

FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT

FREDRIKSTAD KOMMUNE

MARS 2021

Spesialundervisning, skolemiljø og lærernormen i grunnskolen

Innhold

1	Forord og prosjektmandat	4
2	Sammendrag	5
3	Gjennomføring av prosjektet	6
	3.1 Problemstillinger	6
	3.2 Avgrensning av prosjektet	6
	3.3 Revisjonskriterier	7
	3.4 Revisjonsmetoder	7
4	Spesialundervisning	11
	4.1 Revisjonskriterier	11
	4.2 Revisors undersøkelse	12
	4.2.1 Sakkyndig vurdering	12
	4.2.2 Vedtak	15
	4.2.3 Individuell opplæringsplan	16
	4.2.4 Dokumentasjon	17
	4.3 Revisors vurderinger	19
	4.4 Revisors konklusjon og anbefalinger	20
5	Trygt og godt skolemiljø	22
	5.1 Revisjonskriterier	22
	5.2 Revisors undersøkelse	22
	5.2.1 Skolemiljø	22
	5.2.2 Aktivitetsplikten	28
	5.3 Revisors vurderinger	33
	5.4 Revisors konklusjon og anbefalinger	34
6	Lærernormen	35
	6.1 Revisjonskriterier	35
	6.2 Revisors undersøkelse	35
	6.3 Revisors vurderinger	36
	6.4 Revisors konklusjon	36
7	Elever med behov for spesialundervisning	37
	7.1 Revisjonskriterier	37
	7.2 Revisors undersøkelse	37
	7.3 Revisors vurderinger	40
	7.4 Revisors konklusjon	41

8	Kildehenvisninger	42
9	Vedlegg	43
	9.1 Utleddning av revisjonskriterier	43
	9.2 Kommunedirektørens uttalelse.....	46

1 Forord og prosjektmandat

Revisjonen skal i henhold til kommuneloven¹ utføre forvaltningsrevisjon. Etter loven innebærer forvaltningsrevisjon å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Østre Viken kommunerevisjon IKS gjennomfører forvaltningsrevisjon i tråd med god kommunal revisjonsskikk. God kommunal revisjonsskikk er å følge RSK 001; Standard for forvaltningsrevisjon, utarbeidet av Norges kommunerevisorforbund (NKRF). Dette innebærer blant annet at rapporten skal skille klart mellom hva som er innsamlet data og hva som er revisjonens vurderinger. Det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstillinger, faktaopplysninger², vurderinger, konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

Prosjektet er gjennomført på bakgrunn av plan for forvaltningsrevisjon vedtatt i kontrollutvalget og bystyret i Fredrikstad kommune 6. februar 2020 PS 6/20. Prosjektplan for gjennomføring av prosjektet ble vedtatt i kontrollutvalgets møte 15. mai 2020, sak 20/26. Av saken fremkommer det følgende: «*Kontrollutvalget ønsket å legge til følgende problemstilling til prosjektet: «Hvordan fanger skolen opp elever som har behov for spesialundervisning?».* Kontrollutvalget ba også revisjonen om å sørge for at både barn og foresatte høres i forbindelse med undersøkelsen.» Vi gjennomførte også oppstartsmøte med kommuneadministrasjonen slik at også administrasjonens innspill ble tatt hensyn til i utformingen av prosjektet.

Etter kommuneloven skal revisor rapportere resultatene av sin revisjon til kontrollutvalget. Prosjektet er gjennomført i tidsrommet mai 2020 til februar 2021.

Vi har kvalitetssikret faktagrunnlaget underveis gjennom verifisering av intervjuer. Revisjonen avholdt høringsmøte med administrasjonen 25. februar 2021. I etterkant av møtet er rapporten sendt på offisiell høring i kommunen. Kommunedirektørens uttalelse fremgår av kapittel 8.

Prosjektet er gjennomført av forvaltningsrevisor Christer Jenson og Bjørnar Bakker Eriksen. Revisorenes habilitet og uavhengighet er vurdert opp mot kommunen og den undersøkte virksomheten, og revisjonen finner de habile til å utføre prosjektet.

Revisor vil takke kontaktperson og andre som har deltatt i prosjektet, for hyggelig samarbeid i forbindelse med prosjektarbeidet.

Østre Viken kommunerevisjon IKS
Rolvøy 8. mars 2021

Casper Støten
Oppdragsansvarlig revisor

Bjørnar B. Eriksen
Utførende revisor

¹ Kommunelovens kapittel 23 jfr. § 23-3, samt kapittel 24, jfr. § 24-2.

² Fakta er en gjengivelse av informasjonen vi har fått tilgang til gjennom datainnsamlingen.

2 Sammendrag

Denne forvaltningsrevisjonen tar for seg Fredrikstad kommune sitt system og praksis vedrørende spesialundervisning, skolemiljø, aktivitetsplikten og lærernormen. Vi har gjennomført en systemrevisjon hvor vi beskriver kommunens planverk og prosedyrer på feltet. Denne delen av revisjonen omhandler hele skoleetaten. Vi har også revidert praksis på feltet, denne delen av revisjonen er i all vesentlighet avgrenset til å gjelde Hauge barneskole, Trosvik barneskole og Vestbygda ungdomsskole.

Revisjonens gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i perioden mai 2020 til februar 2021. Kriteriene er i all vesentlighet utarbeidet fra opplæringslova og forskrift til opplæringslova. Fakta er innhentet ved bruk av intervju, dokumentanalyse, mappegjennomgang og spørreundersøkelse.

Revisjonens funn og konklusjoner

Det er vår konklusjon at kommunen har et system og en praksis som i all vesentlighet sikrer en tilstrekkelig utarbeidelse av sakkyndig vurdering, vedtak, individuell opplæringsplan og dokumentasjon av evaluering for elever med spesialundervisning.

Kommunens skoler arbeider godt med elevenes skolemiljø. Samtidig opplever vi at kommunen har et forbedringspotensial gjeldende skolemiljø og sosial tilhørighet når 52 elever i all hovedsak får spesialundervisning alene og ikke i en gruppe. Videre konkluderer vi med at kommunen har utarbeidet et plan- og prosedyreverk som skal kunne ivareta skolenes aktivitetsplikt på en god måte. Samtidig må det påpekes at resultatene fra spørreundersøkelsen omhandlende skolenes inngripen i mobbing/krenkende adferd burde ha vært bedre. Vi legger her til grunn at 4 av 20 (20 prosent) mente at skolen ikke i tilstrekkelig grad grep inn, mens 9 av 20 (45 prosent) var delvis enige at skolen i tilstrekkelig grad grep inn mot den mobbingen/krenkende adferden som deres barn ble utsatt for.

Kommunen har et tilfredsstillende system og praksis for å overholde den forskriftsfestede lærernormen.

Videre konkluderer vi med at kommunens skoler har et godt system for å fange opp elever som har behov for spesialundervisning og at det gjennomføres ulike tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før det eventuelt henvises til PPT for gjennomføring av en sakkyndig vurdering.

Revisjonens anbefalinger

Kommunen bør:

- gi en skriftlig begrunnelse i vedtaket i de tilfellene hvor sakkyndig vurdering og vedtak avviker fra hverandre.
- ferdigstille plan «*Et trygt og godt skolemiljø i Fredrikstad kommune – plan for helhet og sammenheng i arbeidet med skolemiljø*».
- bruke resultatene fra spørreundersøkelsen i sitt videre forbedringsarbeid omhandlende overholdelse av aktivitetsplikten.

3 Gjennomføring av prosjektet

Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2021 ble vedtatt i bystyret 6. februar 2020, PS 6/20. Planen bygger på en risiko- og vesentlighetsvurdering av kommunen.

3.1 Problemstillinger

Prosjektplan ble behandlet i kontrollutvalget 15. mai 2020 i sak 20/26. Av saken fremkommer det følgende: «*Kontrollutvalget ønsket å legge til følgende problemstilling til prosjektet: «Hvordan fanger skolen opp elever som har behov for spesialundervisning?». Kontrollutvalget ba også revisjonen om å sørge for at både barn og foresatte høres i forbindelse med undersøkelsen.»*

Problemstilling 1: Får elever med spesialundervisning den opplæringen som vedtaket om spesialundervisning sier at eleven skal ha?

Under problemstilling 1 har vi undersøkt om:

- det er sammenheng mellom sakkyndig vurdering, vedtaket og individuell opplæringsplan.
- dokumentene angir tydelig organiseringen, omfanget og kompetansen til den som skal ha ansvar for eller gjennomføre spesialundervisningen.
- skolen kan dokumentere at den gjennomførte opplæringen er i samsvar med vedtaket når det gjelder organisering, omfang og kompetanse.

Problemstilling 2: Får elever med spesialundervisning oppfylt retten til et trygt og godt skolemiljø?

Under problemstilling 2 har vi undersøkt om:

- skolen har vurdert om organiseringen av spesialundervisningen gjør at elevene opplever trygghet og sosial tilhørighet.
- elevene får uttale seg om egen opplæring og opplevelsen av skolemiljøet.
- skolen ivaretar aktivitetsplikten for elever med spesialundervisning.

Problemstilling 3: I hvilken grad oppfyller skolen lærernormen?

Under problemstilling 3 har vi undersøkt i hvilken grad kommunens skoler oppfyller lærernormen for skoleåret 2020/2021, samt om lærernormen får konsekvenser for gjennomføringen av spesialundervisningen eller den tilpassende opplæringen for øvrig.

Problemstilling 4: Hvordan fanger skolen opp elever som har behov for spesialundervisning?

Under problemstilling 4 har vi undersøkt hvordan de utvalgte skolene arbeider for å fange opp elever som har et behov for spesialundervisning.

3.2 Avgrensning av prosjektet

Prosjektets praksisgjennomgang/mappegjennomgang av elevmapper er begrenset til Hauge barneskole, Trosvik barneskole og Vestbygda ungdomsskole. Prosjektets spørreundersøkelse som gir en beskrivelse av brukerperspektivet gjennom foreldre/foresatte sine meninger er begrenset til Hauge barneskole, Trosvik barneskole, Slevik barneskole, Rød barneskole, Kråkerøy ungdomsskole og Vestbygda ungdomsskole. Prosjektets systemgjennomgang er gjeldende for hele skoleetaten.

3.3 Revisjonskriterier

I henhold til standard for forvaltningsrevisjon må revisor fastsette revisjonskriterier for forvaltningsrevisjonen. Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som blir brukt til å vurdere ulike sider av kommunens virksomhet og tjenester. Revisjonskriterier fastsettes vanligvis med basis i en eller flere av følgende kilder: lovverk, politiske vedtak og føringer, kommunens egne retningslinjer, anerkjent teori på området og andre sammenlignbare virksomheters løsninger og resultater.

I denne rapporten er følgende kilder benyttet til å utlede revisjonskriteriene:

- LOV-1998-07-17-61, Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).
- FOR-2006-06-23-724, Forskrift til opplæringslova.
- Ot.prp. nr. 46 (1997-98), Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

Utleddning av revisjonskriteriene fremgår i kapittel 10, punktvis fremstilling av kriteriene fremgår av kapittel 4.1, 5.1, 6.1 og 7.1. Revisjonskriteriene er også oversendt kommunen med muligheter for innspill. Kommunen hadde ingen kommentarer til kriteriene.

3.4 Revisjonsmetoder

I henhold til god revisjonsskikk skal praksis eller tilstand innen det reviderte området beskrives i et omfang som i tilstrekkelig grad underbygger revisors vurderinger og konklusjoner. I dette prosjektet har vi benyttet data fra ulike kilder, og brukt ulike metoder for innsamling av data, for å sikre et faktagrunnlag med høyest mulig grad av gyldighet og pålitelighet.

Utfordringer og begrensninger i rapportens faktagrunnlag beskrives nedenfor sammen med beskrivelsen av de ulike metodene som er benyttet. Vi tar også hensyn til metodens begrensninger i vurderingene.

I dette prosjektet er informasjonen hentet inn gjennom bruk av følgende metoder:

- Dokumentanalyse
- Intervjuer
- Spørreundersøkelse
- Mappgjennomgang

Dokumentanalyse

Vi har gjennomgått sentrale dokumenter på området. Blant annet er kommunens planer, prosedyrer og skjemaer omhandlende rapportens tema sentrale for revisors undersøkelse. Dokumentene er oversendt fra kommunen. Fullstendig oversikt over dokumentene fremgår av kildehenvisningene i kapittel 9.

Intervjuer

Det er totalt gjennomført 8 intervjuer:

- Etatsjef skole
- Spesialkonsulent i skolestaben
- Rektor ved Trosvik barneskole
- Rektor ved Hauge barneskole
- Rektor ved Vestbygda ungdomsskole
- Spesialpedagogisk koordinator ved Trosvik barneskole
- Spesialpedagogisk koordinator ved Hauge barneskole
- Spesialpedagogisk koordinator ved Vestbygda ungdomsskole

Alle intervjuer er verifisert. Det betyr at den som er intervjuet, får lese gjennom referatet fra intervjuet for å bekrefte at referatet er i overensstemmelse med det som ble sagt under intervjuet, og rette opp eventuelle misforståelser. Der vi konkluderer, vil alltid vurderingene bygge på skriftlig dokumentasjon eller informasjon fra flere kilder.

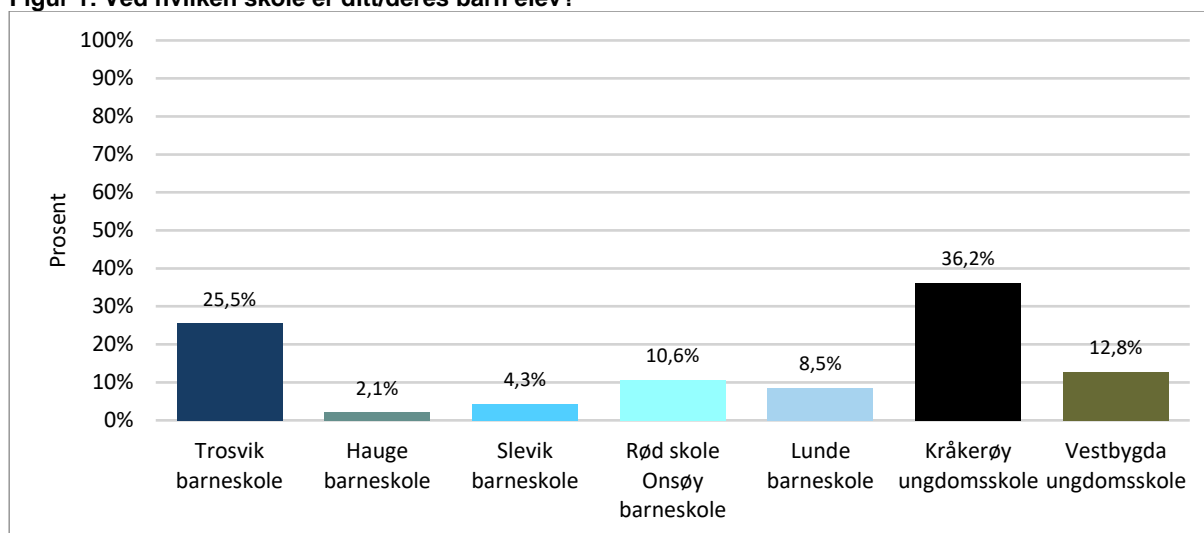
Spørreundersøkelser

Det er gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot foreldre/foresatte til barn som mottar spesialundervisning ved: Trosvik barneskole, Hauge barneskole, Slevik barneskole, Rød barneskole, Kråkerøy barneskole og Vestbyda ungdomsskole. I undersøkelsen har vi benyttet det nettbaserte spørreundersøkelsesverktøyet Questback.

Undersøkelsen ble sendt ut til 122 respondenter onsdag 16. september klokken 10.00 og lå ute til fredag 25. september. I løpet av denne tiden ble det sendt ut fire påminnelser til respondentene via e-mail. Det er 50 respondenter som har besvart spørreundersøkelsen, dette utgjør 41 prosent besvarelse. I forkant av utsendelse har spørreundersøkelsen vært på innspillsrunde hos administrasjonen. Administrasjonen hadde ingen innspill.

Figur 1 viser hvordan respondentene er fordelt på de ulike skolene.

Figur 1: Ved hvilken skole er ditt/deres barn elev?



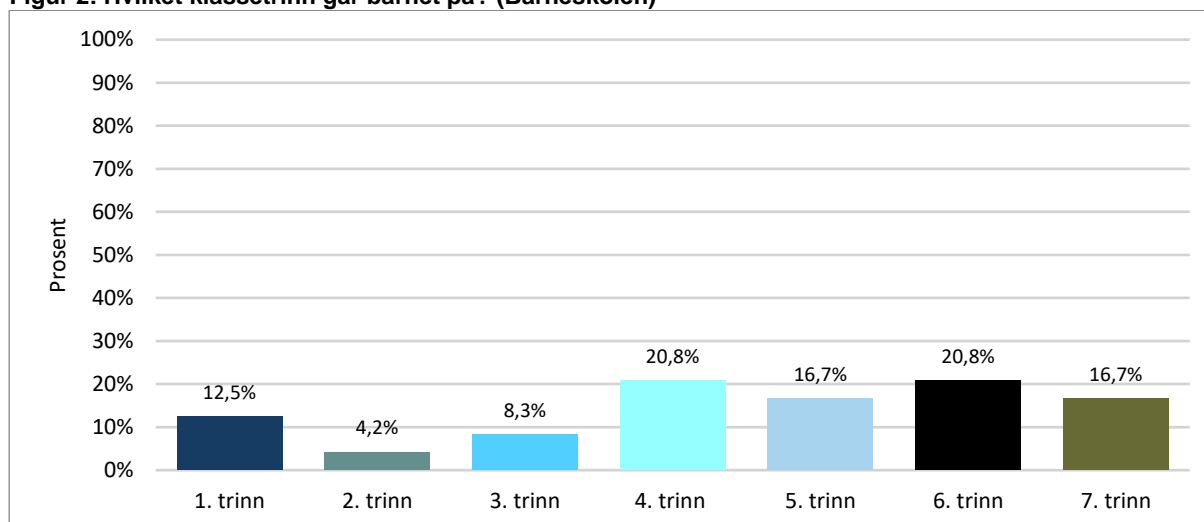
Revisors merknad: n= 47.

Det fremkommer av tabellen at 12 barn går på Trosvik barneskole, 1 barn går på Hauge barneskole, 2 barn går på Slevik barneskole, 5 barn går på Rødskole Onsøy barneskole, 4 barn går på Lunde barneskole, 17 går på Kråkerøy ungdomsskole og 6 går på Vestbygda ungdomsskole.

På spørsmål om hvor lang tid ditt/deres barn har mottatt spesialundervisning svarer 10,0 prosent (5 av 50) *under 6 måneder*, 10,0 prosent (5 av 50) *6 måneder til 1 år*, 10,0 prosent (5 av 50) *1-2 år*, 62,0 prosent (31 av 50) *2 eller flere år* og 8,0 prosent (4 av 50) *vet ikke*.

Figur 2 viser hvordan respondentene er fordelt på klassetrinn på barneskolen.

Figur 2: Hvilket klassetrinn går barnet på? (Barneskolen)

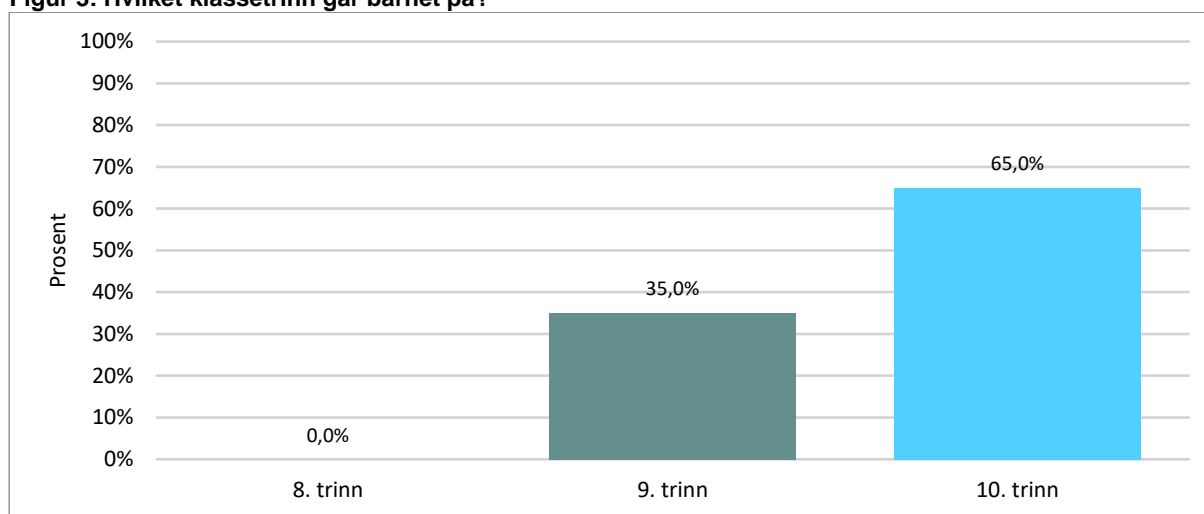


Revisors merknad: n= 24.

Av tabellen fremkommer det at 3 av 24 går på 1. trinn, 1 av 24 går på 2. trinn, 2 av 24 går på 3. trinn, 5 av 24 går på 4. trinn, 4 av 24 går på 5. trinn, 5 av 24 går på 6. trinn og 4 av 24 går på 7. trinn.

Figur 3 viser hvordan respondentene er fordelt på klassetrinn på ungdomsskolen.

Figur 3: Hvilket klassetrinn går barnet på?



Revisors merknad: n=20.

Av tabellen fremkommer det at 7 av 20 går i 9. trinn, mens 13 av 20 går i 10. trinn. Ingen går i 8. trinn.

Undersøkelsen er i hovedsak basert på respondentenes svar på ulike spørsmål på en 5-punktsskala, fra 1 *Svært liten grad* til 5 *Svært stor grad*. Resultatene presenteres i all hovedsak gjennom stolpediagram som viser prosentvis fordeling av svarene. Gjennomsnittskår for hele utvalget, samt for kun barneskole og kun ungdomsskole presenteres i teksten.³

³ Det er 24 respondenter som fremkommer av resultatene for barneskole (n=24). Det er 20 respondenter som fremkommer av resultatene for ungdomsskole (n=20). Det er dermed 8 respondenter som ikke har valgt å besvare spørsmålet om hvilket klassetrinn barnet går på.

Vi har også lagt til rette for at respondentene kan gi utfyllende kommentarer. Det er imidlertid få som har benyttet denne muligheten.

Mappegjennomgang

Revisjonen har gjennomgått totalt 33 mapper gjeldende elever som mottar spesialundervisning i skoleåret 2020/2021. Mappene er fordelt på Hauge barneskole (8 mapper), Trosvik barneskole (8 mapper) og Vestbygda ungdomsskole (17 mapper). Mappene skal inneholde følgende dokumentasjon:

- Sakkyndig vurdering
- Delegert vedtak
- IOP skoleåret 2019-2020
- Evaluering av spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1.

4 Spesialundervisning

Problemstilling 1: Får elever med spesialundervisning den opplæringen som vedtaket om spesialundervisning sier at eleven skal få?

4.1 Revisjonskriterier

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

Sakkyndig vurdering

- Det skal utarbeides en sakkyndig vurdering av elevens behov før kommunen behandler et vedtak omhandlende spesialundervisning.
- Den sakkyndige vurderingen skal inneholde:
 - Eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
 - Elevens lærevansker og andre særlige forhold som er viktig for opplæringen
 - Realistiske opplæringsmål for eleven
 - Om det er mulig å hjelpe eleven i tilstrekkelig grad innenfor det ordinære opplæringstilbudet
 - Hvilket opplæringstilbud som er et forsvarlig opplæringstilbud
- Før det blir gjennomført en sakkyndig vurdering og før vedtak om spesialundervisning blir behandlet skal det innhentes samtykke fra eleven eller fra foreldrene til eleven.
- Eleven og foreldrene til eleven har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og uttale seg før det blir gjort vedtak.
- Tilbud om spesialundervisning skal, så langt det er mulig, utformes i samarbeid med eleven og foreldrene til eleven. Det skal legges stor vekt på deres synspunkt.

Vedtak

- Det skal alltid fattes et enkeltvedtak om spesialundervisning.
- Enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om innhold, omfang, organisering og kompetanse.
- Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen må dette begrunnes i vedtaket.

Individuell opplæringsplan

- Det skal utarbeides individuell opplæringsplan for elever som mottar spesialundervisning.
- En IOP kan ikke fastsette noe som ikke er innenfor rammene av enkeltvedtaket.
- En IOP skal vise:
 - Mål for opplæringen.
 - Innholdet i opplæringen.
 - Hvordan opplæringen eller skal drives.

Dokumentasjon

- Skolen skal en gang i året utarbeide en skriftlig oversikt over opplæringen som eleven har fått og en vurdering av utviklingen til eleven årlig.
- Utviklingen til eleven skal vurderes ut ifra målene som er satt i den individuelle opplæringsplanen.
- Skolen skal sende oversikten og vurderingen til eleven eller til foreldrene til eleven og kommunen.

Resten av utledningen fremkommer av vedlegg.

4.2 Revisors undersøkelse

Organisering

Seksjon for utdanning og oppvekst har det overordnede ansvaret for skolene i Fredrikstad kommune. I seksjonen ligger fagetat skole. Skolene i Fredrikstad kommune er organisert under fagetaten. Kommunens skoleetat består av 31 rektorer, ca. 9200 elever og ca. 1500 ansatte og ledes av etatsjef skole. Etatsjefen har lederansvar (personal, fag og økonomi) for de 31 rektorene og har en fagstab med ca. 8 årsverk. Tre av spesialkonsulentene i staben ivaretar og er delegert etatsjefens myndighet gjeldende spesialundervisning.

Organiseringen av arbeidet med spesialundervisning

Vedtaksmyndighet for spesialundervisning er delegert til rektor på den enkelte skole. Ifølge spesialkonsulent med ansvar for spesialundervisning har alle skolene i Fredrikstad kommune også en spesialpedagogisk koordinator som er viktig i skolens arbeid med spesialundervisning. Tiden som settes av til arbeidet (funksjonen) avhenger av hvordan den enkelte skole er organisert og skolens størrelse. Arbeidsoppgavene varierer også noe fra skole til skole. Spesialpedagogisk koordinator ved Trosvik skole informerer om at hun benytter ca. 70 prosent av stillingen til spesialpedagogisk koordinator oppgaver, mens spesialpedagogisk koordinator ved Vestbygda ungdomsskole benytter ca. 23 prosent av stillingen til denne funksjonen. Det er spesialpedagogisk koordinator ved den enkelte skole som er delegert en administrativt oppgave for skolens spesialpedagogiske tilbud. Rektor blir involvert ved behov. Alle spesialpedagogiske koordinatører deltar og sikrer skolens fase 1 arbeid.

4.2.1 Sakkyndig vurdering

Skoleetaten har felles maler og rutiner for det spesialpedagogiske feltet. Prosedyren «*Årshjul spesialundervisning*», som alle skolene er pålagt å følge, skal sikre at vedtak etter opplæringsloven § 5-1 følger lovverket. Skoleetaten har også utarbeidet prosedyre «*Saksgang ved melding til PPT*». Av prosedyren fremkommer følgende: Ved bekymring for en elev skal foresatte informeres og gjøres kjent med videre arbeid. Foresatte skal hele tiden være orientert om skolens kartlegging, samt dens vurdering. Videre fremkommer det at:

- **Innen 14 dager fra PPT har mottatt meldingen sendes svarbrev fra PPT** til foresatte med kopi til skolen. Svarbrevet inneholder tidspunkt for inntakssamtalen og navn på saksbehandler, samt en fremdriftsplan for utredningen.
- **I løpet av 3 måneder foretar PPT en ytterligere kartlegging av eleven.** Innen 3 måneder skal sakkyndig vurdering være ferdigstilt. Ytterligere kartlegging kan endre tidligere spørsmål om behov for spesialundervisning.
- **PPT innkaller foresatte og elev, evt. også med skolen til et møte gjennomgang av sakkyndig vurdering.** Tema for møtet er utbytte av ordinær opplæring, realistiske opplæringsbehov, organisering, læremidler, grad av tilrettelegging mm. PPT sender sakkyndig vurdering til foresatte og til skolen. Foresatte har 3 ukers uttalerett på den sakkyndige vurderingen.
- **Hvis PPT ikke tilrår spesialundervisning, kan saken avsluttes.** Skolen kan etterspørre veiledning fra PPT for å sikre eleven et forsvarlig skoletilbud. Der hvor PPT ikke anbefaler spesialundervisning, skal det også fattes enkeltvedtak om avslag om spesialundervisning.

- Hvis PPT tilrår spesialundervisning, skal vedtaksmyndigheten/rektor fatte vedtak om spesialundervisning etter foresattes 3 ukers uttalerett. PPT skal ha kopi av vedtaket. Den sakkyndige vurderingen er et råd som vedtaket skal bygge på. Er vedtaket ikke i samsvar med sakkyndig vurdering, må endringen begrunnes særskilt i vedtaket.
- Skolen utarbeider en IOP for eleven med utgangspunkt i den sakkyndige vurderingen, samt enkeltvedtaket. Snarest mulig etter at eleven er tilkjent rett til spesialundervisning, skal IOP være ferdigstilt og spesialundervisningen igangsatt. For elever som har spesialundervisning, skal ny/justert IOP være ferdigstilt til skolestart i august.

Det fremkommer av revisjonens mappegjennomgang at det er utarbeidet sakkyndig vurdering før kommunen fatter vedtak i samtlige kontrollerte mapper (33 av 33). Samtlige sakkyndig vurderinger inneholder informasjon om:

- Eleven sitt utbytte av den ordinære opplæringstilbudet.
- Elevens lærevansker og andre særlige forhold som er viktig for opplæringen.
- Realistiske opplæringsmål for eleven.
- Om det er mulig å hjelpe eleven i tilstrekkelig grad innenfor det ordinære opplæringstilbudet.
- Hvilket opplæringstilbud som er et forsvarlig opplæringstilbud.

Samtykke

Spesialpedagogisk koordinator ved Vestbygda ungdomsskole informerer om at det alltid er dialog med foresatte før skolen starter opp med utvidet kartlegging og en eventuell henvisning til PPT. Det er kontaktlærer som har denne dialogen med foresatte.

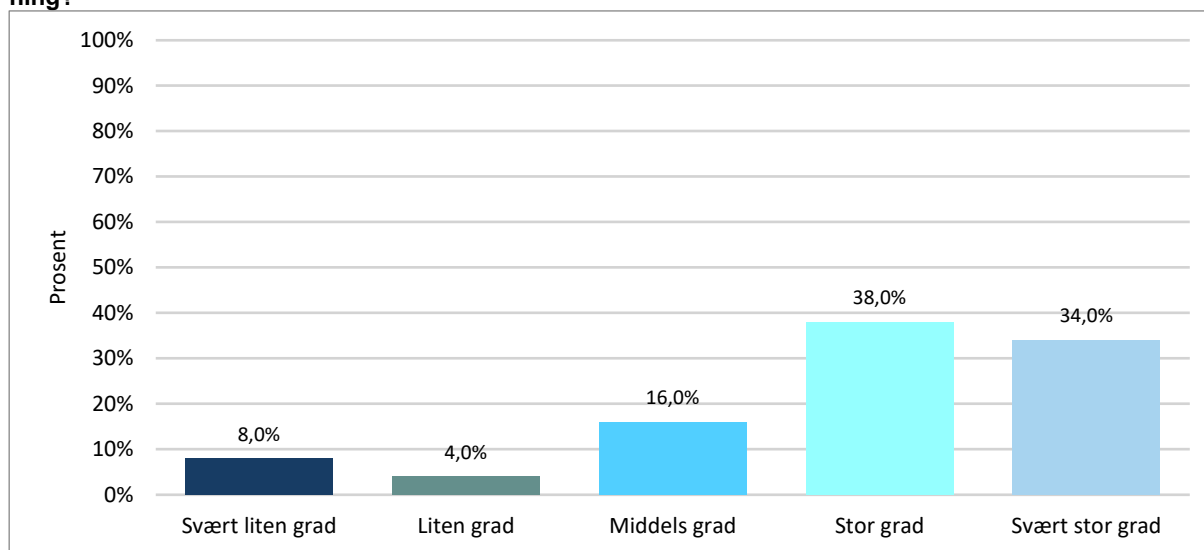
Av spørreundersøkelsen fremkommer det at 38 av 50 respondenter (76 prosent) besvarer «ja» på at skolen innhentet ditt eller barnets samtykke før det ble gjennomført sakkyndig vurdering, 2 av 50 respondenter (4 prosent) har besvart med «nei» og 10 av 50 respondenter (20 prosent) har besvart med «vet ikke». 42 av 50 respondenter (84 prosent) opplyser om at skolen innhentet ditt eller barnets samtykke før det ble fattet vedtak om spesialundervisning, 2 av 50 respondenter (4 prosent) opplyser om at skolen ikke har innhentet samtykke og 6 av 50 respondenter (12 prosent) vet ikke om skolen har innhentet samtykke.

Av spørreundersøkelsen fremkommer det at 41 av 49 respondenter (83,7 prosent) har fått mulighet til å uttale seg før skolen har fattet vedtak om spesialundervisning, 1 av 49 (2 prosent) opplyser om at de ikke har fått mulighet til å uttale seg, mens 7 av 49 (14,3 prosent) besvarer med «vet ikke».

Samarbeid

Figur 4 viser hvordan respondentene besvarer spørsmålet: *I hvilken grad opplever du at skolen samarbeider godt med deg/dere om barnets spesialundervisning?*

Figur 4: I hvilken grad opplever du at skolen samarbeider godt med deg/dere om barnets spesialundervisning?

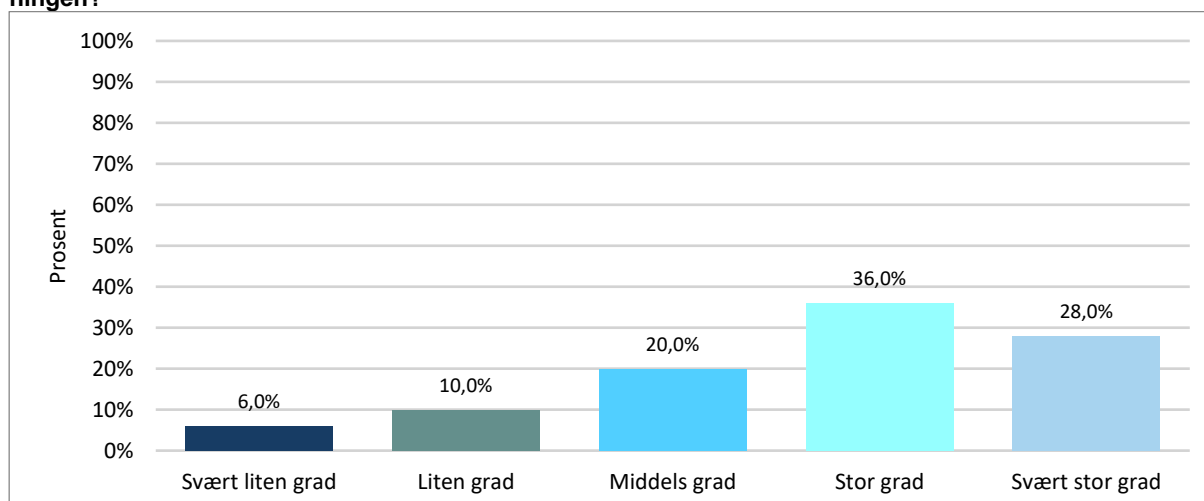


Revisors merknad: n=50.

Av tabellen fremkommer det at 6 av 50 (12 prosent) i «svært liten grad» eller «liten grad» opplever at skolen samarbeider godt med deg/dere om barnets spesialundervisning, mens 36 av 50 (72 prosent) i «stor grad» eller «svært stor grad» opplever at skolen samarbeider godt med deg/dere om barnets spesialundervisning. Gjennomsnittskår på spørsmålet er 3,86 (n=50). Gjennomsnittskår på spørsmålet for barneskole er 3,92 (n=24), mens gjennomsnittskår for ungdomsskolen er 4,00 (n=20). Dette indikerer at foreldre til elever ved både barneskolene og ungdomsskolene i snitt i stor grad er fornøyd med samarbeidet.

Figur 5 viser hvordan respondentene besvarer spørsmålet: *I hvilken grad opplever du at skolen legger vekt på ditt/deres syn når de utformer spesialundervisningen?*

Figur 5: I hvilken grad opplever du at skolen legger vekt på ditt/deres syn når de utformer spesialundervisningen?



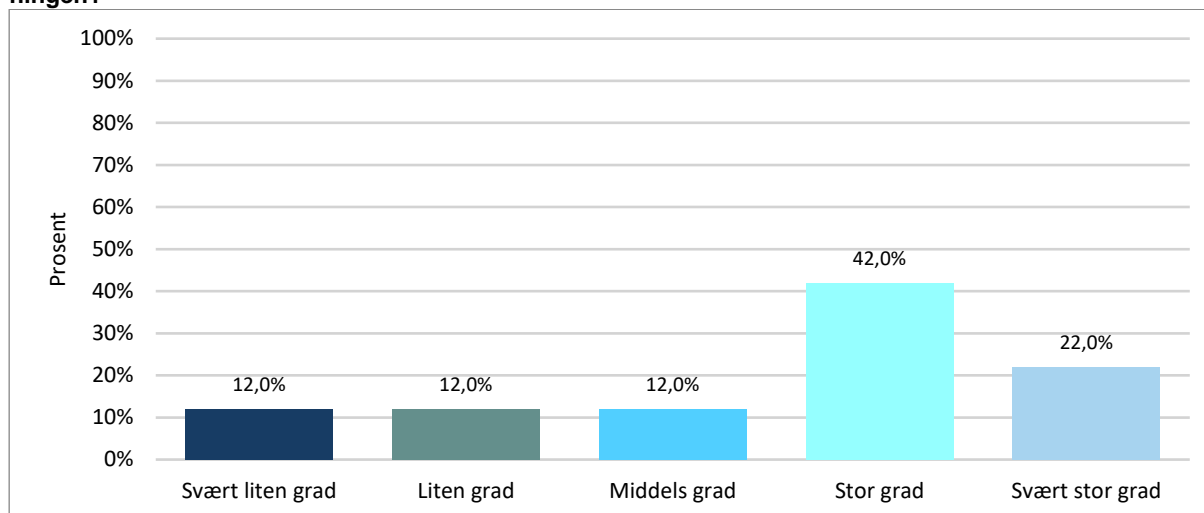
Revisors merknad: n=50.

Av tabellen fremkommer det at 8 av 50 (16 prosent) i «svært liten grad» eller «liten grad» opplever at skolen legger vekt på ditt/dere syn når de utformer spesialundervisningen, mens 32 av 50 (64 prosent) i «stor grad» eller «svært stor grad» opplever at skolen legger vekt på ditt/deres syn når de utformer spesialundervisningen. Gjennomsnittskår på spørsmålet er 3,70 (n=50). Gjennomsnittskår på spørsmålet for

barneskole er 3,71 (n=24), mens gjennomsnittskår for ungdomsskolen er 3,90 (n=20). Dette indikerer at foreldre i snitt i stor grad opplever at skolen legger vekt på deres syn når de utformer spesialundervisningen.

Figur 6 viser hvordan respondentene besvarer spørsmålet: *I hvilken grad opplever du at skolen legger vekt på barnets syn når de utformer spesialundervisningen?*

Figur 6: I hvilken grad opplever du at skolen legger vekt på barnets syn når de utformer spesialundervisningen?



Revisors merknad: n=50.

Av tabellen fremkommer det at 12 av 50 (24 prosent) i «*svært liten grad*» eller i «*liten grad*» opplever at skolen legger vekt på barnets syn når de utformer spesialundervisningen, mens 32 av 50 (64 prosent) i «*stor grad*» eller i «*svært stor grad*» opplever at skolen legger vekt på barnets syn når de utformer spesialundervisningen. Gjennomsnittskår på spørsmålet er 3,50 (n=50). Gjennomsnittskår på spørsmålet for barneskole er 3,50 (n=24), mens gjennomsnittskår for ungdomsskolen er 3,74 (n=20). Dette indikerer at foreldre i snitt plasser seg mellom i «*middels grad*» og i «*stor grad*» når det gjelder i hvilken grad de opplever at skolen legger vekt på barnets syn ved utforming av spesialundervisningen.

4.2.2 Vedtak

Skoleeier har utarbeidet vedtaksmal som er gjeldende for samtlige skoler i kommunen.

Det fremkommer av revisjonens mappegjennomgang at det er fattet vedtak for samtlige som mottar spesialundervisning (33 av 33 mapper). Samtlige vedtak inneholder informasjon om innhold, omfang, organisering og kompetanse. Videre fremkommer det at det er tre tilfeller ved Vestbygda ungdomsskole hvor sakkyndig vurdering og vedtak avviker fra hverandre.

Ifølge spesialkonsulent med ansvar for spesialundervisning har Fredrikstad kommune administrativt vedtatt at vedtaket om spesialundervisning ikke skal fravike fra den sakkyndige vurderingen uten at dette er drøftet med etatsjef skole.

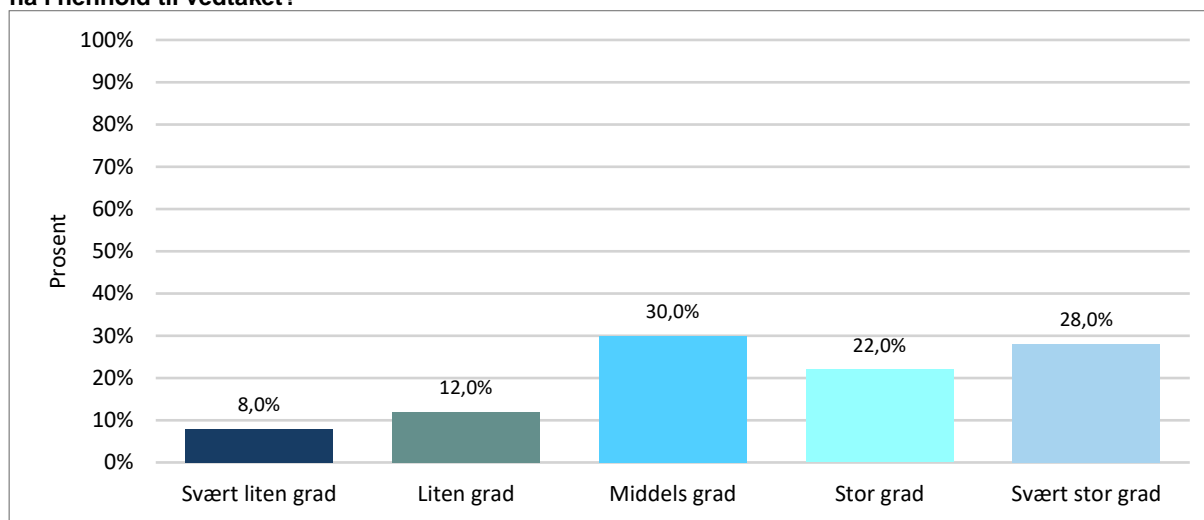
Ifølge spesialpedagogisk koordinator ved Hauge skole hender det i noen tilfeller at det gis spesialundervisning uten at det er fattet vedtak. Dette er i all vesentlighet saker som er knyttet til adferd der eleven trenger tett oppfølging for å unngå å komme i uheldige situasjoner som kan utarte seg i negativ forstand for eleven. I disse sakene er dette alltid diskutert med PPT, og er i forbindelse med påvente av ferdigstilling av sakkyndig vurdering og at vedtak skal fattes. Det hender likevel at elever får mer hjelp enn det

som står i den sakkyndige vurderingen fordi skolen er organisert som baseskole og har ekstra bemanning på trinnene.

Ifølge spesialpedagogisk koordinator ved Vestbygda ungdomsskole er det svært sjeldent at vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen. Det kan avvike hvis det er anbefalt et timetall som ikke passer i forhold til faget på trinnet. Dette begrunnes da i vedtaket.

Figur 7 viser hvordan respondentene besvarer spørsmålet: *I hvilken grad opplever du at barnet ditt får det innholdet i spesialundervisningen som han/hun skal ha i henhold til vedtaket?*

Figur 7: I hvilken grad opplever du at barnet ditt får det innholdet i spesialundervisningen som han/hun skal ha i henhold til vedtaket?



Revisors merknad: n=50.

Av tabellen fremkommer at det 10 av 50 (20 prosent) i «*svært liten grad*» eller «*liten grad*» opplever at barnet får det innholdet i spesialundervisningen som han/hun skal ha i henhold til vedtaket, mens 25 av 50 (50 prosent) i «*stor grad*» eller «*svært stor grad*» opplever at barnet får det innholdet i spesialundervisningen som han/hun skal ha i henhold til vedtaket. Gjennomsnittskår på spørsmålet er 3,50 (n=50). Gjennomsnittskår på spørsmålet for barneskole er 3,54 (n=24), mens gjennomsnittskår for ungdomsskolen er 3,65 (n=20). Dette indikerer at foreldre i snitt plasserer seg mellom i «*middels grad*» og i «*stor grad*» når det gjelder i hvilken grad de opplever at barna deres mottar spesialundervisning i tråd med vedtaket.

Av spørreundersøkelsen fremkommer det at 30 av 50 (60 prosent) er tilfreds med antall timer som barnet har fått i vedtaket, mens 5 av 50 (10 prosent) ikke er fornøyde. 7 av 50 (14 prosent) er delvis fornøyde.

Av spørreundersøkelsen fremkommer det at 28 av 50 (56 prosent) mener at barnet sitt får det antall timer med spesialundervisning som han/hun skal ha i henhold til vedtaket, mens 8 av 50 mener barnet ikke får det. 14 av 50 (28 prosent) vet ikke.

4.2.3 Individuell opplæringsplan

Skoleeier har utarbeidet skjema «*Individuell opplæringsplan*» som er gjeldende for samtlige av kommunens skoler. I skjemaet skal det fylles inn hvilket fag spesialundervisningen omhandler, antall årstimer med pedagog og antall årstimer med assistent. Det skal også fylles inn læringsmål, innhold i opplæringen (hva skal det arbeides med?), arbeidsmåter (hvordan skal det arbeides for å oppnå målene?), organisering (hvordan skal opplæringen organiseres?) og vurderingsformer.

Av prosedyre «*Årshjul spesialundervisning*» fremkommer det at skolene skal utarbeide IOP for kommende skoleår på bakgrunn av sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og eventuelt årsrapport. IOP skal utarbeides og skal være klar til skolestart i august. IOP gjennomgås med foresatte og elever over 15 år.

Ifølge spesialpedagogisk koordinator ved Hauge skole er det rektor ved den enkelte skole som er ansvarlig for at det utarbeides en individuell opplæringsplan, men det er kontaktlærer som har ansvaret for å utarbeide den. Den individuelle opplæringsplanen brukes som et verktøy gjennom skoleåret i samarbeid med spesialpedagoger eller assistenter som er involvert.

Det fremkommer av revisjonens mappegjennomgang at det er utarbeidet individuell opplæringsplan (IOP) for 31 av 33 elever som mottar spesialundervisning.⁴ Ingen av de individuelle opplæringsplanene fastsetter noe som ikke er innenfor rammene av enkeltvedtaket. Samtlige av de individuelle opplæringsplanene inneholder mål for opplæringen, innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal drives.

4.2.4 Dokumentasjon

Kommunen har utarbeidet skjema «*Underveisvurdering for elever med rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 - referat*»⁵. Skjemaet skal inneholde evaluering av elevens utvikling og læring (effekt av spesialundervisningen), justering av elevens opplæringstilbud, elevens medvirkning. Underveisvurdering gjennomføres i tidsrommet uke 48-4. Av prosedyre «*Årshjul for spesialundervisning*» fremkommer det at det som et ledd i underveisvurderingen gjennomføres et planlagt evalueringsmøte mellom hjem og skole hvor det skrives referat. Referatet som dokumenterer underveisvurderingen sendes foresatte, elever over 15 år og PPT.

Kommunen har utarbeidet skjema «*Evaluering av spesialundervisning*». Skjemaet benyttes til å evaluere elevens utvikling og læringseffekt av spesialundervisningen årlig. Evalueringen inneholder en evaluering av måloppnåelse, justering av elevens opplæringstilbud og informasjon om elevens medvirkning. Av prosedyre «*Årshjul for spesialundervisning*» fremkommer det at årsrapport for elever som er tilkjent retten til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 skal være utarbeidet og sendt til foresatte, elever over 15 år og PPT i løpet av uke 23-25.

Ifølge spesialpedagogisk koordinator ved Trosvik gjennomføres det en skriftlig evaluering i halvåret (dette fremkommer også av årshjulet). Det gjennomføres underveisvurdering før jul, og årsrapport før sommeren. Vurderingene oversendes til foresatte og PPT.

Ifølge spesialpedagogisk koordinator ved Vestbygda ungdomsskole gjennomføres det halvårlige og årlige rapporter og møter. Referatene fra disse møtene sendes alltid til foresatte via Altinn. Det gjennomføres også møte med foresatte på starten av året hvor spesialpedagogisk koordinator legger frem forslag til IOP.

Det fremkommer av revisjonens mappegjennomgang at det er utarbeidet en skriftlig oversikt over opplæringen som eleven har fått og en vurdering av utviklingen til eleven i 31 av 33⁶ kontrollerte elevmapper. Dette fremkommer av dokumentet «*Evaluering av spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1*». Utviklingen til eleven er vurdert ut fra målene som er satt i IOP`en.

⁴ Kommunen har redegjort ovenfor revisjonen bakgrunnen for at to av elevene ikke har fått utarbeidet IOP.

⁵ Dette skjemaet er ikke lenger en del av prosedyren, og skal tas ut av årshjulet for spesialundervisning. Underveisvurdering av spesialundervisning skal inngå som en del av den ordinære underveisvurderingen.

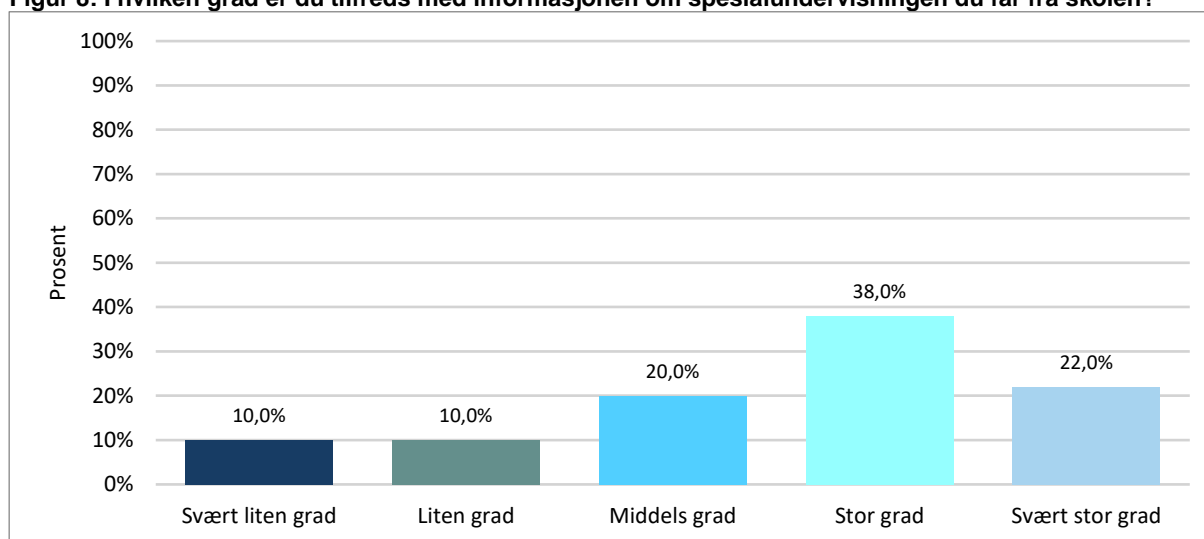
⁶ Kommunen har redegjort ovenfor revisjonen bakgrunnen for at to av elevene ikke har gjennomført en evaluering.

Av spørreundersøkelsen fremkommer det at 43 av 50 (86 prosent) besvarer at de får kopi av den individuelle opplæringsplanen til barnet hvert år, 5 av 50 (10 prosent) besvarer at de ikke får det, mens 2 av 50 (prosent) ikke vet.

Av spørreundersøkelsen fremkommer det at 40 av 49 (81,6 prosent) har besvart at de får kopi av den årlige evalueringsrapporten av spesialundervisningen til barnet, 5 av 49 (10,2 prosent) har besvart at de ikke får kopi av den årlige evalueringsrapporten, mens 4 av 49 (8,2 prosent) ikke vet.

Figur 8 viser hvordan respondentene besvarer spørsmålet: *I hvilken grad er du tilfreds med informasjonen om spesialundervisningen du får fra skolen?*

Figur 8: I hvilken grad er du tilfreds med informasjonen om spesialundervisningen du får fra skolen?



Revisors merknad: n=50.

Av tabellen framkommer det at 10 av 50 eller 20 prosent er i «svært liten grad» eller «liten grad» tilfreds med informasjonen de får om spesialundervisning fra skolen, mens 25 av 50 (50 prosent) er i «stor grad» eller «svært stor grad» tilfreds med informasjonen de får om spesialundervisning fra skolen. Gjennomsnittskår på spørsmålet er 3,52 (n=50). Gjennomsnittskår på spørsmålet for barneskole er 3,79 (n=24), mens gjennomsnittskår for ungdomsskolen er 3,40 (n=20). Dette indikerer at foreldre i snitt plasserer seg mellom i «middels grad» og i «stor grad» når det gjelder i hvilken grad de er tilfreds med informasjonen om spesialundervisningen de får fra skolen.

Skoleeiers oppfølging og kontroll av skolene

Ifølge spesialkonsulent med ansvar for spesialundervisning rapporterer skolene til skoleeier to ganger i året på hvordan midlene de har fått til spesialundervisning er blitt benyttet.

Skoleeier gjennomfører og to ulike typer av skolebesøk. Det ene besøket omhandler lovverk, mens det andre omhandler kvalitet. Det gjennomføres besøk omhandlende kvalitet ved 15 skoler i året og 8 besøk i året omhandlende lovverk. Det skulle vært gjennomført besøk i 2020, men dette ble avlyst grunnet koronapandemien. Besøkene gjennomføres på tema, og spesialundervisning er ofte ett av temaene som kontrolleres. Spesialkonsulenter fra skoleeier går da gjennom sakkyndig vurdering, vedtak, IOP, halvårsvurderinger og helårsvurderinger for skolens elever som mottar spesialundervisning. I tillegg til dette hender det at skoleeier gjennomføre stikkprøver av sakkyndige vurderinger, IOP, vedtak og evalueringer. Klagesaker går gjennom skoleeier før de går videre til Fylkesmannen. Ifølge spesialkonsulent med ansvar for spesialundervisning ligger antall klagesaker per år på rundt 5-6.

Ifølge etatsjef skole har kommunen et etterslep på skoleeiers arbeid og oppfølging knyttet til spesialundervisning, grunnet ressursituasjonen i skoleeiers stab over flere år. Det er for eksempel ikke blitt arrangert felles samlinger og kompetanseheving for de spesialpedagogiske koordinatorene som arbeider på hver skole i årene 2016-2019. De spesialpedagogiske koordinatorene er sentrale støttespillere for skoleledelsen og viktige også i kontakten med skoleeier. En del av forbedringsmulighetene ligger i å arbeide med denne gruppen. Dette arbeidet er blitt styrket fra og med 2019, selv om koronasituasjonen medførte at en samling våren 2020 ble utsatt.

4.3 Revisors vurderinger

I revisjonens undersøkelser i kapittel 4.2 har vi sett nærmere på kommunens arbeid med spesialundervisning, herunder; utarbeidelse av sakkyndig vurdering, vedtak, individuell opplæringsplan og dokumentasjon av evalueringer.

Sakkyndig vurdering

Det fremkommer av revisjonens undersøkelser at kommunen har utarbeidet prosedyrer som skal sikre at det utarbeides en sakkyndig vurdering av elevens behov før kommunen behandler vedtak omhandlende spesialundervisning. Videre fremkommer det av revisjonens mappegjennomgang at det er utarbeidet sakkyndig vurdering før kommunen fattet vedtak i samtlige kontrollerte mapper (33 av 33). Samtlige sakkyndige vurderinger inneholder informasjon om:

- Eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.
- Elevens lærevansker og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen.
- Realistiske opplæringsmål for eleven.
- Om det er mulig å hjelpe eleven i tilstrekkelig grad innenfor det ordinære opplæringstilbudet.
- Hvilket opplæringstilbud som er et forsvarlig opplæringstilbud.

Basert på overnevnte funn er det revisjonens vurdering at kommunen har en hensiktsmessig prosedyre på feltet. Resultatene fra mappegjennomgangen underbygger videre at prosedyren på feltet etterleves og at praksisen vedrørende utarbeidelse av sakkyndig vurdering er god.

Kommunens prosedyre på feltet skal også sikre at det innhentes samtykke fra eleven eller fra foreldrene til eleven før det blir gjennomført en sakkyndig vurdering og før vedtak om spesialundervisning blir behandlet, at eleven og foreldrene til eleven får gjort seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen, samt mulighet til å uttale seg før det blir gjort vedtak. Av resultatene fra spørreundersøkelsen på spørsmål som omhandler samtykke og muligheten til å uttale seg til den sakkyndige vurderingen fremkommer det at de aller fleste besvarer spørsmålene positivt. Resultatene totalt sett, er etter revisjonens vurdering, en indikasjon på at kommunens prosedyrer på feltet etterleves. Samtidig er det flere respondenter som besvarer med «*vet ikke*», noe som kan indikere at skolen i noen tilfeller ikke i tilstrekkelig nok grad greier å kommunisere at foreldrene har gitt et samtykke eller at de faktisk har en uttalerett. Resultatene fra spørreundersøkelsen som omhandler i hvilken grad skolen legger vekt på foreldrenes og barnets syn når spesialundervisningen utformes oppnår også, etter revisjons vurdering, gode skår på et overordnet nivå. Foreldrene/foresatte opplever i noe større grad (gjennomsnittskår 3,7) at skolen vektlegger deres syn, kontra barnets syn (gjennomsnittskår 3,5). Totalt sett er det revisjonens vurdering at spørreundersøkelsens resultater underbygger at kommunen i stor grad etterlever sine prosedyrer på dette feltet.

Vedtak

Av intervjuene som er gjennomført fremkommer det at det i visse tilfeller kan gis spesialundervisning uten at vedtak er fattet, samt at det kan være tilfeller hvor vedtaket kan avvike fra den sakkyndige vurderingen. Videre fremkommer det av revisjonens mappegjennomgang at det er fattet vedtak for samtlige som mottar

spesialundervisning (33 av 33 mapper). Samtlige vedtak inneholder informasjon om innhold, omfang, organisering og kompetanse. Det er tre tilfeller ved Vestbygda ungdomsskole hvor sakkyndig vurdering og vedtak avviker fra hverandre uten at det er gitt noen begrunnelse for dette.

Basert på overnevnte er det revisjonens vurdering at kommunen i all vesentlig har et system og en praksis som er i henhold til revisjonskriteriene gjeldende utarbeidelse av vedtak. Samtidig er det noen avvik som omhandler at vedtak avviker fra sakkyndig vurdering uten at det begrunnes, samt at det i noen tilfeller faktisk gis spesialundervisning uten at det er fattet vedtak. Spørreundersøkelsens resultater viser også at det er flere foreldre/foresatte (8 av 50 respondenter) som mener at deres barn ikke mottar det antall timer de skal ha i henhold til vedtaket, om dette faktisk er tilfelle er vanskelig for revisjonen å vurdere.

Individuell opplæringsplan

Det fremkommer av revisjonens undersøkelse at kommunen har utarbeidet prosedyre som skal sikre at skolene skal utarbeide individuell opplæringsplan for kommende skoleår på bakgrunn av sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og eventuelt årsrapport. De individuelle opplæringsplanene skal være klare til skolestart i august og gjennomgås med foresatte og elever over 15 år. Av revisjonens mappegjennomgang fremkommer det at det er utarbeidet individuell opplæringsplan for 31 av 33 kontrollerte mapper. Ingen av de individuelle opplæringsplanene fastsetter noe som ikke er innenfor rammene av enkeltvedtaket og samtlige av planene inneholder mål for opplæringen, innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal drives. De to elevene som det ikke er utarbeidet plan for, har av ulike årsaker ikke mottatt spesialundervisning i det tidsrommet vi har undersøkt. Basert på overnevnte er det revisjonens vurdering at kommunen har et system og en praksis som tilfredsstillende revisjonskriteriene omhandlende individuell opplæringsplan.

Dokumentasjon

Kommunen har utarbeidet rutiner, som etter revisjonens vurdering, skal sikre at det gjennomføres to evalueringer i løpet av året. Revisjonskriteriene stiller krav om at det skal gjennomføres en evaluering. Evalueringen skal inneholde en evaluering av elevens utvikling og læring (effekt av spesialundervisningen), justering av elevens opplæringstilbud og elevens medvirkning. Evalueringene oversendes foresatte, elever over 15 år og PPT. Resultatene fra revisjonens mappegjennomgang underbygger at kommunen har en god praksis på området. Det er utarbeidet skriftlige evalueringer for 31 av 33 kontrollerte mapper. Revisjonen er blitt informert av kommunen at de to elevene som ikke har fått en evaluering, heller ikke har mottatt spesialundervisning i tidsrommet det er kontrollert for. I spørreundersøkelsen var det 5 av 49 foreldre (10,2 prosent) som svarte at de ikke får kopi av den årlige evalueringsrapporten. Det er uheldig at disse fem ikke opplever å ha mottatt tilstrekkelig dokumentasjon fra kommunen. Samtidig er det vanskelig for revisjonen å konstatere om de faktisk har mottatt rapporten eller ikke på bakgrunn av spørreundersøkelsens resultater. Totalt sett er det revisjonens vurdering at kommunen har et godt system og en god praksis for å gjennomføre, dokumentere og oversende gjennomførte evalueringer for elever som mottar spesialundervisning.

4.4 Revisors konklusjon og anbefalinger

Som det fremkommer av våre vurderinger har kommunen et system og en praksis som i all vesentlighet er i tråd med rapportens revisjonskriterier. Samtidig fremkommer det at det er noen tilfeller hvor vedtak avviker noe fra den sakkyndige vurderingen uten at det er begrunnet i vedtaket.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefaling.

Kommunen bør:

- gi en skriftlig begrunnelse i vedtaket i de tilfellene hvor sakkyndig vurdering og vedtak avviker fra hverandre.

5 Trygt og godt skolemiljø

Problemstilling 2: Får elever med spesialundervisning oppfylt retten til et trygt og godt skolemiljø?

5.1 Revisjonskriterier

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

Skolemiljø

- Elevene skal ta del i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet med et trygt og godt skolemiljø.
- Alle elever skal tilhøre en basisgruppe/klasse. De skal være i denne basisgruppen/klassen så mye av skoletiden at deres behov for sosial tilhørighet og stabilitet blir ivaretatt. Opplæringen i spesialundervisningen skal være inkluderende og bidra til at eleven tar aktiv del i et sosialt, faglig og kulturelt fellesskap.

Aktivitetsplikten

- Alle som arbeider på skolen skal følge med på om elevene har et trygt og godt skolemiljø og gripe inn mot krenking som mobbing, vold, diskriminering og trakassering.
- Alle som arbeider på skolen skal varsle rektor dersom de har mistanke om eller kjennskap til om en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeier i alvorlige tilfeller.
- Ved mistanke om eller kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarest undersøke saken.
- Når en elev gir uttrykk for at skolemiljøet ikke er trygt og godt, skal skolen så langt det finnes egne tiltak, sørge for at eleven får et trygt og godt skolemiljø.
- Skolen skal sørge for at involverte elever blir hørt.
- Skolen skal utarbeide en skriftlig plan når det skal gjøres tiltak i en sak. I planen skal det stå:
 - Hvilket problem skal tiltakene løse.
 - Hvilke tiltak har skolen planlagt.
 - Når skal tiltakene gjennomføres.
 - Hvem som er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene.
 - Når tiltakene skal evalueres.
- Skolene skal dokumentere hva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikten.

Resten av utledningen fremkommer av vedlegg.

5.2 Revisors undersøkelse

5.2.1 Skolemiljø

Fredrikstad kommune er i gang med å utarbeide fagplanen «*Et trygt og godt skolemiljø i Fredrikstad kommune – plan for helhet og sammenheng i arbeidet med skolemiljøet*». Av planens forord fremkommer det at alle barn og unge har rett til å ha et skolemiljø uten mobbing og andre krenkelser. Dette er et mål i seg selv og viktig for barns lek, sosial tilhørighet, utvikling og læring. Skolene, skolefritidsordningen (SFO) og leksehjelpsordningen i Fredrikstad skal være fri for alle former for krenkende atferd, og skolemiljøet skal være av så god kvalitet at det enkelte barns helse, trivsel og læring utvikler seg positivt.

I planen står det at trygghet og trivsel er avgjørende for læring og utvikling. Det å bli sett, lyttet til, møtt med tydelig og varm grensesetting er svært viktig for våre barn og unge. I våre skoler skal vi støtte barn og unge når de deltar i hverdagen, når de bygger relasjoner til hverandre, inngår i samspill, leker, lærer

og knytter vennskapsbånd. Denne planen tar utgangspunkt i gjeldende lovverk om elevens psykososiale miljø. Planen har som hensikt å kvalitetssikre arbeidet med å oppfylle kravene i opplæringsloven kapittel 9A. Planen gir føringer for hvordan skolene i Fredrikstad kommune skal arbeide for å skape et trygt og godt arbeidsmiljø og håndtere krenkelsers og mobbing i skole, SFO og leksehjelp. I dette arbeidet er det fire viktige forutsetninger:

- Skolene driver et aktivt og systematisk arbeid for å fremme et godt skolemiljø.
- Elevene og foreldrene involveres aktivt i arbeidet med skolemiljøet.
- Alle voksne på skolen kjenner til og følger opp sin plikt til å følge med, undersøke, gripe inn, varsle og sette inn tiltak når de får mistanke om eller kjennskap til krenkelsers.
- Skolen og hjemmet har god kommunikasjon.

Planen er rettet mot alle som jobber i skolen og skal være en veileder for ledere og ansatte for hvordan de skal skape og ivareta et trygt og godt skolemiljø. Den beskriver også tiltak og prosedyrer for hvordan skolene skal gripe inn hvis elever ikke opplever å ha et trygt og godt skolemiljø. Det forventes at ansatte gjør seg kjent med planens innhold og benytter den aktivt i sitt arbeid. Planen er formet gjennom medvirkningsprosesser med ledere, ansatte, kommunale samarbeidspartnere, elever og foreldre. Dette har vært nødvendig for å få planen forankret tilstrekkelig ute i virksomhetene. Ifølge etatsjef skole er planen blitt forsinket grunnet sykdom og koronapandemien og det er foreløpig ikke satt noen frist for ferdigstilling. Samtidig informeres det om at planen vil, også etter at den er ferdigstilt og vedtatt, være et levende dokument under kontinuerlig videreutvikling.

Planlegging og gjennomføring av arbeidet med et trygt og godt skolemiljø

Det fremkommer av «*Plan for kvalitetsvurdering og oppfølging av skolene i Fredrikstad kommune 2017-2020*» at alle elever har rett til et godt læringsmiljø. Et godt læringsmiljø er en forutsetning for elevenes faglige og sosiale utvikling. Med læringsmiljø menes de samlede kulturelle, relasjonelle og fysiske forhold på skolen som har betydning for elevens læring, helse og trivsel.

Ifølge planen kan et godt læringsmiljø kjennetegnes ved at skolen kontinuerlig arbeider med å forbedre ulike sider ved læringsmiljøet og har gode rutiner for arbeidet med mobbing. Andre kjennetegn er:

- Skolen har utviklet en god klasseledelse preget av gode relasjoner mellom lærer og elev.
- Skolen har positive relasjoner mellom elevene og en kultur for læring blant elevene.
- Skolen har gode relasjoner og et godt samarbeid med foreldrene.

Utdanningsdirektoratets brukerundersøkelse – Elevundersøkelsen

Formålet med undersøkelsen er at elever skal få si sin mening om læring og trivsel på skolen. Undersøkelsen er nettbasert. Elevundersøkelsen er obligatorisk nasjonalt på 7. og 10. trinn hver høst. I Fredrikstad kommune skal de nasjonalt obligatoriske trinnene ha gjennomført undersøkelsen innen uke 46. I Fredrikstad kommune er Elevundersøkelsen i tillegg obligatorisk på 6., 8. og 9. trinn hver høst. Enkelte tilleggsspørsmål er obligatorisk i Fredrikstad kommune på 6. – 10. trinn. Utvalget av spørsmål gjøres av fagsjef skole og gjøres kjent for skolene før undersøkelsen åpner. I tillegg kan skolene gjennomføre Elevundersøkelsen på 5. trinn. Det er mulig for skolene å velge flere tilleggsspørsmål. Det er også mulig å velge å gjennomføre Elevundersøkelsen på våren i tillegg til den obligatoriske gjennomføringen på høsten.

Resultatene fra Elevundersøkelsen skal benyttes av skolen, skoleeier og den statlige utdanningsadministrasjonen som en hjelp til å analysere og utvikle læringsmiljøet.

Foreldreundersøkelsen

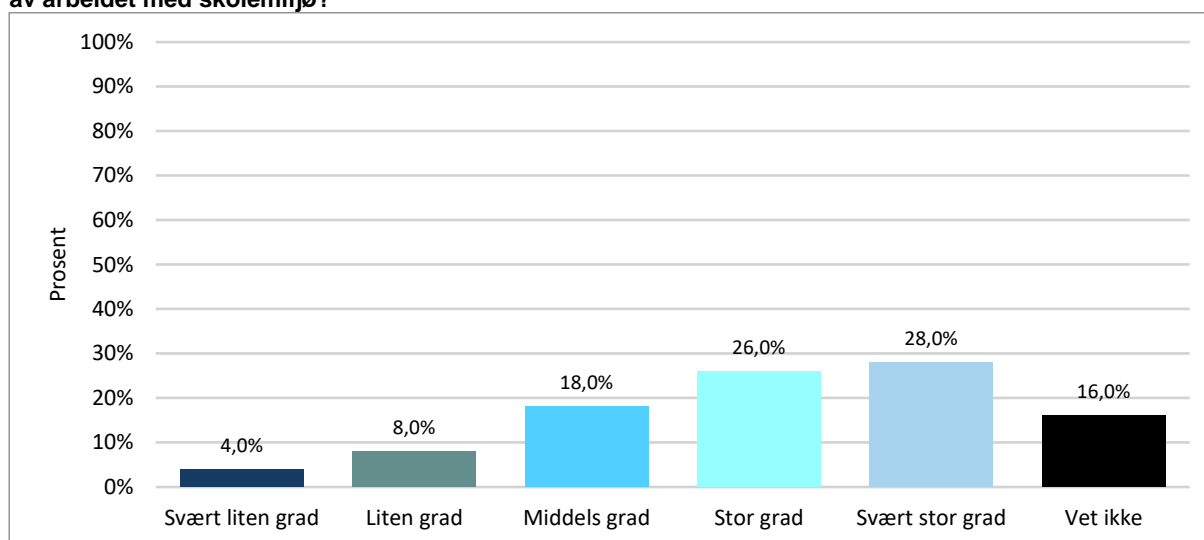
Formålet med undersøkelsen er at foreldre/foresatte skal få si sin mening om læring og trivsel på skolen og hjem- /skolesamarbeidet. Undersøkelsen er nettbasert. I Fredrikstad kommune er foreldreundersøkelsen obligatorisk å gjennomføre hvert tredje år (fra og med 2017/2018). Valg av undersøkelse, utvalget av

spørsmål og obligatoriske klasseserier, gjøres av fagsjef skole og gjøres kjent for skolene før undersøkelsen åpner. Tid for undersøkelsen, obligatoriske spørsmål og trinn blir kunngjort god tid i forveien av fagsjef skole. I tillegg vil det bli mulig for skolene å velge flere tilleggsspørsmål til undersøkelsen. Resultatene fra Foreldreundersøkelsen benyttes av skolen og skoleeier som en hjelp til å analysere og utvikle læringsmiljøet.

Ifølge etatsjef skole er det skoleeiers ansvar å utarbeide maler og retningslinjer vedrørende skolemiljø. Nye maler og rutiner ble utarbeidet ved lovendringen som kom i 2017. Disse har vært revidert jevnlig. Dette blir jevnlig tatt opp i møter og dialog med skoleledere i Fredrikstad. Sammenhengen mellom skolemiljø og spesialundervisning er ikke diskutert inngående med rektorene, men inkludering skal gjelde alle elever og elever som mottar spesialundervisning kommer inn under dette. Ifølge etatsjef skole har alle elever rett til gjennomføring av nasjonale prøver, også elever som har spesialundervisning. Dette er også en måte å tenke inkludering på. Fritak fra nasjonale prøver forutsetter at skolen fatter enkeltvedtak etter de retningslinjer som utdanningsdirektoratet har satt. Foresatte (og elev) som ønsker å gjennomføre prøver, har rett til dette.

Figur 9 viser hvordan respondentene besvarer spørsmålet: *I hvilken grad opplever du at skolen inkluderer ditt/deres barn i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet med skolemiljø?*

Figur 9: I hvilken grad opplever du at skolen inkluderer ditt/deres barn i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet med skolemiljø?



Revisors merknad: n=50.

Det fremkommer av tabellen at 6 av 50 respondenter (12 prosent) i «svært liten grad» eller «liten grad» opplever at skolen inkluderer deres barn i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet med skolemiljø, mens 26 av 50 (54 prosent) i «stor grad» eller «svært stor grad» opplever at skolen inkluderer deres barn i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet med skolemiljø. Gjennomsnittskåren på spørsmålet er 3,79 (n=50). Gjennomsnittskår på spørsmålet for barneskole er 3,79 (n=24), mens gjennomsnittskår for ungdomsskolen er 3,85 (n=20). Dette indikerer at foreldre i gjennomsnitt i stor grad opplever at skolen inkluderer barnet i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet med skolemiljøet.

Sosialt, faglig og kulturelt fellesskap

Ifølge spesialkonsulent med ansvar for spesialundervisning er det, på revisjonens tidspunkt (september 2020), 52 elever i kommunen som i hovedsak har spesialundervisning alene og som det er vanskelig å inkludere i en klasse eller gruppe. Disse elevene er i hovedsak elever med omfattende behov. Dette tallet burde vært lavere, samtidig er det lavere nå enn hva det var for 5 år siden.

Ifølge rektor ved Trosvik skole er det en utfordring at spesialundervisningen i størst mulig grad skal foregå i klassefelleskapet. En god del får det, men en del får også undervisningen i mindre grupper utenfor klassen. Skolen etterstreber at elever i minst mulig grad skal tas ut av klassen da det kan virke stigmatiserende. Det er derimot rektors erfaring at det kan fungere veldig bra for elever som blir tatt ut i mindre grupper, fordi det er vanskelig å få inkludert elever som har et stort behov for tilrettelegging i klassens læringsfelleskap. Et slikt læringsfelleskap kan skolen skape på tvers av klasser og trinn. Ifølge rektor har Trosvik skole hatt flere elever som vegrer seg for å være i klasserommet, der eneste løsning har vært å gi dem opplæring i en liten gruppe utenfor klassen, samtidig som det kontinuerlig arbeides mot inkludering. På skoleavslutninger og leirskoler skal alle elever delta og skolen legger ned mye ressurser og arbeid for å få dette til. Rektor ved Trosvik skole vektlegger også at elever med spesialundervisning har en kortere vei til å bli hørt på grunn av at de har en større voksentetthet rundt seg. Ifølge spesialpedagogisk koordinator ved Trosvik er det flere ulike måter elevene mottar spesialundervisning på. De fleste er i et læringsmiljø på en spesialundervisningsgruppe i timene de har et pedagogvedtak. Det er elever som har behov for å jobbe i mindre grupper og med andre læringsmål og pedagogiske verktøy enn resten av klassen. Noen elever er i klassen hele tiden sammen med spesialpedagog, da det er dette som fungerer best for nettopp disse elevene. Andre har kanskje vært mye ute av klassen, da de har strevd med for eksempel skolevegring, angstproblematikk eller lignende hvor det primære målet blir en tilbakevendelse til klassen. De aller fleste er primært sammen med klassen sin, men de fleste elevene med spesialundervisning er ute på gruppe i et læringsfelleskap i det antall timer de har vedtak om spesialundervisning. Alle elevene har en tilhørighet til klassen sin i mer eller mindre grad.

Ifølge rektor ved Hauge skole er det enkelte elever som trenger mye tid alene og skjermes fra resten av klassen. Dette er en gruppe elever som det er vanskelig å sette sammen i større grupper. Mange elever har delt behov, som består av både sosiale og faglige utfordringer. Skolen har ansatt en miljøterapeut. Miljøterapeuten tar seg av sosial pedagogisk undervisning for flere elever. Det er få lærere på Hauge skole som har spesialpedagogikk i fagkompetansen sin. Dette opplever rektor som utfordrende, og jobber for å ha med dette på tilsetningsplanen videre. Rektor ved Hauge skole informerer om at det er minst to ansatte som ser barnet hver dag og samarbeider tett for å legge til rette for å inkludere eleven i fellesskapet. Det er viktig å være tydelig og anerkjennende, samt kommunisere at alle er forskjellige og at det er rom for alle. Ifølge spesialpedagogisk koordinator ved Hauge skole trenger enkelte elever å bli skjermet for å oppleve et trygt skolemiljø. Noen elever sliter med å være sammen med resten av trinnet. Disse elevene har mulighet til å gå på et rom som er skjermet fra de andre. Andre elever sitter sammen med elevene på trinnet og jobber der spesialpedagog eller assistent er tilstede i klassen og hjelper til. På den måten får eleven også følelsen av at de er en del av klassen. De ansatte jobber også med å trygge elevene på de forskjellige temaene som kommer, slik at de har noe forkunnskap og kjenner på mestring. Alle elevene med vedtak har i større eller mindre grad behov for å følge seg som en del av trinnet, både faglig, sosialt og kulturelt. Målet er minst mulig en-til-en arbeid der det er hensiktsmessig. Siden Hauge skole er en baseskole er det naturlig for elever på alle trinn å jobbe i større eller mindre grupper innad på trinnet. Som PALS-skole⁷ har Hauge også rutiner for å inkludere alle elever i fellesskapet. Alle elever tilhører trinnet sitt i større eller mindre grad.

Rektor ved Vestbygda ungdomsskole informerer om at inkludering av elever med spesialundervisning skjer i samspill med andre elever i klasserommet, eller i mindre grupper, styrt av de voksne og noen ganger av eleven selv. Det er alltid en assistent som tar imot elevene på morgenen og samme assistent på trinnet som sender elevene hjem. Elever med vedtak om mange timer med assistent, har tilgjengelig

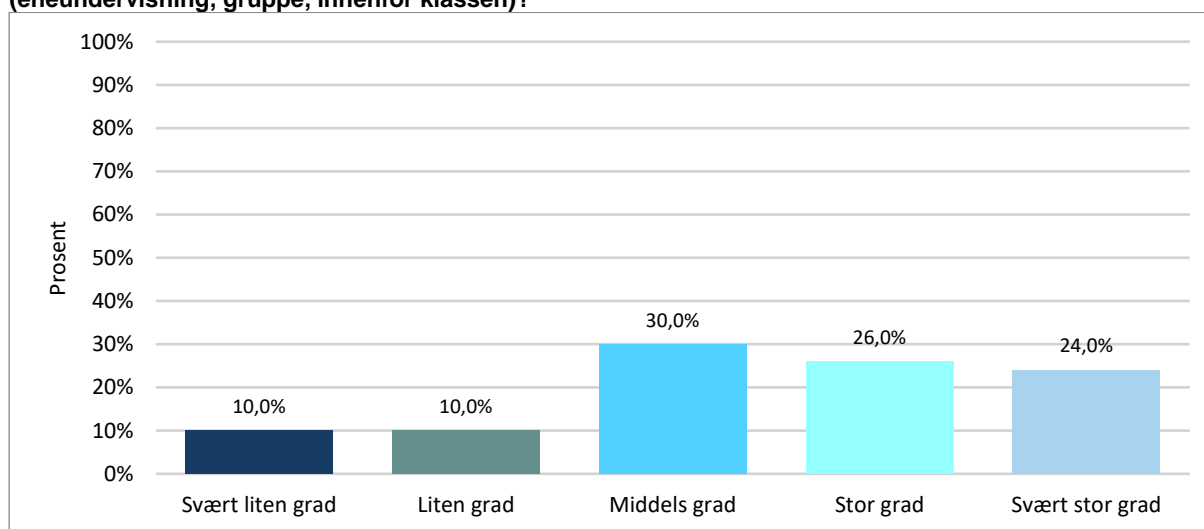
⁷ PALS er en forkortelse for *Positiv atferd, støttende læringsmiljø og samhandling i skolen*. Dette er en skoleomfattende modell for å styrke barns skolefaglige og sosiale kompetanse, forebygge og mestre atferdsproblemer i skolen og en tiltaksmodell for opplæring, veiledning og støtte til elever, ansatte og foresatte.

assistent også i friminuttene. Ifølge rektor er inspeksjonene i friminuttene forsterket, slik at de voksne skal være mer tilgjengelige og kunne observere, snakke med, følge med, gripe inn og skape gode relasjoner til elevene. Dersom det er mistanke om at det er noen elever som ikke har det bra, kan det gjennomføres 6 ukers observasjon, der det plukkes ut tilfeldige ansatte som observerer til ulike tider og på ulike steder for å skape innsikt i hvordan eleven har det. Det avtales møte mellom skolen og hjemmet der det er nødvendig.

Ifølge spesialpedagogisk koordinator ved Vestbygda ungdomsskole er spørsmålet om sosialt, faglig og kulturelt fellesskap mest aktuelt for elevene som har de fleste timene sine på en egen base, rommet kalles Oasen, da de andre elevene har mindre omfattende vedtak. Skolen har vært bevisste på at Oasen-elevne skal være med i klassens time, de praktisk-estetiske fagene og alle aktiviteter av sosial og kulturell art, alltid med en assistent i umiddelbar nærhet. Målet er at elevene skal være mest mulig i klassen. Ifølge spesialpedagogisk koordinator er elever med små vedtak i klassen sin ca. 90 prosent av tiden, mens elever på Oasen, med store vedtak, er i klassen ca. 50 prosent av tiden. Elevene har mulighet til å uttale seg i klassens time. Temaene i klassens time tas opp på nytt på Oasen, for å sikre at elevene har gitt uttrykk for sin mening. Oasen elevene har egen uformell kanal for å gi uttrykk for å komme med innspill. Elevene på Oasen har også sosiale utfordringer som det arbeides med daglig.

Figur 10 viser hvordan respondentene besvarer spørsmålet: *I hvilken grad er du tilfreds med hvordan skolen har organisert spesialundervisningen for ditt barn (eneundervisning, gruppe, innenfor klassen)?*

Figur 10: I hvilken grad er du tilfreds med hvordan skolen har organisert spesialundervisningen for ditt barn (eneundervisning, gruppe, innenfor klassen)?

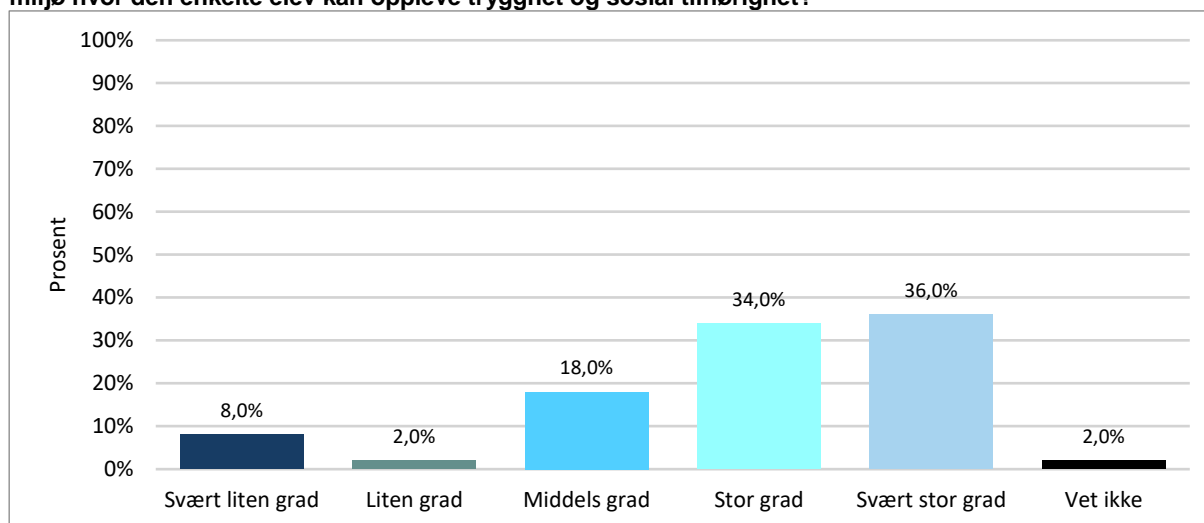


Revisors merknad: n=50.

Av tabellen fremkommer det at 10 av 50 respondenter (20 prosent) i «svært liten grad» eller «liten grad» er tilfreds med hvordan skolen har organisert spesialundervisningen for sitt barn, mens 25 av 50 (50 prosent) i «stor grad» eller «svært stor grad» er tilfreds med hvordan skolen har organisert spesialundervisningen for sitt barn. Gjennomsnittskår på spørsmålet er 3,44 (n=50). Gjennomsnittskår på spørsmålet for barneskole er 3,58 (n=24), mens gjennomsnittskår for ungdomsskolen er 3,55 (n=20). Dette indikerer at foreldre i snitt plasserer seg mellom i «middels grad» og i «stor grad» når det gjelder tilfredshet med hvordan skolen har organisert spesialundervisningen for sitt barn.

Figur 11 viser hvordan respondentene besvarer spørsmålet: *I hvilken grad opplever du at skolen aktivt og systematisk arbeider for å fremme et godt skolemiljø hvor den enkelte elev kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet?*

Figur 11: I hvilken grad opplever du at skolen aktivt og systematisk arbeider for å fremme et godt skolemiljø hvor den enkelte elev kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet?

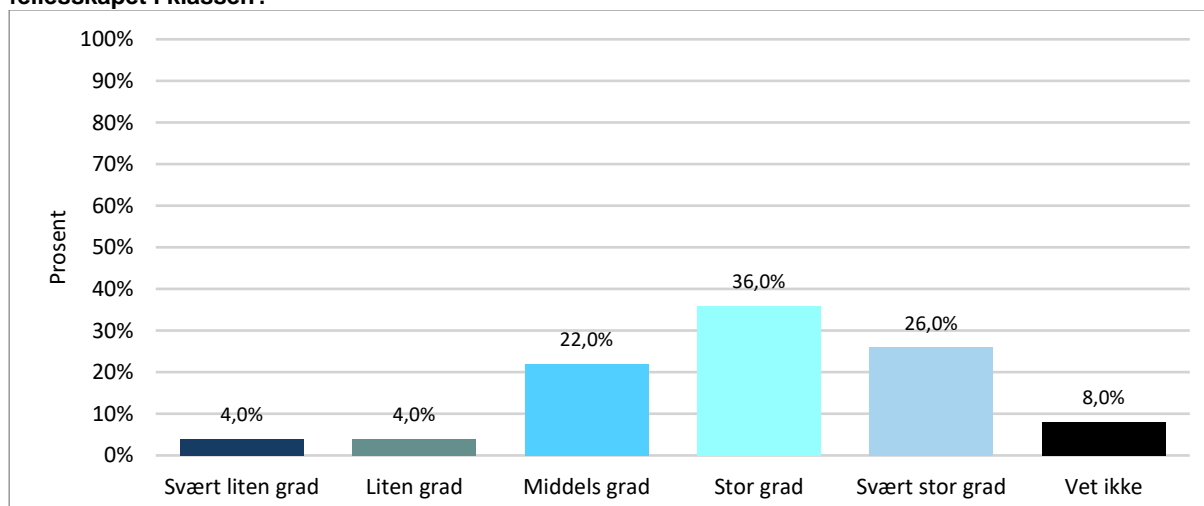


Revisors merknad: n=50.

Av tabellen fremkommer det at 5 av 50 respondenter (10 prosent) i «svært liten grad» eller «liten grad» opplever at skolen aktivt og systematisk arbeider for å fremme et godt skolemiljø hvor den enkelte elev kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet, mens 35 av 50 (70 prosent) besvarer med «stor grad» eller «svært stor grad». Gjennomsnittskår på spørsmålet er 3,90 (n=50). Gjennomsnittskår på spørsmålet for barneskole er 3,78 (n=24), mens gjennomsnittskår for ungdomsskolen er 4,10 (n=20). Dette indikerer at foreldre i snitt i stor grad opplever at skolen aktivt og systematisk arbeider for å fremme et godt skolemiljø hvor den enkelte elev kan oppleve trygghet og sosial tilhørighet. Foreldre på ungdomsskolen svarer i gjennomsnitt litt mer positivt enn foreldre på barneskolen.

Figur 12 viser hvordan respondentene besvarer spørsmålet: *I hvilken grad opplever du at skolen sørger for at ditt/deres barn blir inkludert og aktivt tar del i fellesskapet i klassen?*

Figur 12: I hvilken grad opplever du at skolen sørger for at ditt/deres barn blir inkludert og aktivt tar del i fellesskapet i klassen?



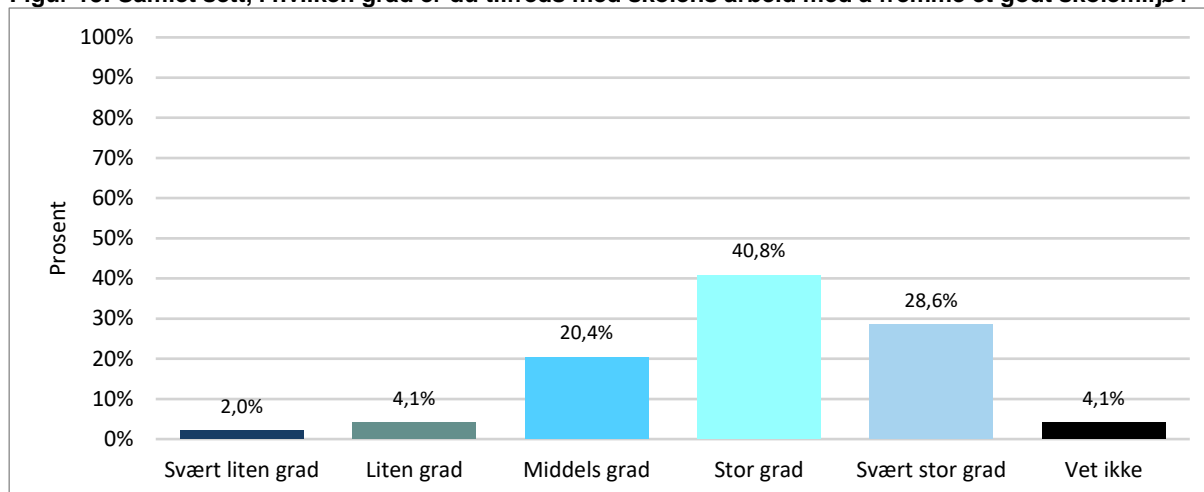
Revisors merknad: n=50.

Det fremkommer av tabellen at 4 av 50 respondenter (8 prosent) i «svært liten grad» eller «liten grad» opplever at skolen sørger for at barnet blir inkludert og aktivt tar del i fellesskapet i klassen, mens 31 av 50 (62 prosent) i «stor grad» eller «svært stor grad» opplever at skolen sørger for at barnet blir inkludert og aktivt tar del i fellesskapet i klassen. Gjennomsnittskår på spørsmålet er 3,83. Gjennomsnittskår på

spørsmålet for barneskole er 3,86 (n=24), mens gjennomsnittskår for ungdomsskolen er 3,90 (n=20). Dette indikerer at foreldre i snitt i stor grad opplever at skolen sørger for at barnet blir inkludert og aktivt tar del i fellesskapet i klassen.

Figur 13 viser hvordan respondentene besvarer spørsmålet: *Samlet sett, i hvilken grad er du tilfreds med skolens arbeid med å fremme et godt skolemiljø?*

Figur 13: Samlet sett, i hvilken grad er du tilfreds med skolens arbeid med å fremme et godt skolemiljø?



Revisors merknad: n=49.

Det fremkommer av tabellen at 3 av 49 respondenter (6,1 prosent) i «svært liten grad» eller «liten grad» er tilfreds med skolens arbeid med å fremme et godt skolemiljø, samlet sett, mens 34 av 49 (69,4 prosent) i «stor grad» eller «svært stor grad» er tilfreds med skolens arbeid. Gjennomsnittskår på spørsmålet er 3,94 (n=50). Gjennomsnittskår på spørsmålet for barneskole er 3,86 (n=23), mens gjennomsnittskår for ungdomsskolen er 4,05 (n=20). Dette indikerer at foreldre i snitt i stor grad er tilfreds med skolens arbeid med å fremme et godt skolemiljø. Foreldre på ungdomsskolen er litt mer fornøyd enn foreldre på barneskolen.

5.2.2 Aktivitetsplikten

Det fremkommer av «*Et trygt og godt skolemiljø i Fredrikstad kommune – plan for helhet og sammenheng i arbeidet med skolemiljøet*» at elever har en individuell rett til å ha det bra og være trygg på skolen. Det betyr for eksempel at elever har rett til å bli beskyttet mot alle former for krenkelser, mobbing eller diskriminering. Det er rektors ansvar å stanse mobbing og andre krenkelser. For å sikre elevene denne retten, har skolen en aktivitetsplikt etter oppl. § 9 A-4. Formålet med aktivitetsplikten er å sikre at skolene handler raskt og riktig når en elev ikke har det trygt og godt på skolen. Aktivitetsplikten inntreer uavhengig av årsak, andre elever og ansattes meninger eller de faktiske forhold. Skolens aktivitetsplikt er delt i 5 delplikter:



- **Følge med**

- Denne plikten er helt nødvendig for at alle som arbeider på skolen skal kunne fange opp mistanke om og få kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø, og plikten løper kontinuerlig. En mistanke utløser andre delplikter i aktivitetsplikten, som plikten til å varsle skolens ledelse, plikten til å undersøke saken og eventuelt sette inn egnede tiltak. Plikten til

å følge med innebærer en plikt for den enkelte til å være årvåken og aktivt observere hvordan elevene agerer hver for seg og seg imellom.

- **Varsle**

- Uansett om hendelsen fra elev eller forelder skjer muntlig eller skriftlig, skal den tas på alvor av skolen. Det er tilstrekkelig at eleven eller foreldrene påpeker at skolemiljøet ikke er godt nok og ber om at skolen gjør noe for å bedre det.

- **Undersøke/ avdekke**

- For å kunne oppdage krenkelser og mobbing og forstå hva som skjer, må skolen arbeide systematisk for å kartlegge og avdekke hva som egentlig skjer mellom elevene. Skolen skal ha et bevisst og profesjonelt forhold til avdekking. Avdekkingsarbeidet skal foregå gjennom klassemiljøundersøkelser, elev- og foreldresamtaler og systematiske observasjoner.

- **Stoppe og håndtere**

- Saker knyttet til skolemiljøet skal behandles raskt og prioriteres høyt av rektor. Når saken er undersøkt, skal skolen lage en skriftlig plan for arbeidet. Eleven, de ansatte og foreldrene skal være med å utforme denne planen. Det er imidlertid skolen som har ansvaret for at tiltakene er faglig gode, hensiktsmessige og forsvarlige. Det innebærer at det kan være tiltak i planen som eleven eller foreldrene ikke er enige i eller ønsker. Skolen skal legge vekt på elevens beste i vurderingen av tiltak. Aktivitetsplanen skal vise:

- Hva den som varsler, har sagt.
- Hva eleven selv sier.
- Hva skolen har gjort for å oppfylle delpliktene i denne saken.
- Hvilke problemer saken skal løse.
- Hvilke tiltak skolen har planlagt.
- Når tiltakene skal gjennomføres.
- Hvem som er ansvarlig for tiltakene.
- Når tiltakene skal evalueres.

- Utforming av tiltak

- Å stoppe krenkelser og mobbing i skolen er en intervensjon, som krever at det settes inn flere tiltak parallelt, på ulike nivåer. Hva som skal gjøres for å stoppe krenkelsene og mobbingen avhenger av den aktuelle situasjonen og resultatet av undersøkelsene. Tiltakene skal settes inn raskt, og skal stå i forhold til alvorlighetsgraden av handlingene. Jo mer alvorlig saken er for liv og helse, desto raskere skal tiltakene settes inn. Tiltakene kan utformes på ulike nivåer. Svært ofte vil det iverksettes tiltak både overfor de involverte og hele elevgruppen.

- **Alvorlige skolemiljø saker krever intensive tiltak**

Planleggingen av intervensjonen og rekkefølgen tiltakene gjennomføres i, er like viktig som selve intervensjonen, og gode forberedelser øker sjansen for å lykkes.

- **Skolens interne ressursteam**

- Når det skal settes inn tiltak i en alvorlig skolemiljø sak, skal rektor «*aktivisere*» et team på skolen som skal være ansvarlig for aktivitetsplanen. Teamet skal bestå av representanter for ledelsen, involverte lærere/ansatte på SFO og representanter for skolens elevtjeneste (sosiallærer og spesialpedagogisk koordinator). Lederen for dette teamet trenger ikke å være rektor, men rektor har det overordnede ansvaret.

Dersom det anses relevant at skolehelsetjenesten deltar, må et samtykke først innhentes. Det første teamet skal gjøre er å utarbeide et mål, eller sluttbilde, som viser hvor en vil og hvordan det skal være da. Målet er at det ikke skal foregå en eneste ny krenkelse og at eleven igjen får en trygg og god skolehverdag.

○ **Tverrfaglig team**

- Tverrfaglig samarbeid er en arbeidsmetodikk både i det tverretatlige og det tverrsektorielle samarbeidet. Kjennetegn ved tverrfaglig samarbeid er en samling om felles mål. Aktørene i det tverrfaglige samarbeidet må være i stand til å representere den tverrfaglige gruppas synspunkter og ikke første og fremst sin egen «hjemmeorganisasjon». Dette gir mulighet for et helhetssyn i saken og er et godt egnet fora for å ta opp problemer relatert til skolemiljøet. Dersom det skal drøftes en sak på individnivå, må samtykke innhentes.

○ **Samhandlingsteam**

- Samhandlingsteamet er tverrfaglig sammensatt og består av direktørens ledergruppe i seksjon for utdanning og oppvekst, samt en av kommuneoverlegene. Deltakernes myndighetsrolle skal sikre rask oppfølging og ansvarsfordeling innenfor definerte tjenesteområder. Teamet skal i hovedsak være en drøftingsarena og skal bistå barnehager og skoler i deres arbeid med komplekse og alvorlige barnehage- og skolemiljø saker. Teamet skal ikke være et innsatsteam, men skal med bakgrunn i drøftinger og vurderinger ha myndighet til å pålegge barnehagen/skolen å iverksette spesifikke tiltak.

Fredrikstad kommune har utarbeidet følgende prosedyrer, maler og veiledere gjeldende skolens aktivitetsplikt:

1. Elevens skolemiljø (prosedyre)
2. Dokumentasjon ved forhold meldt etter § 9A (mal)
3. Foreldreinformasjon skolemiljø – nulltoleranse mot mobbing (veileder)
4. Ansatte eller leder i skolen mistenkes å krenke en elev (prosedyre)
5. Varsel til skoleeier etter § 9A-4 – Alvorlige skolemiljø saker (prosedyre)

Prosedyre «*Elevens skolemiljø*» beskriver hvordan skolen skal arbeide for å ivareta sin informasjonsplikt, aktivitetsplikt og dokumentasjonsplikt i skolemiljø saker.

Malen «*Dokumentasjon ved forhold meldt etter § 9A*» skal sikre at skolen dokumenterer hva som er gjort i den enkelte sak for å oppfylle aktivitetsplikten.

Veileder «*Foreldreinformasjon skolemiljø – nulltoleranse mot mobbing*» inneholder informasjon om hvordan kommunen arbeider med skolemiljøet og skal sikre at foreldre/foresatte mottar denne informasjonen.

Prosedyre «*Ansatt eller leder i skolen mistenkes å krenke en elev*» skal sikre at ansatte eller rektor varsler skoleeier i de tilfeller hvor ansatt eller leder mistenkes å krenke en elev. Dersom en som arbeider ved skolen er den som mistenkes for å krenke en elev så skal den som oppdager eller mistenker forholdet varsle rektor. Rektor varsler så skoleeier. Dersom en i skoleledelsen mistenkes for å krenke en elev så skal den som oppdager eller mistenker forholdet varsle skoleeier direkte.

Prosedyre «*Varsel til skoleeier etter § 9A-4 – Alvorlige skolemiljø saker*» skal sikre at skoleeier blir varslet om alvorlige skolemiljø saker.

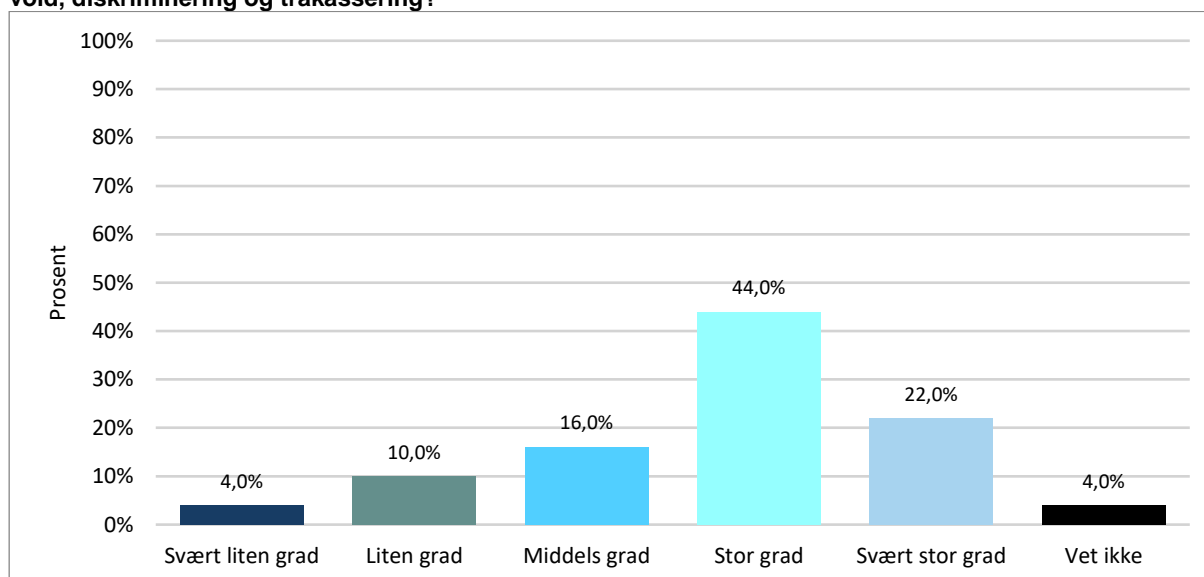
Ifølge rektor ved Vestbygda ungdomsskole har etatsjefen satt opp skolens aktivitetsplikt på agendaen på flere virksomhetsmøter. Dersom en elev ikke har det bra, så skal det varsles, undersøkes og settes inn tiltak. Skolen bruker observasjonsskjemaer, sosiogrammer, utviklingssamtaler og elevundersøkelser for å fange opp de elever som ikke har det bra på skolen. Foresatte involveres, og sammen utarbeides tiltak som skal trygge og skape et godt skolemiljø for eleven. Ledelsen følger prosessen og påser at eleven blir fulgt opp.

Rektor ved Trosvik barneskole informerer om at han alltid tar kontakt med lærer og elev når han får en melding. Kommunens overordnede malverk vedrørende aktivitetsplikten følges. Det er ikke rektor som personlig gjennomfører alle undersøkelser, men rektor er ansvarlig for at det blir gjennomført. Alle aktivitetsplaner blir skrevet av rektor. Det er tett dialog mellom kontaktlærer og foreldre/foresatte. For elever som har tiltak gjennomføres det evalueringsmøter hvor kontaktlærer og foresatte deltar. Her evalueres elevens skolemiljø. Det er en evaluering av nå-situasjonen og ikke en gjennomgang av hvert enkelt tiltak. Ofte er det sammensatt hva som gjør at elevens skolemiljø har bedret seg og det er vanskelig å vite hvilke tiltak som har fungert som ønsket og hvilke som ikke har fungert.

Rektor ved Hauge barneskole informerer om at hun melder inn hendelser av alvorlig grad. Det har vært to slike hendelser i 2019. Disse er meldt direkte inn til etatsjef skole, i henhold til kommunens malverk på feltet.

Figur 14 viser hvordan respondentene besvarer spørsmålet: *I hvilken grad opplever du at skolen har fokus på gripe inn mot krenkende adferd som mobbing, vold, diskriminering og trakassering?*

Figur 14: I hvilken grad opplever du at skolen har fokus på gripe inn mot krenkende adferd som mobbing, vold, diskriminering og trakassering?



Revisors merknad: n=50.

Det fremkommer av tabellen at 7 av 50 respondenter (14 prosent) i «svært liten grad» eller «liten grad» opplever at skolen har fokus på å gripe inn mot krenkende adferd som mobbing, vold, diskriminering og trakassering, mens 33 av 50 (66 prosent) besvarer spørsmålet med «stor grad» eller «svært stor grad». Gjennomsnittskår på spørsmålet er 3,73 (n=50). Gjennomsnittskår på spørsmålet for barneskole er 3,43 (n=24), mens gjennomsnittskår for ungdomsskolen er 4,00 (n=20). Dette indikerer at foreldre på ungdomsskolen i snitt i stor grad opplever at skolen har fokus på å gripe inn mot krenkende adferd som

mobbing, vold, diskriminering og trakassering, mens foreldre på barneskolen i snitt plasserer seg mellom i «*middels grad*» og i «*stor grad*».

Av spørreundersøkelsen fremkommer det at 20 av 50 respondenter (40 prosent) har opplevd at deres barn har blitt utsatt for mobbing eller annen krenkende adferd på skolen. Av disse 20 mente 7 respondenter (35 prosent) at skolen på en tilstrekkelig måte grep inn mot den mobbingen/krenkende adferden som deres barn ble utsatt for, 4 av 20 (20 prosent) mente at skolen ikke i tilstrekkelig grep inn, mens 9 av 20 (45 prosent) var delvis enige at skolen i tilstrekkelig grad grep inn.⁸

Beredskapsteam mot mobbing

Oppvekstutvalget i Fredrikstad kommune vedtok i sitt møte 9. mars 2016 at det skulle opprettes et Beredskapsteam mot mobbing. Beredskapsteamet kan bistå barn/elever, foresatte og barnehager/skoler som står i spesielt krevende saker, der barn/unge opplever alvorlige krenkelser som mobbing, diskriminering og rasisme. Beredskapsteamet kan behandle saker der foresatte og barn/elever opplever at barnehagen/skolen ikke tar tak i problemene eller ikke gjør nok. Beredskapsteamet kan også bistå dersom barnehagens/skolens ledelse opplever at virksomheten ikke har nødvendig kompetanse og kapasitet til å løse saken, eller der de ordinære tiltakene ikke har hatt ønsket effekt.

Saker som tas opp i Beredskapsteamet skal være henvist av rektor i barnehage/skole. Før henvisning sendes, skal det innhentes skriftlig samtykke fra foresatte ved at de skriver under på henvisningen. Der som barnet er eldre enn 15 år skal han/hun selv underskrive på henvisningen.

Foreldre/foresatte kan selv melde sin bekymring til Beredskapsteamet mot mobbing. Teamet ber da virksomheten om å undersøke saken og iverksette nødvendige tiltak. Beredskapsteam mot mobbing skal få tilbakemelding på iverksatte tiltak. Beredskapsteamet består av ledere fra følgende etater/virksomheter:

- Skoleetaten
- Barnehageetaten
- PPT
- Kommuneoverlegen
- Helsevern barn og unge
- Barneverntjenesten

Digital varslingskanal for skolemiljø saker

Oppvekstutvalget vedtok i møte 16.06.2020 (33/20) å opprette en digital varslingskanal for skolemiljø saker. Av saken fremkommer det; «*Ifølge kapittel 9A i opplæringsloven er en av delpliktene i § 9A-4 å varsle rektor så snart man får kjennskap til at en elev ikke har et trygt og godt skolemiljø. En digital varslingskanal kan være en god løsning for at elever, foresatte, ansatte ved skoler og andre kan varsle rektor*». Knappen kalles «*Skolemiljøknappen*» og ligger plassert på kommunens hjemmeside og på hjemmesidene til hver enkelt skole.

⁸ **Barneskole:** 13 av 24 (54,2 prosent) besvarer at deres barn har blitt utsatt for mobbing eller annen krenkende adferd på skolen). Av disse mente 5 av 13 (38,5 prosent) at skolen på en tilstrekkelig måte grep inn mot den mobbingen/krenkende adferden som ditt/deres barn ble utsatt for, 3 av 13 (23,1 prosent) mente at skolen ikke i tilstrekkelig grad grep inn, mens 5 av 13 (38,5 prosent) var delvis enige at skolen i tilstrekkelig grad grep inn. **Ungdomsskole:** 5 av 20 (25 prosent) besvarer at deres barn har blitt utsatt for mobbing eller annen krenkende adferd på skolen). Av disse mente 2 av 5 (40 prosent) at skolen på en tilstrekkelig måte grep inn mot den mobbingen/krenkende adferden som ditt/deres barn ble utsatt for, 1 av 5 (20 prosent) mente at skolen ikke i tilstrekkelig grad grep inn, mens 2 av 5 (40 prosent) var delvis enige at skolen i tilstrekkelig grad grep inn.

5.3 Revisors vurderinger

I revisjonens undersøkelser i kapittel 5.2 har vi sett nærmere på skolenes arbeid med elevenes skolemiljø og skolenes aktivitetsplikt.

Skolemiljø

Det fremkommer av revisjonens undersøkelser at kommunen holder på med utarbeidelsen av planen «*Et trygt og godt skolemiljø i Fredrikstad kommune – plan for helhet og sammenheng i arbeidet med skolemiljø*». Planen har som hensikt å kvalitetssikre arbeidet med å oppfylle kravene i opplæringsloven 9A og gir føringer for hvordan skolene i Fredrikstad kommune skal arbeide for å skape et trygt og godt arbeidsmiljø og håndtere krenkelser og mobbing i skolen. Det fremkommer også at planen har vært gjennom en bred medvirkningsprosess hvor ledere, ansatte, kommunale samarbeidspartnere, elever og foreldre har deltatt. Revisjonen stiller seg positiv til planen og mener det skaper et godt grunnlag for å skape en felles plattform for hvordan kommunens skoler skal arbeide med skolemiljø på en god og helhetlig måte. At planen har vært gjennom en bred medvirkningsprosess vil, etter revisjonens vurdering, i stor grad kunne sikre en god implementering av planen videre. Dette sikrer også at elevene tar del i planleggingen og gjennomføringen av arbeidet med skolemiljøet.

Det fremstår for revisjonen som om kommunen arbeider med elevenes skolemiljø på en god måte. Både elevene og foreldrene får si sin mening om læring og trivsel på skolen gjennom elev- og foreldreundersøkelsene. Resultatene fra undersøkelsene benyttes av skolene og skoleeier som en hjelp til å analysere og utvikle læringsmiljøet. Det er revisjonens vurdering, basert på resultatene fra vår spørreundersøkelse, at foreldrene i stor grad er godt fornøyd med skolenes arbeid med å fremme et godt skolemiljø. Spørsmålet, «*I hvilken grad opplever du at skolen sørger for at ditt barn blir inkludert og aktivt tar del i fellesskapet i klassen*», oppnår et gjennomsnittskår på 3,83, mens spørsmålet, «*Samlet sett, i hvilken grad er du tilfreds med skolens arbeid med å fremme et godt skolemiljø*» oppnår et gjennomsnittskår på 3,94, noe revisjonen opplever som tilfredsstillende.

Spørsmålet som oppnår dårligst skår på feltet er, «*I hvilken grad er du tilfreds med hvordan skolen har organisert spesialundervisningen for ditt barn*», gjennomsnittskår på spørsmålet er 3,44. Revisjonen vurderer at dette er et forbedringsområde for kommunen. Flere intervjuobjekter gir uttrykk for at det er en utfordring at spesialundervisningen i størst mulig grad skal foregå i klassefelleskapet. Alle elever har en tilhørighet til klassen sin, men de aller fleste er ute av klassen og mottar undervisning i en mindre gruppe i de timene de har vedtak. Det fremstår for revisjonen som om skolene arbeider godt med inkludering, samtidig som det i visse tilfeller er vanskelig å inkludere elever som har stort behov for tilrettelegging i klassens læringsfelleskap. I slike tilfeller arbeides det med å skape et læringsfelleskap på tvers av klasser og trinn. I visse tilfeller er dette vanskelig å få til på en optimal måte, og det finnes elever som i større grad enn andre har behov for å skjermes eller vegrer seg for å delta i klassen. Likevel fremstår det som om skolene hele tiden arbeider med å inkludere samtlige elever på en så god måte som mulig. Skoleeier oppgir, at det på revisjonens tidspunkt, er 52 elever i kommunen som i hovedsak får spesialundervisning alene og som det er vanskelig å inkludere i en klasse eller gruppe. Dette er på generelt grunnlag uheldig, imidlertid har ikke revisjonen grunnlag for å vurdere om dette er berettiget i det enkelte tilfelle.

Aktivitetsplikten

Kommunen har utarbeidet et plan- og prosedyreverk som beskriver hvordan skolene skal arbeide for å ivareta sin aktivitetsplikt. Det er revisjonens vurdering at planverket skal kunne sikre at skolene ivaretar sin plikt til å følge med, varsle skolens ledelse eller skoleeier, undersøke saken og igangsette egnede tiltak på en god måte. Planverket ivaretar også at elever og foreldre involveres og blir hørt, at det utarbeides en skriftlig plan for tiltakene som skal igangsette, samt at det dokumenteres hva som er blitt gjort for å

oppfylle aktivitetsplikten. Det må her understrekes at revisjonen har gjennomført en systemrevisjon, vi har ikke gått inn og kontrollert konkrete saker.

Resultatene fra vår spørreundersøkelsen viser at 20 av 50 (40 prosent) har opplevd at deres barn har blitt utsatt for mobbing eller annen krenkende adferd på skolen. Av disse 20 mente 7 respondenter (35 prosent) at skolen på en tilstrekkelig måte grep inn mot den mobbingen/krenkende adferden som deres barn ble utsatt for, 4 av 20 (20 prosent) mente at skolen ikke i tilstrekkelig grad grep inn, mens 9 av 20 (45 prosent) var delvis enige at skolen i tilstrekkelig grad grep inn. Revisjonen opplever overnevnte resultater som bekymringsfulle og at det er en fare for at praksis på feltet ikke er god nok. Her bør kommunen, etter revisjonens vurdering, finne ut av hva som er bakgrunnen for at såpass mange foreldre/foresatte ikke er fornøyd med skolenes oppfølging og behandling.

5.4 Revisors konklusjon og anbefalinger

Som det fremkommer av våre vurderinger opplever vi at kommunens skoler arbeider godt med elevenes skolemiljø. Samtidig er det vanskelig å si at kommunen fullt ut etterlever revisjonskriteriet om at opplæringen i spesialundervisningen skal være inkluderende og bidra til at eleven tar aktiv del i et sosialt fellesskap når 52 elever i all hovedsak får spesialundervisning alene og ikke i gruppe. Videre konkluderer vi med at kommunen har utarbeidet et plan- og prosedyreverk som skal kunne ivareta skolenes aktivitetsplikt på en god måte. Samtidig må det påpekes at resultatene fra spørreundersøkelsen omhandlende skolenes inngripen i mobbing/krenkende adferd gir grunn til bekymring vedrørende skolenes utøvelse av aktivitetsplikten tilknyttet barn med vedtak om spesialundervisning. Vi legger her til grunn at 4 av 20 (20 prosent) mente at skolen ikke i tilstrekkelig grad grep inn, mens 9 av 20 (45 prosent) var delvis enige at skolen i tilstrekkelig grad grep inn mot den mobbingen/krenkende adferden som deres barn ble utsatt for.

Revisjonen har på denne bakgrunn følgende anbefalinger.

Kommunen bør:

- ferdigstille plan «*Et trygt og godt skolemiljø i Fredrikstad kommune – plan for helhet og sammenheng i arbeidet med skolemiljø*».
- bruke resultatene fra spørreundersøkelsen i sitt videre forbedringsarbeid omhandlende overholdelse av aktivitetsplikten.

6 Lærernormen

Problemstilling 3: I hvilken grad oppfyller skolen lærernormen?

6.1 Revisjonskriterier

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

- Det skal ikke være flere enn 15 elever per lærer på 1.-4. årstrinn.
- Det skal ikke være flere enn 20 elever per lærer på 5.-7. årstrinn.
- Det skal ikke være flere enn 20 elever per lærer på 8.-10. årstrinn.

Resten av utledningen fremkommer av vedlegg.

6.2 Revisors undersøkelse

På Utdanningsdirektoratets nettsider fremkommer det at Hauge barneskole har 0,1 ordinære undervisningsårsverk mer enn minstekravet i norm for lærertetthet på 1.- 4. trinn og 0,2 mer enn minstekravet i norm for lærertetthet på 5.- 7. trinn for skoleåret 2020-2021. Trosvik barneskole har 2,5 ordinære undervisningsårsverk mer enn minstekravet i norm for lærertetthet på 1.- 4. trinn og 3,8 mer enn minstekravet i norm for lærertetthet på 5.- 7. trinn for skoleåret 2020-2021. Vestbygda ungdomsskole har 1,1 ordinære undervisningsårsverk mer enn minstekravet i norm for lærertetthet på 8.- 10. trinn for skoleåret 2020-2021.

Tabellen nedenfor viser antall elever per lærer fordelt på de utvalgte skolene fordelt på 1.-4. trinn, 5.-7. trinn og 8.-10. trinn.

Tabell 1: Tallene viser antall elever per lærer.

	1. – 4. trinn			5. – 7. trinn			8. – 10. trinn		
	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2018/2019	2019/2020	2020/2021	2018/2019	2019/2020	2020/2021
Hauge barneskole	12,5	13,6	14,9	14,9	17,7	19,2	N/A	N/A	N/A
Trosvik barneskole	15,8	15,7	13,1	17,7	17,6	15,2	N/A	N/A	N/A
Vestbygda ungdomsskole	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	20,5	19,0	17,7

Revisors merknad: Tallene er hentet fra Utdanningsdirektoratets lærernormkalkulator.

Revisjonen har også gjennomgått samtlige av Fredrikstad kommune sine skoler og kontrollert lærertettheten for skoleåret 2020/2021 på Utdanningsdirektoratets læringskalkulator. Her fremkommer det at samtlige skoler oppfyller norm om lærertetthet.

Ifølge etatsjef skole arbeides det, på revisjonens tidspunkt (september 2020), inn mot neste års budsjett for å sikre en tilstrekkelig ressursramme for å kunne opprettholde lærernormen. Administrativ skoleeier forholder seg til at lærernormen er forskriftsfestet og mener at denne skal ivaretas. Dette kan eventuelt kreve kutt innenfor andre deler av skoleetatens budsjett. Ressurser til spesialundervisning og særskilt norsk trekkes ut av lærernormen.

Etatsjef skole informerer om at det er gjennomført en del drøftinger med etatens rektorer om variasjoner i andel elever og omfang av spesialundervisningen på skolene. Dette kan variere fra skole til skole og det

er her viktig at skolene lærer av hverandre, slik at praksis kan bli mer enhetlig på tvers i kommunen. Noen skoler ligger på rundt 2-3 prosent elever som mottar spesialundervisning, mens andre ligger på 10-15 prosent. Noen skoler er raskere enn andre med å fatte vedtak om spesialundervisning, mens andre i større grad ser ut til å utnytte handlingsrommet for tilpasset opplæring. Skoleeier skal sørge for at skolene opprettholder lærernormen, spesialundervisning er en påvirkelig faktor i dette bildet og det er derfor viktig å ha høy grad av oppmerksomhet på hvordan kommunen skal ivareta alle elevers krav til et forsvarlig opplæringstilbud.

Ifølge spesialkonsulent med ansvar for spesialundervisning så skal alle skolene i kommunen, på papiret og dersom alle ressurser er fordelt optimalt, være innenfor lærernormen for skoleåret 2020-2021. Skoleeier får et situasjonsbilde av status på lærernormen når det rapporteres i GSI⁹ 25. oktober, om noen skoler skulle være røde på lærernormen for høsten 2020, så finnes det midler til å styrke de slik at de får godkjent lærernormen. Spesialkonsulent er mer bekymret for skoleåret 2021/2022.

Ifølge rektor på Trosvik skole har de ligget under lærernormen (15,7 elev per lærer) på 1.- 4. trinn for skoleåret 2019/2020. Det er rektors oppfatning at de ikke yter dårligere undervisning av den grunn. Bakgrunnen for at lærernormen ikke oppfylles skyldes at skolen deler opp klassene i praktisk-estetiske fag på mellomtrinnet. Dette gjør at lærertettheten blir noe høyere på mellomtrinnet enn normen, og dette «stjeler» noen timer fra småskoletrinnet. Dette er et bevist valg av rektor. Konsekvensen av å ikke dele klassen i kunst og håndverk er blant annet at elevene ikke får arbeidet med større maskiner.

Ifølge rektor ved Hauge skole oppfyller skolen lærernormen. Hauge skole er en baseskole og det arbeides etter en trinnmodell. Det er ca. 30 barn per trinn og det er alltid minimum 2 voksne på trinnet. Rektor opplyser om at mye av ressursene spises opp av elever med store behov. Det burde vært anledning til å dele trinnet i mindre grupper.

Rektor ved Vestbygda ungdomsskole informerer om at skolen oppfyller lærernormen. Dette rapporteres i GSI og kontrolleres ARGUS¹⁰.

6.3 Revisors vurderinger

I revisjonens undersøkelser i kapittel 6.2 har vi sett nærmere på skolenes lærertetthet.

Det fremkommer av revisjonens undersøkelser at samtlige skoler i kommunen overholder lærernormen for skoleåret 2020/2021. Skoleeier forholder seg til at lærernormen er forskriftsfestet og mener den skal overholdes, noe revisjonen finner tilfredsstillende.

6.4 Revisors konklusjon

Som det fremkommer av våre vurderinger har kommunen et tilfredsstillende system og praksis for å overholde den forskriftsfestede lærernormen.

⁹ GSI er et system for registrering av opplysninger om grunnskolen i Norge.

¹⁰ Timeregistreringssystem.

7 Elever med behov for spesialundervisning

Problemstilling 4: Hvordan fanger skolen opp elever som har behov for spesialundervisning?

7.1 Revisjonskriterier

Revisjonen har utledet følgende revisjonskriterier:

- Eleven eller foreldrene til eleven kan kreve at skolen gjennomfører undersøkelser for å finne ut om eleven har behov for spesialundervisning.
- Undervisningspersonalet skal vurdere om elever har behov for spesialundervisning og melde fra til rektor når et slikt behov inntreffer.
- Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med mål om å gi eleven tilfredsstillende utbytte før det blir gjennomført en sakkyndig vurdering.

Resten av utledningen fremkommer av vedlegg.

7.2 Revisors undersøkelse

Ifølge etatsjef skole har samtlige skoler tiltaksteam/tverrfaglige team som arbeider med fase 1 arbeid. I disse møtene deltar skolens ledelse, spesialpedagogisk koordinator, skolens PPT-kontakt, helsesykepleier, sosiallærer m.fl. I møtene drøftes anonyme og konkrete bekymringer og teamet vurderer om det er behov for særskilt oppfølging. Skolene skal kartlegge og sette inn tiltak, jf. tidlig innsats. PPT er viktige sparringspartnere for skolene i fase 1 arbeidet. Det skal være prøvd ut tiltak fra skolens side før eleven eventuelt henvises til PPT for sakkyndig vurdering. Det må sikres at skolens tiltaksteam møtes jevnlig og at møtene ledes av en i skolens ledelse, fortrinnsvis rektor. Videre er kartleggingsprøver viktig for å bli oppmerksom på om barnet henger etter i fag. Ansvar for å gjennomføre og analysere prøvene ligger hos den enkelte lærer. Lærer skal melde til rektor om eventuell bekymring for elever.

Ifølge prosedyre «*Saksgang ved melding til PPT*» skal skolen, ved en bekymring om elev får et forsvarlig utbytte av undervisningen gjøre følgende (før det eventuelt sendes melding til PPT):

- Elevens ståsted kartlegges både i forhold til individ- og systemfaktor.
- På bakgrunn av kartleggingen skal skolene prøve ut nye tiltak, nye læringsstrategier /nye metoder og materiell, samt organisering prøves ut. Hvis eleven kan nyttiggjøre seg undervisningen etter endringene, er behovet for ytterligere tiltak unødvendig. Er det fremdeles bekymring rundt elevens læringsutbytte kan eleven drøftes med PPT på kontaktmøte med bakgrunn i det skolen har kartlagt, prøvd ut og evaluert. Dette bør dokumenteres i pedagogisk rapport. Pedagogisk rapport bør dokumentere prosessen i arbeidet, fra bekymring til drøfting, og ikke kun sees på som et dokument for henvisning til PPT.
- Elevens resultater og skolens vurderinger kan drøftes i kontaktmøte med PPT med utgangspunkt i den pedagogiske rapporten.
 - Drøfte andre organiseringer av undervisningen, arbeidsmetoder mm. slik at eleven kan få en mer tilrettelagt tilpasset opplæring.
 - Drøfte om eleven må ha avvik fra kompetansemålene og om en vurdering av behov for spesialundervisning bør foretas.

- På kontaktmøte kan skolen drøfte behov for kompetanse- og organisasjonsutvikling for bedre å imøtekomme elevenes behov.
- Vurderer skolen at de ikke kan ivareta eleven innenfor den ordinære opplæringen, men har behov for en vurdering av behov for spesialundervisning, sendes melding til PPT. Forespørselen til PPT skal være undertegnet av begge foresatte og sendes fra skolen.

Det fremkommer av «Plan for kvalitetsvurdering og oppfølging av skolene i Fredrikstad kommune 2017-2020» at alle skoler med aktuelle trinn gjennomfører følgende målinger av læringsutbytte:

- **Kartleggingsprøver på 1. – 4. trinn**

Kartleggingsprøvene undersøker om det er enkeltelever som trenger ekstra oppfølging og tilrettelegging i opplæringen. Resultatene fra prøvene gir informasjon om elever som befinner seg rundt eller under en definert bekymringsgrense. Resultatene skal ikke rapporteres inn til Utdanningsdirektoratet eller brukes til å sammenligne skoler, kommuner eller fylker.

Kartleggingsprøvene skal være til hjelp for skolene og lærerne med å finne elevene som trenger ekstra hjelp og støtte i løpet av de første skoleårene. Det finnes både obligatoriske og frivillige kartleggingsprøver i lesing, regning, engelsk og digitale ferdigheter. Prøvene er laget for elever fra 1. til 4. trinn.

Kartleggingsprøvene for 1., 2. og 3. trinn i lesing og 2. trinn i regning er nasjonalt obligatoriske. Prøvene gjennomføres på våren. I Fredrikstad kommune er kartleggingsprøvene for 1. og 3. trinn i regning og 3. trinn i engelsk også obligatorisk. Prøvene gjennomføres på våren. I tillegg kan skolene gjennomføre kartleggingsprøven for 4. trinn i digitale ferdigheter.

Rektor sørger for at resultatene presenteres, analyseres og drøftes i personalgruppa på skolen og skolens rådsorgan og utvalg.

- **Nasjonale prøver**

Formålet med de nasjonale prøvene er å vurdere i hvilken grad skolen har klart å utvikle ferdighetene til elevene i lesing og regning, og i deler av faget engelsk. Alle prøvene er digitale. Nasjonale prøver gir informasjon om elever på alle nivåer. Informasjonen fra prøvene skal danne grunnlag for undervisning og kvalitetsutvikling på alle nivåer i skolesystemet. Nasjonale prøver er obligatorisk nasjonalt for 5. og 8. trinn i lesing, regning og engelsk og for 9. trinn i lesing og regning. Prøvene gjennomføres på høsten.

Rektor sørger for at resultatene presenteres, analyseres og drøftes i personalgruppa på skolen og skolens rådsorgan og utvalg. På nasjonale prøver skal avgiverskolen (barnetrinnet) analysere og drøfte resultatene fra 8. trinn for tidligere elever. Avgiverresultatene hentes ut i Utdanningsdirektoratets prøveadministrasjonssystem (PAS). Resultatene fra de nasjonale prøvene drøftes i kommunens seks områdenettverk der rektor og inspektører fra nærliggende skoler møtes. Formålet med drøftingene er å utveksle erfaringer og å lære av hverandre. Hvert nettverk består av minst en ungdomsskole og de avgivende barneskolene.

- **Kartlegging for særskilte elevgrupper – elever med vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1**

Lærere skal i undervisningsvurderingen vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, både den ordinære opplæringen og opplæringen som skjer i samsvar med vedtak om spesialundervisning i elevens IOP. Undervisningsvurdering skal brukes som et redskap i læreprosessen og som grunnlag for tilpasset opplæring for alle elever. Undervisningsvurderingen skal også brukes for å vurdere behov for eventuelt spesialundervisning eller for elever med vedtak om spesialundervisning sine videre behov.

Ifølge rektor på Trosvik barneskole så innkaller skolen til møte med barnehagene vinteren før skolestart. Skolen sender ut skriftlig informasjon og ber om overføringsmøter for de barna som barnehagen tror vil ha behov for noe ekstra i skolen. Noen barn er også allerede inne i PPT før de starter på skolen. Disse barna har skolen kjennskap til fra før av. Vanligvis har skolen to besøksdager før skolestart. I år ble det kun gjennomført et kort møte grunnet koronapandemien. Her er det erfarne småskolelærere tilstede som observerer hvordan barna fungerer i en gruppe. Skolen gjennomfører foreldremøter på våren før skolestart hvor det gis informasjon om systemet for spesialundervisning. Her har foreldrene mulighet til å gi uttrykk for at de vil ha en samtale med skolen om sitt barn. Skolen har, ifølge rektor, et godt system på feltet, men det aller viktigste er den gode dialogen som spesialpedagogisk koordinator har med lærerne.

Ifølge spesialpedagogisk koordinator ved Trosvik barneskole gjennomføres det overføringsmøter før skolestart med foresatte og eventuelt PPT. Når det gjelder elever som allerede går på skolen og som i utgangspunktet ikke har spesialundervisning, så er det både foreldre og lærerne som tar/kan ta kontakt med spesialpedagogisk koordinator når eleven har faglige eller sosiale utfordringer, men det er i all vesentlighet lærerne som tar kontakt. Dersom man som lærer er bekymret, har skolen utarbeidet et internt dokument som inneholder informasjon om hvilke tiltak som først skal prøves ut (fase 1 arbeid). Skolen kontakter først foreldrene. Skolen prøver så ut ulike tiltak ut i fra pedagogiske tilnærminger, faglige eller sosiale tilpasninger, som tilpassede oppgaver, plasseringer i klasserommet eller omdisponeringer av ressurser på trinnet. Det er løpende dialog med lærerne og spesialpedagogisk koordinator. Dersom man fortsatt er bekymret, drøftes dette med PPT, etter samtykke fra foreldrene. PPT kan være med i skolens fase 1 arbeid ved å blant annet observere i klassen eller være med på møtene med foreldrene.

Eleven selv eller foreldrene til eleven har mulighet til å kreve at skolen gjennomfører undersøkelser for å finne ut om eleven har behov for spesialundervisning. Det er PPT som avgjør om eleven har behov for spesialundervisning, men skolen er med i prosessen. Foresatte undertegner alltid henvisning til PPT sammen med rektor. Det hender at foreldre tar kontakt dersom de er bekymret, det er diagnoser i familien (for eksempel dysleksi) og det er typiske kjennetegn hos eleven.

Ifølge rektor ved Hauge barneskole oppdages behov for spesialundervisning ofte i overgangen mellom barnehage og skole. Skolen innkaller barnehagene til møte med skolen vinteren før skolestart. Rektor er opptatt av at det er godt samarbeid, og at man skaper en relasjon med de spesialpedagogiske lederne i barnehagene. De ansatte på Hauge skole er tett på elevene og rektor opplever ikke at det er barn som ikke blir fanget opp. Skolen har årlige samtaler på trinnet, der kontaktlærerne, rektor, inspektør og spesialpedagogisk koordinator går gjennom de ulike kartleggingsprøvene. Dersom det, til tross for de ulike verktøyene, fortsatt ikke er noe fremgang i læringen, gjennomfører skolen utvidet kartleggingsprøver som spesialpedagogisk koordinator er ansvarlig for. Problemstillingene blir drøftet i kontaktmøtene med PPT som skolen har en gang i måneden. På det samme møtet drøftes de ulike tiltakene som skolen allerede har gjennomført. Eventuelle tips fra PPT evalueres fortløpende. Foreldrene er med i drøftingen/ kommunikasjonen underveis. Skolen opplever at foreldrene stort sett er enig med de tilbakemeldingene skolen kommer med. Skolen melder eventuelle behov videre til PPT. Deretter blir foreldrene kalt inn til samtale. Rektor mener at de har en god og jevn dialog med PPT, men ønsker at skolen skal bli enda mer tydelig og utføre enda flere tiltak i sitt fase 1 arbeidet.

Ifølge spesialpedagogisk koordinator ved Hauge barneskole bruker skolens lærere et kartleggingshjul for å følge opp kartlegging av elevene gjennom hele året. Kartleggingshjulet inneholder kartlegginger i lesing og regning, samt flere nasjonale kartlegginger fra staten som skolen tar i bruk frivillig. Hauge skole er en trinnbasert skole. Alle førsteklasingene er en del av samme trinn og det er alltid to kontaktlærere på trinnet. Kontaktlærere samarbeider tett, dette gjør at man lettere kan fange opp eventuelle utfordringer. Det stort sett lærerne som tar initiativ til å gjennomføre eventuelle kartlegginger og tilpassede tiltak (skolens fase 1 arbeid). Etter samtale med foresatte gjennomfører skolen observasjoner, kartlegginger, tiltak,

vurderinger av tiltak, nye tiltak og samarbeider med PPT via kontaktmøter og veiledning. Skolen prøver ut flere tiltak før det eventuelt blir sent henvisning til PPT for en sakkyndig vurdering. Eksempler på tiltak kan være plassering av eleven i klasserommet, når på dagen eleven har de ulike aktivitetene, hvem eleven sitter ved siden av, organisering av undervisningen og så videre. Underveisvurderinger, løpende observasjon og den løpende dialogen med barn/ foreldre og kartlegginger benyttes som grunnlag for om det er behov for å gjennomføre en sakkyndig vurdering.

Rektor ved Vestbygda ungdomsskole informerer om at de ser at enkelte elever har behov for spesialundervisning når de kommer på ungdomsskolen, fordi vurderingsformene og forventninger til kompetanse kan være mer krevende. Elever med lese/ skrivevansker blir snarlig oppdaget av faglærere i språkfag.

Kartleggeren (som er et verktøy fra Statped) benyttes ved oppstart. Dette er et verktøy for å kartlegge hvordan lesing, skriving og regning fungerer hos den enkelte elev. Det gjennomføres en forprøve ved oppstart av nytt skoleår, og en etterprøve i april/mai, hvor skolen ser om det har vært progresjon. De nasjonale prøvene kan også gi gode svar. Etter dette vil eleven eventuelt gjennomføre tester utført av spesialpedagogisk koordinator i samarbeid med PPT. Deretter sendes meling om behov til PPT.

Ifølge spesialpedagogisk koordinator ved Vestbygda ungdomsskole har elever og foreldre til elever mulighet til å kreve at skolen gjennomfører undersøkelser for å finne ut om eleven har behov for spesialundervisning, men det er sjeldent det skjer. Skolen sikrer å fange opp elever med behov for spesialundervisning gjennom skolens fase 1 arbeid. Her er kontaktlærer ansvarlig for følgende; Ut fra observasjon i klasserommet, resultater fra innledende kartlegginger og samtaler med eleven diskuteres tilpasninger med foresatte og eleven selv. Det kan dreie seg om tilpasninger i forhold til vanskelighetsgrad, arbeidsmengde, redusert lesemengde, forenklet fagstoff, individuell arbeidsplan, alternativt fagstoff, alternative innlæringsmetoder, muntlige fagprøver/vurderinger, avtaler om ekstra oppfølging eller kunne delta på mindre gruppe ved behov. Etter en utprøvsperiode vurderes det om gjennomførte tiltak er til hjelp eller om det er ønske/behov for ytterligere kartlegging. Ved behov eller ønske tas det kontakt med skolens spesialpedagogiske koordinator for videre kartlegging. Spesialpedagogisk koordinator har også vært informert om tilpasningene underveis.

Spesialpedagogisk koordinator ved skolen kartlegger eleven videre avhengig av hva kontaktlærer mener er utfordring(e). Eksempler på videre kartlegginger er Språktesten 6-16, Ordkjedetest, Aston Index, STAS (individuell prøve) og kartleggingsprøve i matematikk. Eleven diskuteres anonymt på kontaktmøte med PPT. Det ses på sammenhenger og resultater, tiltakene drøftes og PPT gir videre veiledning. Kontaktlærer deltar på veiledningen ved behov. I tilfeller med store utfordringer, at eleven har dårlig læringsutbytte og/eller at det mistenkes dysleksi, så sendes 1. gangs henvisning til PPT i samarbeid med foresatte. Spesialpedagogisk koordinator drøfter den sakkyndige vurderingen med PPT-kontakten og rektor, når den foreligger. Spesialpedagogisk koordinator deltar også på møter med kontaktlærer og foresatte der det er enighet om tiltak på bakgrunn av den sakkyndige vurderingen. Spesialpedagogisk koordinator er behjelpelig med å utforme en individuell opplæringsplan og deltar på møter med foresatte når kontaktlærer ønsker det. Spesialpedagogisk koordinator er ansvarlig for at dokumenter, som evalueringer og rapporter, legges i det elektroniske arkivet og sendes til foresatte. Spesialpedagogisk koordinator drøfter med lærerne underveis og holder i trådene når det gjelder den spesialpedagogiske undervisningen ved skolen.

7.3 Revisors vurderinger

I revisjonens undersøkelser i kapittel 7.2 har vi sett nærmere på hvordan skolene arbeider med å fange opp elever som har behov for spesialundervisning.

Det fremkommer av fakta at behov for spesialundervisning på barneskolenivå ofte oppdages i overgangen fra barnehage til skole. Barneskolene gjennomfører besøksdag med barnehagebarn som skal starte i første klasse før skolestart. Dette er en arena hvor eventuelle behov kan fanges opp. Det gjennomføres også overføringsmøter for de barna hvor barnehagen mener det vil kunne være behov for tilrettelegging, samt at det gjennomføres foreldremøte våren før skolestart hvor det gis informasjon om systemet for spesialundervisning. Eleven eller foreldre har mulighet til å kreve at skolen gjennomfører undersøkelser for å finne ut om eleven har behov for spesialundervisning. Samtidig gis det uttrykk for at det er sjeldent dette skjer. Det er i all hovedsak lærerne som formidler et mulig behov til spesialpedagogisk koordinator på skolen. Lærerne forholder seg til et kartleggingshjul for å følge opp kartlegging av elevene gjennom hele skoleåret. Kartleggingshjulet inneholder kartlegginger i lesing og regning, samt flere nasjonale kartlegginger (lesing og regning i 1., 2. og 3. trinn/engelsk i 3. trinn). På ungdomsskolen gjennomføres det en kartlegging av lesing, skriving og regning ved oppstart av nytt skoleår og en etterprøve i april/mai, hvor skolen kan kartlegge elevenes progresjon. De nasjonale prøvene (lesing, regning og engelsk på 8. trinn og lesing og regning på 9. trinn) kan også gi gode svar på om det er behov for videre kartlegging. Samtlige skoler har tiltaksteam hvor skolens ledelse, spesialpedagogisk koordinator, skolens PPT-kontakt, helse- sykepleier og sosiallærer møtes. Møtene benyttes til å drøfte anonyme og konkrete bekymringer og teamet vurderer om det er behov for særskilt oppfølging. Basert på overnevnte, er det revisjonens vurdering, at skolene har et tilfredsstillende system for å fange opp elever som har behov for spesialundervisning.

Ved bekymring prøver skolene ut ulike tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før det eventuelt henvises til PPT for gjennomføring av en sakkyndigvurdering. Dette kan bestå av faglige eller sosiale tilpasninger som for eksempel tilpassede oppgaver, når på dagen eleven har de ulike aktivitetene, plassering i klasserommet eller omdisponeringer av ressurser på trinnet og så videre. Underveisvurderinger, løpende observasjon og den løpende dialogen med barn/foreldre og kartlegginger benyttes som grunnlag for å vurdere om det er behov for å gjennomføre en sakkyndig vurdering. Overnevnte er i henhold til rapportens revisjonskriterier, noe revisjonen finner tilfredsstillende.

7.4 Revisors konklusjon

Det er vår konklusjon at kommunens skoler har et godt system for å fange opp elever som har behov for spesialundervisning og det gjennomføres ulike tiltak innenfor den ordinære opplæringstilbudet før det eventuelt henvises til PPT for gjennomføring av en sakkyndig vurdering.

8 Kildehenvisninger

Litteratur

- Tilsynsrapport – Tilsyn etter opplæringsloven med Fredrikstad kommune – forsvarlig system innen spesialundervisning (Fylkesmannen i Oslo og Viken)

Dokumenter fra Fredrikstad kommune

- Plan – «Et trygt og godt skolemiljø i Fredrikstad kommune – plan for helhet og sammenheng i arbeid med skolemiljøet»
- Plan – «Plan for kvalitetsvurdering og oppfølging av skolene i Fredrikstad kommune»
- Funksjonsbeskrivelse for spesialpedagogisk koordinator
- Prosedyre – Beredskapsteam mot mobbing
- Prosedyre – Saksgang ved melding til PPT
- Prosedyre – Årshjul spesialundervisning
- Skjema – Systemhenvisning - melding til PPT
- Skjema – Henvisning til beredskapsteam mot mobbing
- Skjema – Evaluering av spesialundervisning
- Skjema – Underveisvurdering for elever med rett til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1
- Skjema – Forespørsel om bistand til organisasjons- og kompetanseheving
- Skjema – Gjentatt melding til PPT- skole
- Skjema – Individuell opplæringsplan
- Skjema – Melding til PP-tjenesten
- Skjema – Pedagogisk rapport
- Elevmapper
 - Sakkyndig vurdering
 - Delegert vedtak
 - IOP skoleåret 2019-2020
 - Evaluering av spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1.

Lover

- LOV-1998-07-17-61, Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplærings (opplæringslova).

Forskrift

- FOR-2006-06-23-724, Forskrift til opplæringslova.

Retningslinjer

- Ot.prp. nr. 46 (1997-98), Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova).

9 Vedlegg

9.1 Utledning av revisjonskriterier

Problemstilling 1: Får elever med spesialundervisning den opplæringen som vedtaket om spesialundervisning sier at eleven skal få?

I henhold til opplæringslovas formålsparagraf har barn og unge plikt til grunnskoleopplæring, og rett til ein offentlig grunnskoleopplæring i samsvar med denne lova og tilhøyrande forskrifter. Plikten kan ivareta-kast gjennom offentlig grunnskoleopplæring eller gjennom anna, tilsvarande opplæring, jfr. Opplærings-lova § 2-1. Ifølge opplæringsloven § 1-3 skal opplæringa tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen, praksisbrevkandidaten og lærekandidaten.

På 1. til 4. årstrinn skal skolen sørge for at elevar som står i fare for å bli hengande etter i lesing, skri-ving eller rekning, raskt får eigna intensiv opplæring slik at forventta progresjon blir nådd. Om omsynet til eleven sitt beste talar for det, kan den intensive opplæringa i ein kort periode givast som eineundervis-ning, jfr. § 1-4.

Ifølge opplæringslova § 5-1 har elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, rett til spesialundervisning. I vurderinga av kva for opplæringstilbod som skal givast, skal det særleg leggjast vekt på utviklingsutsiktene til eleven. Opplæringstilbodet skal ha eit slikt innhald at det samla tilbodet kan gi eleven eit forsvarleg utbytte av opplæringa i forhold til andre elevar og i forhold til dei opplæringsmåla som er realistiske for eleven. Elevar som får spesialundervis-ning, skal ha det same totale undervisningstimetallet som gjeld andre elevar, jf. § 2-2 og § 3-2.

I henhold til § 5-3 skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven, før kom-munen eller fylkeskommunen gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast.

Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til

- Eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet
- Lærevansker hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa
- Realistiske opplæringsmål for eleven
- Om ein kan hjelpe på dei vanskan eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbodet
- Kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod.

Dersom vedtaket frå kommunen eller fylkesmannen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngi-vinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1.

Ifølge § 5-4 kan eleven eller foreldra til eleven krevje at skolen gjerd ei undersøkingar som er nødven-dige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng. Un-dervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades. Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæ-ringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.

Før det blir gjort sakkunnig vurdering og før det blir gjort vedtak om å setje i gang spesialundervisning, skal det innhentast samtykke frå eleven eller frå foreldra til eleven. Med dei avgrensingane som følger av

reglane om teieplikt og § 19 i forvaltningslova, har eleven eller foreldra til eleven rett til å gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før det blir gjort vedtak.

Tilbod om spesialundervisning skal så lagt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldra til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.

Reglane om innhaldet i opplæringa i denne lova og i forskrifter etter denne lova gjeld for spesialundervisning så langt dei passar. For elev som får spesialundervisning, skal det utarbeidast individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast.

Skolen skal ein gong i året utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Utviklinga til eleven skal vurderast ut frå måla som er sette i den individuelle opplæringaplanen til eleven. Skolen skal sende oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.

I henhold til Ot.prp. nr. 46 (1997-98) må den individuelle opplæringsplanen ta utgangspunkt i den generelle delen av læreplanene og læreplanene i faget så langt de passer, og også ta utgangspunkt i lærevanskene og læreutsiktene til den enkelte eleven slik de fremgår av den sakkyndige vurderingen. Den individuelle opplæringsplanen skal vise mål og innholdet i opplæringen og hvordan de skal drives, og en må samordne planen med planen for klassen.

Problemstilling 2: Får elever med spesialundervisning oppfylt retten til et trygt og godt skolemiljø?

Ifølge § 9 A-2 i opplæringslova har alle elevar rett til eit trygt og godt skolemiljø som fremjar helse, trivsel og læring. Av § 9 A-3 fremkommer det at skolen skal ha nulltoleranse mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakasering. Skolen skal arbeide kontinuerlig og systematisk for å fremje helsa, miljøet og tryggleiken til elevane, slik at krava i eller i medhald av kapitlet blir oppfylte. Rektor har ansvar for at dette blir gjort.

Ifølge § 9 A-4 skal alle som arbeider på skolen, følgje med på om elevane har eit trygt og godt skolemiljø, og gripe inn mot krenking som mobbing, vald, diskriminering og trakassering dersom det er mogleg.

Alle som arbeider på skolen, skal varsle rektor dersom dei får mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø. Rektor skal varsle skoleeigaren i alvorlege tilfelle.

Ved mistanke om eller kjennskap til at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø, skal skolen snarast undersøkje saka.

Når ein elev seier at skolemiljøet ikkje er trygt og godt, skal skolen så langt det finst eigna tiltak sørgje for at eleven får eit trygt og godt skolemiljø. Det same gjeld når ei undersøking viser at ein elev ikkje har eit trygt og godt skolemiljø.

Skolen skal sørgje for at involverte elevar blir høyrde. Kva som er best for elevane, skal vere eit grunnleggjande omsyn i skolen sitt arbeid.

Skolen skal lage ein skriftleg plan når det skal gjerast tiltak i ei sak. I planen skal det stå
a) kva problem tiltaka skal løyse

- b) kva tiltak skolen har planlagt
- c) når tiltaka skal gjennomførast
- d) kven som er ansvarleg for gjennomføringa av tiltaka
- e) når tiltaka skal evaluerast.

Skolen skal dokumentere kva som blir gjort for å oppfylle aktivitetsplikta etter første til femte ledd.

Ifølge opplæringslova § 9 A-8 skal elevane få ta del i planlegginga og gjennomføringa av arbeidet for eit trygt og godt skolemiljø.

Elevrådet kan oppnemne representantar til å ivareta elevane sine interesser overfor skolen og styremaktene i skolemiljø saker. Dersom det fins eit arbeidsmiljøutval eller liknande organ ved skolen, kan elevane møte med opp til to representantar når utvalet behandlar saker som gjeld skolemiljøet. Representantane skal bli kalla inn til møta med talerett og rett til å få meininga si protokollert. Dei skal ikkje vere til stades når utvalet behandlar saker som inneheld opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt.

Representantane skal få den informasjonen dei treng, men ikkje opplysningar som er omfatta av lovfesta teieplikt. I den mon det trengst, har dei rett til opplæring for å skjønne oppgåvene og fritak frå undervisninga.

Ifølge § 9 A-9 skal skolen informere elevane og foreldra om rettane i dette kapitlet. Skolane skal og informere om aktivitetsplikta etter §§ 9 A-4 og 9 A-5 og om høvet til å melde saka til Fylkesmannen etter § 9 A-6.

Dersom skolen finn ut at noko ved skolemiljøet kan skade helsa til elevane, skal elevane og foreldra snarast mogleg varslast om det.

Samarbeidsutvalget, skoleutvalget, skolemiljøutvalget, elevrådet og foreldra skal haldast informerte om alt som er viktig for skolemiljøet, og så tidleg som mogleg takast med i arbeidet med skolemiljøtiltak. Dei har rett til innsyn i all dokumentasjon som gjeld det systematiske arbeidet for eit trygt og godt skolemiljø, og har rett til å uttale seg og komme med framlegg i alle saker som er viktige for skolemiljøet.

Ifølge forskrift til opplæringslova § 2-1 skal skolen jamleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Elevane skal involverast i denne vurderinga. Skoleeigaren har ansvar for å sjå til at vurderinga blir gjennomført etter føresetnadene

Ifølge § 2-3 skal skoleeigaren sørge for at nasjonale undersøkingar om motivasjon, trivsel, mobbing, elevmedverknad, elevdemokrati og det fysiske miljøet blir gjennomført og følgde opp lokalt.

Problemstilling 3: I hvilken grad oppfyller skolen lærernormen?

Ifølge forskrift til opplæringslova § 14 A-1 skal forholdet mellom talet på lærarar og elevar i ordinær undervisning frå 1. august 2019 maksimalt vere:

- a) 15 elevar per lærar på 1.–4. årstrinn
- b) 20 elevar per lærar på 5.–7. årstrinn
- c) 20 elevar per lærar på 8.–10. årstrinn.

Skoleeigarar kan fram til 1. august 2020 fråvike desse krava dersom dei ikkje har fått søkjarar som fyller kompetansekrava for tilsetjing etter opplæringslova § 10-1. Det må takast avgjerd om dette for kvart halvår. Stillingane må lysast ut minst kvart halvår.

Problemstilling 4: Hvordan fanger skolen opp elever som har behov for spesialundervisning?

Ifølge § 5-4 kan eleven eller foreldre til eleven krevje at skolen gjerd ei undersøkingar som er nødvendige for å finne ut om eleven treng spesialundervisning, og eventuelt kva opplæring eleven treng. Undervisningspersonalet skal vurdere om ein elev treng spesialundervisning, og melde frå til rektor når slike behov er til stades. Skolen skal ha vurdert og eventuelt prøvd ut tiltak innanfor det ordinære opplæringstilbodet med sikte på å gi eleven tilfredsstillande utbytte før det blir gjort sakkunnig vurdering.

9.2 Kommunedirektørens uttalelse

Kommunedirektørens uttalelse til forvaltningsrevisjon på området spesialundervisning, skolemiljø og lærernormen i grunnskolen.

Generelt om rapporten

Forvaltningsrevisjonsrapporten er en viktig rapport på et område som Fredrikstad kommune har stort fokus på. Kommunedirektøren er tilfreds med at revisjonen i hovedsak har funnet at kommunen har et system og en praksis som i all vesentlighet oppfyller lovens krav på disse områdene.

Elever som mottar spesialundervisning er en sårbar gruppe, og følges tett opp. Inkludering er et viktig prinsipp for all opplæring, og vi har høyt fokus på dette i vår oppfølging av skolene blant annet på det spesialpedagogiske området. Kommunedirektøren ser i resultatene fra spørreundersøkelsen at det er foresatte som svarer at de ikke har gitt samtykke til spesialundervisning, og dette er noe Fredrikstad kommune vil se nærmere på. Vi er trygge på at våre rutiner på området sikrer at samtykke gis ved flere anledninger, og at foresatte har mulighet til å uttale seg før, under og etter at spesialundervisning er igangsatt. Samtidig ser vi at vi kan være klarere på kommunikasjonen med foresatte på dette området for å sikre at de gir et informert samtykke.

Kommunedirektøren ønsker å kommentere at revisjonsrapporten ikke gir en forklaring på hvordan utvalget av respondentene til spørreundersøkelsen er gjort basert på populasjonen for å kunne gi et representativt svar på de individer man ønsker å si noe om. Ut av 122 mulige respondenter har kun 50 besvart (41%), og dermed har under halvparten besvart. Dette reduserer treffsikkerheten ved spørreundersøkelsen betraktelig, og konklusjonene revisjonen kan trekke ut basert på svarene vil ha en stor feilmargen dersom de skal være representative for populasjonen.

I det følgende kommenterer kommunedirektøren noen funn i rapporten med vurderinger og forslag til tiltak:

Skriftlig begrunnelse i vedtaket de tilfellene hvor sakkyndig vurdering og vedtak avviker fra hverandre
Revisjonen avdekker at det ikke er gitt særskilt begrunnelse i vedtak for spesialundervisning der vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, og anbefaler at vi gjør det.

Tiltak:

Revisjonen har vært utført med bakgrunn i de malene for spesialundervisning som var i bruk det skoleåret revisjonen ble utført. I ettertid har Fredrikstad kommune utarbeidet nye maler på det spesialpedagogiske området. I den nye malen for vedtak om spesialundervisning er det nå tatt inn en ledetekst der det spesifiseres at vedtak som avviker fra den sakkyndige begrunnelsen skal begrunnes særskilt.

Ferdigstille plan «Et trygt og godt skolemiljø i Fredrikstad kommune – plan for helhet og sammenheng i arbeidet med skolemiljø».

Revisjonens vurderinger viser at kommunens skoler i hovedsak oppfyller revisjonskriteriet, og jobber godt med elevenes skolemiljø. Samtidig uttrykker revisjonen bekymring for om elever med spesialundervisning opplever inkludering, og om de kan ta aktivt del i det sosiale miljøet. Kommunedirektøren ønsker å presisere at de 52 elevene som omtales i rapporten ikke får all undervisning utenfor et fellesskap i en klasse eller gruppe. Disse elevene får hele eller deler av sin spesialundervisning som eneundervisning. Det kan være mange årsaker til det, både faglige og sosiale.

Bruke resultatene fra spørreundersøkelsen i sitt videre forbedringsarbeid omhandlende overholdelse av aktivitetsplikten.

Spørreundersøkelsen revisjonen har gjennomført med foresatte til elever som mottar spesialundervisning avdekker at 4 av 20 respondenter mener at skolen ikke har i tilstrekkelig grad har grepet inn. Revisjonen omtaler videre dette som 20%. Kommunedirektøren stiller spørsmål ved om dette resultatet kan sies å være valid på dette området, når deltakelsen i spørreundersøkelsen har vært såpass lav. Det er alvorlig at foresatte opplever at skolen ikke i tilstrekkelig grad griper inn i situasjoner der et barn opplever å ikke ha et trygt og godt skolemiljø, og dette er noe Fredrikstad kommune har et høyt fokus på, blant annet gjennom de ulike tiltakene som er beskrevet i revisjonsrapporten.

Tiltak:

Planen «Et trygt og godt skolemiljø i Fredrikstad kommune – plan for helhet og sammenheng i arbeidet med skolemiljø» skal slutføres våren 2021, og det er en målsetning at den blir tatt opp til politisk behandling i oppvekstutvalget før sommeren.

Skoleetaten fortsetter å ha høyt fokus på inkluderende opplæring, klasseledelse og aktivitetsplikten i sine møtepunkter og oppfølging med virksomhetsledere, spesialpedagogiske koordinatorene og sosiallærere.

Sluttkommentar

Kommunedirektøren mener revisjonsrapporten bekrefter at Fredrikstad kommune har på plass gode rutiner på området spesialundervisning, skolemiljø og lærernormen i grunnskolen. Samtidig ser Fredrikstad kommune i rapporten og i revisjonens anbefalinger at vi har enkelte områder der vi må gjøre justeringer.

Fredrikstad kommune vil bruke rapporten som grunnlag for videre forbedringsarbeid på området.

Avslutningsvis vil kommunedirektøren kommentere at skoleetaten deltar i et kompetansehevende samlingsbasert program i regi av Utdanningsdirektoratet med tre av kommunens skoler i samarbeid med PPT og kommunens ressursteam. Dette programmet er rettet inn mot inkluderende barnehage- og skolemiljø, og skal blant annet gi større regelforståelse på området skolemiljø. Den kompetansehevingen de deltakende skolene får blir delt med alle skolene, blant annet gjennom at foredragsholdere i programmet har blitt engasjert av Fredrikstad kommune på fagdager for skolenes ledelse.