

TILSYNSRAPPORT

Spesialundervisning, jf. oppl. § 5-1 jf. kap.5 og
kommunens system for vurdering av om krav i
opplæringsloven blir oppfylt, jf. oppl. § 13-10 andre ledd.

Rennesøy kommune

Rennesøy skole og Vikevåg skole

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	4
2. Om tilsynet med Rennesøy kommune – Rennesøy skole og Vikevåg skole	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler	4
2.2 Tema for tilsynet.....	5
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet	5
3. Skolenes plikt til å gjøre undersøkelser og avdekke behov	7
3.1 Rettslige krav	7
3.2 Fylkesmannens undersøkelser	7
3.3 Fylkesmannens vurderinger.....	7
3.4 Fylkesmannens konklusjon.....	10
4. Krav til sakkyndig vurdering.....	10
4.1 Rettslige krav	10
4.2 Fylkesmannens undersøkelser	11
4.3 Fylkesmannens vurderinger.....	11
4.4 Fylkesmannens konklusjon.....	14
5. Krav til pedagogisk-psykologisk tjeneste	14
5.1 Rettslige krav	14
5.2 Fylkesmannens undersøkelser	15
5.3 Fylkesmannens vurderinger.....	15
5.4 Fylkesmannens konklusjon.....	15
6. Krav til elev- og foreldremedvirkning	15
6.1 Rettslige krav	15
6.2 Fylkesmannens undersøkelser	16
6.3 Fylkesmannens vurderinger.....	16
6.4 Fylkesmannens konklusjon.....	17
7. Krav til enkeltvedtak	18
7.1 Rettslige krav	18
7.2 Fylkesmannens undersøkelser	18
7.3 Fylkesmannens vurderinger.....	18
7.4 Fylkesmannens konklusjon.....	20
8. Krav til individuell opplæringsplan(IOP) og årsrapport	20
8.1 Rettslige krav	20

8.2 Fylkesmannens undersøkelser	20
8.3 Fylkesmannens vurderinger.....	20
8.4 Fylkesmannens konklusjon.....	22
9. Krav til kommunens system for vurdering av om lovkravene blir oppfylt	22
9.1 Rettslige krav	22
9.2 Fylkesmannens undersøkelser	22
9.3 Fylkesmannens vurderinger.....	23
9.4 Fylkesmannens konklusjon.....	24
10. Forhåndsvarsel om vedtak.....	Feil! Bokmerke er ikke definert.
11. Kommunens rett til å kommentere foreløpig tilsynsrapport	26

1. Innledning

Fylkesmannen åpnet 19.04.16 tilsyn med spesialundervisningen ved Rennesøy skole og Vikevåg skole i Rennesøy kommune. Rapporten vil både gi vurderinger som er felles for begge skolene og vurderinger knyttet til hver av skolene.

Bakgrunnen for Fylkesmannens tilsyn er blant annet generelle risikovurderinger. I Rennesøy kommune ser vi ut fra tall i Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) at ressursbruken på spesialundervisning er lav. Andelen av det totale timetallet som går til spesialundervisning i Rennesøy, er svært lavt sammenlignet med fylkes- og landssnittet. Samtidig er ikke andelen elever med vedtak om spesialundervisning vesentlig lavere i kommunen. Vikevåg skole alene har en langt *større* andel enn snittet. Gjennomsnittlig timetall per elev med spesialundervisning (med lærer og med assistent) tyder også på at spesialundervisningen gis i større grupper enn snittet for landet og fylket for øvrig.

I tilstandsrapport for grunnskolen i Rennesøy 2015 er det påpekt at kommunen har en negativ utvikling når det gjelder lærertetthet. Det pekes her på at kommunen har flere elever pr. lærer på 1.-7. trinn enn både kommunegruppe, fylke og nasjonalt snitt. Det samme ser en på 8.–10. trinn. Kommunen konkluderer med at økningen i antall elever per lærer kan føre til utfordringer med å gi god tilpasset opplæring.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Kommunen er derfor adressat for denne foreløpige tilsynsrapporten.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er 01.11.16. Dersom lovbrudd ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

2. Om tilsynet med Rennesøy kommune – Vikevåg skole og Rennesøy skole

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd og kommuneloven kap. 10 A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovligstilsyn, jf. kommuneloven § 60 b. Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette.

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

2.2 Tema for tilsynet

Tema for tilsynet er spesialundervisning, jf. oppl. kap. 5 og kommunens system for vurdering av om kravene i loven blir oppfylt, jf. oppl. § 13-10 andre ledd.

Hovedpunktene i tilsynet er:

- Skolens undersøkelser/ avdekking av behov for spesialundervisning
- Sakkyndig vurdering ved pedagogisk- psykologisk tjeneste (PPT)
- Samarbeid med elev og foreldre
- Enkeltvedtak om spesialundervisning
- IOP og årsrapport
- Kommunens system for vurdering av om lovkravene på tilsynsområdet blir oppfylt

Formålet med tilsynet er å se til at rettssikkerheten for elever med behov for spesialundervisning blir ivaretatt, og å medvirke til å sikre at elevene får oppfylt sine individuelle rettigheter etter opplæringsloven.

Fylkesmannen skal kontrollere at saksbehandlingen skjer i tråd med de særlige reglene i opplæringsloven kap. 5 og de generelle reglene i forvaltningsloven. Dette skal blant annet sikre innholdsmessig korrekte vedtak og forsvarlig saksbehandling. At disse reglene blir fulgt, er avgjørende for rettssikkerheten for elever som ikke har fullt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Rennesøy kommune ble varslet ved brev dat. 23.02.16. Fylkesmannen har krevd at kommunen legger frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervju.

Følgende dokumenter er tilsendt fra Rennesøy kommune:

Fra kommunen:

- Organisasjonskart
- Rådmannens delegasjonsrundskriv 2014
- Rennesøy delegasjonsreglement 2013-2016
- Lederavtale for enhetsledere
- Kvalitetsplan skole Rennesøy kommune 2014-2017
- Rennesøy kommunes rutiner for å sikre kontroll med elevens utbytte av opplæringen
- Rutine for oppmelding til PPT
- Rutine for kartlegging av nye flerspråklige elever
- Skolebasert vurdering – del 3 av nasjonalt tilsyn 14-17

- Kvalitetsutviklingssystem Rennesøy kommune: Skole, SFO og barnehage «Speil og tursko»
- Rutiner for saksbehandling av avgjørelser om særskilt tilrettelegging av undervisning i Rennesøy kommune, enkeltvedtak om spesialundervisning m.m.
- Oversikt over gjøremål fra Rennesøy kommune, 2015-16
- Tilstandsrapport for grunnskolen i Rennesøy 2015

Fra PPT:

- Organisasjonskart Randaberg interkommunale PPT
- Rutiner for saksbehandling PPT
- Henvisningsskjema til PPT
- PPT, den sakkyndige prosessen
- Mal for sakkyndig vurdering

Fra Vikevåg skole:

- Vikevåg skule «Godt å vera, mykje å læra»
- Handlingsplan for Vikevåg skule 2015-2016
- Satsingsområder Vikevåg skule
- Sosial læreplan 2015-16
- Årshjul fellesaktivitetar 2015-2016
- Rutinar spesialundervisning
- Oppgaver og ansvar for spes.ped. ansvarleg ved Vikevåg skule
- Intern oppmelding
- Mal for individuell opplæringsplan (IOP)
- Kartleggingar Vikevåg skule
- Ressursveke 2015 (informasjon til foreldre i 1.klasse om ekstra ressurser i klassene)
- Rutine for overgang mellom barnehage og skule 2015-16
- Rutine ved overgang Vikevåg skule og Rennesøy skule
- Rutinar for vurdering Vikevåg skule
- Samtaleskjema for elev
- Referat frå ressursmøte
- Referater fra samarbeidsmøter om elever o.l.
- 7 saker om spesialundervisning med sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, individuell opplæringsplan (IOP) og årsrapport

Fra Rennesøy skole:

- Rennesøy skule. Vår virksomhet
- «Speil og tursko»
- Prosedyre for tiltak retta mot spesialundervisning
- Rutiner for IOP, samarbeidsmøter og samarbeid med foreldre
- Rutine for systemisk vurdering av elevens utbytte av opplæringen

- Rutiner for trinnsamtalene
- Vurderingspraksis Rennesøy skule
- 10 saker om spesialundervisning (5 saker fra 5.-6.trinn og 5 saker fra 9.-10.trinn) med sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, individuell opplæringsplan (IOP) og årsrapport

3. Skolenes plikt til å gjøre undersøkelser og avdekke behov

3.1 Rettslige krav

Skolen må ha en rutine som sikrer at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-11. For å sikre at lærerne/skolen fanger opp elever som ikke klarer å nå kompetansemålene, skal elevene regelmessig kartlegges i de ulike fagene. Kartleggingene kan være obligatoriske kartlegginger som alle skolene må gjennomføre årlig, eller kartlegginger som er lokalt bestemt av skolen og/eller kommunen. I tillegg kommer prøver elevene har i de ulike fagene. Skolen må ha en innarbeidet og skriftlig framgangsmåte for systematisk og løpende å vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Skolen har en plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen før det blir gjort sakkyndig vurdering, jf. opplæringsloven § 5-4.

Lærerne har en selvstendig varslingsplikt hvis de mistenker at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæring, jf. § 5-4 første ledd annet punktum. Varslingen skjer til rektor ved mistanke om at elev kan ha behov for spesialundervisning.

Når skolen mener at eleven, til tross for forsøk med ulike tiltak ikke vil kunne få et tilfredsstillende utbytte, skal rektor gjøre en formell henvisning til PP-tjenesten som skal foreta en sakkyndig vurdering av elevens behov.

3.2 Fylkesmannens undersøkelser

Rennesøy kommune har lagt fram *Kvalitetsplan skole, Verdifull og kompetent! 2014 – 2017*, *Rutine for systemisk vurdering av elevens utbytte av opplæringen*, Intern oppmelding og skolens rutiner for spesialundervisning. Dette, sammen med plandokument, rutiner fra PPT og intervju, danner grunnlaget for Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner.

3.3 Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen skal vurdere om kommunen sikrer at lærerne på Vikevåg skole og Rennesøy skole systematisk og løpende vurderer om alle elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

På kommunalt nivå er det utarbeidet *Kvalitetsplan skole, Verdifull og kompetent! 2014 – 2017*. Her står det at tidlig innsats skal ligge til grunn for valgte prioriteringer når det gjelder å gi barn og unge funksjonelle ferdigheter nå og framover. For kommunen innebærer tidlig innsats en satsing på relasjonelle ferdigheter hos ansatte og elever, faglig tilrettelegging og en

helhetlig tanke for hva som gjør elevene kompetente. Det står også at tilpasset opplæring skal gå som en *grønn tråd* i alle satsingsområdene, og at elever har krav på undervisning de kan mestre og lære av. I planen står det videre at lærerne skal følge opp den enkelte elev gjennom kartlegging av lese- og skriveferdigheter og sette inn tiltak ved behov i samarbeid med foresatte. SOL-systemet skal benyttes ved kartlegging og tiltak. Skolens ledelse skal formulere et oppfølgingsskjema og utarbeide rutiner som sikrer at kartlegginger og nasjonale prøver følges opp i spesialpedagogisk team, med PPT og internt på skolen. I planen er det en oversikt over hvilke kartleggingsprøver som skal gjennomføres årlig i skolene, og kommunens målsetting om resultat på disse. Resultater på prøver og undersøkelser skal følges opp fra kommuneledelsen gjennom «Speil og tursko», se kapittel 8.

I *Rutiner for spesialundervisning på Vikevåg skole* står det at rektor skal informere om rutiner for spesialundervisning på planleggingsdagen ved skolestart. I intervju kom det fram at lærerne ved Vikevåg skole gjennomfører ulike tester på trinnene og i de ulike fag. Kartleggingene er fast oppsatt og er både lokale og nasjonale kartlegginger. Spes.ped.ansvarlig har ansvar for å sikre at kartleggingene blir gjennomført.

I virksomhetsplanen for Rennesøy skole står det at skolen har fokus på elevenes utbytte av opplæringen, og at lærerne har ansvar for å løpende vurdere elevenes utbytte. I intervjuene fra Rennesøy skole kom det fram at skolens rutine *Prosedyre for tiltak retta mot spesialundervisning* blir brukt. Prosedyren er et årshjul som viser hvilke kartleggingsprøver som skal gjennomføres i løpet av året. Resultat av testene blir brukt i det videre arbeidet i etterkant. Skolen har også en rutine for systematisk vurdering av elevens utbytte av opplæringen. I denne står det at rektor hver mandag har møte med spes.ped.ansvarlig på skolen der elevresultat på både individ- og gruppenivå blir diskutert. Skolen har også regelmessige trinnmøter der en går gjennom resultater sammen med en fra ledelsen. I intervju kom det fram at det også ble lagt vekt på at læreren regelmessig og daglig observerer elevene i klassen. Etter Fylkesmannens vurdering sikrer Rennesøy kommune gjennom den kommunale kvalitetsplanen at både Vikevåg skule og Rennesøy skole regelmessig vurderer om elevene har forsvarlig utbytte av opplæringen. Målsettingene i planen blir fulgt opp i dialogmøtene med rektorene.

Fylkesmannen skal også ta stilling til om at skolene vurderer arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringa. Skolene må ut fra dette vurdere og eventuelt gjennomføre tiltak innafor ordinær opplæring. *Rutine for oppmelding til PPT i Rennesøyskolen* har 5 punkt der punkt 1 og 2 handler om perioden før tilmelding til PPT. I det første punktet beskriver rutinen hvilke faktorer som kan avdekke om en elev ikke har tilstrekkelig utbytte av opplæringen. I punkt 2 blir skolens og kontaktlærers ansvar beskrevet. Punktet beskriver en *intern periode* på 3 måneder der ulike tiltak skal iverksettes innenfor ordinær opplæring. Dersom tiltakene ikke gir resultater, skal skolen henvise til PPT.

I Vikevåg skules rutiner for spesialundervisning står det at det *etter kartlegging blir drøftet evt. behov for lesekurs, mattegrupper, ekstra tilrettelegging mm.* Vikevåg skule sin rutine for

oppmelding til PPT beskriver fasene i den interne perioden i prosessen fra bekymring til spesialundervisning. I *Oppgaver og ansvar for spes.ped.ansvarlig ved Vikevåg skule* står det at spespedansvarlig skal observere og veilede om tilpasset opplæring og spesialundervisning ved behov og at spespedansvarlig også skal utføre nødvendig testing av elever. Det kom fram i intervju at kontaktlærer tar kontakt med spespedansvarlig når det blir avdekket at elever har resultat som er på/under kritisk grense. Bekymringer blir også diskutert i ressursteamet der PPT er med. Skolen bruker den interne fasen på 3 måneder til å prøve ut tiltak før eleven eventuelt blir eleven tilmeldt til PPT. Intervju bekrefter at rutinen er kjent og blir brukt på Vikevåg skole.

Rennesøy skole har utarbeidet en rutine for systematisk vurdering av elevens utbytte av opplæringen. Rutinen beskriver hvordan skolen skal jobbe med resultat på prøver og kartlegginger. I tillegg skal det også vurderes å iverksette tiltak for de elevene som trenger det samt en evaluering av disse. Rennesøy skole bruker internperioden på 3 måneder før tilmelding til PPT, jf. *Rutine for oppmelding til PPT i Rennesøyskolen*. Denne rutinen blir gjennomgått på fellesmøter i personalet, og intervju bekrefter at rutinen er kjent og blir brukt ved bekymring for elever på Rennesøy skole. Opplærings situasjonen til eleven blir diskutert med spespedansvarlig og på trinnmøter, og tiltak som videre kartlegging, blir drøftet og iverksatt. Dersom tiltakene ikke gir tilfredsstillende resultat, blir videre oppmelding diskutert i ressursgruppemøte der PPT er med. Fylkesmannen vil i sammenheng med denne rutinen gjøre klart at en slik intern rutine ikke må hindre tidlig innsats i form av oppmelding til PPT i de saker der det er åpenbart at eleven har rett til spesialundervisning. I intervjuer får vi opplyst at klare tilfeller vi bli meldt opp uten at en går veien om intern periode.

Fylkesmannen skal vurdere om Rennesøy kommune sikrer at lærerne melder fra om behov for spesialundervisning til rektor på skolene. *Oversikt over Gjøremål fra Rennesøy kommune, 2015 – 2016* er et årshjul som viser tidsfrister for ulike gjøremål på opplæringslovens område. I oversikten står det at det innen 10.august skal være et informasjonsmøte for alle lærere på barnetrinnet og ungdomstrinnet, der det blant annet skal informeres om varslingsplikten lærerne har i de tilfeller hvor de mistenker at en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

I *Rutine for systematisk vurdering av elevenes utbytte av opplæringen* står det at *Lærerne skal melde inn elever de er bekymret for til trinnsamtalene eller direkte til rektor eller spespedansvarlig*. Lærers meldeplikt er også omtalt i dokumentet *Vurderingspraksis Rennesøy skule*, i Vikevåg skules *Rutinar for spesialundervisning* og i skolens rutine for oppmelding til PPT. Intervju bekrefter at lærerne på skolene kjente til plikten de har til å gi beskjed til skolens ledelse når de er bekymret for en elev. Bekymringen blir drøftet i teamsamarbeidet og i møter. Intervju bekrefter at lærerne har en lav terskel for å ta opp en bekymring med spespedansvarlig eller rektor.

Kommunens og skolens rutiner legger etter Fylkesmannens vurdering til rette for oppfyllelse av de krav som stilles i oppl. § 5-4 når det gjelder vurdering av behovet for spesialundervisning og utprøving av tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet.

Intervjuer bekrefter at praksis er i tråd med rutinene. Fylkesmannen vil likevel vise til evalueringen i «Speil og tursko» fra Rennesøy skole, der det uttrykkes bekymring over at urovekkende mange elever fra Vikevåg skole har mestringsnivå 1 på nasjonale prøver i lesing og regning på 5.trinn. På bakgrunn av disse tallene, stiller Fylkesmannen spørsmål ved om elevenes læringsutbytte på Vikevåg skole blir tilstrekkelig vurdert, og om prinsippet om tidlig innsats blir ivaretatt. Praksisen kan være en indikasjon på at kommunen ikke har korrekt lovforståelse for når retten til spesialundervisning er aktuell. Ut fra den informasjon som foreligger i dokumentasjon og intervjuer, kan vi ikke konkludere med at lovforståelsen er uriktig. Det er likevel Fylkesmannens oppfatning at kommunen og skolene bør gjøre en vurdering av sin omfattende satsing på tilpasset opplæring opp mot de tilfeller der kriteriene for oppmelding til PPT er tilstede. Spesialundervisning er en individuell rett for den enkelte, i motsetning til tilpasset opplæring som gjelder for alle elever. Vedtak om spesialundervisning skal gi rettssikkerhet for de svakeste elevene. Ved avvik fra ordinære opplæringsmål er det i alle tilfeller klart at eleven har rett til vedtak om spesialundervisning.

3.4 Fylkesmannens konklusjon

Rennesøy kommune sikrer at lærerne på Vikevåg skule og Rennesøy skole regelmessig vurderer om den enkelte eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-11.

Rennesøy kommune sikrer at skolene vurderer og gjennomfører tiltak innenfor den ordinære opplæringen før tilmelding til PP-tjenesten, jf. opplæringsloven § 5-4.

Rennesøy kommune sikrer at Vikevåg skole og Rennesøy skole har en rutine som ivaretar kravet om at lærerne skal melde fra om behov for spesialundervisning til rektor, jf. § 5-4 første ledd annet punktum.

4. Krav til sakkyndig vurdering

4.1 Rettslige krav

Retten til spesialundervisning er den mest sentrale individuelle retten 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 vurdering, knyttet til den enkelte elevens behov. For å sikre elevenes rettigheter er det gitt detaljerte regler om saksbehandlingen.

Den sakkyndige vurderingen skal ivaretas av PP-tjenesten og er et sentralt grunnlagsdokument for enkeltvedtaket. Det skal gå frem av den sakkyndige vurderingen hvilken opplæring som vil gi et forsvarlig opplæringstilbud. PPT som sakkyndig instans skal selvstendig utrede og ta standpunkt til innhold, kompetanse, realistiske opplæringsmål, organisering og omfang av spesialundervisningen. Disse kravene følger av oppl. § 5-3.

Skoleeier har ansvar for å sikre at det foreligger en aktuell sakkunnig vurdering før hvert enkeltvedtak om spesialundervisning blir fattet. Videre er det skoleeiers ansvar å sikre at PPTs utredning er utfyllende, klar og tydelig nok som grunnlag for enkeltvedtak.

4.2 Fylkesmannens undersøkelser

Rennesøy kommune samarbeider med Randaberg kommune og Kvitsøy kommune gjennom Randaberg interkommunale PPT. Tjenesten utarbeider sakkyndige vurderinger i saker om spesialundervisning ved skolene i kommunen.

Fylkesmannen har fått oversendt rutiner for saksbehandling for PPT. Rutinen lister opp det som skal gjøres i forbindelse med saksbehandlingen og refererer blant annet til tidsfrister. Vi har også fått oversendt henvisningsskjema som skal fylles ut av skole, i samarbeid med foreldre. Skjemaet gir opplysninger om elevens familie, andre hjelpetjenester som er aktive i forhold til eleven, hvilke vansker eleven har, eventuelt systemarbeid. I vedlegg til skjemaet er det gitt rom for nærmere beskrivelse av vanskene og av elevens sterke sider (ved henviser, foreldre og eleven selv). Det skal også fremgå av henvisningen hvilke undersøkelser og tiltak skolen har iverksatt.

Videre har vi fått oversendt en kort prosedyre fra PPT, der det gis noen føringer for aktiviteter og frister som skal gjelde i dialogen mellom PPT og skolene.

Rennesøy kommune har en rutine for oppmelding til PPT som gjelder for skolene. Denne gir en kort, skjematisk oversikt over gangen i en sak om spesialundervisning fra mistanke om at en elev ikke har tilstrekkelig utbytte av opplæringen og frem til enkeltvedtak og IOP. Under punktet om PPTs undersøkelser og sakkyndig vurdering heter det at dette skjer gjennom hele året.

Sakkyndige vurderinger blir gjort med utgangspunkt i en felles mal for PPT.

Fylkesmannen har fått tilsendt 7 saker om spesialundervisning fra Vikevåg skole (1.-4.trinn) og 10 saker fra Rennesøy skole (5 saker fra 5.-6.trinn og 5 saker fra 9.-10.trinn).

4.3 Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannens vurderinger er i hovedsak basert på de konkrete eksempler på sakkyndige vurderinger vi har mottatt, men også på rutiner og opplysninger vi har fått i intervjuer. Sakkyndig vurdering skal utrede elevens vansker og behov, ta stilling til elevens rett til spesialundervisning og eventuelt tilrå spesialundervisning av et gitt omfang og innhold.

Vi har ikke mottatt saker der det, etter sakkyndig vurdering, ikke blir tilrådd spesialundervisning. Når det gjelder PPTs lovforståelse for når retten til spesialundervisning er aktuell, viser vi til de vurderinger som er gjort under siste avsnitt i punkt 3.3 og presiserer at PPT har ansvar for å samarbeide med skolen om disse vurderingene.

Av mal for sakkyndig vurdering fra Randaberg interkommunale PPT fremgår det at PPT skal omtale bakgrunnsinformasjon fra skolen, informasjon om elev/ foreldre, historikk i saken, egne undersøkelser og eventuelle utredninger fra andre. Videre viser malen til at en skal vurdere varigheten av sakkyndig vurdering, elevens utbytte av den ordinære opplæringen,

lærevansker og andre forhold som er viktige for opplæringen, realistiske opplæringsmål (hovedmål og delmål innen de ulike fag), eventuelt arbeid med sosial kompetanse, behov for andre tiltak og videre oppfølging. Videre legger malen opp til at det gis en konklusjon/tilråding, som sier noe om fag og omfang, organisering og kompetanse. Det står også at siden vurderingen gjelder «inntil videre», bør det tas høyde for eventuelle endringer i fag- og timefordelingsplanen for de forskjellige trinn. Malen gir etter Fylkesmannens vurdering et godt grunnlag for oppfyllelse av de krav som stilles til sakkyndig vurdering i oppl. § 5-3.

De saker vi har fått tilsendt, og som omfatter elever ved begge skolene, viser at malen bare delvis følges. De sakkyndige vurderingene er likevel utfyllende når det gjelder kravet til utredning av saken og innhenting av informasjon om eleven. Det gis generelt mye bakgrunnsinformasjon og informasjon om kartlegging. Av noen sakkyndige vurderinger ser vi også at PPT har vært ved skolen og observert eleven i klassen.

De sakkyndige vurderingene omtaler elevens utbytte av den ordinære opplæringen. I noen tilfeller er det bare kort slått fast at eleven ikke har utbytte av det ordinære tilbudet, mens dette i andre saker er mer utfyllende beskrevet. Fylkesmannen oppfatter variasjonene som utslag av behovet i den enkelte sak. Gjennom intervjuer blir det også klart at det er tett kontakt med skolene i forkant av at sakkyndig vurdering blir skrevet. To av elevene ved Rennesøy skole har tilbud ved alternativ opplæringsarena, der PPT har vurdert hensyn til motivasjon, daglig fungering, helse og konsentrasjonsvansker m.m. ved vurderingen av elevens utbytte av ordinært opplæringstilbud. Sett i sammenheng med de grundige vurderinger som er gjort i enkeltvedtaket, anser Fylkesmannen kravene til forsvarlig saksutredning som tilstrekkelig ivaretatt i disse to sakene. Vi vil likevel presisere at PPT har et selvstendig ansvar for å utrede og ta stilling til om eleven kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen uten bruk av alternativ opplæringsarena.

PPT skal tilrå hvilket omfang spesialundervisningen skal ha, hvilke fag det skal gis spesialundervisning i, hvilket innhold spesialundervisningen skal ha, hvilken kompetanse det er behov for og hvordan de tilrådte timene skal organiseres (enetimer, i klasse, i gruppe). I tillegg skal PPT si noe om hvilke opplæringsmål som er realistiske innen de ulike fag/ om det er behov for eventuelle avvik fra læreplanverket og om det i tillegg er behov for mål på områder som ikke er omfattet av læreplanverket.

Det gis i sakene vi har fått tilsendt, føringer for innholdet i spesialundervisningen, ved beskrivelse av innlæringsmetoder og hjelpemidler i fag eller anbefalinger og viktige fokusområder som gjelder for hele opplæringstilbudet. Dette gir et svært godt utgangspunkt for lærere og andre som skal arbeide med eleven.

PPT tilrår omfang av spesialundervisning i årstimer. Som regel er timene også fordelt på fag, med unntak for de sakene der det er tildelt timer med miljøterapeut/ assistent. Dette blir av PPT definert som «sosialpedagogisk hjelp» og gis i hovedsak til de yngste elevene, ved Vikevåg skole. Vi oppfatter i disse tilfellene tilrådingene fra PPT slik at det er ønskelig med en fleksibel bruk av miljøterapeuten/ assistenten. I følge intervju er noen av disse tilrådingene ment som en styrking som over tid skal trappes ned. I og med at miljøterapeut er en tittel som

omfatter mange ulike typer faglig bakgrunn, bør tilrådingen etter Fylkesmannens vurdering være mer konkret i tilfeller der det er behov for en spesiell type kompetanse

I flertallet av de øvrige sakene blir det tildelt timer med spesialundervisning i ulike fag, men uten at eventuelle kompetansekrav fremgår. Fylkesmannen legger til grunn at PPT da har ment at det kreves pedagog, men dette er uklart i noen saker. Spesialpedagogisk kompetanse hos den som skal gi spesialundervisningen, er ikke tilrådd av PPT i noen av de sakene vi har fått tilsendt. I intervju med PPT går det likevel frem at en anbefaler særlig kompetanse hvis det er et konkret behov for det. Etter Fylkesmannens vurdering går det ikke klart nok frem av sakene at konkret behov for kompetanse er vurdert av PPT.

I de sakene der tilrådte timer ikke er fordelt på fag, blir det uklart om ressursen skal fordeles likt på fagene eller eventuelt brukes fleksibelt. Dette må klargjøres i hvert enkelt tilfelle. Det må fremgå om fleksibiliteten er nødvendig ut fra elevens individuelle behov.

Når det gjelder organisering av spesialundervisningstimene, har PPT definert om spesialundervisningen skal gis i klassen, i grupper eller som eneundervisning. I noen saker heter det f.eks. at «Timene kan deles med andre elever i klassen». Vi ser at organiseringen i noen saker er definert nokså fleksibelt, men ifølge informasjon gitt i intervju er dette diskutert med skolen i forkant. Det opplyses også at en vektlegger mest mulig integrering i klassen, og at en unngår segregering der dette ikke er særlig begrunnet (eks. lesekurs). Ofte er tilrådingen formulert slik at det gis flere alternativer for organisering. I noen tilfeller kan fleksibiliteten likevel være formulert mer konkret, slik at en i utgangspunktet tilrår at undervisningen gis i mindre grupper, men at individuell hjelp må vurderes dersom organiseringen ikke gir tilstrekkelig hjelp.

De sakkyndige vurderingene gir alltid en beskrivelse av tilrådd organisering, f.eks. bruk av ressurser i grupper. Fylkesmannen vil bemerke at en bør unngå formuleringer som gir stor grad av fleksibilitet hvis dette ikke er begrunnet i elevens konkrete behov, men f.eks. i skolens behov for samordning. Det opplyses for øvrig i intervju at gruppene ikke alltid fungerer så godt som forutsatt, og at gruppene i noen tilfeller har hatt svært mange elever eller vært for tilfeldig sammensatt i.f.t. behov, men at PPT har tett kontakt med skolene og av og til foreldre om gjennomføringen. Av intervjuer går det også frem at gruppene i noen tilfeller har vært så store at det kan ha gått noe på bekostning av behovet til den enkelte elev. Fylkesmannen viser til det som er sagt i innledningen, punkt 1, om gjennomsnittlig timetall per elev med spesialundervisning. Etter Fylkesmannens vurdering gir tilrådingene for stor grad av fleksibilitet i.f.t. organisering. De individuelle vurderingene må fremgå klarere, for å sikre at elevens behov blir forsvarlig ivaretatt.

I lovkravet om at det skal foreligge sakkyndig vurdering av elevens særlige behov før kommunen gjør vedtak om spesialundervisning, ligger det også et krav om at vurderingen skal være aktuell og oppdatert. Blant de sakene vi har fått tilsendt, er 5 sakkyndige vurderinger skrevet i starten av 2013 og én i 2012. Fire av de sakkyndige vurderingene er skrevet før skolestart. Disse elevene går nå i 3. og 4.klasse. De øvrige to sakene gjelder elever ved Rennesøy skole med spesialundervisning i norsk og matematikk.

Etter Fylkesmannens vurdering er ikke kravet til forsvarlig saksutredning oppfylt i disse sakene. Vedtak om spesialundervisning er dermed fattet på mangelfullt grunnlag. Kravet til sakkyndig vurdering er absolutt, og muntlig kontakt med skolen kan ikke erstatte slik skriftliggjort utredning og tilråding. Noen av sakene gjelder i hovedsak sosioemosjonelle vansker, men dette er uten betydning for kravet til forsvarlig utredning. Hvis timer med miljøterapeut/ assistent faktisk er begrunnet i retten til spesialundervisning og anses som en nødvendig forutsetning for forsvarlig opplæring, gjelder opplæringslovens krav fullt ut. Det må gjøres en oppdatert vurdering av utbyttet av opplæringstilbudet, det må tilrås nye individuelle opplæringsmål, osv. Disse vurderingene må formaliseres og kan ikke overlates til skolen og det personalet som utformer individuell opplæringsplan.

Opplæringsloven regulerer ikke eksplisitt hvor lenge en sakkyndig vurdering er gyldig, men den sakkyndige vurderingen skal kunne gi skolen et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Hvis den sakkyndige vurderingen er grundig og elevens behov er mer eller mindre uendret, kan det tenkes at en sakkyndig vurdering kan gjelde for mer enn ett opplæringsår. Vi gjør oppmerksom på at dette gjelder unntaksvis. I de fleste tilfeller vil elevens behov *ikke* være uendret fra ett skoleår til et annet. Senere sakkyndige vurderinger vil likevel ofte i stor grad kunne bygge på den første, så lenge nødvendige oppdateringer fremgår.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Rennesøy kommune sikrer ikke at det foreligger aktuell og oppdatert sakkyndig vurdering, jf. oppl. § 5-3 før vedtak om spesialundervisning blir fattet.

De sakkyndige vurderingene er mangelfulle når det gjelder å tilrå fordeling av timene på fag, konkret behov for kompetanse (spesialpedagogisk kompetanse, pedagogisk kompetanse, annen særskilt kompetanse) og konkret organisering (enetimer, støtte i klassen, grupper, gruppesammensetning).

5. Krav til pedagogisk-psykologisk tjeneste

5.1 Rettslige krav

Kommunen plikter å ha en pedagogisk-psykologisk tjeneste, jf. oppl. § 5-6. Kravet om at det skal være en «tjeneste», innebærer et krav om en viss kontinuitet i personale og organisering. Tjenesten må være av et slikt omfang at den kan følge opp de elevene som mottar spesialundervisning.

Den pedagogisk-psykologiske tjenesten i en kommune kan organiseres i samarbeid med andre kommuner eller med fylkeskommunen.

PPT skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. PPT skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det.

5.2 Fylkesmannens undersøkelser

Som vist til under 4.1, samarbeider Rennesøy kommune med Randaberg kommune og Kvitsøy kommune gjennom Randaberg interkommunale PPT.

Etter foreløpig tilsynsrapport har Randaberg Interkommunale PPT gitt en tilbakemelding på bakgrunn av noen misvisende opplysninger i foreløpig rapport i forhold til antall stillinger innenfor tjenesten. Tilbakemeldingen gjør at vi vil rette noe av teksten i rapporten.

Det opplyses i tilbakemeldingen at Randaberg Interkommunale PPT har 7,9 fagstillinger (inkl. leder). Av dette brukes ca 33% mot Rennesøy kommune – fordelingen er gjort ut ifra antall barn i skole og barnehage i den enkelte kommune. De siste 5 årene har det vært mye ustabilitet og redusert kapasitet i personalet grunnet sykefravær. Det siste året har vi fått inn en vikar som dekker de mest presserende sakene.

Opplysninger som ble referert i foreløpig rapport gjaldt stillinger med oppgaver knyttet til skolene i Rennesøy: *Organisasjonskart for Randaberg Interkommunale PPT viser at PP-tjenesten, i tillegg til daglig leder, har to ansatte i 80 % stilling og to ansatte i 100% stilling.*

Oversikten viser at de enkelte skolene i kommunen skal ha en egen kontaktperson/ saksbehandler i PPT, som er på regelmessige møter ved skolen og som kan kontaktes ved behov.

5.3 Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen viser til det som er sagt under punkt 4 om PPTs oppgave med å skrive sakkyndige vurderinger før vedtak om spesialundervisning. Våre vurderinger under punkt 4 har relevans også i forhold til de krav som stilles i oppl. § 5-6.

I tillegg til at oppdatert sakkyndig vurdering mangler i en del saker, får vi opplyst i dokumentasjon og i intervjuer at PPT har hatt vanskeligheter med å oppfylle de lovpålagte pliktene og å følge opp sitt ansvar i.f.t. avtale om kontaktpersoner for skolene. Etter Fylkesmannens vurdering vil dette gjelde for både oppgaven med systemrettet arbeid og arbeid med sakkyndige vurderinger.

Etter Fylkesmannens vurdering er organiseringen av PPT for sårbar i forhold til sykefravær o.l. til at tjenesten kan vurderes som tilstrekkelig og forsvarlig i forhold til de krav som stilles i oppl. § 5-6. Rennesøy kommune må, på bakgrunn av våre konklusjon under punkt 4, gjøre en vurdering av PP-tjenestens kapasitet og organisering opp mot kommunens behov.

5.4 Fylkesmannens konklusjon

Rennesøy kommune har ikke en pedagogisk- psykologisk tjeneste av et omfang som gjør at den kan følge opp de elevene som mottar spesialundervisning, jf. oppl. § 5-6.

6. Krav til elev- og foreldremedvirkning

6.1 Rettslige krav

§ 5-4 andre og tredje ledd stiller krav til foreldresamtykke før sakkyndig vurdering blir utarbeidet og krav til samarbeid ved utforming av tilbudet. Tilbud om

spesialundervisning skal så langt mulig, uformes i samarbeid med eleven og foreldrene til eleven, og det skal legges stor vekt på deres syn.

Foreldrene/eleven har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før det blir gjort vedtak.

Ivaretagelse av foreldrene/elevens uttalerett og vektlegging av deres syn er et viktig ledd i kravet til forsvarlig saksutredning, jf. fvl. § 17.

6.2 Fylkesmannens undersøkelser

Kommunen har overordnede *rutiner for saksbehandling av avgjørelser om særskilt tilrettelegging av undervisning i Rennesøy kommune (spes.ped.)*. Disse rutinene omtaler blant annet rettigheter for elev og foreldre.

PPT har også rutiner og maler som skal sikre uttaleretten for elev og foreldre. I tillegg har skolene egne rutiner for foreldresamarbeid.

6.3 Fylkesmannens vurderinger

Kommunens rutiner for saksbehandling på det spesialpedagogiske området viser til at det skal gis mulighet for elev og foreldre til å uttale seg før enkeltvedtak om spesialundervisning blir fattet. Kontaktlærer gis ansvar for å sende skriftlig varsel, men bare dersom uttaleretten ikke allerede er ivare tatt gjennom søknad om spesialundervisning eller melding om behov til PPT. Skolene i kommunen har rutine for en *intern periode*, der undersøkinger og kartlegginger pågår ved skolen. Foresatte blir også involvert i denne perioden i.h.t. egen rutine for dette.

Videre inneholder rutinen informasjon om at samtykke skal innhentes fra foreldre/ elev over 15 år før det igangsettes utredning av behovet. Det gis videre informasjon om at foreldre/ elev skal gis mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før enkeltvedtak fattes, og ifølge rutinen skal skolen be om å få denne skriftlig. Rutinen presiserer også at foreldre/ elevs syn skal bli hørt når tilbudet skisseres.

Vi ser av PPTs rutine for saksbehandling at det skal innhentes informasjon fra elev og foreldre før utforming av sakkyndig vurdering. Henvisningsskjema til PPT legger også opp til at en ved beskrivelse av vanskene skal ha med både foreldrenes oppfatning og barnets oppfatning. Malen for sakkyndig vurdering inneholder også et avsnitt der denne informasjonen skal tas med, og det skal sies noe om i hvilken grad disse opplysningene er vektlagt. Fylkesmannen vil i denne sammenhengen bemerke at elev og foreldres uttalerett ikke bare gjelder utredning av vansker og behov, men også forslag til hvordan tilbud om spesialundervisning bør utformes for å kunne fungere for den enkelte.

Rennesøy skole har i tillegg lagt frem samarbeidsrutiner med foreldre. Disse rutinene gjelder informasjon til foreldre om at skolen kan kontaktes om bekymringer vedrørende utbytte av opplæringen, rutine for utviklingssamtaler hvert halvår der innhold i og evaluering av IOP diskuteres, og rutine for dialog med foreldre i «intern periode», før oppmelding til PPT.

Fra Vikevåg skole har vi mottatt *Rutiner for spesialundervisning*. Her heter det at samarbeidsmøter og/ eller ansvarsgruppemøter med foreldre blir holdt etter behov. Videre

skal det ifølge rutinen være møter med foreldre for å drøfte innhold i IOP. Opplysninger gitt i intervju bekrefter at det er tett kontakt med foreldre i nye saker. Det opplyses også om at nye saker blir diskutert i tverrfaglig kompetanseteam, der foreldre deltar. I løpende saker blir foreldrene hovedsaklig informert gjennom årsrapport og i mindre grad gjennom møter.

De enkeltsaker vi har mottatt, viser at foreldre er gitt anledning til å uttale seg og at PPT aktivt innhenter informasjon fra elev og foreldre. Intervjuer bekrefter også dette. Det opplyses også at hvis foreldre har et annet syn enn PPT og/eller skolen, bør dette tas inn i saken. Dette gjelder både i.f.t. foreldre og eleven selv. I forbindelse med kartlegging møter PPT eleven, og denne får mulighet til å mene noe om tilbudet.

Kommunens rutiner er etter Fylkesmannens vurdering godt egnet til å ivareta elev og foreldres rettigheter etter oppl. § 5-4. Medvirkning skjer etter vår vurdering også i praksis.

Det kunne vært gjort litt klarere i saksbehandlingsrutinen at kommunens plikt til å varsle om innholdet i vedtaket er særlig viktig i de tilfeller der vedtak vil komme til å avvike fra det PPT har tilrådd i sakkyndig vurdering. Det kan se ut til kommunen blander sammen avvik fra læreplanverket/ det ordinære opplæringstilbudet og avvik fra sakkyndig vurdering. Den særskilte varslingsplikten i § 5-3 gjelder ved avvik fra sakkyndig vurdering. Dette vil igjen henge sammen med om vedtaksinstansen faktisk synliggjør slike avvik. Vi viser til vurderingen under punkt 6.3. Varslingsplikten etter forvaltningsloven vil også være viktig ved en eventuell reduksjon i antall timer eller ved annen betydelig endring i tilbudet.

Fylkesmannen vil også gjøre oppmerksom på at foreldre må varsles om viktige avgjørelser før vedtak blir fattet, og ikke ved utforming av IOP. Vi ser bl.a. av skolens rutiner at IOP skal drøftes med foreldre. Fylkesmannen ser dette i sammenheng med det som er vurdert under punkt 4 om sakkyndig vurdering når det gjelder individuelle behov for kompetanse hos den som skal gi spesialundervisningen og tilrådd organisering av timene (enetimer, grupper, gruppesammensetning, hjelp inne i klassen). Dette er forhold som skal avgjøres i enkeltvedtak. Det er ikke noe i veien for å involvere foreldre i utforming av IOP, men det er ikke i forbindelse med IOP at de nevnte avgjørelsene skal tas. Vi viser i denne sammenhengen til det som er sagt i innledningen av rapporten om ressursbruk i.h.t. tall fra GSI og organisering av spesialundervisning i grupper. Foreldre skal ha klagerett på tildelt kompetanse og organisering av spesialundervisningstidene ut fra innhold i enkeltvedtak. De skal også ha fått forhåndsvarsel og være gitt anledning til å uttale seg om dette før vedtak.

Med forbehold om at ovennevnte kan være «følgefeil» av at PPTs tilråding ikke alltid er konkret nok, konkluderer Fylkesmannen med at elev/ foreldres rett til å uttale seg og til å medvirke er tilstrekkelig ivaretatt av kommunen i tråd med lovkravene.

6.4 Fylkesmannens konklusjon

Foreldres rett til å uttale seg og til å medvirke i utforming av spesialundervisning er gjennom overordnede rutiner ivaretatt i tråd med oppl. § 5-4 i Rennesøy kommune.

I den grad uttaleretten ikke blir ivaretatt i den enkelte sak vil dette være en følge av de forhold som er drøftet under punktene 4 om sakkyndig vurdering og 7 om enkeltvedtak.

7. Krav til enkeltvedtak om rett til spesialundervisning

7.1 Rettslige krav

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

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

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

7.2 Fylkesmannens undersøkelser

Rektor er delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning ved Rennesøy skole og Vikevåg skole. Det er fattet enkeltvedtak i alle sakene om spesialundervisning vi har fått tilsendt fra skolene.

Enkeltvedtakene bygger i hovedsak på en felles mal for *Tildeling av timeressursar til særskilde tiltak*. To elever ved Rennesøy skole, som delvis har opplæring ved alternativ opplæringsarena, har i tillegg mer utfyllende enkeltvedtak.

Kommunen har *Rutiner for saksbehandling av avgjørelser om særskilt tilrettelegging av undervisning i Rennesøy kommune (spes.ped.)* Rutinene gjelder ved alle skoler i kommunen. Rutinene gir bl.a. noen føringer for innholdet i vedtaket og for kravene til begrunnelse. Det opplyses også om krav til samtykke fra elev/ foreldre og til ivaretagelse av uttalerett og samarbeid.

7.3 Fylkesmannens vurderinger

Kommunens mal for enkeltvedtak innleder med å vise til reglene vedtaket skal bygge på (oppl. § 5-1), slik forvaltningsloven krever. Videre legges det opp til at vedtaket skal opplyse om hvor mange timer med spesialundervisning PPT har tilrådd i sakkyndig vurdering og i hvilke fag.

Malen inneholder overskrifter som gjelder vurdering av elevens utbytte av ordinært opplæringstilbud, lærevansker og andre særlige forhold, realistiske opplæringsmål for eleven, om en kan avhjelpe vanskene innenfor det ordinære opplæringstilbudet og hvilken opplæring som vil gi et forsvarlig opplæringstilbud. Etter dette kommer selve vedtaket/ konklusjonen, begrunnelse og beskrivelse av innholdet i opplæringen. Avslutningsvis gir malen

opplysninger om klageinstans, klagefrist og fremgangsmåte ved klage, i tråd med krav i opplæringsloven og forvaltningsloven.

I alle de sakene vi har mottatt, har rektorene ved Vikevåg skole og Rennesøy skole i stor grad vist til sakkyndig vurdering når det gjelder de ulike punktene til vurdering. Skolene gjør på denne måten PPTs sakkyndige vurdering gjeldende som ledd i vedtaket. Det må da forutsettes at det ikke skal være avvik mellom sakkyndig vurdering og vedtak, hverken når det gjelder omfang, organisering, innhold eller herunder kompetansekrav. Oppl. § 5-3 oppstiller en særskilt begrunnelsesplikt for vedtak som fraviker tilråding fra PPT.

Vedtaksteksten/ konklusjonen, der antall timer tildeles, samsvarer i enkelte tilfeller ikke fullt ut med sakkyndig vurdering i forhold til organisering av timene og krav til kompetanse hos den som skal gi undervisningen. Dermed blir det etter Fylkesmannens vurdering noe uklart hva som egentlig er tildelt i disse sakene. Når det gjelder kompetanse, må en også unngå formuleringer som «miljøterapeut/ assistent/ lærer», da det blir uklart for elev og foreldre hva som faktisk er tildelt.

For de to elevene som har deler av sin opplæring ved alternativ opplæringsarena, er vedtak fattet uten bruk av standard mal. For disse elevene er det gjort grundige utredninger og gitt omfattende begrunnelse i individuelt utformede vedtak. Vedtakene gjør rede for historikk i saken, tiltak som er prøvd ut i skolen, fagvansker, krav til inkludering i klassen og andre relevante forhold av betydning for eleven. Det er også vist i vedtaket hvordan eleven skal sikres et faglig tilbud og et antall timer som totalt sett skal bli forsvarlig. Det vises til at de valg som er tatt for eleven, er motivert av hensynet til barnets beste.

Fylkesmannen har for øvrig ikke særskilt fokus på krav til bruk av alternativ opplæringsarena i dette tilsynet. Vi går derfor ikke inn i de særskilte krav som stilles i disse sakene.

I noen av vedtakene heter det f.eks. at *Vedtaket er i tråd med sakkyndig vurdering xx.xx.13, som også blir gjort gjeldende for 2015/16*. Det gjøres i denne sammenhengen noen justeringer for fag- og timefordelingsplan for det enkelte trinn. Det går ikke klart frem om denne vurderingen er gjort i samråd med PPT, eller om det er skolens egen vurdering. Det stilles i alle tilfeller krav til skriftlig utredning fra PPT, jf. oppl. § 5-3. Vi kan ikke se at dette kravet er oppfylt i disse sakene.

Kommunen ved rektor har som vedtaksmyndighet ansvar for at sakene er forsvarlig utredet før vedtak blir fattet. Som nevnt ovenfor, er det et ufravikelig krav i opplæringsloven at sakkyndig vurdering skal foreligge før vedtak, og at denne skal være aktuell/ oppdatert. Vi viser til vår vurdering ovenfor om at flere av de sakkyndige vurderingene ikke gir forsvarlig grunnlag for vedtak om spesialundervisning. Dette kan også gjelde tilfeller der sakkyndig vurdering er ny, men er knapt utredet eller mangler konkretisering av tilråding. Dersom det er gjort muntlige avklaringer, må dette bekreftes av PPT gjennom skriftliggjorte supplerende opplysninger til sakkyndig vurdering eller ny/ oppdatert sakkyndig vurdering.

7.4 Fylkesmannens konklusjon

Vedtak om spesialundervisning for elever ved Vikevåg skole og Rennesøy skole er ikke fullt ut i tråd med oppl. § 5-1 jf. kap.5. Vedtakene er ikke tilstrekkelig konkrete når det gjelder fordeling av timene på fag, krav til kompetanse hos den som skal gjennomføre spesialundervisningen og konkret organisering av spesialundervisningstimene.

8. Krav til individuell opplæringsplan(IOP) og årsrapport

8.1 Rettslige krav

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

Den individuelle opplæringsplanen skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal gjennomføres. Reglene for innhold i opplæringen gjelder så langt de passer. Det kan medføre at målene for opplæringen avviker fra kompetansemål i læreplanene for fag i Kunnskapsløftet. Innholdet i IOPen skal samsvare med enkeltvedtaket når det gjelder innholdet i opplæringen og synliggjøre eventuelle avvik fra læreplanverket for Kunnskapsløftet.

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

8.2 Fylkesmannens undersøkelser

Fylkesmannen har mottatt rutiner og maler for utarbeidelse av IOP og årsrapport. Samme mal blir benyttet ved begge skolene.

I alle tilsendte enkeltsaker er det utarbeidet IOP og årsrapport basert på denne.

8.3 Fylkesmannens vurderinger

Fra Vikevåg skole har vi mottatt rutiner for spesialundervisning som omfatter utforming av IOP og årsrapport. Det er presisert her at rektor skal informere om rutinene ved skolestart, og at kontaktlærer og spesialpedagog skal sette seg inn i gjeldende IOP og være oppdatert i.f.t. innholdet i sakkyndig vurdering. Rutinene slår fast at en skal ha faste møter i ressursteam ved skolen minst 3 ganger per halvår. Ressursteam består av to kontaktpersoner fra PPT, rektor og spes.ped.ansvarlig. I disse møtene gjøres det bl.a. en evaluering av den enkelte elevs utbytte av opplæringen. PPT får samtidig informasjon til eventuelle nye sakkyndige vurderinger.

IOP skal ifølge rutinene evalueres innen 1.desember, og evalueringen sendes til PPT. Etter at rektor har fattet vedtak, gjennomføres møte med foreldre for å drøfte innhold i IOP. Samarbeidsmøter og ansvarsgruppemøter med foreldre blir holdt etter behov. IOP skal være utarbeidet innen 15.juni. Samme frist gjelder for årsrapport, med kopi til foreldre.

Rutinen slår fast at kontaktlærer og spes.ped.ansvarlig har ansvar for utforming av IOP. Det presiseres at IOP skal samsvare med enkeltvedtaket, at opplæringsmålene for eleven skal være synliggjort i IOP og at kontaktlærer har ansvar for å sikre at tilbudet om spesialundervisning blir sett i sammenheng med klassens ordinære opplæring.

Fra Rennesøy skole har vi mottatt rutiner som skal sikre at skolen utarbeider IOP hvert år. Her er det gitt rutiner for evalueringsmøter, der PPT skal delta sammen med spes.ped.ansvarlig og rektor. I rutineene heter det at IOP skal utarbeides innen 15.juni, slik at målene er klare til å jobbes etter ved skolestart. Årsrapport skal ifølge rutinen skrives innen 15.juni. I dokumentet «Vurderingspraksis Rennesøy skule» er IOP også omtalt. Det presiseres her at denne skal samsvare med vedtak om spesialundervisning, og at IOP omfatter kjennetegn på måloppnåelse når målene avviker fra læreplanen i fag. Videre står det at lærerne sikrer at tilbudet om spesialundervisning blir sett i sammenheng med klassenes planer.

Det brukes en fast mal for IOP. Malen legger opp til at det gis opplysninger om kartlegging av eleven, elevens sterke og svake sider, nødvendige hjelpemidler, hovedmål for opplæringen (faglig og sosialt) og endringer som er nødvendige i.f.t. klassetrinnets årsplan. Videre følger plan for hvert fag/emne/ område med hovedmål og delmål, arbeidsmåte/ materiell, organisering og evaluering (måloppnåelse). Evalueringdelen i IOP utgjør årsrapport. På malens forside finnes plass til personopplysninger om eleven og underskrifter av elev, foreldre, klassestyrer/ spesiallærer og rektor.

Fylkesmannen har mottatt IOP og årsrapport knyttet til alle enkeltsakene om spesialundervisning.

Maler og rutiner ved skolene gir et godt grunnlag for utforming av IOP og årsrapporter.

I de fleste av sakene vi har fått tilsendt er IOP fylt ut med aktuelle delmål i de enkelte fag og evaluering skjer opp mot disse i årsrapport. IOP gir ofte god definering av delmål. Evalueringen skjer av ikke alltid konkret opp mot målene, og formuleringer i evalueringen kan i noen tilfeller være litt generelle. Fylkesmannen konkluderer likevel med at dette utgjør individuelle variasjoner som må forventes, men at overordnet mal og rutiner sikrer innholdet i tråd med de krav som stilles i oppl. § 5-5.

Fylkesmannen vil gjøre oppmerksom på at årsrapport skal danne grunnlag for evaluering av behov for spesialundervisning neste skoleår, og at 15.juni dermed kan bli noe sent i forhold til å få nytt enkeltvedtak på plass i tide. Klagerett bør fortrinnsvis kunne benyttes før sommerferien.

Årsrapport skal sendes til elev eller elevens foreldre og til kommunen. Det fremgår ikke av kommunens rutiner hvem som mottar rapporten, men i intervju får vi opplyst at den blir sendt til PPT og til foreldre, men ikke til kommunen. Det opplyses også at en nå vil endre på dette, slik at skolesjef gis tilgang til rapportene.

8.4 Fylkesmannens konklusjon

Rennesøy kommune har rutiner for utforming av IOP og årsrapporter i tråd med krav stilt i oppl. § 5-5, med unntak for rutine som sikrer at IOP og årsrapport blir sendt til kommunenivået.

9. Krav til kommunens system for vurdering av om lovkravene blir oppfylt

9.1 Rettslige krav

Opplæringsloven § 13-10, andre ledd, stiller krav til at skoleeier skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt 15.06.. Kommunen 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. Det er i rundskriv gitt noen føringer for elementer i et slikt system:

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

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 oppfyllelse av lovverket. 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.

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.

9.2 Fylkesmannens undersøkelser

Rådmannens delegeringsrundskriv viser at kommunalsjef for oppvekst og læring er delegert myndighet innenfor opplæringsloven, herunder ansvar for spesialundervisning. Delegering til rådmannens nivå fremgår av Rennesøy kommunes delegeringsreglement 2013-2016. (Det er ansatt ny kommunalsjef i kommunen fra januar 2016.)

Rennesøy kommune har en kvalitetsplan for skole 2014-17, som omtaler mål og visjoner, kvalitetsutvikling og satsingsområder, herunder lesing og skriving, regning og vurdering for læring. Dette er satsinger som vil ha betydning for tilpasset opplæring for den enkelte elev, men som ikke direkte berører oppfølging av de lovkrav som gjelder for spesialundervisning.

Ivaretagelse av det ansvar kommunen har for å etablere et system for internkontroll har, slik vi oppfatter det, dels vært søkt ivaretatt gjennom kvalitetsutviklingsmodellen *Speil og tursko*. I tillegg har vi fått opplyst at kommunen benytter tjenesten 1310.no. Dette er en tjeneste som

blant annet inneholder et årshjul med gjøremål som er lenket opp mot aktuell paragraf i opplæringsloven. Her kan enhetsleder (rektor) logge seg inn og merke av når gjøremål er gjort. Kommunens administrasjon kan logge inn og få en oversikt/status og enkelt generere rapporter over alle skolenes gjøremål.

Kommunen har også etablert noen rutiner for vurdering av elevenes utbytte av opplæringen, oppmelding til PPT, fattning av vedtak om spesialundervisning og utforming av IOP og årsrapporter.

9.3 Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannens vurderinger tar utgangspunkt i hvordan kravene til forsvarlig system er oppfylt på området spesialundervisning.

Kommunens kvalitetsutviklingsmodell *Speil og tursko* er tatt i bruk i kommunen. *Speil* bygger på grunnlagsdata fra ulike undersøkelser og kartlegginger, nasjonale prøver og GSI-data og virksomhetens egne plandokumenter. *Tursko* er et oppfølgende/ utfyllende møte med skolen. På møtet vil Oppvekst og læring i kommunen samtale om ulike sider ved virksomhetens praksis, slik den fremkommer i *Speil*. Virksomheten bes selv velge ut ett eller to områder som har spesiell interesse for intern utvikling. Samtalen skal ifølge rutinen avsluttes med forpliktende, oppfølgende handlinger og ansvarsfordeling for begge parter. Ifølge opplysninger gitt i intervju vil kommunen endre eller justere på denne rutinen.

Speil og tursko suppleres av rutinen/ tjenesten 13.10.no, som er beskrevet ovenfor under 9.2. Årshjulet her er med på å sikre at oppgaver knyttet til bl.a. spesialundervisning, ved f.eks. fattning av vedtak og utforming av IOP/ årsrapport, blir gjort til rett tidspunkt. Dette kan igjen kontrolleres gjennom tilgang til systemet for kommunenivået.

Kommunen har i tillegg noen maler og rutiner på området for spesialundervisning. Disse kan etter Fylkesmannens vurdering, være ledd i kommunens system etter oppl. § 13-10 andre ledd for å forebygge manglende overholdelse av krav i opplæringsloven kap.5.

For Rennesøy skole har Fylkesmannen mottatt en oppsummering av de tema som er gjennomgått på bakgrunn av rutinen. Tema for møtet har vært drøfting av hvordan resultater av standpunkt- og eksamenskarakterer brukes for å bedre læringen for elevene. En har også vurdert resultater fra eksamen og årsak til avvik fra standpunktkarakter. Videre er skolen bedt om å vurdere økning på 5.trinn i antall barn på mestringsnivå 1 i enkelte fag og tiltak for å bedre dette. Videre har en sett på bl.a. organisering av undervisningen/ timeplanene, metodikk og kompetanse/ lærersammensetning.

På områdene spesialpedagogikk og sosialpedagogikk har Rennesøy skole blitt bedt om å legge frem hvordan spesialundervisning og styrking gjennomføres og planlegges. Oppsummeringen fra skolen er kortfattet, men viser at skolen har et stort fokus på implementering av rutiner som skal gjelde for lærerne. Det vises til lærernes varslingsplikt og rutiner for oppmelding til PPT. Skolen viser til at vedtak fattes i tråd med sakkyndig vurdering, og at elevene slik sett får det de har krav på. Oppsummeringen viser også til noen andre tema, som arbeid med flerspråklighet, språkmiljø og inkludering.

Fra Vikevåg skole mottok vi tilsvarende oppsummering 19.04.16, etter at stedlig tilsyn med intervjuer var gjennomført. Oppsummeringen var ikke tidligere presentert for kommunenivået ved Oppvekst og læring. Kommunalsjefen har her blant annet bedt om å få oversendt antall elever med vedtak etter oppl. § 5-1 i perioden 2014-15, for å legge dette inn i *Speil*. Skolen har rapportert 18 barn med vedtak. 11 av disse har såkalte sosialpedagogiske tiltak på bakgrunn av sosiale vansker (ikke fagvansker). Videre har bruk av språkgrupper, lese/regnegrupper og effekt av denne typen ressursbruk på tilpasset opplæring vært tema. Også for Vikevåg skole har en brukt Tursko-møtet til å gjennomgå resultatene fra nasjonale prøver og planer for å forbedre resultatene. Det er også drøftet andre tema, på samme måte som ved Rennesøy skole.

Slik Fylkesmannen vurderer *Speil og tursko*, er dette et kvalitetsutviklingssystem som ikke har konkret fokus på oppfølging av lovkrav. De grunnlagsdata det tas utgangspunkt i har et annet fokus, selv om rutinen berører både læringsutbytte, tilpasset opplæring og spesialundervisning. Rutinen kan inngå som ledd i kommunens system for vurdering og sikring av at opplæringslovens krav overholdes, men innehar ikke de elementer som kreves etter oppl. § 13-10 andre ledd. Særlig gjelder dette en klar rutine for å sikre informasjonsflyt/rapportering innen saker om spesialundervisning, tiltak som er egnet til å avdekke manglende overholdelse av lovkrav i disse sakene, beskrivelse av rutine for å rette opp og forbedre forhold som blir oppdaget og en rutine for risikovurdering/ oppfølging av kritiske områder. Rutinen skal også beskrive ledelsesansvaret for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet. Av intervju går det frem at sakkyndige vurderinger og vedtak blir tilsendt kommunalsjef, men at det ikke er noen fast rutine for hvordan oppfyllelse av lovkrav skal følges opp.

Som eksempel på kritiske områder, vil vi trekke frem det som er sagt tidligere i rapporten om kapasitet hos PPT. Det er kommunens ansvar å se til at oppdatert sakkyndig vurdering foreligger i saker om spesialundervisning, og å be om at det settes av tilstrekkelige ressurser hos interkommunal PPT til at lovpålagte oppgaver kan ivaretas.

Etter Fylkesmannens vurdering har Rennesøy kommune et godt utgangspunkt i rutinen *Speil og tursko*, årshjul og overordnede maler/ rutiner, men mangler en helhetlig rutine som ivaretar de elementer som må til i en rutine for å ivareta de krav som følger av oppl. § 13-10 andre ledd.

9.4 Fylkesmannens konklusjon

Rennesøy kommune har ikke et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven blir oppfylt.

10. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 3 til og med 9 konstatert lovbrudd. I denne rapporten gis Rennesøy kommune frist til å rette lovbrudd, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 01.11.16. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at det ulovlige forholdet er rettet og en redegjørelse for hvordan lovbruddet er rettet.

Dersom lovbrudd ikke rettes innen den fastsatte fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som vedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:

1. Krav til sakkyndig vurdering

Rennesøy kommune må sikre at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering i tråd med oppl. § 5-3 før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning.

Rennesøy kommune må i den sammenheng se til at

- a. sakkyndig vurdering er oppdatert og aktuell
- b. sakkyndig vurdering tilrår fordeling av timer på de enkelte fag
- c. sakkyndig vurdering tilrår konkret organisering av timer ut fra elevens individuelle behov
- d. sakkyndig vurdering tilrår konkret kompetanse ut fra elevens individuelle behov

2. Krav til pedagogisk- psykologisk tjeneste

Rennesøy kommune må sikre at kommunen har en pedagogisk- psykologisk tjeneste av et omfang som gjør at den ivaretar lovkravene fullt ut.

3. Krav til enkeltvedtak

Rennesøy kommune må sikre at enkeltvedtak om spesialundervisning blir fattet i tråd med oppl. § 5-1, jf. § 5-3 og forvaltningsloven.

Rennesøy kommune må i den sammenheng se til at

- a. vedtakene konkretiserer fordeling av timer på de enkelte fag
- b. vedtakene inneholder opplysninger om konkret organisering av timer ut fra elevens individuelle behov
- c. vedtakene inneholder krav til kompetanse ut fra elevens individuelle behov

4. Krav til IOP og årsrapport

Rennesøy kommune må sikre at rutiner for årsrapport er i samsvar med krav i oppl. § 5.5.

Rennesøy kommune må i den sammenheng se til at

- a. årsrapport blir sendt til kommunenivået

5. Krav til kommunens system for vurdering av om lovkravene blir oppfylt

Rennesøy kommune må sikre at det etableres et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven blir oppfylt, jf. oppl. § 13-10 andre ledd.

Rennesøy kommune må i den sammenheng se til at

- a. det blir etablert en rutine som er egnet til å avdekke og følge opp manglende overholdelse av lovkrav på spesialundervisningens område

11. Kommunens frist til å rette

Som nevnt i kapittel 10 ovenfor er kommunen gitt frist for å rette de ulovlige forholdene som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er **01.11.16**.

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Hanne Sørli Ronæss
tilsynsleder

Hilde Folkvord Juul
rådgiver

