det er videre innhentet skriftlig dokumentasjon og gjennomført intervjuer som grunnlag for å vurdere om Sola kommune oppfyller lovkravene knyttet til elevenes opplæring på tilsynsområdene. Fylkesmannen har intervjuet kommunalsjef Rune Moen, skolesjef John Askeland, PPT-leder Steinar Søråas, rektor Helge Røysland og 16 ansatte ved Ressurssenteret.

Tilsynet innebærer at observasjoner, dokumentasjon og intervjuer er gjennomgått og vurdert i forhold til kravene i opplæringsloven. Siden det ikke finnes hjemler for bruk av makt og tvang i opplæringsloven, har Fylkesmannen i vurderingene knyttet til dette, også støttet seg på reglene i kapittel 9 i helse- og omsorgstjenesteloven, og i reglene om nødrett og nødverge i straffeloven.

#### **3.2 Tidsplan i tilsynet**

10.03.16: Varsel om tilsyn  
15.03.16: Befaring på Ressurssenteret  
30.03.16: Observasjon på Ressurssenter  
26.04.16: Intervjuer  
27.04.16: Intervjuer  
28.04.16: Intervjuer  
16.06.16: Møte med Sola kommune  
23.08.16: Foreløpig tilsynsrapport  
24.08.16: Sluttmøte  
09.09.16: Frist for tilbakemelding fra Sola kommune

#### **3.3 Om Grannes skole**

I Nasjonalt skoleregister (NSR) er Grannes skole oppført som offentlig grunnskole med *Skoletrinn 1-10*. I tillegg er *Grannes skole Avd ressurscenteret* oppført med eget organisasjonsnummer i NSR, men her er det ikke oppgitt skoletrinn.

I Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) er det opplyst at *normalt høyeste årstrinn ved skolen* er 10.trinn. Det er gitt følgende merknad i GSI: *Vi har et Ressurssenter for elever med funksjonshemming i 1.-10.klasse, ellers har vi elever fra 1.-7.klasse*. Det er i intervju opplyst at Grannes skole skriver ut vitnemål for elever som går ut av 10.trinn.

Av dokumentet *Hvilken skole skal barnet gå på?*, tilgjengelig på Sola kommunes hjemmeside, går det fram at Grannes skole er en skole med barnetrinn, dvs. 1. – 7.klasse.

Sola kommunes informasjon om Grannes skole er ikke konsistent. Med bakgrunn i informasjonen ovenfor legger Fylkesmannen i denne foreløpige tilsynsrapporten til grunn at Grannes skole er en skole med barnetrinn, dvs. 1. – 7.klasse.

## **4. Nærskolerett og organisering av opplæringen for elever med særlige behov**

### **4.1. Rettslige krav**

Eleven har etter opplæringsloven § 8-1 første ledd rett til å gå på nærskolen. Med nærskolen menes den skolen som ligger nærmest eller den skolen i nærmiljøet som eleven sokner til. Retten til å motta opplæring på nærskolen gjelder for alle elever, også elever som har rett til spesialundervisning. Det skal treffes et enkeltvedtak om elevens skoleplassering. Foreldrene kan søke om at en elev kan få gå på en annen skole enn nærskolen, jf. opplæringsloven § 8-1 tredje ledd. Kommunen skal da fatte et enkeltvedtak hvor det tas stilling til søknaden. Enkeltvedtaket må begrunnes, blant annet ved å vise til og gjengi lovhjemmelen som ligger til grunn for vedtaket, jf. forvaltningsloven § 25.

Etter opplæringsloven § 5-1 første ledd har elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, rett til spesialundervisning. Enkeltvedtak om spesialundervisning må ta stilling til hvordan elevens opplæring skal organiseres for at opplæringstilbudet skal gi eleven et forsvarlig utbytte. En kommune kan velge å bygge opp et særlig godt kompetansemiljø knyttet til elever med særlige behov ved en skole og tilby elever med slike behov plass ved denne skolen. En elev som ønsker et slikt tilbud, får da denne skolen som sin nærskole. Ingen kan imidlertid plasseres på en annen skole enn nærskolen mot sin vilje. Kommunen kan også i særlige tilfeller bruke en såkalt alternativ opplæringsarena for elever med særlige behov. Men dette skal bare brukes unntaksvis, og det er lagt til grunn at eleven snarest mulig skal tilbakeføres til sin nærskole.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet et eget rundskriv om alternativ opplæringsarena (Udir-3-2010), og her går det fram at *det er en snever adgang for skoleeier til å ta i bruk alternative opplæringsarenaer, jf. opplæringsloven § 2-3, for enkeltelever med rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1. Direktoratet understreker at det skal være hensynet til eleven, ikke hensynet til skolen eller kommunen som er det avgjørende for bruk av en alternativ opplæringsarena. I vurderingen må det trekkes inn om et opplæringstilbud som innebærer bruk av en alternativ arena er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen ut fra sin situasjon og om tiltaket for øvrig er til barnets beste, jf. barnekonvensjonen art. 3 nr. 1. Dersom det ikke er til barnets beste at hun/han mottar deler av opplæringen et annet sted enn skolen, skal ikke en slik arena brukes.* Dersom en kommune etter en slik vurdering vil ta i bruk en alternativ opplæringsarena for en elev med rett til spesialundervisning, må det i enkeltvedtaket begrunnes hvorfor den alternative opplæringsarenaen er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig opplæringstilbud. I vedtaket må det selvsagt også opplyses på hvilken arena opplæringstilbudet skal gis, i hvilket omfang og for hvilket tidsrom.

## 4.2 Fylkesmannens vurdering

Ved åpning av tilsynet var det uklart for Fylkesmannen om Grannes skole er nærscole for elevene som får sin opplæring ved Ressurssenteret, eller om Ressurssenteret må anses som en alternativ opplæringsarena eller en slags spesialskole. Det var nødvendig å få dette avklart, fordi det har konsekvenser for formelle sider ved opplæringstilbudet, og dermed for elevenes rettssikkerhet.

Av oversikten over elevenes bostedsadresse går det fram en elev har nærskolerett til Grannes skole, elleve elever har nærskolerett ved andre barneskoler enn Grannes skole, og tre av elevene har nærskolerett til ulike ungdomsskoler i Sola kommune. Det er lagt fram to enkeltvedtak<sup>1</sup> om *alternativ opplæring* for elever som ut fra de oppgitte bostedsadressene, ikke har nærskolerett ved Grannes skole. Enkeltvedtakene er fattet av Sola kommune v/skolesjefen. Hjemmelen i opplæringsloven § 8-1 tredje ledd om at eleven *etter søknad kan takast inn på annan skole enn den eleven soknar til*, er ikke oppgitt i enkeltvedtakene som ligger til grunn for inntak ved Ressurssenteret. Det må derfor legges til grunn at Grannes skole ikke er nærscole for disse elevene.

Som nevnt ovenfor, legger Fylkesmannen til grunn at det blir det fattet enkeltvedtak om *alternativ opplæring* for elever som skal begynne ved Ressurssenteret. I en kartlegging av alternative opplæringsarenaer i Rogaland høsten 2015, svarte Sola kommune 06.10.15 at *Ressurssenteret (RS) ved Grannes skole gir et alternativt opplæringstilbud til elever fra 1.-10.klasse med fysiske og/eller psykiske funksjonshemninger og som har behov for sammensatte hjelpetiltak innenfor både opplæring, tilsyn, pleie og omsorg.*

Også opplysninger i en klagesak våren 2016 tyder på at Ressurssenteret må anses som en alternativ opplæringsarena for elever som ikke har Grannes skole som sin nærscole. Av den sakkyndige vurderingen fra Sola PPT i denne saken går det fram at «*Ressurssenteret*» i Sola *har ikke funksjon som en av kommunens nærskoler, men fungerer som en spesialpedagogisk alternativ opplæringsarena med tanke på barn med særlig store fysiske og psykiske vansker som ikke kan oppnå tilfredsstillende utbytte ved nærskolen.*

Som nevnt ovenfor, vil det ha forvaltningsmessige konsekvenser dersom Ressurssenteret defineres som en alternativ opplæringsarena, blant annet når det gjelder ansvar for å fatte vedtak knyttet til opplæringen. Fylkesmannen har i forbindelse med tilsynet mottatt dokumentet *Intern delegasjon til rektorer* datert 31.05.07. Av dette dokumentet går det fram at rektorene er delegert *myndighet til å fatte vedtak om spesialundervisning, jf. oppl.§ 5-1*. I svarbrevet fra Sola kommune datert 06.10.15 om alternative opplæringsarenaer, opplyses det imidlertid at *det er skolesjefen i Sola kommune som fatter alle vedtak om alternativ opplæring ved Ressurssenteret.... på bakgrunn av sakkyndige vurderinger*. Fylkesmannen forstår dette slik at rektor ved den enkelte elevs nærscole i praksis ikke er delegert myndighet til å fatte disse vedtakene. Fylkesmannen vil understreke at rektor på elevens nærscole likevel fullt ut

---

<sup>1</sup> Fylkesmannen gjør oppmerksom på at det lave antallet slike enkeltvedtak kan skyldes at Fylkesmannen ikke har bedt om å få disse lagt fram for tilsynet. Sola kommune har lagt dem fram for tilsynet etter eget initiativ. Fylkesmannen legger til grunn at det har blitt fattet tilsvarende vedtak for alle elevene som får *sin opplæring ved Ressurssenteret på Grannes skole*.

har ansvaret for oppfølging av opplæringstilbudet på den alternative opplæringsarenaen, her altså Ressurssenteret. Dette innebærer at rektor må ha god kjennskap til opplæringen som gis på den alternative arenaen og kontrollere at opplæringen gjennomføres i samsvar med opplæringsloven med forskrifter, herunder elevens enkeltvedtak om spesialundervisning og individuelle opplæringsplan. Rektor må også sørge for at det er et nært samarbeid mellom skolen og de som bistår på den alternative opplæringsarenaen.

Fylkesmannen ba i forbindelse med gjennomføring av intervjuene om klasselister for elevene på Grannes skole. Disse viste at tre elever ved Ressurssenteret ikke er oppført på klasselister for Grannes skole. Av intervju går det fram at det også er uklart om elevene er registrert på sine respektive nærskoler. Det kan se ut til at Sola kommune anser Grannes skole som elevenes nærskole etter at vedtak om alternativ opplæring er fattet, noe det altså ikke er dekning for, jf. vurderinger ovenfor.

#### **4.3 Fylkesmannens konklusjon**

Sola kommunes enkeltvedtak om inntak til Ressurssenteret inneholder ikke hjemmelen for vedtaket, og det blir dermed uklart hvilken skole som er den enkelte elevs nærskole. Forvaltningen knyttet til bruk av Ressurssenteret som alternativ opplæringsarena er ikke i samsvar med lovkravene.

## **5. Rett til å tilhøre en klasse**

### **5.1 Rettslige krav**

Opplæringsloven § 8-2 inneholder bestemmelser om organiseringen av elevene i klasser eller basisgrupper. I § 8-2 første ledd heter det at i *opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør.*

Av § 8-2 andre ledd går det fram at alle klasser eller basisgrupper *skal ha ein eller fleire lærarar (kontaktlærarar) som skal ha særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld klassen eller basisgruppa og dei elevane som er der, mellom anna kontakten med heimen.* Dette innebærer at det må gå klart fram hvem som er den enkelte elevs kontaktlærer.

Av opplæringsloven § 2-1 tredje ledd går det fram at *dersom det etter sakkunnig vurdering er tvil om barnet er komme tilstrekkeleg langt i utviklinga si til å starte i skolen, har barnet rett til å utsetje skolestarten eitt år dersom foreldra krev det. Etter sakkunnig vurdering og med skriftleg samtykke frå foreldra kan kommunen i særlege tilfelle vedta å utsetje skolestarten eitt år.*

### **5.2 Fylkesmannens vurdering**

Den innsendte dokumentasjonen viser at det er 15 elever ved Ressurssenteret skoleåret 2015/2016. Det går fram av *Informasjon om ressurscenteret ved Grannes skole* at alle elevene ved Ressurssenteret skal ha tilhørighet i en klasse på trinnet 1-7 på Grannes skole. Av dokumentasjonen Fylkesmannen har mottatt i forbindelse med tilsynet, går det fram at seks av elevene har klassetilhørighet i klasser der elevene er født samme år som dem. Fylkesmannens



undersøkelser viser videre at én av elevene har klassetilhørighet i en klasse der elevene er ett år yngre enn gjeldende elev, og fem av elevene har klassetilhørighet i klasser der elevene er opptil flere år yngre enn dem. Som det går fram av § 2-1 tredje ledd, *kan kommunen i særlege tilfelle vedta å utsetje skolestarten eitt år*. Fylkesmannen har ikke undersøkt om det foreligger vedtak om utsatt skolestart for elever ved Ressurssenteret. Men Fylkesmannen legger til grunn at dersom det er fattet slike vedtak, skulle de ovennevnte fem elevene ha vært oppført på klasselister ett år lavere enn alderen deres tilsa, ikke flere år lavere.

Flere av elevene ved Ressurssenteret er altså plassert på klassetrinn som ikke samsvarer med elevenes alder, i strid med opplæringsloven.

Fylkesmannen registrerer at tolv av elevene ved Ressurssenteret er oppført på klasselister for Grannes skole. Når det gjelder disse elevene, går det fram av klasselistene hvem som er klassens kontaktlærer(e).

Fylkesmannen har i forbindelse med tilsynet mottatt en oversikt over tilsatte på Ressurssenteret der det blir beskrevet hvilken funksjon de har overfor elevene. Det går ikke fram av denne oversikten at noen av de tilsatte er kontaktlærer for elever ved Ressurssenteret. Det går imidlertid fram av oversikten hvilke elever tilsatte har *ansvar for, medansvar for, eller deler primæransvar for*. I denne sammenhengen er også begrepsbruken i elevenes individuelle opplæringsplaner relevant: I tilknytning til rubrikken *faglig ansvarlig for utarbeiding av IOP* skal også rubrikken *funksjon* fylles ut. Fylkesmannens gjennomgang av IOP viser at følgende begreper blir benyttet her: *kontaktlærer, spesialpedagog, miljøterapeut, hovedlærer og primærkontakt*.

For elevene som ikke er ført på noen av klasselistene, er det ikke oppgitt hvem som er deres kontaktlærere. Av den innsendte dokumentasjonen går det fram at to av de ansatte har *ansvar for [hver sin] elev*, og to ansatte *deler primæransvar for* den tredje eleven. Som tidligere nevnt gjelder manglende klassetilhørighet én av elevene på ungdomstrinnet. I kommunens rapportering<sup>2</sup> i GSI er det heller ikke oppgitt at noen tilsatte er kontaktlærere på 8-10 trinn.

### **5.3 Fylkesmannens konklusjon**

Flere av elevene ved Ressurssenteret er plassert på klassetrinn som ikke samsvarer med elevenes alder.

Det er uklart hvem som er elevenes kontaktlærere.

---

<sup>2</sup> GSI Årsverk rad 31

## 6. Bruk av makt og tvang

### 6.1 Rettslige krav

Opplæringsloven gir ikke hjemmel for bruk av makt og tvang overfor elever i skolen.

Helse- og omsorgstjenesteloven gjelder for helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes av kommunen eller private som har avtale med kommunen. Kapittel 9 i denne loven har regler om rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming. Formålet med reglene er å hindre at personer med psykisk utviklingshemming utsetter seg selv eller andre for vesentlig skade, og å forebygge og begrense bruk av tvang og makt. Reglene gjelder for psykisk utviklingshemmede som mottar helse- og omsorgstjenester. Vilkår for slik bruk av makt og tvang finnes i § 9-5.

Definisjonen på hva som regnes som bruk av tvang eller makt, er gitt i § 9-2: *Som bruk av tvang eller makt etter reglene i kapitlet her regnes tiltak som brukeren eller pasienten motsetter seg, eller tiltak som er så inngripende at de uansett motstand må regnes som bruk av tvang eller makt. Bruk av inngripende varslingssystemer med tekniske innretninger skal alltid regnes som bruk av tvang eller makt etter reglene i kapitlet her. Almennelige oppfordringer og ledelse med hånden eller andre fysiske påvirkninger av liknende art anses ikke som bruk av tvang eller makt.*

Denne definisjonen, sammen med straffelovens bestemmelser om nødrett og nødverge anvendt på skolens område, vil bli lagt til grunn ved Fylkesmannens vurdering av de faktiske hendelsene ved Ressurssenteret.

I Helsedirektoratets rundskriv IS-10/2015 punkt 4.2.3 om hvor reglene gjelder, heter det: *Når det gjelder barn og unge som har vedtak etter kapittel 9, har Kunnskapsdepartementet lagt til grunn at opplæringslova ikke i seg selv er til hinder for at tiltakene også kan gjennomføres når eleven befinner seg på skolen i skoletiden. For at skolen bl.a. skal kunne ivareta sitt ansvar for forsvarlig undervisning og for elevenes fysiske- og psykososiale arbeidsmiljø, er det imidlertid en forutsetning at skolens ledelse samtykker til at tiltakene kan gjennomføres når eleven er på skolen. Det er videre en forutsetning at tiltakene gjennomføres som ledd i tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven, og at tiltakene gjennomføres av personell fra helse- og omsorgstjenesten.*

Rundskrivet er kommentert i et brev fra Utdanningsdirektoratet til Fylkesmannen i Finnmark, datert 25.09.15. Spørsmålet er om kommunen, ved å si at eleven har behov for opplæring med en person med helse- og omsorgsfaglig bakgrunn i et enkeltvedtak om spesialundervisning, kan konkludere med at helse- og omsorgstjenestelovens kap.9 vil gjelde: *I opplæringsloven er det ikke hjemmel for bruk av tvang og makt. Et enkeltvedtak om spesialundervisning følger av oppl. kap.5. Enkeltvedtaket skal blant annet si noe om innhold, omfang, organisering og kompetanse. Det kan være aktuelt at den som hjelper til i opplæringen er en person med helse- og omsorgsfaglig kompetanse. Så lenge dette er en del av spesialundervisningen, og fremgår av enkeltvedtaket om spesialundervisning, er det opplæringslovens regler som gjelder, f.eks. oppl. § 10-11. Bruk av tvang og makt kan ikke hjemles i oppl. kap.5.* Rundskrivet fra Helsedirektoratet omtaler altså personale som ivaretar oppgaver utenfor opplæringen.

Straffeloven har regler om nødrett i § 17 og om nødverge i § 18. Disse reglene gjelder generelt, og kan dermed også anvendes i skolen. Bruk av nødrett og nødverge innebærer at en handling som ellers ville være straffbar (kroppskrenkelse, tvang o.l.) er lovlig, dersom reglens vilkår er oppfylt. Det er ikke hjemmel i straffeloven for systematisk bruk av makt og tvang med atferdsendring som formål, eller med annet formål. Gjentatt bruk av makt og tvang kan kun hjemles i helselovgivningen, og det er av rettssikkerhetshensyn strenge formelle og materielle krav knyttet til dette.

I tillegg finnes det regler i opplæringsloven som har sammenheng med at makt og tvang ikke er tillatt i skolen. I oppl. § 2-9 om ordensreglement heter det i tredje ledd at *Fysisk refsing eller anna krenkjande behandling må ikkje nyttast*. Det presiseres her at forhold som må regnes som kroppskrenkelse etter strl. § 271, aldri vil være tillatt som fysisk maktanvendelse<sup>3</sup>. Bruk av makt og tvang i skolen vil kunne medføre at eleven krenkes, noe som ikke er lovlig, jf. oppl. § 9a-1 jf. § 9a-3 om elevens rett til et godt psykososialt miljø. Regelverket knyttet til psykososialt miljø vil bli behandlet under punkt 7.

Fylkesmannen vil også vise til Barnekonvensjonen artikkel 23, som slår fast at psykisk og fysisk funksjonshemmede barn har rett til å leve et fullverdig og anstendig liv under forhold som sikrer deres verdighet, fremmer selvtilit, og letter barnets aktive deltakelse i samfunnet. Et funksjonshemmet barn har rett til særskilt omsorg. Barnet skal få undervisning, opplæring, helsetjenester, rehabiliteringstjenester, forberedelse til arbeidslivet og rekreasjonsmuligheter for å oppnå best mulig integrering og individuell utvikling. Tiltak som gjennomføres for å oppfylle rettighetene, skal ha som mål at barn med nedsatt funksjonsevne inkluderes i samfunnet. I opplæringsloven fremmes disse verdiene gjennom formålsbestemmelsen som viser til menneskeverd og diskrimineringsforbud, og gjennom retten til spesialundervisning, retten til gruppetilhørighet, nærskoleretten og retten til et godt fysisk og psykososialt skolemiljø.

## **6.2. Fylkesmannens undersøkelser**

Fylkesmannen har mottatt *tvangsprotokoller* knyttet til seks av de femten elevene ved Ressursenteret. I tillegg er det utarbeidet mal for slik protokoll for én elev til. Denne malen er ikke tatt i bruk. Antallet tvangsprotokoller for hver enkelt elev varierer fra 1 til 54. Tvangsprotokollene er ment å skulle fylles ut av ansatte i forbindelse med bruk av makt eller tvang overfor elevene. Det blir i skjemaene vist til *nødvergeloven*, men vi ser av bestemmelsene at skolen mener å vise til reglene om nødrett og nødverge i gammel straffelov.

Tvangsprotokollene viser til tidspunktet for hendelsen og varigheten av tvangsbruken. Videre framgår navnet på eleven, hvem som utførte tvangen, begrunnelse for tvangsbruken (nødrett/nødverge), hvordan tvangen ble utført, beskrivelse av episoden (utløsende faktor, hva som ble gjort som forebygging osv.), hvilken umiddelbar virkning tvangsbruken fikk for eleven, om situasjonen er bearbeidet/fulgt opp med eleven, konklusjon og i tillegg signatur av ansvarlig for avgjørelsen og av inspektør. Tvangsprotokollene er i stor grad forhåndsutfylte på

---

<sup>3</sup> Se rundskriv Udir-2-2010

disse punktene. Under de ulike overskriftene inneholder skjemaene standardtekst for den enkelte elev.

Den enkelte elevs individuelle opplæringsplan (IOP) gir føringer for arbeidsmåter der makt og tvang i noen tilfeller blir ansett som nødvendig. Arbeidsmåtene er knyttet opp mot individuelle opplæringsmål som gjelder sosiale ferdigheter og atferd. IOP-ene, sett i sammenheng med tvangsprotokollene, gir informasjon om hvordan Ressurssenteret vurderer behovet for bruk av makt og tvang overfor den enkelte elev, og hvordan de ansatte skal håndtere situasjoner ut fra elevens vansker og utfordringer.

I tillegg til tvangsprotokollene har Fylkesmannen mottatt utskrifter fra RUH-systemet (rapportering om uønskede hendelser). Dette er et system for rapportering der de ansatte kan dokumentere uønskede hendelser som har betydning for deres arbeidsmiljø og sikkerhet, og som kan gi grunnlag for evaluering av situasjonen og de ressurser som kreves. Det er registrert ca. 170 hendelser i perioden april 2014- mars 2016. Rapporteringen gir også informasjon om elevene og utfordringer knyttet til arbeidet med disse, for eksempel om elevens utagering eller andre forhold som kan virke belastende på de ansatte. De fleste av hendelsene er knyttet til elever ved Ressurssenteret.

### **6.3 Fylkesmannens vurdering**

Fylkesmannen ser ut fra tilsendt dokumentasjon, individuelle opplæringsplaner og tvangsprotokoller at det blir brukt tvang ved Ressurssenteret. Gjennom den utstrakte bruken av tvangsprotokoller bekrefter skolen at de handlingene ansatte utfører overfor eleven, også defineres som tvang av skolen.

I intervjuer får vi opplyst at terskelen for å fylle ut tvangsprotokoll er lav. De ansatte fyller i noen tilfeller ut skjemaet selv om vedkommende er i tvil om det er en situasjon som utløser nødrett eller nødverge, og om handlingen er å anse som tvang. Fylkesmannen får opplyst at hensynet til dokumentasjon er vektlagt.

Det går en grense mellom det som anses som tvang og vanlig handledelse. Etter Fylkesmannens vurdering må de fleste inngrepene som er beskrevet gjennom dokumentasjon og intervju, defineres som tvang, selv om det er tale om relativt milde former, som holding av hender o.l. Et annet eksempel kan være at eleven blir reist opp/holdt oppe fra bakken mot sin vilje. Begrunnelse og bakgrunn for inngripen varierer, og vi viser til nærmere omtale og vurdering av observasjoner nedenfor.

Intervju bekrefter at Sola kommune v/oppvekstetaten er kjent med praksisen for bruk av tvangsprotokoller med henvisning til straffelovens bestemmelser, men kommunenivået mottar ikke rutinemessig kopi av tvangsprotokollene. Dokumentasjonen blir kun oppbevart på Ressurssenteret, og blir heller ikke sendt til foresatte.

Fylkesmannen skal vurdere om den praksisen som er kommet fram gjennom dokumentasjon og intervju, er lovlig. For å vise grunnlaget for vurderingene, vil vi beskrive noen av observasjonene i tilsynet gjennom eksempler fra dokumentasjon og intervjuer.

Bruken av makt og tvang er systematisk og rutinemessig gjennomført ved Ressurssenteret ved at en bruker ferdig utfylte tvangsprotokoller for den enkelte elev, der elevens typiske negative atferd er konkret beskrevet. Det kan dreie seg om aggressiv atferd, selvskading, kasting av gjenstander, skade av lærer/andre elever o.l. Standardprosedyrer for inngripen er også beskrevet, og det er satt av plass for utfylling av antall minutter med f.eks. holding av elevens hender. Her har den ansatte som har gjennomført tvangen, fylt ut konkret varighet av episoden og tvangsbruken. Protokollen er som oftest utfylt av den ansatte som har tette kontakt med eleven, i mange tilfeller en assistent eller fagarbeider. Protokollen blir deretter underskrevet av inspektør ved Ressurssenteret.

Planmessigheten i tvangsbruken bekreftes også gjennom IOP for den enkelte elev, der det i tilknytning til individuelle mål og arbeid knyttet til endring av elevens atferd, blir beskrevet arbeidsmåter. Overordnede mål for sosiale ferdigheter dreier seg i flere av sakene om å endre stigmatiserende atferd (for eksempel *selvstimulering*<sup>4</sup>/*tvangshandlinger, unngåelse av blikkontakt, unngåelsesatferd i alminnelige kravsituasjoner* osv.), men i noen saker også selvskadende atferd eller annen aggressiv eller uønsket atferd. Arbeidsmåtene tar utgangspunkt i atferdsanalytiske metoder, og går blant annet ut på å stanse protester ved å ikke gå tilbake på de krav som er stilt til eleven, gi eleven enklere oppgaver å utføre (f.eks. *klappe på låret, ta på nesen*), og så gå tilbake til opprinnelig krav inntil oppgaven blir utført. I en del tilfeller benyttes rekonstruksjon av situasjoner der eleven har gjort ting han/hun ikke skal, f.eks. revet ned en gjenstand eller løpt i stedet for å gå rolig. Handlingen gjentas til eleven opptrer som ønsket.

Dersom eleven opptrer aggressivt overfor andre eller for eksempel skader seg selv som resultat av at disse kravene blir opprettholdt av personalet, beskriver IOP hvordan den ansatte skal håndtere situasjonen gjennom holding av hender eller annen form for mild tvang, inntil ro er oppnådd og eleven har gjennomført det som opprinnelig krav eller oppgave gikk ut på. Det brukes også andre arbeidsmetoder, f.eks. ros for god atferd, men vi vurderer her bare arbeidsmetoder som innebærer bruk av makt og tvang. Vi viser til pkt.8.2 der IOP er omtalt knyttet til spesialundervisningen.

I intervjuer får vi opplyst at det i tillegg til de metoder som er beskrevet i elevenes IOP, har vært brukt andre former for *uhensiktsmessige bevegelser* som etter Fylkesmannens vurdering bærer preg av straff, og også former for makt og tvang som etter vår vurdering må anses krenkende. Dette kan f.eks. dreie seg om at en elev må reise seg opp og ned et antall ganger eller at eleven blir tvunget til å holde hendene bak på stolryggen en viss tid (til eleven er rolig). Vi får også opplyst at noen av elevene har opplevd dette kravet gjentatte ganger, og dermed selv legger hendene på ryggen når de har utvist uønsket atferd. Et annet eksempel er at elevens hender/armene blir holdt oppe i situasjoner der eleven har lagt seg ned og ikke vil reise seg igjen. Fylkesmannen har fått opplyst i intervju at for noen av elevene har dette skjedd gjentatte ganger.

---

<sup>4</sup> Gjentakelse av visse bevegelser eller handlinger som stimulerer sansene. Ulike årsaker.

Gjennom intervju blir det opplyst at aggressiv atferd, selvskading o.l. i noen tilfeller oppstår eller eskalerer som følge av de arbeidsmetoder som brukes ved Ressurscenteret, og at elevene utsettes for krav som ansatte opplever er for strenge.

Som nevnt ovenfor, rapporteres det om uønskede hendelser (RUH). Rapporteringen gir stort sett ikke informasjon om hvilke elever hendelsene gjelder, men hendelsene dreier seg ofte om f.eks. slag, spark, kløring, kasting av gjenstander, hyling, spyting, osv. Noen av beskrivelsene viser likevel at utagering skjer i situasjoner der det blir stilt krav til eleven, eller der eleven blir hindret i selvstimulering eller lignende. Vi kan ikke se av rapporten om skolen har gjort evalueringer etter hendelsene. I de fleste tilfeller har rektor gitt kort tilbakemelding i form av støtte til de ansattes opptreden. Registreringen avsluttes stort sett med *Ingen tiltak*.

Noen av hendelsene Fylkesmannen har fått beskrevet i dokumentasjon og intervjuer, kan falle inn under nødrett-/nødvergebestemmelsene i straffeloven, typisk når eleven handler på impuls og handlingen har vært umulig eller vanskelig å forutse. Ved andre hendelser beskrevet i dokumentasjon og intervju, henger elevens utagerende handlinger sammen med situasjoner der det i henhold til IOP skal trenes i forhold til atferdsendring. Systematikken og planmessigheten i bruk av makt og tvang ved Ressurscenteret gjør at praksisen etter Fylkesmannens vurdering ikke under noen omstendighet kan forsvares gjennom henvisning til straffelovens bestemmelser.

Videre grenser regler for bruk av makt og tvang også mot det som anses som alminnelig barneoppdragelse. Det er barnets biologiske alder, ikke utviklingsalder, som avgjør hva som er alminnelig barneoppdragelse. Etter Fylkesmannens vurdering går de beskrevne handlingene ved Ressurscenteret utover det som anses som alminnelig barneoppdragelse, og Fylkesmannen vil i denne sammenhengen derfor understreke at foreldres samtykke til bruk av makt og tvang ikke kan erstatte de rettssikkerhetsgarantier som følger av lovverket.

Fylkesmannen vil presisere at systematisk og planmessig bruk av makt og tvang er underlagt strenge materielle og prosessuelle krav, gitt blant annet i helse- og omsorgstjenesteloven. I følge rundskriv fra Helsedirektoratet og presisering fra Utdanningsdirektoratet, er det under nærmere angitte vilkår gitt et visst rom for bruk av makt og tvang i skolen overfor barn og unge som har vedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9. Slike vedtak er bare aktuelle for barn som allerede mottar helse- og omsorgstjenester, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 nr.6 (hjemme eller i bolig). Etter det vi har fått opplyst, er det på tidspunktet for tilsyn, ingen elever ved Ressurscenteret som har slikt vedtak. I følge kommunen har elevene et såkalt *helhetlig tilbud* ved Ressurscenteret. I realiteten innebærer dette etter Fylkesmannens vurdering at kommunen i utstrakt grad yter helse- og omsorgstjenester inkludert i skoletiden. Det er ikke klargjort i hvilken grad det ytes helse- og omsorgstjenester ved Ressurscenteret i og med at tilbudet fra kommunens side kun er definert som skole. Kommunen skiller ikke mellom de ulike tjenestetilbudene, noe som gjør det uklart hvilket regelverk Ressurscenterets ansatte skal følge. Fylkesmannens vurdering er at Sola kommune, gjennom sin organisering av tilbudet ved Ressurscenteret, fratru elevene rettssikkerheten som ligger i regelverket i helse – og omsorgstjenesteloven kap.9.

Dersom eleven hadde mottatt helse- og omsorgstjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 nr.6 i den tiden som er definert som opplæring, kunne det vært aktuelt å benytte kap.9 i denne loven som hjemmel for bruk av makt og tvang, og dermed gi den nødvendige rettssikkerhet for det enkelte barnet. Det ville også åpnet for muligheten beskrevet i rundskriv fra Helsedirektoratet, at tiltak hjemlet i helse- og omsorgstjenesteloven kap.9 også kan gjennomføres når eleven befinner seg på skolen i skoletiden, under forutsetning av at tiltakene gjennomføres som ledd i tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven, og at tiltakene gjennomføres av personell fra helse- og omsorgstjenesten.

Fylkesmannen mener det er relevant å ta stilling til om den konkrete tvangsbruken ved Ressurssenteret kunne vært hjemlet i helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5, dersom tilbudet hadde vært organisert annerledes. Vi vurderer da tvangsbruken ut fra de behov eleven har, sett fra et helse- og omsorgsperspektiv. Våre vurderinger er gjort i samarbeid med Fylkesmannens helse- og sosialavdeling. Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 gir som vist til under rettslige krav, alternative hjemler for bruk av makt og tvang. I merknad til bestemmelsen heter det at *Adgangen til atferdsregulerende tiltak som alternativ er ikke et selvstendig alternativ lenger, men det kan brukes opplærings- og treningstiltak som ledd i å dekke pasienten eller brukerens grunnleggende behov.* Terskelen for dette er imidlertid høy.

Noen av eksemplene Fylkesmannen har fått beskrevet gjennom IOP og praksis med tvangsprotokoller, viser at bruken av makt og tvang kunne vært hjemlet i helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5, dersom tilbudet hadde vært utformet som ledd i helse- og omsorgstjenester (f.eks. i barnebolig eller avlastningsbolig). Det kan f.eks. dreie seg om arbeid med å redusere selvskading eller trening på viktige ADL-ferdigheter. Slike vurderinger blir vanskeliggjort ved at barnet ifølge kommunen har et såkalt *helhetlig tilbud* ved Ressurssenteret, og ikke et helse- og omsorgstilbud ved siden av skoletilbudet.

*Årsakene* til atferden er ikke drøftet i IOP eller annen dokumentasjon vi har mottatt fra skolen. Det framgår noe informasjon om diagnoser, helsemessige utfordringer osv. i sakkyndig vurdering, men det går ikke fram av dokumentasjonen hvordan kommunen eller Ressurssenteret har utredet, vurdert og begrunnet behovet for bruk av makt og tvang i dette perspektivet. Ressurssenteret har elever med ulike helsemessige utfordringer og ulike forutsetninger for øvrig. Samtidig er arbeidsmåtene som anvendes i relativt stor grad like.

Gjennom dokumentasjonen Sola kommune har lagt fram for tilsynet, ser vi at en arbeidsmåte er at den ansatte ikke skal prøve å unngå protester, aggressiv atferd o.l. fra elevens side, men bare iverksette avbrytelsestiltaket, dvs. holding av hender - om og om igjen. I et aktuelt tilfelle har det blitt benyttet tvang ved såkalt *shaping*: en forlanger gradvis flere og flere sekunder med ro før armene slippes. Slike eksempler vil etter Fylkesmannens vurdering heller ikke være lovlig etter helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5. I slike situasjoner bør en vurdere andre metoder for å oppnå mål om endret atferd.

Mange av de tilfellene vi ser i dokumentasjonen innebærer vanskelige vurderinger som bør være underlagt konkrete, individuelle utredninger i enkeltvedtak med klagerett. Helse – og omsorgstjenesteloven kap.9 stiller høye krav med tanke på analyse av årsaken til barnets

atferd. Det kan f.eks. dreie seg om smerter eller annet ubehag hos barnet. Vurderingen må være etisk forsvarlig og basert på grundig utredning.

I noen tilfeller kan gjentatt og varig vegring mot kommunikasjonstrening eller selvstimulering av stort omfang hemme barnets utvikling i en slik grad at det kan medføre vesentlig skade på sikt. Det kan da (ifølge Helsedirektoratets rundskriv) være aktuelt med tiltak etter helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 bokstav c) for å muliggjøre trening av kommunikasjonsferdigheter og andre grunnleggende ferdigheter hos barn. Det forutsettes etter dette regelverket en grundig vurdering av vilkårene (tiltaket må være nødvendig for å hindre eller begrense vesentlig skade, tiltaket må være forholdsmessig og etisk forsvarlig), og det stilles krav til kvalifisert personale. Slike vurderinger og tiltak kan ikke hjemles i vedtak om spesialundervisning og IOP i skolen.

Beskrivelser i IOP-er viser også at det kan forekomme bruk av makt og tvang som resultat av at eleven i lærings-/treningssituasjoner blir utfordret i en slik grad at det fører til utagering. Det bekreftes i intervjuer at det oppleves at det i noen situasjoner blir stilt krav til eleven som er i grenseland for det en kan forvente at eleven kan takle. Andre eksempler fra IOP sammenholdt med tvangsprotokoller, viser at tvangstiltaket i seg selv skal fungere atferdsregulerende. Dette er det ikke grunnlag for etter helse- og omsorgstjenesteloven, med mindre opplærings- og treningstiltaket er ledd i å dekke pasienten eller brukerens grunnleggende behov. Ut fra beskrivelser ser vi at formålet med treningen noen ganger har sammenheng med viktige ADL- formål eller med trening på å avlære selvskading. I opplæringsloven finnes ikke grunnlag for slike vurderinger, men som vist til ovenfor, ville dette vært forhold som kunne vært vurdert dersom barna hadde mottatt helse - og omsorgstjenester etter aktuelt regelverk og fått enkeltvedtak ut fra konkret behov.

Selv om det åpnes for at tiltak beskrevet i vedtak i medhold av helse- og omsorgstjenesteloven kap.9 kan anvendes i skoletiden, vil Fylkesmannen presisere at slike tiltak aldri kan anvendes i opplæringssituasjonen som ledd i spesialundervisningen. Det er derfor ikke lovlig å ta inn arbeidsmetoder som medfører makt og tvang i elevenes IOP, slik Sola kommune har gjort for enkelte av elevene ved Ressurssenteret.

Våre observasjoner og vurderinger knyttet til bruk av makt og tvang har ikke bare sammenheng med at det er ulovlig som ledd i spesialundervisning, men vil også få betydning for vår vurdering av om elevene ved Ressurssenteret får oppfylt retten til et godt psykososialt miljø. Gjennom de vurderinger som er gjort ovenfor, går det frem at en del av den ulovlige bruken av makt og tvang må anses som krenkende for elevene. Dette vil særlig gjelde for de tilfeller som heller ikke kunne vært hjemlet i helse- og omsorgstjenesteloven kap.9, forutsatt at tiltakene i IOP hadde vært ledd i helse- og omsorgstjenester. Vi gjør oppmerksom på at helse- og omsorgstjenesteloven § 9-1 siste ledd bestemmer at *Ingen skal behandles på en nedverdiggende eller krenkende måte*. Spørsmålet om hva som anses krenkende, vil være ledd i en vurdering av eventuelt behov for enkeltvedtak for det enkelte barnet i medhold av helse – og omsorgstjenesteloven. kap.9, jf. også den europeiske menneskerettighetskonvensjonens art.3 om forbud mot nedverdiggende behandling.



Vi viser for øvrig til punkt 7 nedenfor når det gjelder elevenes rett til et godt psykososialt miljø.

#### **6.4 Fylkesmannens konklusjon**

Etter Fylkesmannens vurdering skjer det ulovlig bruk av makt og tvang ved Ressurssenteret.

### **7. Elevenes psykososiale miljø**

Det rettslige utgangspunktet for denne delen av tilsynet kan deles i to hovedkategorier:

- skolens forebyggende arbeid - § 9a-4, jf. § 9a-3 første ledd
- skolens individuelt rettede arbeid - § 9a-3 andre og tredje ledd

Skolens ledelse har ansvaret for den daglige gjennomføringen og etterlevelsen av reglene i kap.9a, for det er på skolen oppfyllelsen av elevenes rett til et godt psykososialt miljø skjer. Likevel er det kommunen som har det overordnede ansvaret. Kommunen som skoleeier må sørge for at skoleledelsen etterlever kravene og pliktene i loven og tilbyr de tjenester og aktiviteter som loven beskriver.

#### **7.1. Skolens forebyggende arbeid – rettslige krav**

Det systematiske skolemiljøarbeidet skal sikre at elevenes rett blir oppfylt ved at skolen arbeider kontinuerlig og systematisk for et godt skolemiljø. Det avgjørende er at skolemiljøarbeidet er egnet til å sikre elevene et godt psykososialt miljø og at brudd på retten til et godt miljø blir oppdaget og håndtert på en effektiv måte.

Formålet med skolens plikter etter § 9a-4 er å sikre at uønsket/krenkende atferd blir oppdaget og håndtert tidlig. Dette betyr at skolen må ha rutiner for å kartlegge skolemiljøet og den enkelte elevs opplevelse av det psykososiale miljøet.

Det systematiske arbeidet skal være gjennomtenkt og planmessig. Planene og rutineene må være innarbeidet, og de må følges av personalet når det blir arbeidet med saker som omhandler elevenes psykososiale miljø.

#### **7.2 Fylkesmannens vurdering**

Fylkesmannen ba i varslet om tilsyn om *planer og rutiner knyttet til skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø.*

Fylkesmannen mottok 06.04.16 *Handlingsplan for et godt psykososialt miljø på Grannes skole.* Formålet med handlingsplanen er å *[beskrive] Grannes skoles systematiske arbeid for å forebygge, oppdage og håndtere situasjoner der elever opplever et dårlig psykososialt miljø.* Planen inneholder en rekke tiltak som kan være hensiktsmessige i arbeidet med elevers psykososiale miljø. Videre har handlingsplanen et sterkt fokus på arbeidet mot mobbing, og planen beskriver prosedyrer for hvordan handlingsplikten etter § 9a-3 andre ledd og vedtaksplikten etter § 9a-3 tredje ledd skal håndteres på skolen.

Fylkesmannen vil understreke at planens sterke fokus på mobbing er relevant i arbeidet med elevenes psykososiale miljø. Men vi vil peke på at mobbing kun er ett av flere eksempler i

lovteksten på hva som regnes som krenkende atferd. Nedtonet fokus på krenkende atferd kan etter Fylkesmannens vurdering føre til at en vesentlig side ved forståelsen av når en elevs rett til et godt psykososialt miljø er brutt, ikke blir oppfattet av de ansatte. Handlingsplanen mangler også rutiner for hvordan handlingsplikten etter § 9a-3 andre ledd skal håndteres dersom det er en ansatt som krenker en elev. I tillegg er det Fylkesmannens vurdering at *Handlingsplan for et godt psykososialt miljø på Grannes skole* ikke i tilstrekkelig grad er egnet til å møte de utfordringer elevene på Ressurssenteret representerer.

### **7.3 Fylkesmannens konklusjon**

Grannes skole har ikke fullt ut utarbeidet og synliggjort planer og rutiner som er egnet til å sikre elevene et godt psykososialt miljø.

### **7.4 Skolens individuelt retta arbeid – rettslige krav**

Skoleeier, skoleledelsen og de ansatte har alle en plikt til å sikre elevenes individuelle rett etter § 9a-1 gjennom individuelt rettet arbeid. Det individuelt rettede arbeidet ved skolen er regulert i § 9a-3 andre og tredje ledd i opplæringsloven.

- handlingsplikten etter § 9a-3 andre ledd
- vedtaksplikten etter § 9a-3 tredje ledd

#### Handlingsplikten

§ 9a-3 andre ledd lyder slik:

*Dersom nokon som er tilsett ved skolen, får kunnskap eller mistanke om at ein elev blir utsett for krenkjande ord eller handlingar som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal vedkommande snarast undersøkje saka og varsle skoleleiinga, og dersom det er nødvendig og mogleg, sjølv gripe direkte inn.*

Regelen slår fast at alle som er ansatte ved skolen har en handlingsplikt som innebærer

- plikt til å foreta undersøkelser
- plikt til å varsle skoleledelsen
- plikt til å gripe inn når det er nødvendig og mulig

Skolen, med alle sine ansatte, må ha en felles forståelse av når det skal varsles, og hvordan varslingen skal skje. På samme måte må alle ved skolen ha et avklart forhold til terskelen for å gripe inn. Avklaringer av når det skal undersøkes, varsles og gripes inn og rutinene for dette må gå fram av skolens internkontrollsystem etter § 9a-4.

#### Vedtaksplikten

§ 9a-3 tredje ledd lyder slik:

*Dersom ein elev eller forelder ber om tiltak som vedkjem det psykososiale miljøet, deriblant tiltak mot krenkjande atferd som mobbing, diskriminering, vald eller rasisme, skal skolen snarast mogleg behandle saka etter reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova. Om skolen ikkje innan rimeleg tid har teke stilling til saka, vil det likevel kunne klagast etter føresegnene i forvaltningslova som om det var gjort enkeltvedtak.*

Skolen er gjennom § 9a-3 tredje ledd pålagt å behandle henstillinger fra elever eller foreldre som handler om det psykososiale miljøet, etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Dersom det foreligger en slik henstilling, må skolen snarest mulig ta stilling til om elevens rett er oppfylt, og eventuelt hvilke tiltak som skal settes i verk. Det blir understreket at skolen alltid skal fatte enkeltvedtak når elever/foreldre ber om tiltak som gjelder det psykososiale miljøet. Skolen har altså en vedtaksplikt. Dersom skolen ikke oppfyller plikten til å fatte enkeltvedtak i saken, kan eleven/foreldrene likevel klage som om det var fattet enkeltvedtak.

Henstillinger fra elever og foreldre trenger ikke være skriftlige. Skolen må også ta stilling til muntlige henstillinger. Skolen kan ikke avvise en henstilling fordi den ikke er skriftlig eller unnlater å oppgi hvilke tiltak eleven eller foreldrene ønsker. Skolen kan heller ikke kreve at eleven/foreldrene må be om tiltak skriftlig. Dersom skolen er i tvil om en henstilling fra eleven/foreldrene er en henstilling etter § 9a-3 tredje ledd, må skolen avklare dette. Skolen har en veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. En del av dette vil være å informere eleven/foreldrene om rettighetene etter kap.9a, og avklare om en henstilling fra en elev eller foreldre om det psykososiale miljøet er en henstilling om tiltak. Den som tar imot henstillingen, plikter også å informere om retten til å be om tiltak og klageretten etter § 9a-3 tredje ledd. Alle henstillinger, også muntlige, skal tas på alvor og undersøkes. Dette er en del av skolens undersøkelsesplikt etter forvaltningsloven § 17.

### **7.5 Fylkesmannens vurdering – handlingsplikten**

*Handlingsplan for et godt psykososialt miljø på Grannes skole* inneholder rutiner for hvordan skolens handlingsplikt etter § 9a-3 andre ledd skal håndteres. Av intervju gikk det fram at de ansatte i ulik grad har kjennskap til handlingsplanen og ulik grad av kunnskap om lovkravene i opplæringslovens kap.9a.

Som nevnt under punkt 7.2 mangler handlingsplanen rutiner for hvordan handlingsplikten skal håndteres dersom det er en ansatt som krenker en elev. Fylkesmannen stilte derfor i intervjuene flere av de ansatte spørsmålet *hvilke rutiner for varsling og intervensjon har skolen/kommunen hvis det er tilsatte som krenker elever?* Rutinene som ble beskrevet, kan oppsummeres slik:

- Hvis du ser en kollega opptre krenkende overfor en elev, ta det opp med kollegaen det gjelder.
- Blir dere enige, så er det greit.
- Hvis dere ikke blir enige, må den som mener at eleven har blitt krenket, ta det opp med ledelsen og registrere dette i RUH (registrering av uønskede hendelser).

Av intervju gikk det fram at ansatte ville tatt krenkende atferd overfor en elev opp med den aktuelle kollegaen, selv om de kunne oppleve dette som vanskelig. Men det gikk også klart fram av flere av intervjuene at det opplevdes som vanskelig å varsle skoleledelsen om situasjoner som kunne oppleves krenkende for elever. Etter Fylkesmannens vurdering kan dette føre til at krenkende situasjoner ikke blir varslet til skolens ledelse, med den konsekvens at elevens rett til et godt psykososialt miljø ikke blir ivaretatt på en egnet måte.

## 7.6 Fylkesmannens konklusjon – handlingsplikten

- De ansatte har ulik grad av kunnskap om lovkravene i opplæringsloven kap.9a.
- De ansatte har ulik grad av kunnskap om hvordan handlingsplikten etter § 9a-3 andre ledd skal håndteres dersom det er ansatte som krenker en elev.
- Skolen mangler rutiner som sikrer varsling til ledelsen dersom en ansatt krenker en elev.

## 7.7 Fylkesmannens vurdering – vedtaksplikten

For at elever og foreldre skal kunne be om tiltak som *vedkjem det psykososiale miljøet*, jf. § 9a-3 tredje ledd, må de vite at de har rett til å be om tiltak. *Handlingsplan for et godt psykososialt miljø på Grannes skole* ligger på skolens hjemmeside under *Info til foreldre, Handlingsplan*. Av planen går det fram under *1.1. Opplæringsloven kapittel 9a* at *Grannes skole oppfordrer elever og foreldre til å bruke sin rett og henvende seg til skolen hvis de blir utsatt for vold, rasisme, diskriminering eller mobbing*. Under *4. Skolens handlingsplikt* går det fram rutiner for hvordan henstillinger fra *elev/forelder* skal håndteres. Videre går det fram under *2.12 Foreldremøter* at *for de andre klassene vil det være naturlig at kontaktlærer orienterer om klassens – og skolens plan mot mobbing*. Fylkesmannen viser til punkt 5.2 ovenfor der det går fram at det er uklart hvem som er elevenes kontaktlærere. Det blir dermed også uklart om og av hvem foreldrene ved Ressurssenteret blir orientert om *klassens- og skolens plan om mobbing* og regelverket i kap.9a. Intervjuene ga heller ikke indikasjoner på at foreldre og elever blir orientert om regelverket i kap.9a.

Fylkesmannen ba i varslet om tilsyn om *alle enkeltvedtak (som gjelder elever på Grannes ressurscenter) fattet etter § 9a-3 tredje ledd skoleårene 2014/2015 og 2015/2016*. Det ble innen fristen for innsending ikke mottatt noen slike enkeltvedtak.

Fylkesmannen har underveis i tilsynet mottatt kopi av et enkeltvedtak datert 12.05.16. Dette enkeltvedtaket ble fattet etter at Fylkesmannen informerte foreldrene om regelverket i kap.9a og om retten til å be om tiltak etter § 9a-3 tredje ledd, og etter at foreldrene ba om tiltak som gjaldt det psykososiale miljøet for sitt barn.

Fylkesmannens vurdering er at selv om skolens handlingsplan ligger på Grannes skoles hjemmeside, blir ikke informasjon om regelverket i kap.9a og informasjon om retten til å be om tiltak etter § 9a-3 tredje ledd i tilstrekkelig grad kommunisert til elever og foreldre ved Ressurssenteret. Som en følge av utilstrekkelig informasjon til elever og foreldre, blir det ikke fattet enkeltvedtak etter § 9a-3 tredje ledd.

## 7.8 Fylkesmannens konklusjon – vedtaksplikten

- Elever og foreldre blir ikke i tilstrekkelig grad informert om regelverket i kap.9a generelt og retten til å be om tiltak etter § 9a-3 tredje ledd spesielt.
- Rektor sikrer ikke at det blir fattet enkeltvedtak etter § 9a-3 tredje ledd når elev eller foreldre ved Ressurssenteret ber om tiltak som vedkommer det psykososiale miljøet.

## **8. Rett til spesialundervisning - gjennomføring av opplæringen**

Denne delen av det hendelsesbaserte tilsynet er knyttet til retten til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1, jf. kap.5, og gjennomføringen av opplæringen for elevene på Ressursenteret.

Deltema:

- Krav til sakkyndig vurdering, § 5-3
- Vedtak om spesialundervisning, § 5-1
- Særskilt begrunnelse, § 5-3
- Foreldremedvirkning, § 5-4
- Krav til individuell opplæringsplan og årsrapport, § 5-5

### **8.1 Rettslige krav**

Av § 5-3 i opplæringsloven går det fram at før kommunen gjør vedtak om spesialundervisning, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av elevens særlige behov. Vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og hvilket opplæringstilbud som bør gis.

Det skal gå fram av den sakkyndige vurderingen hvilken opplæring som vil gi et forsvarlig opplæringstilbud. PPT, som sakkyndig instans, skal på selvstendig grunnlag gjøre rede for og ta standpunkt til omfang, innhold, realistiske opplæringsmål for eleven, organisering av spesialundervisningen, samt hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen må ha. Disse kravene følger av oppl. § 5-3. Den sakkyndige vurderingen er å anse som saksforberedelse for enkeltvedtaket om spesialundervisning, og skal være utfyllende, klar og tydelig som grunnlag for enkeltvedtaket.

Elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning, jf. oppl.§ 5-1.

I vurderingen av hva slags opplæringstilbud som skal gis, skal det særlig legges vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbudet skal ha et slikt innhold at det samlede tilbudet kan gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen i forhold til andre elever og i forhold til de opplæringsmål som er realistiske for eleven. Elever som får spesialundervisning, skal ha det samme totale undervisningstimetallet som andre elever, jf. oppl. § 2-2.

Enkeltvedtaket skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hvilket opplæringstilbud eleven skal få, og det skal fattes i tråd med kravene i opplæringsloven og forvaltningsloven. Blant annet har forvaltningsloven krav til forsvarlig saksbehandlingstid og begrunnelse av vedtak. Oppl. § 5-3 siste ledd stiller et særskilt krav til begrunnelse i de tilfeller der vedtaket avviker fra sakkyndig vurdering. Vedtaket må være individuelt begrunnet ut fra elevens konkrete vansker og behov.

Skolen skal utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP) for alle elever som får spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5. Den individuelle opplæringsplanen skal vise

mål for og innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal gjennomføres. Reglene for innhold i opplæringen gjelder så langt de passer, men elevens vansker og behov kan medføre at målene for opplæringen avviker fra kompetansemål i læreplanene for fag i Kunnskapsløftet. Innholdet i IOP-en skal samsvare med enkeltvedtaket når det gjelder innholdet i opplæringen og synliggjøre eventuelle avvik fra læreplanverket for Kunnskapsløftet

Skolen skal utarbeide en årsrapport for alle elever med spesialundervisning. Årsrapporten skal gi en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven. Årsrapporten skal sendes til eleven/foreldrene og til kommunen.

## **8.2 Fylkesmannens vurdering**

Fylkesmannen har mottatt sakkyndige vurderinger, vedtak om spesialundervisning, IOP og årsrapport for elevene ved Ressurssenteret.

Ressurssenteret har hatt en fast kontaktperson fra PP-tjenesten i Sola, og intervju bekrefter at PP-kontakten er regelmessig tilstede på Ressurssenteret. PPT deltar også i ulike møter/ansvarsgruppemøter, jf. innsendte referat.

### Sakkyndige vurderinger – aktuelle og oppdaterte

En sakkyndig vurdering skal ligge til grunn som saksutredning for et enkeltvedtak om spesialundervisning. Den skal være utfyllende, klar og tydelig nok som grunnlag for enkeltvedtaket. Dette innebærer at sakkyndig vurdering må være oppdatert og aktuell ut fra opplæringssituasjonen eleven er i. Av de sakkyndige vurderingene Fylkesmannen har mottatt, er den eldste datert 19.01.11, to er datert i 2012, sju i 2013, tre i 2014. Bare to er datert i 2015.

Seks av de sakkyndige vurderingene er utarbeidet da elevene gikk i barnehage. Det ble tilrådd opplæring på Ressurssenteret. Fem av disse elevene går nå i 2. og 3.klasse, mens en elev går i 5. klasse. En elev går nå på ungdomstrinnet og har en sakkyndig vurdering som ble utarbeidet da eleven gikk i 5. klasse. To sakkyndige vurderinger er utarbeidet da elevene gikk i ordinær klasse. En elev har sakkyndig vurdering som er utarbeidet fra en annen kommune og datert i desember 2013. Denne er videreført av PPT i Sola, uten at PP-tjenesten har gjort egne undersøkelser og vurderinger om hva som vil være et forsvarlig opplæringstilbud på Ressurssenteret.

Alle sakkyndige vurderinger blir årlig videreført av PPT. Videreføringene er standardiserte og har samme ordlyd, den «gamle» sakkyndige vurderingen *beskriver[fortsatt]elevens opplæringsbehov, samt utbytte av opplæringstilbudet ved Ressurssenteret Grannes skole.* PPT viser i videreføringen ikke til kartlegginger eller observasjoner som er gjort, eller til elevens årsrapport. Alle videreføringene er datert samme dag, 28.01.15.

Fylkesmannen viser til at det skal gjøres en ny sakkyndig vurdering ved overganger, og ved endringer i elevens behov eller i rammene rundt opplæringen. Det er likevel ikke noe i lovverket som generelt er til hinder for at sakkyndige vurderinger kan gjelde for mer enn ett år dersom behovet for spesialundervisning er stabilt over tid, men dette må konkret vurderes for hver elev. I mange tilfeller vil det likevel være nødvendig å oppdatere den sakkyndige

vurderingen på bakgrunn av årsrapporten, der elevens læringsutbytte skal evalueres. Etter Fylkesmannens vurdering er ikke de sakkyndige vurderingene oppdaterte og aktuelle, og gir derfor ikke et lovmessig korrekt grunnlag for å fatte enkeltvedtak.

#### Sakkyndig vurdering - avvik fra fag- og timefordelingen

Fag- og timefordelingen for grunnskolen er en forskrift. Det innebærer at den skal følges. Dersom det skal gjøres avvik fra fag- og timefordelingen, skal det gå fram av sakkyndig vurdering. Ingen av elevene på Ressurscenteret blir tilrådd avvik eller fritak fra fag- og timefordelingen, til tross for at elevene har egne opplæringsmål/treningsprogram som i hovedsak er knyttet til kommunikasjon, motorisk trening og reduksjon av uønsket atferd. Eventuelle avvik fra fag – og timefordelingen skal være en del av PPTs sakkyndige vurdering.

#### Sakkyndig vurdering - eventuelt fritak fra deler av eller hele opplæringsplikten

Flere av elevene på Ressurscenteret har behov for, og får behandling og omsorgstjenester knyttet til funksjonelle og medisinske utfordringer i løpet av skoledagen. Noen av elevene har også individuell plan (IP). For disse elevene er det viktig å konkret avklare omfanget av behandlings- og/eller omsorgstjenestene, fordi det har direkte innvirkning på omfanget av opplæringstilbudet elevene faktisk har. Fylkesmannen kan ikke se at dette er vurdert i de sakkyndige vurderingene. Uten en slik avklaring vil elevene i praksis få avkortet opplæringen de både har rett og plikt til etter loven. PPT må vurdere og klargjøre grenseoppgangen mellom tiltak med opplæringsformål og tiltak med behandling/omsorg som formål, slik at det blir grunnlag for å vurdere fritak fra opplæringsplikten for elever. Fylkesmannen legger til grunn at PPT har tilstrekkelig kompetanse til å avklare dette, og kompetanse til å trekke nødvendige konklusjoner i tilrådingen om omfanget av opplæringen knyttet til konkrete fag/områder.

#### Sakkyndig vurdering - realistiske opplæringsmål

Fylkesmannen kan ikke overprøve de rent faglige vurderingene PPT gjør i en sakkyndig vurdering, men Fylkesmannen kan etterprøve om PPT har fulgt lovkravene i § 5-3. PPT skal blant annet vurdere hva som er realistiske opplæringsmål for eleven. Alle de sakkyndige vurderingene bygger på en mal der *Realistiske opplæringsmål/Tilfredsstillende utbytte av opplæringen* blir vurdert. PPT skriver at eleven *ikke er i stand til å oppnå målene som er beskrevet i Kunnskapsløftet*. PPT tilrår egne individuelle mål som språk, kommunikasjon, motorisk trening, ASK og samspill, men uten at disse er knyttet til læreplaner for fag/fagområder. Målene er knyttet til elevens vansker og utviklingsmuligheter. Fylkesmannen viser til at elevens realistiske opplæringsmål må ta utgangspunkt i læreplanene for fag som definerer den kompetansen eleven skal ha tilegnet seg i faget etter ulike trinn. Det er ingen nedre grense for opplæring på grunnskolens område, og barnehagens rammeplan kan også brukes. I noen sakkyndige vurderinger står det at eleven kan jobbe med *grunnleggende ferdigheter som beskrevet i Kunnskapsløftet*, uten at ferdighetene er konkretisert. I to av elevsakene blir kompetansemål i Kunnskapsløftet omtalt i fagene engelsk, norsk, matte, RLE og K&H, kroppsøving og musikk, men det kommer ikke fram fra hvilket trinn/hovedområde målene skal hentes fra.

### Sakkyndig vurdering – omfang av spesialundervisningen

Den sakkyndige vurderingen skal angi, eller gi opplysninger om, omfanget av elevens behov for spesialundervisning, inkludert fordeling på fag/fagområder og på ulike organisatoriske løsninger. Det kan for eksempel gjelde behov for særskilt kompetanse og ekstra personale som må settes inn (særskilt lærerkompetanse eller assistent), dersom dette er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig tilbud. I de sakkyndige vurderingene blir omfanget omtalt som et *Helhetlig spesialpedagogisk opplæringstilbud*. Det kommer fram av dokumentasjon og intervju at opplæringstilbudet har en spesiell organisering der skoledagen er inndelt i individuelle økter, felles aktiviteter, friminutt m.m. Tilbudet er ikke bygd opp etter fag- og timefordelingen som ligger til grunn for Kunnskapsløftet, men elevene jobber etter egne mål fastsatt i IOP/treningsprogram. De sakkyndige vurderingene angir ikke omfang av spesialundervisningen fordelt på fag og kompetanse.

### Sakkyndig vurdering – organisering av spesialundervisningen

Den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til hvordan spesialundervisningen skal organiseres. I noen av sakene blir organisering av opplæringen på Ressurssenteret omtalt som «i små grupper» eller «en- til en ved for eksempel nyinnlæring», mens andre elever skal få deler av opplæringen i ordinær klasse. PPT tar ikke stilling til hvor mange timer som skal brukes til de ulike organiseringsformene.

### Sakkyndig vurdering – bruk av atferdsanalytisk metode

Atferdsanalytisk metode blir tilrådd i seks av elevsakene i tilsynet. Det går fram av saksdokumentene at det for disse elevene er det et mål å redusere uønsket atferd. Det kommer ikke fram hva som er uønsket atferd, hvilke vurderinger som ligger til grunn for at metoden er nødvendig og egnet, og hva metoden konkret innebærer.

### Sakkyndig vurdering – nødvendig kompetanse

PPT skal også ta stilling til hvilken kompetanse som er nødvendig i spesialundervisningen. Det må gå fram av den sakkyndige vurderingen om hele eller deler av spesialundervisningen skal bli gitt av lærer eller assistent, eventuelt av andre personer med særskilt kompetanse som for eksempel logoped eller fysioterapeut. Bare i én sak tilrår PPT årstimer fordelt på spesialpedagog og timer med assistent. I de fleste sakkyndige vurderingene er ikke kompetansekravet omtalt. Vi ser likevel eksempler på at PPT tilrår at den/de som jobber med eleven, bør ha kompetanse om autisme, ASK eller Downs syndrom. Kompetansen er ikke knyttet til fag/fagområder/økter. Fylkesmannen vil i denne sammenhengen gjøre oppmerksom på at kompetansekravene for å undervise i grunnskolen, nylig er skjerpet. For å undervise i norsk, engelsk og matematikk på barnetrinnet, kreves det 30 studiepoeng som er relevante for det aktuelle faget, i tillegg til at tilsetningskravene i opplæringsloven må være oppfylt. Kompetansekravene gjelder også dersom opplæringen i fag blir gitt som spesialundervisning, med mindre kravet kan fravikes med hjemmel i § 5-5 tredje ledd. Vi minner også om at personale som ikke oppfyller vilkårene for tilsetning i undervisningsstilling (vernepleier/barnevernspedagog), ikke kan ha ansvar for opplæringen. Det er derfor en forutsetning at arbeidet med å hjelpe til i opplæringen blir utført under ansvar og veiledning av undervisningspersonale.



Etter Fylkesmannens vurdering er de sakkyndige vurderingene mangelfulle og ikke i samsvar med kravene i opplæringsloven § 5-3. Flere av de sakkyndige vurderingene er også for gamle/ikke aktuelle. De sakkyndige vurderingene gir dermed ikke et godt nok grunnlag når det skal fattes vedtak om spesialundervisning.

#### Enkeltvedtak om spesialundervisning

Et vedtak om spesialundervisning skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hvilket opplæringstilbud eleven skal få. Dette innebærer at vedtaket skal konkretisere både omfang, innhold og opplæringsmål, organisering og krav til kompetanse.

I alle vedtakene står det at *Elevene på Ressurscenteret får ett gjennomsnittstall på 22,5 timer uavhengig av hvilket klassetrinn de tilhører*. Videre er omfanget av spesialundervisningen konkretisert i *årstimer med pedagog* og *årstimer med miljøterapeut, fagarbeider/assistent*. Tildelingen av årstimer med pedagog og assistent er ikke fordelt på fag/fagområder. Vedtakene omtaler heller ikke elevenes behov for helse- og omsorgstjenester som for eksempel fysioterapeut, selv om flere av elevene på Ressurscenteret regelmessig har slikt tilbud, jf. intervju og timeplaner. Det blir heller ikke gjort vedtak om fritak fra fag- og timefordelingen eller fritak fra deler av opplæringsplikten.

Opplæringsloven § 5-3 siste ledd stiller et særskilt krav til begrunnelse i de tilfeller der vedtaket avviker fra sakkyndig vurdering. Det er ikke samsvar mellom omfang, kompetansekrav og metode i vedtak og sakkyndig vurdering i for flere av elevene. Det er ikke gitt begrunnelse for avviket i vedtakene.

Når elever har behov for spesialundervisning, krever opplæringsloven at det samarbeides med elev og foresatte, jf. opplæringsloven § 5-4 tredje ledd. Fylkesmannen vil særlig framheve at elevene skal høres i alle spørsmål i den grad de er i stand til å gjøre seg opp en mening. Når vedtakene er uklare, og det vises til at innhold og organisering av spesialundervisningen skal konkretiseres i IOP, har elevenes foresatte ikke grunnlag for å vurdere om klageretten bør benyttes. Alle konkrete vurderinger med unntak av omfang/timetall blir gjort ved utforming av IOP. Det er ikke klagerett på IOP, og foresatte kommer derfor ikke i posisjon til å klage på tilbudet.

Atferdsanalytisk metode blir i sakkyndig vurdering omtalt og tilrådd i seks elevsaker. Av de vedtakene vi har fått tilsendt i tilsynet, er det gjort vedtak om anvendt atferdsanalyse/atferdsregulerende tiltak i ti av elevsakene. De fire sakene der metoden er omtalt i vedtaket, bygger ikke på sakkyndig vurdering, og det er heller ikke gjort egne vurderinger.

Vedtaksmalen har en rubrikk for *Spesielle hjelpemiddel*. Til tross for at flere av elevene bruker tekniske/konkrete hjelpemidler som ASK og/eller rullestol, er dette omtalt kun i få av vedtakene.

Etter Fylkesmannens vurdering oppfylder ikke vedtakene lovkravene slik at det er klart og tydelig hvilken opplæring eleven har rett til på Ressurscenteret. I tillegg bygger vedtakene på

sakkyndige vurderinger som ikke er i samsvar med regelverket i § 5-3 i opplæringsloven, og vedtakene er derfor ikke gyldige.

### Individuelle opplæringsplaner (IOP)

Elever som har vedtak om spesialundervisning, skal ha en individuell opplæringsplan. IOP skal bygge på vedtaket om spesialundervisning, og kan ikke inneholde nye eller andre rettigheter enn de som kommer fram der.

Det er utarbeidet omfattende IOP-er for alle elevene på Ressurssenteret. Flere av IOP-ene er datert i perioden oktober 2015 - mars 2016. Det betyr at flere av elevene ikke har hatt en individuell opplæringsplan i store deler av skoleåret. For at elevens rett til spesialundervisning, og dermed en egen opplæringsplan, skal være reell, må IOP utarbeides så snart som mulig etter at vedtak er fattet. Etter Fylkesmannens vurdering sikrer ikke rektor at det blir utarbeidet IOP så snart som mulig innen rimelig tid for elevene på Ressurssenteret.

For skoleåret 2015-2016 er det avvik når det gjelder omfang av spesialundervisningen mellom vedtaket og IOP i 13 av 15 elevsaker. Avvikene varierer – noen er tildelt færre timer enn det som står i IOP, mens andre får flere timer. Eksempelvis er en elev er tildelt 763,8 årstimer der 423,9 skal gjennomføres med pedagog og 339,8 med assistent/miljøterapeut. I elevens IOP står det at eleven får 685 årstimer, der 427,5 er med pedagog og 260,8 er med assistent/miljøarbeider.

Det skal være gjennomgående sammenheng mellom sakkyndig vurdering, vedtak om spesialundervisning og elevens IOP. Dette betyr at forhold som er omtalt i sakkyndig vurdering og som det er fattet vedtak på bakgrunn av, skal konkretiseres i IOP. I flere av IOP-ene er ulike treningsprogram innen atferdsanalyse vektlagt, som f.eks *etablere flyt i å takke ulike objekter* eller *Eleven skal sitte rolig i klasserommet og/eller samlingsalen å følge med på undervisningen i en time*. Etter Fylkesmannens vurdering er atferdsregulerende mål vektlagt i større grad enn det sakkyndig vurdering gir grunnlag for, og på bekostning av faglige mål. Dette gir dermed et annet fokus i opplæringen for eleven enn det som er begrunnet i utredning og vedtak. Fylkesmannen viser til at opplæringen skal bygge på mål i fag hentet fra læreplanverket, som videre konkretiseres i ulike delmål og deretter aktuelle undervisningsmetoder.

Dokumentasjonen viser at det er avvik mellom vedtak om spesialundervisning og IOP i flere av elevsakene. I en sakkyndig vurdering står det for eksempel at et forsvarlig opplæringstilbud bør inneholde blant annet faget musikk. Dette faget er ikke fastsatt i vedtaket, men er likevel et av fagene eleven skal ha opplæring i IOP. I denne saken er i tillegg matematikkfaget verken omtalt i sakkyndig vurdering eller i vedtak, men er et av fagområdene i elevens IOP.

I en annen elevsak står det i sakkyndig vurdering at eleven skal jobbe med mål i fagene norsk, matematikk og engelsk. I vedtaket blir ikke noen fag eller mål i fagene fastsatt, mens det i IOP er omtalt konkrete mål fra fagene norsk, matematikk, engelsk, fysisk aktivitet, musikk og drama, i tillegg til sosiale mål. Fylkesmannen viser til at det skal være en gjennomgående

sammenheng mellom sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og IOP. IOP-ene er omfattende og inneholder langt flere områder enn det som er fastsatt i vedtak om spesialundervisning.

### Årsrapport

Skolen skal utarbeide en skriftlig årsrapport med oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven. Årsrapporten skal sendes til eleven/ foresatte og til kommunen. Det er utarbeidet årsrapport for alle elevene på skolen. Vi ser likevel ikke at den blir brukt av PPT for å vurdere opplæringstilbudet og ev. ny sakkyndig vurdering.

### **8.3 Fylkesmannens konklusjon**

- De sakkyndige vurderingene er ikke oppdaterte og aktuelle, og gir derfor ikke forsvarlig grunnlag for å fatte enkeltvedtak
- PPT tar ikke stilling til omfanget av helse- og omsorgstjenester i opplæringstilbudet for elevene på Ressurscenteret
- PPT tar ikke stilling til ev. behov for fritak fra fag- og timefordelingen
- PPT tar ikke stilling til ev. behov for fritak fra hele eller deler av opplæringsplikten.
- Elevens realistiske opplæringsmål har ikke utgangspunkt i læreplanene for fag.
- Atferdsanalytisk metode blir tilrådd uten at metoden er tilstrekkelig begrunnet og konkretisert ut fra elevens vansker.
- Omfanget av spesialundervisningen er ikke konkret omtalt i årstimer, og bygger ikke på fag- og timefordelingen i Kunnskapsløftet.
- PPT tar ikke stilling til hvilken kompetanse som er nødvendig i spesialundervisningen.
- Vedtakene om spesialundervisning viser ikke klart og tydelig hvilken opplæring eleven har rett til.
- Vedtakene bygger på sakkyndige vurderinger som ikke er i samsvar med regelverket i § 5-3 i opplæringsloven, og er derfor ikke gyldige.
- Ved avvik fra sakkyndig vurdering gis det ikke en begrunnelse i vedtaket som viser hvorfor eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter opplæringsloven § 5-1.
- Skolen sikrer ikke at det blir utarbeidet IOP innen rimelig tid etter at enkeltvedtak er fattet.
- Det er ikke samsvar mellom vedtak og IOP når det gjelder omfang, innhold, organisering og kompetanse.
- Årsrapport blir ikke brukt av PPT i arbeidet med å vurdere/utarbeide ny sakkyndig vurdering.

## **9. Om kommunens system for vurdering av om kravene i loven blir oppfylt**

Det går fram av opplæringsloven § 13-10 andre ledd at kommunen skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt. Vi viser til veileder knyttet til disse kravene:

<http://www.udir.no/Regelverk/Finn-regelverk-for-opplaring/Finn-regelverk-etter-tema/Skoleeiers-ansvar/Forsvarlig-system---Veileder-om-kravet-til-skoleeiere/>

Fylkesmannen har i tilsynet vurdert om krav i opplæringslovens kapittel 2, 5, 8 og 9a er oppfylt ved Ressurssenteret. I tillegg har Fylkesmannen også vurdert bruk av makt og tvang overfor elevene.

Fylkesmannen har ikke direkte ført tilsyn med kommunens ivaretagelse av krav til forsvarlig system/internkontroll på området. Som omtalt ovenfor, viser dokumentasjon og intervju at praksis ikke er i tråd med reglene i oppl. kapittel 2, 5, 8 og kap.9a. Regler for bruk av makt og tvang er heller ikke fulgt. Sola kommune har ikke oppdaget eller medvirket til å rette de lovbruddene tilsynet har avdekt. Vi må ut fra dette konkludere med at kommunens internkontroll ikke er forsvarlig.

## **10. Forhåndsvarsel om vedtak**

Fylkesmannen har konstatert lovbrudd. Den foreløpige tilsynsrapporten er et forhåndsvarsel om vedtak etter forvaltningsloven § 16. Formålet med forhåndsvarslet er å avklare misforståelser og rette eventuelle feil.

Sola kommune kan uttale seg om Fylkesmannens tolkning, det faktiske grunnlaget, og om vurderingene og konklusjonene våre.

Vi ber om eventuell uttalelse til forhåndsvarslet innen 09.09.16.

Etter fristen vil Fylkesmannen utarbeide en endelig tilsynsrapport. I den endelige tilsynsrapporten vil kommunen få en rimelig frist til å rette lovbruddene. Dersom lovbruddene ikke er rettet innen denne fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Fylkesmannen varsler at følgende pålegg kan bli vedtatt:

### **Pålegg 1: Forvaltning knyttet til elevene ved Ressurssenteret ved Grannes skole**

Sola kommune må sørge for at forvaltningen knyttet til elevene ved Ressurssenteret er i samsvar med forvaltningslovens regler. Sola kommune må i denne forbindelse

- a. se til at enkeltvedtak om inntak ved Ressurssenteret viser til og gjengir lovhjemmelen som ligger til grunn for vedtaket, slik at den enkelte elevs nærskole går klart fram av vedtaket, jf. forvaltningsloven § 25 og opplæringsloven § 8-1 tredje ledd

- b. sørge for at det med utgangspunkt i hva som er elevens nærscole, går fram av enkeltvedtak hvilken arena Ressurssenteret er for den enkelte elev, jf. opplæringsloven § 5-1
- c. sørge for at elevene er plassert på klassetrinn som samsvarer med elevenes alder, jf. opplæringsloven § 8-2 første ledd og § 2-1 tredje ledd
- d. sørge for at det er klart hvem som er den enkelte elevs kontaktlærer, jf. opplæringsloven § 8-2 andre ledd

### **Pålegg 2: Makt og tvang**

Sola kommune må sørge for at elevene ved Ressurssenteret ikke utsettes for ulovlig bruk av makt og tvang. Sola kommune må i denne forbindelse se til at

- a. ansatte ved Ressurssenteret ikke bruker makt og tvang som ledd i spesialundervisningen
- b. ansatte ved Ressurssenteret har korrekt lovforståelse knyttet til bruk av makt og tvang

### **Pålegg 3: Elevenes rett til et godt psykososialt miljø**

Sola kommune må sørge for at elevenes rett til et godt psykososialt miljø blir ivaretatt. Sola kommune må i denne forbindelse se til at Ressurssenteret

- a. utarbeider og synliggjør planer og rutiner som er egnet til å sikre elevene et godt psykososialt miljø, jf. opplæringsloven § 9a-4
- b. sørger for at de ansatte har kunnskap om lovkravene i opplæringsloven kap.9a
- c. sørger for at de ansatte har kunnskap om hvordan handlingsplikten ledd skal håndteres dersom det er ansatte som krenker en elev, jf. § 9a-3 andre ledd
- d. implementerer rutiner som sikrer varsling til ledelsen dersom det er en ansatt som krenker en elev, jf. opplæringsloven § 9a-4 jf. § 9a-3 andre ledd
- e. sørger for at elever og foreldre blir informert om regelverket i kap.9a generelt og retten til å be om tiltak etter § 9a-3 tredje ledd spesielt
- f. følger reglene i opplæringsloven § 9a-3 tredje ledd når elev eller foreldre ved Ressurssenteret ber om tiltak som vedkommer det psykososiale miljøet

### **Pålegg 4: Spesialundervisning**

Sola kommune må sørge for sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak om spesialundervisning og individuelle opplæringsplaner blir utarbeidet i samsvar med kravene i opplæringsloven kap.5. Sola kommune må i denne forbindelse se til at

- a. elevenes sakkyndige vurderinger er oppdaterte og aktuelle
- b. PPT i sakkyndig vurdering tar stilling til omfanget av helse- og omsorgstjenester i opplæringsstilbudet for elevene på Ressurssenteret
- c. PPT i sakkyndig vurdering vurderer om det skal tilrås fritak fra fag- og timefordelingen

- d. PPT i sakkyndig vurdering vurderer om det skal tilrås fritak fra hele eller deler av opplæringsplikten
- e. realistiske opplæringsmål i sakkyndige vurderinger tar utgangspunkt i læreplanene for fag
- f. PPT i sakkyndige vurderinger begrunner og tar stilling til metodebruk ut fra elevenes vansker
- g. omfanget av spesialundervisningen blir omtalt i årstimer, og at omfanget bygger på fag- og timefordelingen i Kunnskapsløftet
- h. PPT tar stilling til hvilken kompetanse som er nødvendig i spesialundervisningen
- i. enkeltvedtak om spesialundervisning viser klart og tydelig hvilken opplæring eleven har rett til
- j. det ved avvik fra sakkyndig vurdering gis begrunnelse hvorfor eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller retten etter opplæringsloven § 5-1
- k. IOP blir utarbeidet innen rimelig tid etter at enkeltvedtak er fattet
- l. det er samsvar mellom sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og IOP når det gjelder omfang, innhold, organisering og kompetanse
- m. elevenes årsrapport blir brukt i arbeidet med å vurdere behovet for ny aktuell og oppdatert sakkyndig vurdering

#### **Pålegg 5: Forsvarlig system**

Sola kommune må sørge for å ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt, jf. opplæringsloven § 13-10. Sola kommune må i denne forbindelse se til at

- a. ledelse og tilsatte ved Ressurssenteret har en lovforståelse som er i tråd med regelverket
- b. det blir gjort vurderinger av om praksis er i samsvar med lovkravene
- c. det blir satt inn nødvendige tiltak dersom det blir avdekket at praksis ikke er i samsvar med disse

Som nevnt ovenfor, har kommunen rett til å komme med merknader til den foreløpige tilsynsrapporten. **Frist for tilbakemelding er 09.09.16.**

Stavanger 22.08.16

Hjalmar Arnø  
tilsynsleder

Hilde Folkvord Juul  
rådgiver

Hanne Sørli Ronæss  
seniorrådgiver

## **Vedlegg: Innsendt dokumentasjon**

Oversikt over elever og ansatte

Håndbok 2015-2016 for Grannes skole

Handlingsplan for et godt psykososialt miljø på Grannes skole

Fag- og timefordeling Sola kommune

Klasselister Grannes skole

Sakkyndige vurderinger, vedtak om spesialundervisning, individuelle opplæringsplaner, årsrapporter, timeplaner, møtereferater o.l. for 15 elever.

Tvangsprotokoller

Utskrift av uønskede hendelser, Ressurscenteret

Enkeltvedtak etter opplæringsloven kap.9a