



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

Endelig tilsynsrapport 2014

Rogaland fylkeskommune

Spesialundervisning – opplæringsloven kap. 5
Kompetansekrav – opplæringsloven §§ 10-1 og 10-11
Ansvarsomfang – opplæringsloven § 13-10, andre ledd
Inntak – forskrift til opplæringsloven kap. 6

Innhold

1. Om tilsynet	3
1.1 Tema	3
2. Gjennomføring av tilsynet	3
2.1 Metoden som er brukt i tilsynet.....	3
2.2 Tidsplan i tilsynet.....	3
3. Hva er kontrollert i tilsynet?	4
3.1 Inntak.....	4
3.2 Spesialundervisning.....	6
3.2.1 Sakkyndig vurdering	6
3.2.2 Rett til spesialundervisning	10
3.2.3 Nærmere om saksbehandlingen i forbindelse med vedtak om spesialundervisning	12
3.2.4 Unntak fra reglene om innholdet i opplæringen.....	14
3.2.5 Pedagogisk-psykologisk tjeneste	15
3.3 Kompetansekrav	16
3.4 Forsvarlig system.....	16
4. Pålegg om retting	18
Pålegg 1 Inntak – forskrift til opplæringsloven kapittel 6.....	18
Pålegg 2 Sakkyndige vurderinger – § 5-3.....	19
Pålegg 3 Enkeltvedtak – § 5-1.....	19
Pålegg 4 Samarbeid med foresatte/elev – § 5-4	19
Pålegg 5 Individuelle opplæringsplaner og årsrapport – § 5-5	19
Pålegg 6 Pedagogisk-psykologisk tjeneste – § 5-6.....	19
Pålegg 7 Forsvarlig system – § 13-10 andre ledd	20

1. Om tilsynet

Rapporten er utarbeidet etter tilsyn med Rogaland fylkeskommune. Godalen videregående skole, Karmsund videregående skole og Time videregående skole har deltatt i tilsynet. Rapporten gir ingen fullstendig tilstandsvurdering av fylkeskommunen som skolestyresmakt, men er avgrenset til temaene for tilsynet.

1.1 Tema

Tilsynet har kontrollert om enkeltelever med rett til spesialundervisning får et opplæringstilbud som oppfyller retten, og om inntak av elever med rett til spesialundervisning er i samsvar med kravene i opplæringsloven, forskrift til loven og forvaltningsloven. Fylkesmannen har i tilsynet hatt fokus på elever som får sin opplæring i gruppene som benevnes Hverdagslivstrening, Arbeidstrening og Utvidet praksis. Som en del av tilsynet har Fylkesmannen også kontrollert om skoleeier har etablert og implementert et forsvarlig system for å sikre at elevene får oppfylt sine rettigheter, jf. opplæringsloven § 13-10, andre ledd. Opplæringsloven §§ 10-1 og 10-11 om kompetansekrav for undervisningspersonell og bruk av personell som ikke er ansatt i undervisningsstilling, var også en del av tilsynet.

2. Gjennomføring av tilsynet

2.1 Metoden som er brukt i tilsynet

I tilsynet er det innhentet skriftlig dokumentasjon og gjennomført intervju som grunnlag for å vurdere om Rogaland fylkeskommune oppfyller lovkravene knyttet til opplæringen for elevene i gruppene Hverdagslivstrening, Arbeidstrening og Utvidet praksis. Time og Karmsund videregående skoler tilbyr opplæring for elever i alle de tre gruppene, mens ved Godalen videregående skole er det bare tilbud om Utvidet praksis. Tilsynet innebærer at dokumentasjon og intervju er gjennomgått og vurdert i forhold til kravene i opplæringsloven og forvaltningsloven.

Oversikt over dokumentasjon og de som ble intervjuet er lagt ved rapporten. Det er også de rettslige kravene. I selve rapporten er noen av de rettslige kravene tatt med for å belyse de funnene som er gjort.

2.2 Tidsplan i tilsynet

Tilsynsaktivitet	Tidspunkt
Melding om tilsynet	29.9.13
Frist for innsendelse av dokumentasjon	15.11.13
Åpningsmøte Karmsund vgs	16.1.14
Intervju Karmsund vgs	17.1.14
Åpningsmøte og intervju Godalen vgs	21.1.14
Åpningsmøte og intervju Time vgs	29.1.14
Intervju fylkesadministrasjonen og PPT	11.2.14
Intervju Time vgs v/Vibemyr skoleverksted	12.2.14
Foreløpig tilsynsrapport	25.4.14
Frist for tilbakemelding fra fylkeskommunen	21.5.14
Endelig tilsynsrapport	6.6.14

3. Hva er kontrollert i tilsynet?

3.1 Inntak

§ 3-1 i opplæringsloven gir alle søkere med rett til videregående opplæring rett til inntak på ett av de tolv utdanningsprogrammene i tilbudsstrukturen i Kunnskapsløftet. Denne retten gjelder også alle søkere med rett til spesialundervisning etter kapittel 5 i opplæringsloven. Søkerne har rett til inntak til ett av tre alternative utdanningsprogram som de har søkt på.

Inntak til videregående opplæring er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Når fylkeskommunen tar inn søkere med rett til spesialundervisning, skal det fattes to vedtak: ett om rett til spesialundervisning og ett om inntak til et utdanningsprogram.

Det er i enkeltvedtaket om spesialundervisning at organiseringen av opplæringen blir bestemt, for eksempel at eleven kan gå i egne smågrupper utenfor ordinære klasser. I brev av 7.5.2012 har Kunnskapsdepartementet presisert at fylkeskommunen kan inkludere den delen av spesialundervisningsvedtaket som handler om organisering i vedtaket om inntak for å kunne plassere eleven i en særskilt gruppe. Departementet har likevel understreket at praksisen med at elever med behov for spesialundervisning kan søke på og tas direkte inn på egne grupper, ikke er i tråd med gjeldende regelverk. Dette er begrunnet med at elever ikke kan organiseres i egne grupper etter faglig nivå uten et vedtak om spesialundervisning.

Elevene skal få opplæring etter gjeldende læreplaner for utdanningsprogrammet og gjeldende fag- og timefordeling. Avvik fra dette må skje etter en sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning. Elever som viser interesse for særskilt tilrettelagte tilbud, kan kun tas inn på dette dersom de ifølge den sakkyndige vurderingen har behov for en slik organisering og et slikt tilbud. Det er viktig at særskilt tilrettelagte tilbud tilpasses elevene. Dette skal synliggjøres i enkeltvedtaket om spesialundervisning, der de nødvendige avvik fra kompetansemål, fag- og timefordeling og ev. behov for ekstra ressurser og hjelpemidler fremkommer. Selv om de tilrettelagte tilbudene ikke kan gjøres søkbare, mener departementet at fylkeskommunen kan informere elever og foresatte om tilbudet. Likevel understreker departementet at elevene har rett til inntak på ett av tre utdanningsprogram, og at denne retten ikke er avgrenset ved at fylkeskommunen tilbyr tilrettelagte tilbud på enkelte utdanningsprogram. Dersom en elev søker på et utdanningsprogram der det ikke blir tilbudt et slikt særskilt tilrettelagt tilbud, skal eleven bli tatt inn på dette programmet med nødvendig tilrettelegging. Departementet forutsetter at eleven og de foresatte blir informert om dette.

Dokumentasjon og vurdering

Fylkesmannen har valgt å kontrollere foreliggende inntaksvedtak for elevene i tilsynet selv om inntaksforskriften som trådte i kraft 1.9.2013 vil føre til noen endringer for denne elevgruppen.

Som nevnt ovenfor fremgår det i brev fra Kunnskapsdepartementet, datert 7.5.2012, at det ikke er anledning for elevene å søke seg direkte inn på egne grupper. Elevene skal søke på ett av de tolv utdanningsprogrammene. Vedtak om spesialundervisning skal være grunnlaget for å ta elever inn i en særskilt tilrettelagt gruppe.

Inntaksvedtak som er fremlagt i tilsynet synliggjør at elever er tatt inn i egne grupper, eksempelvis "STUSPIHT1 ST Spes. u. liten gr. H, 1. år". Vedtaket viser til elevens søknad. I skjemaet "Særskilt grunnlag – søknad om inntak til videregående opplæring", som er vedlagt som dokumentasjon, kan eleven i feltet "Særskilt grunnlag" krysse av for ulike alternativer. Eksempelvis er det i søknad fra

elev for 1. skoleår, datert 17.1.12, krysset av for ”Spesialundervisning i liten gruppe H (Hverdagslivstrening)”. Dette dokumenterer at elever søker seg inn til de ulike gruppene når de søker opptak til Vg1. I intervju fremholdes det at eleven ikke søker seg direkte inn til disse gruppene i Vg1.

I ”INFORMASJONSSKRIV” datert 13.12.13 informeres det om søking til videregående opplæring for skoleåret 2014/2015. Her går det frem at elever som skal ha spesialundervisning i liten gruppe (Hverdagslivstrening eller Arbeidstrening), ”skal søke Vg1 studiespesialisering (STUSP1---) ved den skolen eleven ønsker plass”. Etter Fylkesmannens vurdering betyr dette at elever reelt sett ikke gis mulighet for å søke på andre utdanningsprogram. Dette er ikke i samsvar med opplæringsloven, som gir alle elever mulighet til å velge blant utdanningsprogrammene i tilbudsstrukturen i Kunnskapsløftet, og rett til inntak på ett av tre valgte utdanningsprogram, jf. forskriften § 6-14.

I tilbakemeldingen på foreløpig tilsynsrapport fremholder Fylkesrådmannen følgende: *Alle «nye» søkere til tilrettelagte tilbud, dvs elever fra grunnskolen, søker seg inn til grunnkodene når de registrerer søknaden sin på Vigo web. Men i tillegg sender de inn et vedleggsskjema som beskriver hvilke tilrettelagte tilbud de ønsker. Etter at PPT har behandlet søknadene legges koden for tilrettelagt opplæring på den enkelte elev, som betyr at eleven ved inntak får tilbud om spesialundervisning i liten gruppe A eller H eller i egen gruppe UP, som det fremkommer i vedleggsskjemaet. Vedleggsskjema er ikke en del av Vigo.*

Ved gjennomgang av informasjon tilgjengelig på fylkeskommunens nettside og nettstedet www.31skoler.no viser det seg at ingen av skolene i tilsynet tilbyr det ordinære utdanningsprogrammet studiespesialisering. Ved Godalen videregående skole tilbys utdanningsprogrammene medier og kommunikasjon og helse og oppvekstfag bare for egen gruppe (Utvidet praksis). Fylkesmannen har i etterkant av sluttmøtet innhentet dokumentasjon som beskriver prosessen ved innsøking for elever som søkes til gruppene Hverdagslivstrening og Arbeidstrening. Når søker er innlogget i Vigo velges aktuelle skoler som har programområdene Hverdagslivstrening eller Arbeidstrening. Utdanningsprogrammet studiespesialisering er valgbart også på disse skolene selv om de ikke har det ordinære utdanningsprogrammet. Det opplyses at link til vedleggsskjema er å finne når søker er pålogget i Vigo, og at skjema blir utfylt og oversendt fylkeskommunen elektronisk. Det skjer en automatisk tilbakeføring til Vigo hvor andre opplysninger fylles ut.

Slik prosessen er beskrevet mener Fylkesmannen at elevene søker seg direkte inn til gruppene, og etter Fylkesmannens vurdering er opplysninger gitt i vedleggsskjema å oppfatte som en del av søknaden ved inntak.

I vedtak om inntak vises det videre til sakkyndig vurdering fra ”PP-tjenesten for videregående opplæring”. Det vises ikke til vedtak om spesialundervisning som en forutsetning for at elever kan tas inn til egne grupper, jf. brevet fra Kunnskapsdepartementet. Enkeltvedtaket om spesialundervisning er lagt ved som vedlegg til inntaksvedtaket, og Fylkesmannen forstår det dermed slik at vedtaket om spesialundervisning er fattet etter inntaksvedtaket, og ikke omvendt. Enkeltvedtaket er ikke datert.

Brev av 7.5.12 gjelder fremdeles og Fylkesmannen opprettholder sin vurdering av at inntak av elever som blir tatt inn i gruppene Hverdagslivstrening og Arbeidstrening ikke er i tråd med gjeldende regelverk.

Konklusjon

Rogaland fylkeskommune sikrer ikke at elever med omfattende spesialundervisningsbehov ved inntak ivaretas slik regelverket krever. Disse elevene søker direkte til egne grupper når de søker om

inntak til Vg1. Elevene som søker seg inn til Hverdagslivstrening eller Arbeidstrening, har heller ikke mulighet for å søke seg inn til andre utdanningsprogram enn studiespesialiserende.

3.2 Spesialundervisning

Rettslige krav er å finne i:

- Opplæringsloven kapittel 5
 - § 5-1 Rett til spesialundervisning
 - § 5-3 Sakkunnig vurdering
 - § 5-4 Nærmere om saksbehandlingen i samband med vedtak om spesialundervisning
 - § 5-5 Unntak frå reglane om innhaldet i opplæringa og om kompetansekrav
 - § 5-6 Pedagogisk psykologisk teneste

- Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning
Utdanningsdirektoratet 2009

3.2.1 Sakkyndig vurdering

Retten til spesialundervisning er den mest sentrale regelen om rettigheter i opplæringsloven. Elever som ikke har eller som ikke kan få utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning, jf. § 5-1. Dette må avgjøres ut fra en konkret individuell vurdering, knyttet til den enkelte elevs behov. For å sikre elevenes rettigheter er det gitt detaljerte regler om saksbehandlingen.

Den sakkyndige vurderingen, som skal utarbeides av PPT, er å anse som saksutredning for enkeltvedtaket. Det skal gå frem av den sakkyndige vurderingen hvilken spesialundervisning som bør gis. PPT som sakkyndig instans skal selvstendig gjøre rede for og ta standpunkt til innhold, organisering, omfang og kompetanse i spesialundervisningen.

Læreplanverket gjelder for alle elever så langt det er mulig, selv om en må hente kompetansemål fra andre trinn enn det elevenes alder tilsier. Den sakkyndige vurderingen skal angi hvilket trinn kompetansemålene skal hentes fra, og det skal tas konkret stilling til hva som vil være realistiske opplæringsmål for den enkelte elev, jf. § 5-3. Valg av fag/fagområder og hvordan opplæringen skal organiseres må omtales. PPT skal også ta stilling til hvilke fag som helt eller delvis må velges bort. Også for elever med så store funksjonshemminger at det ikke er relevant å bruke skolefagene og kompetansemålene fastsatt i læreplanverket, skal PPT ta standpunkt til realistiske opplæringsområder og -mål. PPT skal også ta stilling til hvilken kompetanse det er behov for i opplæringen av elevene.

Skoleeier har ansvar for å sikre at det foreligger en aktuell sakkyndig vurdering før hvert enkeltvedtak om spesialundervisning blir fattet. Videre er det skoleeiers ansvar å sikre en forsvarlig saksbehandlingstid fra PPT har mottatt melding om behov for sakkyndig vurdering og til det foreligger vedtak, jf. forvaltningsloven § 11a.

Av opplæringsloven § 5-4 går det frem at foresatte og elev har ”rett til å gjøre seg kjende med innholdet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før det blir gjort vedtak”.

Dokumentasjon og vurdering

Sakkyndige vurderinger ved inntak

Ifølge den nye forskriften om inntak skal ikke den fylkeskommunale PP-tjenesten utarbeide sakkyndige vurderinger i forkant av inntak for de elevene som er omfattet av dette tilsynet. Fylkesmannen har likevel valgt å kontrollere de sakkyndige vurderingene som faktisk foreligger for elevene i tilsynet. Dokumentasjonen viser og intervju bekrefter at det ikke blir utarbeidet noen ny sakkyndig vurdering for elevene i dette tilsynet i løpet av opplæringstiden ved den videregående skolen, med mindre de endrer elevstatus. Det blir altså ikke utarbeidet sakkyndig vurdering knyttet til vedtak om spesialundervisning for disse elevene, slik loven krever. Siden de sakkyndige vurderingene således er de eneste som finnes for elevene i tilsynet, er de derfor vurdert på bakgrunn av opplæringslovens krav i § 5-3.

Det foreligger sakkyndige vurderinger fra fylkeskommunal PPT ved inntak for de fleste elevene i tilsynet. De er utarbeidet i tidsrommet februar/mars før inntak til Vg1.

Av dokumentasjonen går det frem at grunnlaget for de sakkyndige vurderingene er søknaden om inntak og møte med elevens grunnskole. Av intervju går det frem at PPT ikke har hatt egne samtaler med foresatte eller eleven, men at foresatte i noen tilfeller er med på møtene som PPT deltar i ved overgang til videregående skole.

De sakkyndige vurderingene omtaler i grove trekk den enkelte elevs vansker, og de inneholder noen opplysninger om hvilket opplæringstilbud den enkelte elev har hatt i grunnskolen. Av intervju går det frem at disse opplysningene er hentet fra dokumentasjon fra grunnskolen. Den fylkeskommunale PP-tjenesten har ikke selv foretatt noen kartlegginger eller hatt egne samtaler med foresatte/elev i forkant av utarbeidelsen av de sakkyndige vurderingene.

De sakkyndige vurderingene inneholder i hovedsak standardiserte og generelle formuleringer om det aktuelle opplæringstilbudet eleven er anbefalt. Det vises til at det vil følge en nærmere beskrivelse av tilbudet i ”vedlegg til inntaksbrevet”. PPTs anbefaling om opplæringstilbud for eleven er formulert slik: ”Ut fra foreliggende saksopplysninger anbefaler PPT for videregående skoler at ... blir tatt inn til opplæringstilbudet Spesialundervisning ... som etter pp-tjenestens vurdering er det tilbudet hvor skolen best kan tilrettelegge og tilpasse opplæringen for ...”. Formuleringen er likelydende for de tre gruppene i tilsynet, bortsett fra at det fremgår hvilket tilbud eleven tilrås: ”Spesialundervisning i egen gruppe (Utvidet praksis) / Spesialundervisning i mindre gruppe (Arbeidstrening) / Spesialundervisning i mindre gruppe (Hverdagslivstrening)”.

PPT konkluderer med at eleven har rett til ”spesialundervisning etter § 5-1”, og at inntak i egen/mindre gruppe med redusert elevtall ”vil gi et forsvarlig opplæringstilbud”.

Seksjon for inntak og yrkesveiledning er adressat for alle de sakkyndige vurderingene. De er signert PPTs kontaktperson for skolene, og for et fåtall av elevene som er omfattet av tilsynet, har PPT-leder også signert. Foresatte/elev er verken hovedadressat eller kopiadressat for de sakkyndige vurderingene, og det er heller ikke dokumentert at de er direkte involvert i utarbeidelsen av de sakkyndige vurderingene. Lovens krav om innsynsrett og uttalerett er således ikke ivaretatt.

Siden de sakkyndige vurderingene benyttes som grunnlag både for vedtaket om inntak og for vedtaket om spesialundervisning, konstaterer Fylkesmannen at de heller ikke er i samsvar med kravene i opplæringsloven når det gjelder innhold. Det gis opplysninger om hvilken gruppe eleven er anbefalt søkt inn på i videregående skole, men de er svært mangelfulle som saksutredning for enkeltvedtak om spesialundervisning og for utarbeidelse av individuell opplæringsplan.

Sakkyndige vurderinger i løpet av skoleåret

Som nevnt ovenfor, utarbeides det ingen nye sakkyndige vurderinger for elevene dersom de forblir i den gruppen de blir tatt inn på i hele det videregående opplæringsløpet. I intervju kom det frem at noen elever er tatt inn på feil gruppe, og at de i løpet av skoleåret eksempelvis blir flyttet fra

Arbeidstrening til Hverdagslivtrening, og fra Utvidet praksis til Arbeidstrening. Det hender også at elever som har begynt i ordinær klasse, blir overflyttet til Utvidet praksis.

Vi har mottatt flere slike sakkyndige vurderinger. I to elevsaker forklarer PPT behovet for endring av gruppe. Det tas ikke konkret stilling til noe annet enn gruppeendring. De standardiserte formuleringene som omtalt ovenfor, er tatt med for det tilbudet PPT anbefaler. I en tredje elevsak har en elev byttet gruppe tre ganger i løpet av tre år. Det ble i denne saken kun utarbeidet sakkyndig vurdering ved første flytting. Det vises til den samme sakkyndige vurderingen ved alle gruppeendringene. Det er også kommentert i saken at eleven har rett til nytt vedtak, men at det ikke er nødvendig med ny sakkyndig vurdering.

I en fjerde elevsak viser dokumentasjon at eleven har hatt spesialundervisning i flere fag i grunnskolen. Eleven har søkt seg til Utvidet praksis, som innebærer rett til spesialundervisning. Sakkyndig vurdering fra fylkeskommunal PPT redegjør i mars for elevens ”opplæringshistorie”, og omtaler hvorfor eleven blir anbefalt tatt inn til ordinært løp. Av den sakkyndige vurderingen fremgår det at eleven da ikke vil ha rett til spesialundervisning, men at PPT og skolen vil vurdere om eleven vil ha slikt behov etter at vedkommende har ”begynt på sin videregående skole”. Først i desember er det utarbeidet en sakkyndig vurdering basert på skolens rapportering av elevens vansker med å følge ordinært løp. I forkant av sakkyndig vurdering er det fattet vedtak om endring av kurskode og overflytting til Utvidet praksis. Fylkesmannen vil kommentere dette nærmere under kapitlet om enkeltvedtak.

I en femte elevsak søkte også eleven Utvidet praksis, men kom ikke inn. Eleven ble tatt inn i ordinær klasse uten rett til spesialundervisning. Prosessen her er den samme. Rektor har fattet tilsvarende enkeltvedtak og viser til sakkyndig vurdering. Denne er datert dagen etter dato for enkeltvedtaket. Av intervju fremkommer det at vedtak og sakkyndige vurderinger blir utarbeidet etter at eleven er flyttet. Ikke i noen av disse elevsakene er det gjort vurderinger av hvilket opplæringstilbud elevene skal få, bortsett fra at de er tatt inn på Utvidet praksis.

I en sjetten elevsak er det fattet vedtak om endring av kompetanse. Vedtaket er fattet av rektor. Av vedtaket fremgår det at ”... ikke er innvilget rett til spesialundervisning ved ... i fellesfag: NOR1204., NOR1205., ENG1001..” ”Vedtaket er fattet gjennom en helhetsvurdering av ditt behov for spesialundervisning og er i tråd med PP-tjenesten sin sakkyndige vurdering...” Av intervju fremkommer det at det ikke foreligger noen skriftlig sakkyndig vurdering, men at vedtaket er fattet på bakgrunn av en muntlig avklaring med PPT.

Den sjuende elevsaken viser at eleven er tatt inn til Utvidet praksis, med rett til spesialundervisning i alle fag, men at det i desember første år er fattet enkeltvedtak om overgang til full yrkeskompetanse. Det er i denne elevsaken ikke gitt en begrunnelse for endringen, og det er ikke dokumentert at eleven ikke lenger har behov for spesialundervisning.

Fylkesmannen vil her påpeke at når det er ”vurdert” at en elev ikke lenger har behov for spesialundervisning, skal det foreligge en sakkyndig vurdering hvor dette fremgår. På bakgrunn av den sakkyndige vurderingen skal det fattes et enkeltvedtak hvor slik endring er synliggjort.

I sak åtte blir en minoritetsspråklig elev tatt inn til program ”med målsetting om full studie-/yrkeskompetanse”. I januar blir det fattet enkeltvedtak om ”overgang til kompetanse på lavere nivå”. Det foreligger ingen sakkyndig vurdering i saken. Sakkyndig vurdering fra grunnskolen viser at eleven har hatt behov for spesialundervisning ”hele skoledagen”. Det er uklart for Fylkesmannen hvilket tilbud eleven nå vil få. Det fremgår ikke hva ”kompetanse på lavere nivå” vil bety for denne eleven.

Den niende elevsaken viser en elev som begynte i ordinær klasse, men som sluttet i løpet av første termin. Oppfølgingstjenesten og skolen vurderte elevens situasjon. PPT ble informert, men mente at OT og skolen måtte vurdere nytt skoletilbud. Eleven ble tatt inn på skolen til Utvidet praksis. To måneder etterpå utarbeidet PPT en sakkyndig vurdering hvor prosessen fra inntak om høsten til nytt inntak ble omtalt. PPTs konklusjon er: ”PPT tilrår at ... overføres til et tilrettelagt opplæringstilbud i egen gruppe (utvidet praksis), og at det blir utarbeidet en individuell opplæringsplan som viser mål for og innholdet i opplæringen og hvordan den skal organiseres”. Det fremgår ikke hvem som er adressat. Det fremgår av sakens dokument at det ikke ble fattet enkeltvedtak da eleven ble tatt inn til nytt opplæringstilbud, men at dette er gjort i ettertid.

En tiende elevsak gjelder en elev som byttet skole midt i skoleåret. Første opplæringstilbud var et deltidstilbud, og eleven ble så tatt inn på full tid på Utvidet praksis på ny skole. Der ble det utarbeidet IOP for eleven. Av dokumentasjonen fremgår det at ny skole ikke var kjent med om det var utarbeidet sakkyndig vurdering eller vedtak for eleven for det skoletilbudet eleven kom fra. Det er heller ikke dokumentert at det ble utarbeidet sakkyndig vurdering eller fattet vedtak for eleven ved ny skole. Høsten året etter flyttet eleven til en institusjon i et annet fylke.

Etter Fylkesmannens vurdering viser disse elevsakene at fylkeskommunen ikke ser til at PPT ivaretar sin lovpålagte oppgave med å utarbeide forsvarlige sakkyndige vurderinger når skolen oppdager at elevene har behov for annen opplæring enn det som var aktuelt ved inntak til videregående opplæring. Fylkeskommunen har heller ikke sørget for at PPT legger rett lovforståelse til grunn når elever som er vurdert til å kunne følge kompetansemålene for fag på sitt trinn, ikke anses å ha rett til spesialundervisning. Fylkesmannen viser her til veilederen s. 38: ”I en rekke tilfeller kan elever med særskilte behov få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen ved å følge de ordinære læreplanene dersom de nødvendige ressursene stilles til rådighet. Disse elevene kan således ha krav på egnet spesialundervisning for å kunne følge læreplanen med tilfredsstillende utbytte.”

Det er ikke vedlagt vedtak om spesialundervisning som resultat av at elever er vurdert til ikke lenger å ha behov for og dermed rett til spesialundervisning. I elevsaker der eleven er tatt inn i ordinær klasse, men senere er overført til eksempelvis Utvidet praksis, fremgår det at eleven i sin søknad har krysset av for ”noe tilretteleggingsbehov” eller ”omfattende tilretteleggingsbehov”. Av intervju går det frem at disse elevene blir tatt inn uten vedtak om rett til spesialundervisning.

Etter Fylkesmannens vurdering må det i elevsaker der elever har hatt vedtak om rett til spesialundervisning i grunnskolen, og i sin søknad gir melding om omfattende tilretteleggingsbehov, konkret vurderes om eleven har behov for og dermed rett til spesialundervisning når eleven begynner i videregående skole. PPT i fylkeskommunen må utarbeide en sakkyndig vurdering der dette blir kartlagt. Det må også konkret tas stilling til om eleven ikke vil ha rett til spesialundervisning i den videregående skolen. På bakgrunn av slik sakkyndig vurdering må det fattes vedtak også når eleven er vurdert til ikke lenger å ha rett til spesialundervisning. Enkeltvedtaket er det juridiske dokumentet som skal sikre elevens/foresattes mulighet til å klage på en slik endring. Dokumentasjon viser at fylkeskommunens praksis og dermed forståelse av at elever som følger ordinære mål for opplæringen, enten i alle eller bare i noen fag, ikke har rett til spesialundervisning.

Fylkesmannens konklusjon

Dokumentasjon viser at de sakkyndige vurderingene ikke er i tråd med opplæringsloven når det gjelder mål for og innholdet i opplæringen. Omfangsbeskrivelsen er videre ikke i samsvar med lovens krav når det gjelder fordeling av årstimer til de ulike fag/fagområder for den enkelte elev. PPT tar heller ikke stilling til kompetansebehov i opplæringen for elevene. Det er ikke lagt rett lovforståelse til grunn ved vurdering av rett til spesialundervisning for elever som kan følge

ordinære mål for opplæringen i ett eller flere fag. Det foreligger ikke sakkyndig vurdering i alle saker der loven krever det.

3.2.2 Rett til spesialundervisning

Rettslige krav

Enkeltvedtaket om spesialundervisning setter rammer for hvilken spesialundervisning eleven har behov for og dermed rett til. Vedtak om spesialundervisning er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven og må følge reglene for denne typen vedtak. Et vedtak om spesialundervisning skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hvilket opplæringstilbud eleven skal få.

Den sakkyndige vurderingen er å anse som saksutredning for enkeltvedtaket. Med bakgrunn i vedtaket skal det så utarbeides en individuell opplæringsplan. Informasjon gitt i den sakkyndige vurderingen vil være viktig når opplæringstilbudet skal utformes, men det er vedtaket som er juridisk bindende og som fastlegger innhold, organisering, omfang og kompetanse i spesialundervisningen.

Et vedtak om spesialundervisning skal grunngis, jf. forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27. Begrunnelsen skal vise til de reglene vedtaket bygger på. Videre skal vedtaket nevne de faktiske forholdene som vedtaket bygger på. Her kan det være tilstrekkelig å vise til omtale av dette i den sakkyndige vurderingen. Dette forutsetter at den sakkyndige vurderingen er tilstrekkelig klar. Vedtaket skal også nevne hvilke hovedhensyn som har vært avgjørende for utøvelsen av det forvaltningsmessige skjønnet. Et vedtak som bare tildeler eleven en viss timeressurs uten å fastsette nærmere krav til innhold i opplæringen, eller hvordan den organisatoriske gjennomføringen skal være, er ikke nok.

Dokumentasjon og vurdering

Når elevene tas inn i videregående skole, er vedtaket om spesialundervisning et vedlegg til inntaksvedtaket. Inntaksvedtaket avsluttes med følgende opplysning: ”Vedlegg: Enkeltvedtak om spesialundervisning”.

Eksempelvis har vedtaket for elever på Utvidet praksis følgende overskrift: ”VEDTAK OM SPESIALUNDERVISNING I EGEN GRUPPE – UTVIDET PRAKSIS.” Vedtaket innledes slik: ”Din søknad om spesialundervisning i egen gruppe, ..., er ferdig behandlet”.

Fylkesmannen viser her til det som er omtalt under inntak. Det er vedtaket om spesialundervisning som skal gi grunnlag for å ta en elev inn i en særskilt gruppe. Dokumentasjonen her viser at eleven først blir tatt inn i en egen gruppe, deretter fattes det vedtak om spesialundervisning. Dette er ikke i samsvar med regelverket, jf. brev fra Kunnskapsdepartementet av 7.5.2012. Etter Fylkesmannens vurdering må det ved inntak for disse elevene fattes et midlertidig vedtak om spesialundervisning på bakgrunn av sakkyndig vurdering. Vedtaket om inntak kan da inkludere den delen av spesialundervisningsvedtaket som handler om organisering for å kunne plassere eleven i en særskilt gruppe, jf. brevet fra Kunnskapsdepartementet.

Vedtakene om spesialundervisning gir en generell beskrivelse av opplæringstilbudet. Det er ulike formuleringer for de ulike gruppene, men innenfor gruppene er formuleringene tilnærmet identiske. De inneholder generelle formuleringer om innhold og organisering. Det opplyses blant annet at ”Kompetansemålene kan hentes fra grunnskolenivå eller fra barnehagens rammeplan innenfor et eller flere av fagområdene når du har størst utbytte av det. Dersom det er hensiktsmessig, kan det hentes kompetansemål fra andre utdanningsprogram som tilbys ved skolen.”

Et vedtak om spesialundervisning skal være individuelt utformet. Det skal være så klart og tydelig at det ikke er tvil om hvilket opplæringstilbud eleven skal få. Det skal inneholde konkrete opplysninger om innhold, organisering, omfang og kompetanse for den enkelte elev. Den som fatter enkeltvedtak, har ansvar for at beslutningsgrunnlaget for vedtaket tilfredsstillende lovens krav, og at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak fattes, jf. forvaltningsloven § 17. Dersom saken ikke er tilstrekkelig opplyst, kan vedtaket være ugyldig. Fylkesmannen viser her til det som er omtalt ovenfor om sakkyndige vurderinger.

Etter Fylkesmannens vurdering ivaretar ikke enkeltvedtakene om spesialundervisning kravet om at de skal være individuelt utformet. De er ikke klare og tydelige når det gjelder hvilke fagområder som skal ivaretas i opplæringen, og om hvordan opplæringen skal organiseres ut over at opplæringen gis i liten gruppe/egen gruppe, henholdsvis Hverdagslivstrening, Arbeidstrening eller Utvidet praksis.

Omfangsbeskrivelsen på årstimetall for hele tilbudet, eksempelvis 842 årstimer for Hverdagslivstrening og Arbeidstrening og 981 årstimer for Utvidet praksis, er ikke konkret nok. Det må fremgå for den enkelte elev hvordan fordelingen på fag/fagområder skal være. Videre er opplysningen om at opplæringen vil bli ivaretatt i gruppen av en pedagog og to miljøarbeidere, ikke presis nok. Vi viser igjen til mangelfulle sakkyndige vurderinger hvor kompetansebehovet konkret skulle vært vurdert.

Enkeltvedtakene om spesialundervisning ved inntak inneholder først og fremst informasjon om ”innholdet” i opplæringstilbudet i de ulike gruppene. Etter Fylkesmannens vurdering bør slik informasjon heller legges ved som vedlegg til enkeltvedtaket. Et enkeltvedtak er juridisk bindende, og fylkeskommunen er forpliktet til å gjennomføre de tiltakene som fremgår av vedtaket. Dokumentasjonen viser at mye av innholdet i vedtakene ikke er aktuelt for enkelte av elevene.

Når det av vedtak fremgår at ”Skolen skal i samarbeid med deg velge realistiske og oppnåelige kompetansemål/deltakelsesmål innenfor et område”, innebærer dette, etter det Fylkesmannen kan forstå, at skolen selv må utarbeide konkrete læringsmål. Men loven fastslår altså at PPT etter en konkret, individuell vurdering skal ta standpunkt til realistiske opplæringsmål, herunder hvilke fag/fagområder opplæringen skal konsentreres om og hvilke trinn kompetansemålene skal hentes fra. Så skal dette fastslås i enkeltvedtaket for hver elev.

Enkeltvedtakene om spesialundervisning ved inntak er signert seksjonssjef for kvalitet, analyse og dimensjonering. Av fylkeskommunens delegeringsreglement av 26.6.2013 går det frem at Fylkesrådmannen er delegert myndighet til å ”gjøre vedtak om spesialundervisning etter en sakkyndig vurdering av behovet ved inntak”. Intervju bekrefter at fylkeskommunens rutiner for å oversende vedtakene som vedlegg til inntaksbrevet, ikke gir mulighet til å utforme individuelle vedtak slik loven krever. Etter Fylkesmannens vurdering er vedtakene om spesialundervisning utformet slik at de ikke gir elev/foresatte noen reell klagemulighet. De standardiserte vedtakene gir bare informasjon om at eleven er kommet inn på det ”programmet” hun/han har søkt på.

Rektor er delegert myndighet til å ”gjøre vedtak om spesialundervisning etter en sakkyndig vurdering av behovet for slik undervisning gjennom skoleåret.” I tilsynet har Fylkesmannen mottatt flere vedtak som er fattet av rektor i forbindelse med at elever er overført fra ordinær klasse til en av gruppene i tilsynet, når elever skifter gruppe eller når elever skal følge ordinære mål i fag.

Eksempel på utdrag fra et vedtak hvor elev er overført fra ordinær klasse til Utvidet praksis:

”Vedtaket

”Rektor ved ... har vedtatt at du ... er innvilget rett til spesialundervisning ved ... på Utvidet praksis, skoleåret 2013-2014.”

Konklusjon

”I tråd med sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten for videregående opplæring vil du få spesialundervisning i alle fellesfag og alle programfag, jf. § 5-1.”

Innhold

”Det vil bli utarbeidet egne individuelle læreplaner i de nevnte fag, der målene er tilpasset det nivå som vil gi deg mest utbytte.”

Vedtaket inneholder ellers standardiserte formuleringer, og det fremgår ikke konkret hvilket opplæringstilbud eleven skal få, bortsett fra tilhørighet til gruppen for Utvidet praksis.

Med bakgrunn i dette og det som er omtalt tidligere om krav til enkeltvedtak, er heller ikke vedtakene fattet av rektorene i samsvar med kravene i opplæringsloven og forvaltningsloven.

Fylkesmannens konklusjon

Vedtaket i tilsynssaken viser til lovhjemmel, og lovhjemmelen er sitert. Det er gitt opplysning om klagefrist, klagerett og klageinstans.

Vedtaket er imidlertid ikke individuelt utformet. De er ikke i tråd med opplæringsloven når det gjelder innhold, organisering, omfang og kompetanse for den enkelte elev. Siden de sakkyndige vurderingene er mangelfulle, innebærer det at vedtakene er fattet uten at sakene er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17. Vedtakene er således ikke i samsvar med kravene i opplæringsloven og forvaltningsloven.

3.2.3 Nærmere om saksbehandlingen i forbindelse med vedtak om spesialundervisning

Rettslige krav

Av opplæringslovens § 5-4 første ledd andre går det frem at ”Eleven eller foreldre til eleven kan krevje at skolen gjer dei 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.”

Opplæringslovens § 5-4 andre og tredje ledd stiller krav om medvirkning fra foresatte: ”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 foreldre til eleven. Med dei avgrensingane som følgjer av reglane om teieplikt og § 19 i forvaltningslova, har eleven eller foreldre 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 langt råd er, formast ut i samarbeid med eleven og foreldre til eleven, og det skal leggjast stor vekt på deira syn.”

Det påligger skoleeier å sikre elevmedvirkning og at foresatte er gjort kjent med saksbehandlingen, blant annet for å sikre innsynsrett og uttalerett før vedtak.

Dokumentasjon og vurdering

Av intervju går det frem at mange foresatte og elever deltar på møter med avgiverskolen i forbindelse med overgangen til videregående skole. De blir orientert om de ulike gruppene elevene kan søkes inn på, og hvilke skoler som har tilbudet.

PPT deltar i stor grad på ulike møter med avgiverskolen. Foresatte er imidlertid ikke involvert i utarbeidelsen av de sakkyndige vurderingene, og elev/foresatte mottar heller ikke, som tidligere

nevnt, den sakkyndige vurderingen som er utarbeidet om våren før inntak til videregående opplæring. Mangelfull kommunikasjon med og informasjon fra foresatte vil kunne resultere i at saken ikke er tilstrekkelig opplyst. Etter Fylkesmannens vurdering er PPTs rutiner i forbindelse med utarbeidelsen av de sakkyndige vurderingene ved inntak ikke forsvarlige. Det er ikke klart dokumentert i tilsynet i hvilken grad foresatte/elev er involvert i/gjort kjent med de sakkyndige vurderingene som blir gjort i løpet av året. Dokumentasjon viser at de ikke er adressat/kopiadressat av de sakkyndige vurderingene. Fylkeskommunens praksis når det gjelder vedtakene om spesialundervisning ved inntak, fratar også foresatte/elev muligheten til å bli kjent med innholdet i enkeltvedtaket.

Fylkesmannen har i etterkant av intervjuene mottatt elevsaker som viser at elever som har hatt rett til spesialundervisning i grunnskolen, og som har meldt behov for tilrettelagt opplæring, blir tatt inn til ordinær opplæring uten rett til spesialundervisning. Dokumentasjonen viser at fylkeskommunen tolker § 5-4 første ledd, andre og tredje punktum, som at fylkeskommunen og skolene skal gjøre egne vurderinger og prøve ut tiltak innenfor det ordinære tilbudet før eleven meldes til fylkeskommunal PPT. Etter Fylkesmannens vurdering kan ikke andre og tredje punktum tolkes slik at elever som dokumenterer omfattende hjelpebehov ved innsøking, blir ordinære elever inntil det motsatte er bevist. Fylkesmannen vil påpeke at også elever som søker ordinær klasse, vil kunne ha rett til spesialundervisning når de begynner i videregående skole. Elevsakene i tilsynet viser at vurdering av utbytte for elever tar mange måneder, og når det blir avdekket behov for spesialundervisning, blir eleven tatt ut av ordinær klasse og plassert i grupper med spesialundervisning. Som nevnt ovenfor, synliggjør verken sakkyndig vurdering eller vedtak hvilket opplæringsbehov eleven får bortsett fra gruppetilhørighet. Etter Fylkesmannens vurdering ivaretar ikke fylkeskommunen elevens rettsikkerhet med denne praksisen. Fylkesmannen vil påpeke at elever med behov for spesialundervisning vil kunne ha rett til å følge ordinær klasse selv om de har behov for avvik i kompetansemål i fag. Når fylkeskommunen tar elever med dokumenterte hjelpebehov inn i ordinær klasse uten konkret å ha sannsynliggjort at eleven ikke lenger har behov for spesialundervisning, er verken lovforståelsen eller forvaltningspraksis korrekt.

Avdelingslederne og kontaktlærerne har imidlertid et omfattende samarbeid med foresatte, både i forkant av inntak til videregående skole og underveis i skoleløpet. Av intervju går det frem at foresatte i stor grad involveres når det gjelder utarbeidelsen av IOP.

I elevsaker der elever skifter gruppe, overføres fra ordinær klasse til liten/egen gruppe eller følger ordinære kompetansemål, dokumenteres det at skolene gjør vurderinger av elevenes opplærings situasjon. Intervju bekrefter at skolene har god praksis knyttet til disse vurderingene.

Skolene evaluerer jevnlig opplæringstilbudet til elevene. Ved endring av behov justerer de selv elevenes opplæringstilbud. Elever som forblir i samme gruppe mens de er i videregående opplæring, kan likevel få store endringer i tilbudet og bortfall av fag/fagområder uten at det utarbeides sakkyndige vurderinger eller fattes nye vedtak. Dette er ikke i samsvar med lovens krav. Etter Fylkesmannens vurdering har ikke kontaktlærere myndighet til å gjøre så store endringer som er avdekket i tilsynet. Ved store endringer skal det utarbeides ny sakkyndig vurdering og det skal fattes nytt vedtak på bakgrunn av denne.

Fylkesmannens konklusjon

Opplæringslovens krav i § 5-4 når det gjelder foresattes/elevenes rett til informasjon og medvirkning, er ikke i tilstrekkelig grad ivaretatt i arbeidet med utarbeidelse av sakkyndig vurdering og før det blir fattet vedtak ved inntak.

Foresatte og elevene er forsvarlig ivaretatt i gjennomføringen av opplæringen ved skolen.

Fylkeskommunens praksis knyttet til elever som overføres fra ordinær opplæring til en av gruppene i tilsynet, er ikke i tråd med regelverket.

3.2.4 Unntak fra reglene om innholdet i opplæringen

Rettslige krav

Opplæringsloven § 5-5 inneholder regler om individuell opplæringsplan (IOP) og vurdering. Her går det frem at IOP skal vise mål for opplæringen, innholdet i opplæringen og hvordan den skal drives. IOP skal utformes på bakgrunn av enkeltvedtaket og den sakkyndige vurderingen. Formålet med IOP er å utvikle kortfattede og praktiske planer til hjelp i planlegging og gjennomføring av spesialundervisningen.

I Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) står det blant annet at den individuelle opplæringsplanen må 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 det går frem av den sakkyndige vurderingen. IOP må utformes på grunnlag av målene for opplæringen, og vise hva eleven skal arbeide med og hvordan opplæringen skal gjennomføres. Videre skal tidsbruk og personalressurser gå frem av planen.

Etter opplæringsloven § 5-5 skal skolen hvert år utarbeide skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven. Det skal fremgå av rapporten hvilken måloppnåelse elevene har hatt i forhold til kompetansemålene i IOP-en, og om det er behov for justering av målene. Årsrapporten skal kunne ligge til grunn for utarbeidelse av en eventuell ny melding om behov. Oversikten og vurderingen skal sendes til eleven eller til elevens foresatte og til fylkeskommunen.

Dokumentasjon og vurdering

Vedtakene om spesialundervisning er, som nevnt ovenfor, et vedlegg til inntaksvedtaket for elevene. Vedtakene inneholder standardiserte og generelle formuleringer for de ulike gruppene Hverdagslivstrening, Arbeidstrening og Utvidet praksis. Alle vedtakene inneholder formuleringen ”Skolen skal i samarbeid med deg velge realistiske og oppnåelige kompetansemål/deltakelsesmål innenfor et område.” Det er disse vedtakene som etter opplæringsloven skal være utgangspunkt for utarbeidelse av IOP for elevene.

Av intervju går det frem at skolene står fritt til å velge kompetansemål for elevene. For elever på Hverdagslivstrening og Arbeidstrening skal det tas utgangspunkt i ”Rammeplan for tilpasset opplæring i mindre grupper”, og for elever på Utvidet praksis skal kompetansemål hentes fra det programområdet de er tatt inn på. I hovedsak er det kontaktlærer som er den ansvarlige for valg av fag/fagområder. Det kommer frem av intervju at de vurderer bakgrunnsdokumentene som generelle og åpne, og at de etter eget skjønn, og etter samtaler med elev og foresatte, velger kompetansemål for opplæringen. PPT er ikke med i prosessen med å velge ut fag eller fagområder, og de tar ikke konkret stilling til hva som vil være realistiske opplæringsmål for eleven.

Etter Fylkesmannens vurdering legges feil lovforståelse til grunn når fylkeskommunen overlater til den enkelte kontaktlærer å velge ut fag/fagområder for den enkelte elev. En konkretisering av læringsmålene for eleven i de ulike fag/fagområder vil imidlertid være pedagogens ansvar. Elev/foresatte vil ha rett til å uttale seg om hva som skal vektlegges. Det er ikke klagerett på en individuell opplæringsplan. Fylkeskommunens praksis gir ikke elevene den rettsikkerheten de har krav på.

Opplæringslovens krav innebærer at det skal være samsvar mellom sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og IOP. Siden fylkeskommunens praksis ikke ivaretar dette, er det ikke mulig for Fylkesmannen å gi en vurdering av om individuelle opplæringsplaner og årsrapporter er i samsvar med lovens krav i tilsynet.

Fylkesmannens konklusjon

Fylkeskommunens rutiner knyttet til utarbeidelse av individuell opplæringsplan og vurderingen av denne er ikke i tråd med regelverket.

3.2.5 Pedagogisk-psykologisk tjeneste

Rettslige krav

Opplæringsloven § 5-6 stiller krav om at kommunen og fylkeskommunen skal ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste. PPT skal ha kapasitet til å utføre de oppgavene lovverket fastsetter på en forsvarlig måte og innen rimelig tid. Kravene innebærer også at PPT skal ha en selvstendig faglig rolle i forbindelse med sakkyndighetsarbeidet, og at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger når loven krever det.

PPT skal videre hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling slik at opplæringen bedre kan tilrettelegges for elever med særlige behov. PPT skal være organisert på en slik måte at de har tilstrekkelig med ressurser og kompetanse til å oppfylle sine oppgaver på en forsvarlig måte.

Dokumentasjon og vurdering

PP-tjenesten i fylkeskommunen har 20 fagstillinger, hvorav elleve er psykologer og ni er pedagoger. Det er 27 videregående skoler og ca. 18 000 elever. Hver skole er tilknyttet en saksbehandler hos PPT. Møtefrekvensen for besøk på skolene i tilsynet er noe ulik. De ansatte ved skolene beskriver de sakkyndige vurderingene som generelle og lite nyttige for sitt arbeid. De vurderer at de med tilgang på dokumentasjon fra grunnskolen og samtale med foresatte og elev likevel klarer å utføre sine oppgaver knyttet til opplæringen for elevene. PPT blir brukt til veiledning i vanskelige elevsaker, og noen elever får selv samtale med saksbehandleren hos PPT. I forhold til elevene i tilsynet, blir PPT lite brukt til kurs eller generell veiledning.

I intervju med ansatte i PPT fremkommer det at de ikke kjenner elevene, og at de derfor mener at de ikke kan uttale seg om mer enn det de gjør. Det fremholdes også at de ikke har mulighet for å kjenne alle læreplaner og kompetansemål på samme måte som lærerne/skolen gjør, og at de derfor ikke kan ta stilling til hva som vil være realistiske opplæringsmål for elevene. Etter deres vurdering er det personalet ved skolen som har kjennskap til elevene, og som har kompetanse til å ta avgjørelser knyttet til valg av fag/fagområder i videregående skole. PPT bekrefter at de selv ikke har den kunnskapen.

PPT gjør i sin dokumentasjon rede for at de deltar mye i systemrettet arbeid ved skolene, og at en saksbehandler i PPT har vært sentral i skoloring av personalet i skolen når det gjelder de individuelle opplæringsplanene. Av dokumentasjonen fremgår det at PPT ikke har ventelister, og at det ofte tar mindre enn tre uker før saker behandles. Intervju bekrefter at bemanningssituasjonen er sett på som tilfredsstillende ut fra de oppgavene de tilsatte mener de skal utføre.

Verken i dokumentasjonen eller i intervju sannsynliggjør PPT at de har kompetanse til å ivareta lovens krav knyttet til sakkyndighetsarbeidet for elevene i tilsynet. Med bakgrunn i de sakkyndige vurderingene som er fremlagt i tilsynet, er det Fylkesmannens syn at PPT heller ikke vil kunne ha

kapasitet til å utføre sitt sakkyndighetsarbeid i samsvar med lovens krav for elever i tilsynet. Etter Fylkesmannens vurdering ivaretar ikke PPT sine lovpålagte oppgaver knyttet til sakkyndighetsarbeidet for elever med særskilte behov.

Av dokumentasjon og intervju fremkommer det at lederen for PPT har en sentral administrativ rolle knyttet til elevene i tilsynet. Det er lederen som fordeler elever på skolene og som er kontaktperson ved tildeling av ekstra ressurser, både personalmessig når det gjelder kompetanse og ved behov for flere personer og ressurser. Det er også leder i PPT som ”rykker ut” når det oppstår administrative eller forvaltningsmessige utfordringer ved skolene. Fylkesmannen vil påpeke at lovens krav om en faglig uavhengig PP-tjeneste vanskelig kan ivaretas med de rollene lederen er gitt i Rogaland fylkeskommune.

Fylkesmannens konklusjon

Etter Fylkesmannens vurdering har ikke PPT i fylkeskommunen kapasitet og kompetanse til å kunne utføre et forsvarlig sakkyndighetsarbeid for elevene i tilsynet. Det er Fylkesmannens syn at lederens forvaltningsmessige roller innebærer at kravet om PPTs faglige uavhengighet ikke ivaretas.

3.3 Kompetansekrav

Opplæringsloven stiller krav om at de som skal tilsettes i undervisningsstilling i den videregående skolen, skal ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Det stilles også krav om at det er pedagoger som skal ha ansvar for opplæringen til elevene.

Personale som ikke er ansatt i undervisningsstilling og som skal hjelpe til i opplæringen, skal ha nødvendig veiledning. De skal ikke være ansvarlige for opplæringen.

Dokumentasjon og vurdering

Dokumentasjonen viser at det ved alle skolene er tilsatt både pedagoger, miljøterapeuter og miljøarbeidere. Det er ulik fordeling av kompetanse i de ulike gruppene og ved de ulike skolene. I intervju kommer det frem at skolene ivaretar kravet om at det er det pedagogiske personalet som skal ha ansvaret for opplæringen. Det fremgår også av intervju at det er avsatt tid til veiledning og samarbeid for personalet som skal hjelpe til i opplæringen. Dokumentasjonen bekrefter dette.

Fylkesmannens konklusjon

Opplæringslovens krav etter §§ 10-1 og 10-11 blir ivaretatt.

3.4 Forsvarlig system

Rettslig grunnlag

Opplæringsloven § 13-10, andre ledd, stiller krav til skoleeier om å ha et forsvarlig system for å kunne vurdere og følge opp kravene i opplæringsloven og forskriftene. Skoleeier står fritt til å utforme sitt eget system. Det er ikke lagt føringer for hvordan systemet skal være, utover det at det er et krav at systemet for vurdering og resultatoppfølging skal være forsvarlig.

Et forsvarlig system forutsetter jevnlig oppfølging av resultater og en vurdering av om lovverket blir fulgt. Systemet krever at skoleeier aktivt, planmessig og kontinuerlig arbeider for å sikre at kravene i opplæringsloven med tilhørende forskrifter til enhver tid blir oppfylt. Dette forutsetter regelmessige rutiner for kommunikasjon og samarbeid mellom skoleeiers administrasjon og underliggende virksomheter. Med rutiner mener en her opplysninger om hva som skal gjøres, av

hvem og når. Systemet/rutinene må kunne dokumenteres skriftlig, og det må være implementert i organisasjonen.

Et forsvarlig system er et system som er egnet til å avdekke eventuelle forhold som er i strid med lov og forskrift, og som sikrer at det blir satt i verk adekvate tiltak der det er nødvendig. Det sentrale vurderingstemaet knyttet til systemkravet i § 13-10, blir dermed om systemet, uavhengig av utformingen, er egnet til å ”avdekkje eventuelle forhold som er i strid med lovverket m.m., og som sikrar at det blir sett i verk adekvate tiltak der det er nødvendig.” Det er konklusjonen her som er avgjørende for om skoleeier er innenfor lovkravene eller ikke, og ikke den konkrete utformingen av systemet.

Skoleeier skal ha rapporteringsrutiner som sikrer at tiltak som blir iverksatt, virker etter formålet. Skoleeier må også sørge for at det er tilstrekkelig kompetanse i alle relevante ledd av virksomheten for å kunne vurdere data og situasjoner opp mot lovkravene.

Dokumentasjon og vurdering

Fylkeskommunens forsvarlige system er beskrevet gjennom ulike rutiner. En sentral rutine er ”Styringsdialogen”. Modellen blir kalt ”Tettere på i alle ledd” og blir utprøvd skoleåret 2013/2014. Styringsdialogen består av rektorsamtale, skolebesøk, rektorsamlinger og SLG (strategisk ledergruppe). De forskjellige elementene i modellen er beskrevet i dokumentet og omtaler mål for aktiviteten, tema, tid og ansvar. Spesialundervisning er ett av mange foreslåtte tema under skolebesøk, men det er ikke dokumentert at det er gjennomført vurderinger av om praksis på skolene er i samsvar med regelverket per dags dato.

Rutinen viser videre at det blir gjennomført to årlige fellessamlinger for alle avdelingsledere som har ansvar for spesialundervisningen og spesialavdelingen ved den enkelte skole.

Det blir også gjennomført tre til fire fagnettverkssamlinger for alle ansatte i Hverdagslivstrening, Arbeidstrening og Utvidet praksis i året. To felles planleggingsdager skal benyttes til kompetanseheving for alle ansatte. Opplæringsavdelingen har tett oppfølging av skolene gjennom kurs og veiledning i saksbehandling, IOP-arbeid og elevvurdering. I november/desember har leder for inntak og PP-tjenesten tre samlinger for rådgivere i ungdomsskolen. På disse samlingene blir det spesielt informert om inntak for elever med spesielle behov og deres rettigheter.

Rogaland fylkeskommune har utviklet et web-basert planleggingsverktøy for arbeid med de individuelle opplæringsplanene. Dokumentasjonen viser at det er gjennomført en omfattende skolering i forkant av innføringen av verktøyet som blir kalt IOP-Logg. IOP-Logg ble tatt i bruk ved de videregående skolene høsten 2013, og det skal brukes for alle elever som er tilknyttet Hverdagslivstrening, Arbeidstrening og Utvidet praksis. Dokumentasjonen viser at skolene har noe ulik fremdrift i arbeidet. Dette bekreftes også i intervju. Med bakgrunn i at IOP-Logg er innført ved skolene høsten 2013, har det vært vanskelig for Fylkesmannen å kunne ta stilling til om dette verktøyet ved rett bruk vil kunne ivareta lovkravene knyttet til IOP og årsrapport. Fylkesmannen viser her til det som er omtalt under punkt 3.2.4 ovenfor.

ESA er et fullelektronisk saksbehandlingssystem som Rogaland fylkeskommune bruker. Systemet er et elektronisk sakbehandlingsarkiv der alt som er av betydning for elevenes opplæringstilbud, blir registrert og arkivert. Skolene legger inn data om elevene. Eksempelvis legges IOP-ene inn i ESA. Dette programmet har skoleeier tilgang til, og systemet brukes aktivt av alle skolene. Det kom frem i intervju at fylkeskommunen/administrasjonen har en rutine for å sjekke at skolene utarbeider IOP. Det er ikke dokumentert for Fylkesmannen hvordan disse sjekk-rutinene fungerer og hvordan fylkeskommunen eventuelt gir skolene tilbakemelding på dette.

Vedlagt dokumentasjonen er delegeringsreglementet. Av dette går det frem at Fylkesrådmannen skal "Gjøre vedtak om rett til spesialundervisning etter sakkyndig vurdering av behovet for slik undervisning ved inntak", mens rektor skal "Gjøre vedtak om rett til spesialundervisning etter en sakkyndig vurdering av behovet for slik undervisning gjennom skoleåret." Dokumentasjon viser at praksis er i samsvar med delegeringsreglementet.

Maler for vedtak om inntak og maler for vedtak om spesialundervisning for de tre gruppene, som alle blir fattet av seksjonssjef for kvalitet, analyse og dimensjonering, er vedlagt dokumentasjonen. I etterkant av tilsynet har Fylkesmannen mottatt enkeltvedtak fattet av rektor. Det er ikke dokumentert at fylkeskommunen har rutiner for å etterspørre/kontrollere disse vedtakene.

Vedlagt dokumentasjonen er også powerpointpresentasjonene "INFO IOP-LOGG Fra inntak til sluttkompetanse 2013-2014" og "IOP-Logg Brukerhåndbok". Etter Fylkesmannens vurdering er lysarkene svært informative og inneholder informasjon som i stor grad gir inntrykk av rett lovforståelse knyttet til tema for tilsynet. Det er derfor uklart for Fylkesmannen hvorfor praksis ikke er i samsvar med innholdet i lysarkene.

QM+ er et web-basert dataverktøy hvor kvalitetsdokumenter, lover og regler for virksomheten og avvik skal registreres.

Fylkeskommunen utarbeider hver vår en "Kvalitetsmelding". Intervjuene viste at det var varierende kjennskap til kvalitetsmeldingen blant de ansatte ved skolene. PPT hadde ikke kjennskap til den. Kvalitetsmeldingen blir lagt frem for skoleeier og fylkestinget om våren hvert år. Det er ikke kjennskap til om Kvalitetsmeldingen har omtalt opplæringen knyttet til elevene i tilsynet.

Konklusjon

Etter Fylkesmannens vurdering vil ovennevnte dokument og praksis langt på vei kunne ivareta kravet om et "forsvarlig system". Funn i tilsynet viser imidlertid at fylkeskommunen legger feil lovforståelse til grunn både når det gjelder sakkyndighetsarbeid, vedtaksarbeid og arbeidet med individuelle opplæringsplanene. Rett lovforståelse og kompetanse til å vurdere funn er en forutsetning for at et system kan være forsvarlig. Fylkeskommunen har heller ikke dokumentert at det er gjennomført noen lovlighetsvurdering på tilsynsområdet. Med bakgrunn i dette er ikke fylkeskommunens system i samsvar med lovkravene.

4. Pålegg om retting

Med hjemmel i opplæringsloven § 14-1 tredje ledd, og som følge av det som framgår av kapitlene 3.1-3.4, gir Fylkesmannen følgende pålegg:

Pålegg 1 Inntak – forskrift til opplæringsloven kapittel 6

Rogaland fylkeskommune må sørge for at elever med omfattende spesialundervisningsbehov ivaretas i samsvar med krav i forskrift til opplæringsloven kapittel 6. Rogaland fylkeskommune må i denne sammenheng se til at:

- alle elever har mulighet for inntak til alle 12 utdanningsprogram
- eventuell plassering i grupper skjer i tråd med forsvarlig sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning

- det innen rimelig tid blir utarbeidet ny sakkyndig vurdering og fattet individuelt utformet vedtak hvor de nødvendige avvik fra kompetansemål og fag- og timefordeling fremgår

Pålegg 2 Sakkyndige vurderinger – § 5-3

Rogaland fylkeskommune må sørge for at PPT ivaretar kravene i opplæringsloven § 5-3. Rogaland fylkeskommune må i denne sammenheng se til at PPT:

- involverer foresatte i utarbeidelsen av de sakkyndige vurderingene
- i sine sakkyndige vurderinger tar stilling til hva som vil være realistiske opplæringsmål for eleven og konkret tar stilling til hvilke avvik fra læreplanverket den enkelte elev har behov for
- konkret tar stilling til innhold, organisering, omfang og kompetanse i opplæringen for den enkelte elev
- utarbeider sakkyndige vurderinger ved endring i opplæringsbehovet

Pålegg 3 Enkeltvedtak – § 5-1

Rogaland fylkeskommune må sørge for at det fattes enkeltvedtak som ivaretar lovkravene i opplæringsloven og forvaltningsloven. Rogaland fylkeskommune må i denne sammenheng se til at:

- enkeltvedtakene bygger på en sakkyndig vurdering som ivaretar lovens krav
- vedtakene er individuelt utformet og inneholder konkrete opplysninger om innhold, organisering, omfang og kompetanse i opplæringen for den enkelte elev

Pålegg 4 Samarbeid med foresatte/elev – § 5-4

Rogaland fylkeskommune må sørge for at samarbeidet med foresatte og elev blir ivare tatt. Rogaland fylkeskommune må i denne sammenheng se til at:

- samarbeidet blir ivare tatt ved utarbeidelse av sakkyndig vurdering og når vedtak blir fattet

Pålegg 5 Individuelle opplæringsplaner og årsrapport – § 5-5

Rogaland fylkeskommune må sørge for at sakkyndig vurdering og enkeltvedtak om spesialundervisning er utformet slik at de gir forsvarlig grunnlag for utarbeidelse av individuelle opplæringsplaner for den enkelte elev. Rogaland fylkeskommune må i denne sammenheng se til at:

- de individuelle opplæringsplanene bygger på elevens sakkyndige vurdering og enkeltvedtak

Pålegg 6 Pedagogisk-psykologisk tjeneste – § 5-6

Rogaland fylkeskommune må sørge for at PPT ivaretar lovens krav. Rogaland fylkeskommune må i denne sammenheng se til at:

- PPT har kapasitet og kompetanse til å utføre det sakkyndighetsarbeidet de har ansvar for etter loven
- PPT er faglig uavhengig

Pålegg 7 Forsvarlig system – § 13-10 andre ledd

Rogaland fylkeskommune må se til at rett lovforståelse blir lagt til grunn og at systemet knyttet til retten til inntak og spesialundervisning er utformet slik at det vil kunne avdekke og avhjelpe lovbrudd på tilsynsområdet. Rogaland fylkeskommune må i denne sammenheng se til at:

- ansatte i administrasjonen, i PPT og ved skolene har en lovforståelse som er i tråd med regelverket
- det blir gjort vurderinger av om praksis er i samsvar med lovkravene
- det blir satt inn nødvendige tiltak dersom det blir avdekket at praksis ikke er i samsvar med disse

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 bokstav b, og kan påklages Utdanningsdirektoratet. En eventuell klage skal sendes til Fylkesmannen i Rogaland innen tre uker fra det tidspunktet underretningen om vedtaket er kommet frem til vedkommende part, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Om utformingen av klage blir det vist til forvaltningsloven § 32.

Marta Vignes
seniorrådgiver/tilsynsleder

Randi Høyland
rådgiver

Hilde Folkvord Juul
rådgiver