



FYLKESMANNEN I ROGALAND

Utdanningsavdelinga

Vår ref.: 2005/5190
Arkivnr.: 321

Deres ref:
Vår dato: 16.08.2005

Eigersund kommune
Postboks 580
4379 Eigersund

Rapport etter tilsyn i Eigersund kommune

Vedlagt følger Fylkesmannens rapport etter tilsyn i Eigersund kommune 31.05.2005. Tilsynet hadde hovedfokus på opplæringslovens § 1-2 og kapittel 5 med tilhørende forskrifter; spesialpedagogisk hjelp under opplæringspliktig alder og spesialundervisning og tilpassa opplæring i grunnskolen.

Rapporten omhandler fylkesmannens vurderinger og merknader etter tilsynet. Områdene som er trukket fram i rapporten skal gi kommunen hjelp i det videre arbeid med å sikre og styrke kvaliteten i det spesialpedagogiske området i barnehage og skole i Eigersund.

Det er satt en frist til utgangen av oktober 2005 for Eigersund kommune til å gi en kortfattet tilbakemelding som viser hvordan kommunen vil følge opp de enkelte merknadene. Vi gjør oppmerksom på at dette er en endring i forhold til den foreløpige rapporten som ble sendt kommunen før sommerferien.

Fylkesmannen vil avslutningsvis takke alle deltakerne fra Eigersund kommune for konstruktiv medvirkning og dialog, samt god praktisk tilrettelegging under tilsynet.

Med hilsen

Svein Helgesen
utdanningsdirektør

Liv Svendal
rådgiver

Saksbehandler: Liv Svendal
Saksbehandlers telefon: 51 56 87 39
E-post: liv.svendal@fmro.no

Vedlegg: Tilsynsrapport

Postadresse:	Besøksadresse:	Telefon:	e-post:	Landbruksavd.	Telefon:
		51568700	postmottak@fmro.no	Lagårdsv. 80	51568700
Postboks 59	Lagårdsv. 78	Telefaks:	Hjemmeside:	Postboks 59	Telefaks:
4001 Stavanger	Stavanger	51568811	www.fylkesmannen.no/rogaland	4001 Stavanger	51568811

RAPPORT FRA TILSYN I EIGERSUND KOMMUNE 31.05.2005

1. INNLEDNING

Denne rapporten er utarbeidet etter tilsyn med fokus på spesialpedagogisk hjelp under opplæringspliktig alder og spesialundervisning og tilpassa opplæring i grunnskolen Eigersund kommune. Tilsynet inngår som del av Fylkesmannens tilsynsvirksomhet med hjemmel i Opplæringsloven § 14-1, 2. og 3. ledd, jf. delegasjonsrundskriv F-16/04 fra Utdannings – og forskningsdepartementet og delegasjonsbrev datert 02.03.05 fra Utdanningsdirektoratet. Tilsynet var avtalt og varslet på forhånd og hadde hovedfokus på opplæringslovens §1-2 og kapittel 5, samt tilhørende forskrifter.

Hovedformålet med tilsynet har vært å skaffe fram informasjon som grunnlag for vurdering av hvordan Eigersund kommune som barnehage- og skoleeier følger opp sitt overordna systemansvar (jf. opplæringslovens § 13-1 og § 13-10) og hvordan lov og forskrift praktiseres når det gjelder spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder og spesialundervisning og annen tilpassa opplæring i grunnskolen.

Fylkesmannens vurderinger er gjort på bakgrunn av innsendt skriftlig dokumentasjon og samtaler/intervju under tilsynet. Oppmerksomheten har vært rettet mot den sentrale administrasjonens, barnehagenes og skolenes praksis m.h.t.:

- rutiner og prosedyrer i forbindelse med sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, individuelle opplæringsplaner og rapportering etc.
- ressursinnsats, organisering og arbeidsformer knyttet til barn/elever med særskilte behov.
- PPT sin rolle.
- tilgjengelig kompetanse og bruken av denne.

Følgende personer har vært direkte involvert gjennom samtaler/intervju under tilsynet:

Eigersund kommune:	Torfinn Hansen, spesialkonsulent Ivar Einarsen, spesialkonsulent
PPT:	Jon-Geir Bauge, leder
Rundevoll skole:	Bjørn Aadnesen, rektor Ann Elisabeth Torjussen, lærer
Grøne Bråden skole:	Bente Halvorsen, rektor Marit Holte Bø, lærer
Helleland barnehage	Aud Jorunn Hovland, styrer Marianne Nesvåg, støttepedagog
Slettebø barnehage	Marianne Sæstad, styrer Mette Mellegård, støttepedagog
Fylkesmannen i Rogaland:	Svein Helgesen, utdanningsdirektør Audun Gjerde, seniorrådgiver Liv Svendal, rådgiver

Kommunen var avslutningsvis også representert ved levekårssjef Kåre Ingvar Helland, økonomisjef Tore Ludvig Oliverson og leder i levekårsutvalget Knut Pettersen.

2. FYLKESMANNENS VURDERINGSGRUNNLAG

Med basis i kap. 5 i opplæringslova bygger fylkesmannen sine vurderinger etter tilsyn på det spesialpedagogiske området på følgende hovedmomenter:

- Elever i skolen som etter sakkyndig vurdering ikke anses å ha eller kunne få tilfredsstillende utbytte av et ordinært tilpassa opplæringstilbud, har rett til spesialundervisning. Barn under opplæringspliktig alder med særlige behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til det.
- I vurderingen av hva slags tilbud en elev i grunnskolen skal ha, skal det tas utgangspunkt i den enkeltes utviklingsutsikter. Det samla tilbudet skal gi eleven et forsvarlig utbytte i forhold til andre elever og i forhold til de opplæringsmål som er realistiske for eleven.
- Ved vurdering av behov for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning skal det gjøres nødvendige undersøkelser for å finne ut om førskolebarnet/eleven har rettigheter etter § 5-1 eller 5-7 i opplæringslova, og ev. hva slags tilbud de har rett til. Foresatte kan kreve at det gjøres slike undersøkelser. Før kommunen gjør enkeltvedtak, skal PP-tjenesten foreta en sakkyndig vurdering av barnets/elevens særlige behov, og hva slags tilbud som bør gis.
- Opplæringslova presiserer at den sakkyndige vurderingen skal utrede og ta stilling til barnets/elevens utbytte av ordinær opplæring, ev. lærevansker, realistiske opplæringsmål og hvordan barnet/eleven kan få et forsvarlig tilbud. Enkeltvedtak som fattes skal være så klare og fullstendige (både når det gjelder omfang, innhold og organisering) at de foresatte ikke skal være i tvil om hva slags tilbud barna tilbys. De deler av opplæringa i skolen som gis som spesialundervisning, skal forankres i en IOP.
- Det er kommunen som har ansvar for at det fattes gyldige enkeltvedtak i saker som gjelder rett til spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning. Ansvarer kan delegeres. PPT's sakkyndige vurdering er kun rådgivende for kommunen. Der det foreligger avvik mellom tilrådning og enkeltvedtak, påligger det kommunen en særskilt plikt til å begrunne avviket og sannsynliggjøre at enkeltvedtaket vil gi et forsvarlig tilbud i samsvar med rettighetene i kap. 5 i opplæringslova. Enkeltvedtakene, herunder også enkeltvedtak om at det ikke gis spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning, kan klages inn for fylkesmannen.
- Enkeltvedtak skal begrunnes individuelt. Rett til spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning kan ikke avvises med at det ikke er avsatt midler til dette i kommunebudsjettet, jf. merknadene fra Ot.prp. nr. 46 (1997-98) til § 5-1 i opplæringslova. Også på dette området vil man imidlertid ved utforming av tilbudet måtte ta et visst hensyn til hvilke pedagogiske og økonomiske ressurser man totalt sett har tilgang til. Prinsippet om likeverdig opplæring er utgangspunkt for vurdering av innholdet i retten til spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning.
- Det forutsettes et tett samarbeid mellom barnehagen/skolen og foresatte til barn/elever med spesielle behov for hjelp og støtte. Sakkyndig vurdering og arbeid med enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning krever samtykke fra foresatte. Tilbudet som gis barnet/eleven, herunder innholdet i IOP, skal så langt råd er utformes i samarbeid med foresatte (og ev. elever), og det skal legges stor vekt på deres syn. Det skal utarbeides halvårslige oversikter over tilbudet som gis, herunder vurdering av førskolebarnets/ elevens utvikling.

3. VIKTIGE FAKTA OG OBSERVASJONER

I dette kapitlet oppsummerer Fylkesmannen noen viktige fakta og observasjoner fra tilsynet i Eigersund kommune, basert på innhentet skriftlig grunnlagsinformasjon og intervjuene under selve tilsynet.

3.1 Nøkkeltall for barnehage og grunnskole

Eigersund kommune har pr. dato 13 barnehager, - 8 kommunale og 5 private. Totalt 530 barn har plass i barnehagene, herunder 305 i kommunale og 225 i private.

Det er 11 grunnskoler i kommunen. 8 av skolene er kommunale, mens 3 av skolene er friskoler. Av totalt 2065 elever går 1847 i de kommunale skolene, mens 218 elever er fordelt på de 3 friskolene.

3.2 Lovforståelse og omfang av spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning

Kommunen gir uttrykk for en relativt ”stram” forståelse av retten til spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning. Intensjonen er å gi de aller fleste barna/elevene tilpassa hjelp innenfor det ordinære tilbudet, uten enkeltvedtak. Enkeltvedtak defineres som en ”eksklusiv rett for de få”. Dette bekreftes av tallmaterialet som refereres nedenfor, men tallene for våren 2005 viser samtidig en betydelig økning av antall enkeltvedtak på grunnskoleområdet.

I følge innrapporterte tall ligger Eigersund under gjennomsnittet for Rogaland og landet når det gjelder antall barn med enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp/elever med spesialundervisning. Kommunens tall for spesialundervisning skoleåret 2004-2005 er 4.0%, mot et gjennomsnitt for Rogaland fylke på 5.0 % og et landssnitt på 5.7%. Timetallet brukt til spesialundervisning, sett i forhold til totalt timetall i grunnskolen, er likevel litt over gjennomsnittet for både fylket og landet for øvrig.

Både omfanget av spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning har økt noe de siste årene. I følge kommunens egne tall har antall enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp under opplæringspliktig alder i perioden 2003 til 2005 økt fra 19 til 22, mens årstimetallet har økt fra ca. 4580 til ca. 5470 timer. Tilsvarende har antall enkeltvedtak om spesialundervisning i grunnskolen økt fra 79 til 99 i samme periode, mens antall årstimer til spesialundervisning har økt fra ca. 21320 til ca. 24250.

3.3 Rutiner og prosedyrer

Det forvaltningsmessige ansvaret for saker vedr. spesialpedagogisk hjelp under opplæringspliktig alder og spesialundervisning i grunnskolen er delegert til barnehagestyrer/rektor. Kommunensnivået v/levekårsavdelingen håndterer saker vedr. spesialundervisning i friskoler.

Kommunen har kortfatta skriftliggjorte rutiner for prosedyrer/saksgang for forvaltning av saker knyttet til kap. 5 i opplæringslova. Rutinene er noe mer utfyllende for grunnskolen enn for barnehagene. Utover dette foreligger det svært få overordna føringer/retningslinjer på området. Kommunen har tidligere hatt en spesialpedagogisk plan, men denne er ikke oppdatert og i bruk. Barnehagene og skolene har i varierende grad spesiell omtale av tilpassa opplæring/spesialundervisning i sine virksomhetsplaner.

PPT og barnehagene/skolene legger vekt på tett kontakt med de foresatte under hele prosessen fra tilvisning av saker til PPT til evaluering og rapportering med utgangspunkt i IOP. De foresatte trekkes bl.a. med i møter i ansvarsgrupper og ev. ressursteam/utvida ressursteam (jf. 3.4). Det synes å være relativt gode rutiner på arbeid med IOP og rapportering i forhold til barn/elever med enkeltvedtak. Det framkommer videre å være systematikk på overgangs-rutinene mellom barnehage/grunnskole og mellom grunnskole/videregående opplæring. PP-tjenesten i Eigersund har også ansvaret for elevene i videregående opplæring i Dalane.

Kommunen har ikke skriftliggjorte systemer for oppfølging av barnehagene/skolene på dette området. Av kapasitetsmessige grunner er tidligere rutiner med kontakt-/tilsynsbesøk på skolene nedprioritert.

Eigersund har de to siste årene hatt flere klager fra foresatte på enkeltvedtak hjemlet i kap. 5, de fleste på vedtak hjemlet i § 5-7. Samlet klageantall var 7 i 2003 og 12 i 2004. Hovedtyngden av klagene ble videresendt til Fylkesmannen. Klageprosessen avslørte svakheter i den kommunale saksbehandlingen både m.h.t. sakkyndig vurdering og formulering og begrunnelse av enkeltvedtak. Det er satt i verk tiltak for å rette dette opp og unngå en tilsvarende situasjon i 2005.

3.4 Ressursinnsats, organisering og arbeidsformer

I følge innrapporterte KOSTRA-data ligger Eigersund relativt lavt m.h.t. ressursinnsats til grunnskole samlet sett. Driftsutgiftene til grunnskoleundervisning pr. elev ligger under gjennomsnitt for den KOSTRA-gruppe kommunen sammenligner seg med, og utviklingen fra 2003 til 2004 har vært negativ i forhold til gjennomsnittet i Rogaland.

Samlet ressursinnsats til spesialpedagogisk hjelp i barnehage og spesialundervisning i grunnskole viser en økning. På grunnskolens område betyr dette i praksis strammere rammer til ordinær tilpassa opplæring.

For å ivareta de spesialpedagogiske oppgavene i barnehagene har kommunen i overkant av 12 årsverk utover grunnbemanningen (4.2 spesialpedagoger, 3.75 førskolelærere og 4.4 andre tilsatte). Spesialpedagogene er organisatorisk knyttet til PP-tjenesten. Som hovedregel har hver spesialpedagog ansvar for barn med enkeltvedtak i 2 barnehager. PPT's sakkyndige tilrådninger er et viktig grunnlagsdokument for spesialpedagogenes arbeid, bl.a. i forbindelse med utarbeidelse av IOP. Det gis uttrykk for noe usikkerhet om roller, ansvar, oppgaver og forventninger til spesialpedagogene i forbindelse med at man definerer en større del av enkelte barns barnehagetilbud som spesialpedagogisk hjelp, hjemlet i enkeltvedtak etter § 5-7 i opplæringslova.

Barnehagene og grunnskolene har organisert arbeidet med spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning omkring ressursteam og utvida ressursteam, der PPT deltar. I utvida ressursteam deltar også representanter for andre faginstanser.

Kommunen har organisert et eget tilbud til elever med autisme ved Rundevoll skole. Skolen er tilført ekstra ressurser for å ivareta denne elevgruppen.

3.5 PPT's rolle og arbeid

Både fra PPT, barnehagene/skolene og kommunen uttrykkes klare ambisjoner om å bruke PPT mer til systemretta arbeid ute i praksisfeltet. PPT's handlingsplan viser et betydelig faglig systemretta engasjement på flere prioriterte saksområder. Det uttrykkes at man på dette

feltet fortsatt har et stykke vei å gå. PPT har bl.a. i liten grad vært trukket med i arbeidet med Kunnskapsløftet i grunnskolen.

PPT synes å ha en svært sentral rolle i den samlede forvaltning av ansvaret for spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning. PPT kommer med en anbefaling av fordeling av ekstrabemanningen i barnehagene før levekårssjefen tildeler ekstraressurser til spesialpedagogisk hjelp og styrkingstiltak i barnehagene.

Antall henvisninger fra barnehage/grunnskole til PPT har vært økende, med 2004 som toppår med 118 sakkyndige vurderinger. Det meldes om en klar forskyvning av tids- og ressursbruk fra systemrettet arbeid til sakkyndighetsarbeid. Barnehagene synes å ha relativt gode rutiner med tett samarbeid med PPT rundt kartlegging og henvisning av barn. Ventetiden er imidlertid økende og angis nå til inntil 3-4 måneder. Dette skaper noe problemer i forhold til å avklare tiltak så tidlig som ønskelig.

I grunnskolen er antall vurderinger som ender opp med negativ tilråding (eleven har ikke rett til spesialundervisning) høyt. I 2004 konkluderte PPT i 35 av 93 saker med negativ tilråding, mens tilsvarende tall for 2005 foreløpig er 40 av 78.

3.6 Kompetanse

PPT synes å ha relativt høy kompetanse med god faglig spredning, til sammen 11 fagstillinger. I følge innrapporterte tall er det i grunnskolene i kommunen nesten 50 lærere med tilleggsutdanning i spesialpedagogikk.

Barnehagene er sårbare m.h.t. spesialpedagogisk kompetanse. Man har hatt problemer med å skaffe denne type kompetanse når behovene er større enn hva spesialpedagogene i PPT kan dekke opp. Resultatet blir mer bruk av assistenter, som i noen tilfeller nok også får oppgaver som krever formell pedagogisk kompetanse.

Kommunen har relativt svak barnehagefaglig kompetanse på kommunenivå. Systematisk opplæring av barnehagestyrere og rektorer for å ivareta et delegert forvaltningsansvar for saker med hjemmel i kap. 5 i opplæringslova synes ikke å ha vært gitt.

4. FYLKESMANNENS VURDERINGER OG MERKNADER

Eigersund kommune er opptatt av at retten til spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning etter enkeltvedtak hjemlet i henholdsvis §5-7 eller § 5-1 i opplæringslova kun skal gjelde relativt få barn/elever med store og omfattende behov for hjelp og støtte. Det store flertallet barn/elever skal få sitt pedagogiske tilbud tilrettelagt og tilpasset individuelle forutsetninger og behov innenfor de samlede ressursrammene barnehagene og skolene disponerer.

Etter Fylkesmannens vurdering er kommunens forståelse og praksis i utgangspunktet i samsvar med klart uttalte nasjonale mål for barnehage og skole. Ambisjonene er imidlertid krevende og forutsetter at en rekke ressurs- og kompetansemessige og strukturelle forhold er lagt til rette. Tilsynet med Eigersund kommune har vist at kommunen har fokus på utfordringene innenfor feltet, men at man fortsatt har en rekke forhold å jobbe videre med.

Med bakgrunn i tilsynet har Fylkesmannen følgende merknader i forhold til konkrete utfordringer for kommunen når det gjelder spesialpedagogisk hjelp i barnehagene og tilpassa opplæring/spesialundervisning i grunnskolen:

1. Kommunen bør foreta en gjennomgang av overordna strategi og ”policy” innenfor det spesialpedagogiske området, gjerne gjennom en strategisk plan. Det er behov for klare og relativt utfyllende rutiner og prosedyrer for forvaltningsarbeidet, herunder fordeling av ansvar og myndighet mellom forskjellige kommunale instanser og nivåer. PPT må ikke bli tillagt roller/oppgaver som kan så tvil om den faglige uavhengigheten som sakkyndig instans. Det er videre viktig å unngå at det utvikles lokale forskjeller mellom barnehager og skoler når det gjelder lovforståelse og forvaltningspraksis.
2. Med hjemmel i opplæringslovens § 13-10 må kommunen arbeide videre med sine egne prosedyrer og systemer for å vurdere, følge opp og kvalitetssikre arbeidet på området. Kommunen skal sørge for at barnehagestyrere og rektorer har den nødvendige forvaltningsmessige kompetanse til å fatte enkeltvedtak, og at PPT’s sakkyndige vurderinger er i samsvar med kravene i § 5-3 i opplæringslova. Det er spesielt behov for forbedringer når det gjelder individuelle begrunnelser for enkeltvedtak som avviker fra sakkyndig tilrådning.
3. I saker vedr. spesialpedagogisk hjelp under opplæringspliktig alder synes det fortsatt å være behov for en tydeligere forståelse i forhold til hvilke deler av barnehagetilbudet som skal hjemles i opplæringslovens § 5-7, og hva som skal anses å være del av en ordinær og individuelt forankra tilrettelegging av barnehagetilbudet.
4. KOSTRA-tall viser at kommunen har økt ressursinnsatsen til grunnskoleelever med enkeltvedtak, dvs. de elevene som har de tyngste behovene for hjelp og støtte. En økning av ressursene til spesialundervisning uten tilsvarende økning av samlet ressursinnsats i grunnskolen betyr i praksis en svekkelse av rammene for den tilpassa opplæringa. På denne bakgrunn bør kommunen foreta en samlet gjennomgang av hvordan man organisatorisk, pedagogisk og ressursmessig makter å etterleve ambisjonene om å gi individuelt tilpassa opplæring til alle, med spesielt fokus på elever som har klare behov for ekstra hjelp, men som ikke får tilkjent en rett etter enkeltvedtak.
5. Med bakgrunn i utvikling og erfaringstall på grunnskoleområdet bør det foretas en gjennomgang av praksis m.h.t. henvisning til PPT og sakkyndighetsarbeid. Siktemålet bør være å vurdere om og ev. hvordan flere saker som ikke ender opp med enkeltvedtak om spesialundervisning, kan tas hånd om på forsvarlig måte på skolenivå uten å påføre PPT unødvendig omfattende og tidkrevende arbeid med sakkyndig vurdering.
6. I organiseringen av spesialpedagogisk hjelp i barnehagene, hjemlet i § 5-7, bør det sikres at det spesialpedagogiske arbeidet i størst mulig grad blir integrert som en del av barnehagenes totale pedagogiske virksomhet. Dette forutsetter tett samhandling mellom spesialpedagogene som kommer inn og har ansvar for bestemte barn i et visst antall timer og det øvrige personalet. Styrers overordna pedagogiske ansvar, også for denne delen av virksomheten, må slås fast.

7. Med bakgrunn i sårbarheten m.h.t. spesialpedagogisk kompetanse i barnehagene bør det legges en strategi for å styrke denne kompetansen. Assistentene skal sikres faglig veiledning av personale med formell pedagogisk utdanning. Tilpassa opplæring bør være en ledetråd i arbeidet med Kunnskapsløftet i grunnskolen. PPT bør involveres direkte og brukes som ressurs i deler av kompetanseutviklingsarbeidet.
8. I all skriftlig informasjon til foresatte om vedtak i forbindelse med saker om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning skal det eksplisitt gis informasjon om klagerett. Kommunen plikter å se til at også tilbakemeldinger om at barn/elever ikke tilkjennes rett til slik hjelp formelt utformes som enkeltvedtak med informasjon om retten til å påklage vedtaket.

5. OPPFØLGING OG FRIST FOR KOMMUNEN

Fylkesmannen gir Eigersund kommune frist innen utgangen av oktober 2005 til å gi en kortfattet tilbakemelding som viser hvordan kommunen vil følge opp de enkelte merknadene.

Fylkesmannen i Rogaland, 16. august 2005

Svein Helgesen
utdanningsdirektør