



Sola kommune
Pb 133
4097 SOLA

RAPPORT FRA TILSYN I SOLA KOMMUNE 23.11.2004

1. INNLEDNING

Denne rapporten er utarbeidet etter tilsyn med fokus på spesialundervisning og tilpassa opplæring i Sola kommune. Tilsynet inngår som del av Fylkesmannens tilsynsvirksomhet med hjemmel i Opplæringslovens § 14-1 og delegert myndighet fra Utdannings- og forskningsdepartementet, jf. rundskriv F-37/02. Tilsynet var avtalt og varslet på forhånd og hadde som utgangspunkt opplæringslovens §§ 1-2, 3-1 og kapittel 5, samt tilhørende forskrifter. Formålet med tilsynet var å gi fylkesmannen innsikt i og grunnlag for å vurdere hvordan lov og forskrift praktiseres på nevnte områder.

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

- rutiner og prosedyrer i forbindelse med sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, individuelle opplæringsplaner og rapportering.
- ressursinnsats, organisering og arbeidsformer knyttet til barn/elever med særskilte behov.
- tilgjengelig kompetanse og bruken av denne.
- PPT sin rolle.
- kontakt og samarbeid mellom barnehage/skole og barnas/elevens foresatte.

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

Sola kommune:	Irene Ravndal, kommunalsjef oppvekst Liv H. Sannung, fagsjef skole Randi T. Vatnamot, spesialkonsulent Sigrun Haaland, HTV Utdanningsforbundet
PPT:	Tore Gunnar Sandve, leder
Grannes skole:	Helge Røysland, rektor Anne Liv Myklatun, kontaktlærer Ressurssenteret
Storevarden skole:	Tor Egil Gryte, rektor Dordi Askildsen, kontaktlærer
Grannes barnehage:	Siv Len Strandskog, barnehagestyrer
Fylkesmannen i Rogaland:	Svein Helgesen, utdanningsdirektør Audun Gjerde, seniorrådgiver Marta Vignes Steine, rådgiver

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. Der eleven ikke kan følge hovedelementene i gjeldende læreplan, og opplæringen må legges til rette gjennom individuell opplæringsplan (IOP), foreligger det rett til spesialundervisning.
- 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.
- For elever i grunnskolen presiserer lova at den sakkyndige vurderingen skal utrede og ta stilling til elevens utbytte av ordinær opplæring, ev. lærevansker, realistiske opplæringsmål og hvordan eleven kan få et forsvarlig opplæringstilbud. 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 ut til virksomhetsnivå gjennom eget delegasjonsreglement. PPT's sakkyndige vurdering er kun rådgivende for kommunen. Der det foreligger avvik mellom tilråding 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 utelukkende på grunn av økonomiske forhold. 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 halvårlige oversikter over tilbudet som gis, herunder vurdering av førskolebarnets/ elevens utvikling.

3. VIKTIGE FAKTA OG OBSERVASJONER

3.1 Fakta kommunenivå:

Skoleåret 2004/2005 er det 3279 elever i Sola kommune. For 56 av disse er det fattet enkeltvedtak etter opplæringslovens § 5-1, 1.ledd. Dette utgjør 1,7 % av elevene.

I tillegg til de 11 ordinære grunnskolene er det i Sola kommune opprettet tre alternative opplæringstiltak:

- Ressurscenteret: (tidligere Grannes ATO)
 - Antall elever: 14 elever fra alle trinn i grunnskolen
 - Elevgruppe: Omfattende lærevansker/ hjelpebehov, psykisk utviklingshemming.
- Læringscenteret: (samlokalisert med Sande skole)
 - Antall elever: 5 elever i aldersgruppen 4.- 7. klasse.
 - Elevgruppe: Store sosio-/emosjonelle vansker/atferdsvansker.
- Skiljaberget paviljong:
 - Antall elever: 5 elever heltid, 1 elev deltid 8.-10. klasse
 - Elevgruppe: Store sosio-/emosjonelle vansker/atferdsvansker.

Elevtallene gjelder for inneværende skoleår. Enkeltvedtak om inntak til disse sentra avgjøres sentralt på kommunenivå.

Kommunen har for skoleåret 2004/05 hatt 3 klager på enkeltvedtak om spesialundervisning på grunnskoleområdet og en klagesak innenfor voksenopplæring. Alle disse ble sendt til fylkesmannen for behandling.

I Sola kommune er det 14 kommunale og 13 private barnehager med henholdsvis ca 600 og 540 barn. I barnehagene er det fattet enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 i opplæringsloven for 21 barn. Ett av barna får hjelpen i hjemmet. De kommunale barnehagene har relativt sett en betydelig større andel barn med spesialpedagogiske hjelpebehov enn de private. I barnehagene har man hatt svært få foreldreklager, kun en klagesak i løpet av siste fem årene.

Kommunen har høsten 2004 hatt en gjennomgang av rutiner og prosedyrer vedrørende tilpassa opplæring og spesialundervisning. Det er utarbeidet nye skjema til bruk i søknadsprosessene for kommende skoleår. Kommunens og skolenes rutiner og prosedyrer innenfor området er samlet og redegjort for i R-skriv nr 8-2004, "Tilleggsressurser til elever med særskilte opplæringsbehov".

Ny modell for ressurstildeling til skolene gjennomføres f.o.m. skoleåret 2004-05. Skolene får en T-timegrunnressurs som fordeles etter elevtall. I tillegg fordeles en justeringspott etter hvor de mest ressurskrevende elevene får sitt skoletilbud; dette etter dokumentert behov og tilråding fra PPT. Grunnressurs pluss justeringstimer skal brukes til enkeltvedtak og tilpasset opplæring.

Skiljaberget og Læringscenteret har egne budsjett. Ressurscenteret har også en fast ressursramme. Elevinntaket kan reduseres ved midlertidig vekst i tallet på særdeles ressurskrevende elever. Dette gjelder alle de tre alternative opplæringstiltakene.

Kommunen har utviklet egne prosedyrer for elever som ikke gis spesialundervisning, men som har relativt store behov for spesiell tilrettelegging av opplæringen. Foresatte til disse elevene får et eget skriv, ”Informasjon om behov for tilpassa opplæring”. I skrivet informerer kommunen om at det for deres elever ikke er fattet enkeltvedtak om spesialundervisning, men at elevens behov for tilpassa opplæring vil bli fulgt opp innenfor rammene av skolens tildelte ressurser til tilpassa opplæring og gjennom en spesielt tilrettelagt ”Mål og tiltaksplan. Skoleåret 2004/05 gjelder dette samlet sett for 238 av elevene (7,2%) i grunnskolene i Sola.

Skolene i Sola har relativt stor stabilitet i lærerpersonalet. 15-20% av personalet har spesialpedagogisk kompetanse. Skolene er delegert stor handlefrihet og disponerer ressurser og kompetanse etter egne vurderinger og behov. Enkeltvedtak om spesialundervisning fattes av rektor på den enkelte skolen.

Alle skolene i kommunen deltar i Olweusprogrammet mot mobbing. Lese- og skriveopplæring er prioritert satsingsområde gjennom eget prosjekt i samarbeid med Senter for leseforskning.

Enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp med hjemmel i § 5-7 i opplæringslova fattes på administrativt nivå sentralt i kommunen. PPT er involvert i rådgivningen i forhold til personalet i barnehagene og foreldrene. Dialog med foreldrene vektlegges sterkt. Veiledning fra eksterne fagmiljø trekkes inn ved behov.

3.2 Fakta skolenivå:

- Grannes skole er en 1-7 skole med 195 elever. Det er skoleåret 2004/05 fattet enkeltvedtak etter §5-1 for 2 elever i de ordinære klassene. 7 elever har tilrettelagt opplegg med egen ”Mål og tiltaksplan”. Ressurssenteret med 14 elever fra 1.-10. trinn er, som tidligere nevnt, knyttet til skolen.
- Storevarden skole er en 1-7 skole med 310 elever. 2 elever har enkeltvedtak etter § 5-1 inneværende skoleår. 25 elever har tilrettelagt opplegg med egen ”Mål og tiltaksplan”.

3.3 Fakta barnehagenivå

- Grannes barnehage har barnehageåret 2004/05 totalt 51 barn fordelt på 3 avdelinger. Ingen av barna har enkeltvedtak etter §5-7 i opplæringslova.
- Blå avdeling ved Røyneberg barnehage er en spesialavdeling for sterkt funksjonshemmede barn. I 2004/05 får 3 barn sitt barnehagetilbud ved avdelingen. For alle barna er hele opplegget definert som spesialpedagogisk hjelp hjemlet i §5-7 i opplæringslova.

3.4 Noen oppsummerende observasjoner

På bakgrunn av gjennomgang av skriftlig dokumentasjon og samtalene/intervjuene under tilsynet har fylkesmannen gjort følgende observasjoner:

- Sola kommune har gjennom systematisk arbeid over flere år vært opptatt av å utvikle rutiner og prosedyrer som kan bidra til å realisere nasjonale politiske mål om å redusere omfanget av spesialundervisning og satse mer systematisk og målretta på tilpassa opplæring. Arbeidet har resultert i at andelen av elever som får deler av opplæringa si definert som spesialundervisning med hjemmel i § 5-1 i opplæringslova, ligger langt lavere enn gjennomsnittet både i landet og i Rogaland forøvrig.

- Innsendte klager og fylkesmannens klagebehandling med bakgrunn i enkeltvedtak fattet i Sola kommune de siste par årene har avslørt uklarheter og svakheter ved saksbehandlingen, både når det gjelder sakkyndige tilrådninger fra PPT og skolenes enkeltvedtak. En hovedårsak har vært at både tilrådninger og enkeltvedtak har hatt hovedfokus på den kommunale ressursfordelingsmodellen, spesielt den sentrale ressurspotten avsatt til spesialundervisning, i stedet for på elevens samlede behov for hjelp og støtte.
- Skolene som var involvert i tilsynet har, som de øvrige skolene i kommunen, meget få elever med enkeltvedtak om spesialundervisning. De framstår med klart uttrykte ambisjoner om at hovedtyngden av elever skal få sin opplæring innenfor rammen av tilpassa opplæring. Rektorene opplever at dette gir optimal fleksibilitet i forhold til disponering av ressurser, organisering av opplæringa og iverksettelse av tiltak. Skolene melder at de tilstreber tett kontakt og samarbeid med de foresatte. Samtidig formidles en klar bekymring for ressursutviklingen, spesielt i forhold til muligheten for å oppfylle målene om tilpassa opplæring. Det framkommer at skolene opplever grenseoppgangen mellom spesialundervisning og tilpassa opplæring som vanskelig, jfr. egen ordning med spesiell tilrettelegging av deler av den tilpassa opplæringa gjennom bruk av egen "Mål og tiltaksplan".
- Skolenes handlingsplaner viser at sider ved det spesialpedagogiske området er gjenstand for evaluering og formulerte utviklingstiltak. Skolene synes å ha gjennomgående god formal- og realkompetanse innenfor det spesialpedagogiske feltet. Det er etablert spesialpedagogiske team ved skolene, men det registreres interne variasjoner mellom skolene m.h.t. hvordan teamene fungerer. Kvaliteten på individuelle opplæringsplaner (IOP) og halvårsrapporter synes gjennomgående bra, selv om det framkommer variasjon i innhold og kvalitet både innad på skolene og mellom skolene.
- Fra barnehage- og skolenivået meldes, bl.a. gjennom egen brukerundersøkelse våren 2004, at de i hovedsak får god hjelp fra PP-tjenesten. Tjenesten oppleves som en viktig kompetanseressurs for skolene, og svarene i undersøkelsen gir positive verdier på kriterier som kommunikasjon og tilgjengelighet. PP-tjenesten melder om god dialog med kommunens sentrale administrasjon og skolene/ barnehagene, samtidig som de tilsatte opplever å ha sin faglige integritet i behold. Omfanget av sakkyndighetsarbeid meldes som stort, og det uttrykkes frustrasjon over medgått tid til å utrede mange elever med svært moderate hjelpebehov.
- Ledelsen ved Grannes skole opplever Ressurssenteret som positiv for hele skolen, både kompetanse- og holdningsmessig. Omleggingen til ny tildelingsmodell etter fast ressursramme har imidlertid vært en utfordring. Foreldre har engasjert seg i saken og har stilt spørsmålstegn ved PPT's tilråding og kommunens forvaltningspraksis/saksbehandling på dette området.
- Barnehagenes spesialpedagogiske rutiner og arbeid er presentert i et eget informasjonshefte som bl.a. inneholder skjema, årshjul og tidsfrister. Vi registrerer at PPT i sine tilrådninger har skoleårets 38 uker som utgangspunkt, mens enkeltvedtakene forholder seg til barnehageårets 47 uker. Kvaliteten på individuelle utviklingsplaner og halvårsrapporter framstår som gjennomgående god.

4. FYLKESMANNENS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Fylkesmannen har inntrykk av at Sola kommune har relativt gode systemer og rutiner for å kvalitetssikre forvaltningen når det gjelder barn under skolepliktig alder med særlige behov for spesialpedagogisk hjelp, med hjemmel i § 5-7 i opplæringslova.

På grunnskoleområdet har Sola i flere år har hatt fokus på de utfordringer som ligger i spenningsfeltet mellom ordinær tilpassa opplæring og tilpassa opplæring i form av spesialundervisning. Man har en klar intensjon om å redusere spesialundervisninga og styrke den ordinære tilpassa opplæringa. Kommunen kan bl.a. vise til spesiell satsing rettet mot atferdsvansker og lese- og skrivevansker. PP-tjenesten er opptatt av å vri mer av sin virksomhet over fra individ- til systemretta arbeid. Fylkesmannen ser positivt på dette.

Når det gjelder skolene har tilsynet vist at man har betydelige utfordringer når det gjelder forvaltningen. Kommunen er imidlertid i ferd med å gjennomgå og revidere deler av sine rutiner og prosedyrer innenfor området. Siden kommunen ligger mye lavere enn de aller fleste andre kommuner når det gjelder andel elever som får spesialundervisning, ville det ha vært naturlig at satsningen på ordinær tilpassa opplæring var desto større og mer systematisk enn hva tilfellet er i andre kommuner. Fylkesmannen har ikke gjennom tilsynet sett at dette er synliggjort i særlig stor grad.

Hovedutfordringene synes spesielt å være knyttet til følgende forhold:

- Det er framkommet betydelige mangler når det gjelder klarhet og tydelige signaler til de foresatte i sakkyndige vurderinger fra PPT og enkeltvedtak fattet ved den enkelte skole. Forvaltningspraksis når det gjelder inntak til Ressurscenteret har vært uklar. I følge saksdokumentene er ikke skoleeiers opplysningsplikt og elevenes klagerett ivare tatt i samsvar med forutsetningene i opplæringslova. Fylkesmannen har videre registrert flere eksempler på at det er gjort vedtak kun med utgangspunkt i tilgang på eksterne ressurser, ikke med basis i en samlet vurdering av hvilke behov eleven har og hvilke tiltak som bør settes inn. Dette betyr i praksis at enkeltsaker ikke blir tilstrekkelig opplyst, og at de foresatte ikke får så klar og god informasjon om hva slags tilbud elevene egentlig vil få som loven forutsetter. Under tilsynet er det imidlertid synliggjort at rutinene er under omlegging og at disse svakhetene vil bli rettet opp for neste skoleår.
- I tillegg til de 1,7% av elevene i grunnskolen i Sola som får spesialundervisning, får mellom 7 og 8 % av elevene skoleåret 2004/05 deler av opplæringa tilrettelagt gjennom egen "Mål og tiltaksplan". Det er i utgangspunktet positivt at skolene på ulike måter forsøker å systematisere og kvalitetssikre den tilpassa opplæringa. Fylkesmannens gjennomgang av en del slike planer viser imidlertid at flere av elevene dette gjelder, synes å ha betydelige avvik fra gjeldende læreplan. Det kan derfor synes som om det i kommunen finnes en del elever med "Mål og tiltaksplan" som egentlig etter loven har rett til spesialundervisning hjemlet i § 5-1 Disse elevene fratras i så fall en spesiell rettssikkerhet som de etter loven har krav på.

I følge opplæringslovens § 13-10 har kommunen som skoleeier ansvar for *"at krava i opplæringslova og forskriftene blir oppfylte, under dette å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest."* Lovteksten presiserer i et nytt tillegg at kommunen *"skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte."* Skolenes praksis i forhold til lovens bestemmelser på tilsynsområdet er derfor primært en utfordring for Sola kommune som skoleeier.

På bakgrunn av tilsynet pålegges Sola kommune å følge opp fylkesmannens vurderinger i denne rapporten. Oppfølging i forhold til grunnskolen skal ha prioritet. Disse forhold skal følges spesielt opp:

- Vurderingsgrunnlaget for rett til spesialundervisning gjennomgås, i lys av lovens bestemmelser i § 5-1. Der eleven ikke kan følge læreplanens hovedelementer, men må ha IOP, foreligger det rett til spesialundervisning. En hovedsak i denne gjennomgangen skal være å vurdere situasjon og behov for elever med ”Mål og tiltaksplan” i forhold til retten til spesialundervisning.
- Rutiner og innhold i sakkyndige tilrådninger og enkeltvedtak om spesialundervisning kvalitetssikres. Det skal sørges for at enkeltvedtakene er så tydelige at de foresatte ikke trenger å være i tvil om tilbudets omfang, innhold og organisering. Et hvert enkeltvedtak skal bygge på en sakkyndig tilrådning som tar utgangspunkt i elevens totale opplæringsbehov og opplyse saken på en måte som gir vedtaksinstansen et tilstrekkelig grunnlag for å trekke sin konklusjon.

Fylkesmannen forutsetter at oppfølgingen av rapporten, med nødvendige justeringer av praksis, gjennomføres og får følger for forvaltningen av saker innenfor dette området skoleåret 2005/06. Fylkesmannen ber om skriftlig tilbakemelding om hvilke tiltak/endringer som blir satt i verk, og hvilke praktiske konsekvenser dette får for arbeidet i grunnskolen og PP-tjenesten i kommunen.

Fylkesmannen vil avslutningsvis takke Sola kommune, Grannes skole, Storevarden skole og Grannes barnehage for konstruktive samtaler og god tilrettelegging for det gjennomførte tilsynet.

Med hilsen

Svein Helgesen
utdanningsdirektør

Marta Vignes Steine
rådgiver

Saksbehandler: Marta Vignes Steine
Saksbehandlers telefon: 51 56 87 27
E-post: marta.vignes.steine@fmro.no