



RAPPORT FRA TILSYN I HAUGESUND KOMMUNE 15.06.2005

1. INNLEDNING

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

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

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

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

Haugesund kommune:	Hildegunn Staurseth, rådmann Stål Alfredsen, kommunaldirektør Tore Haaland, kommunaldirektør Eilif Fjon, kommunaldirektør Jan Svendsen, ped. rådgiver Ingeborg Runge, leder spes.ped.team
PPT:	Arne Taraldsøy, leder
Lillesund skole:	Karl J. Haakonseth, rektor Eva Thorsen, lærer
Skåredalen skole:	Åge Johannessen, rektor Grethe Ellingsen, lærer
Hemmingstad barnehage:	Aase Fauske, styrer Inger Andauer, pedagogisk leder
Solandsbakken barnehage:	Elisabeth Nygaard, styrer Wenke Kvale, pedagogisk leder
Fylkesmannen i Rogaland:	Svein Helgesen, utdanningsdirektør Audun Gjerde, seniorrådgiver Liv Svendal, rådgiver

2. FYLKESMANNENS VURDERINGSGRUNNLAG

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

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

3. VIKTIGE FAKTA OG OBSERVASJONER

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

3.1 Nøkkeltall for barnehage og grunnskole

Haugesund kommune hadde barnehageåret 2004/2005 36 barnehager, - 9 kommunale og 27 private. 9 av de private var familiebarnehager. Totalt hadde 1446 barn plass i barnehagene. Av disse gikk 303 i kommunale barnehager, 1009 i ordinære private barnehager og 134 i de private familiebarnehagene.

Det var skoleåret 2004/2005 14 grunnskoler i kommunen, herunder 1 friskole. Av totalt 4311 elever gikk 4201 i de kommunale skolene, mens den ene friskolen hadde 110 elever.

3.2 Lovforståelse og omfang av spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning

Sammenlignet med andre kommuner har Haugesund over tid hatt en relativt lav terskel for å tilkjenne førskolebarn/grunnskoleelever rett til spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning. Kommunen har i flere år ligget klart over gjennomsnittet for Rogaland og landet for øvrig når det gjelder antall barn med enkeltvedtak hjemlet i § 5-7 i opplæringslova. Kommunen ligger også noe over snittet m.h.t. antall elever med enkeltvedtak og omfanget av spesialundervisning i grunnskolen.

Kommunen ligger spesielt høyt når det gjelder spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, hjemlet i opplæringsloven. I følge innrapporterte tall for barnehageåret 2004/2005 fikk 97 av barna i barnehagene i Haugesund spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 barnehageåret 2004/2005. Det utgjør ca. 6,7 % av det totale antall barnehagebarn i kommunen. Et stort flertall av barn med behov for spesialpedagogisk hjelp har plass i de kommunale barnehagene.

8,3 % av grunnskoleelevene fikk spesialundervisning skoleåret 2004/2005. Gjennomsnittstallet for Rogaland var 5,03 % og landet for øvrig 5,63 %. Totalt brukte kommunen i overkant av 18 % av sine totale timeresurser i grunnskolen til spesialundervisning. Gjennomsnittet for kommunene i Rogaland var 13,9 %.

Den foreløpige oversikten fra kommunen pr. juni 2005 viser at betydelig færre førskolebarn/grunnskoleelever vil få spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7/spesialundervisning etter § 5-1 i 2005/2006. Det totale antallet enkeltvedtak er redusert fra 360 til 298, og det totale timeomfanget anslås å bli redusert fra ca. 63 600 årstimer til ca. 60 000 årstimer. Relativt sett skjer den største reduksjonen i barnehagene, med en nedgang i antall enkeltvedtak fra 97 til 65 og i antall årstimer fra 12274 til 9405.

3.3 Rutiner og prosedyrer

Haugesund kommune har en sentralisert modell for forvaltning av spesialpedagogisk hjelp under opplæringspliktig alder. Ansvaret er lagt til leder for kommunens spesialpedagogiske team for barnehagene. Det forvaltningsmessige ansvaret for spesialundervisning i grunnskolen er delegert til rektor ved den enkelte skole.

Kommunen har kortfatta skriftliggjorte rutiner for prosedyrer/saksgang for forvaltningen innenfor området. Utover dette foreligger det få overordna føringer/retningslinjer. Innrapporterte tall indikerer betydelige forskjeller skoler imellom. På barnehagefeltet sikrer den sentraliserte modellen større grad av kontinuitet og ens praksis.

Erfaringene fra de siste årene viser at saksbehandlingsprosessen tar tid, og at man ofte har kommet på etterskudd med de endelige avklaringene. I 2004 var klageprosessene for eksempel ikke avsluttet før lenge etter at barnehage- og skoleåret startet opp. Heller ikke i 2005 er innkomne klager oversendt fylkesmannen før månedsskiftet august/september.

Kommunen har ikke skriftliggjorte systemer for vurdering og oppfølging av barnehagene/skolene på dette området. Det ble meldt under tilsynet at det er startet opp en prosess med fokus på å forbedre rutiner og praksis m.h.t. sakkyndig tilråding, enkeltvedtak og forholdet mellom spesialpedagogisk hjelp/ spesialundervisning og ordinær tilrettelegging/ tilpassa opplæring.

Kommunen har de siste årene hatt relativt mange klager på enkeltvedtak innenfor området, de fleste på vedtak hjemlet i § 5-7. Samlet klageantall var 58 i 2003, 62 i 2004. I 2003 ble 8 klager videresendt til fylkesmannen. Tilsvarende tall i 2004 var 60, herunder 52 klager på enkeltvedtak hjemlet i § 5-7. Kommunens klagebehandling i 2004 avslørte betydelige svakheter både når det gjelder framdrift og saksbehandling m.h.t. sakkyndig vurdering og formulering og begrunnelse av enkeltvedtak. Samlet klageantall i 2005 er oppgitt til 24. 19 av disse er oversendt Fylkesmannen, herav 12 på enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen.

3.4 Ressursinnsats, organisering og arbeidsformer

I følge innrapporterte KOSTRA-data hadde Haugesund kommune i 2004/2005 et netto driftsutgiftsnivå til grunnskoleundervisning pr. elev som tilsvarer snittet for kommunene i Rogaland. Den samla ressursinnsatsen har bedret seg noe i løpet av de siste tre årene, sammenlignet med fylket for øvrig.

Kommunen ligger helt på topp i fylket målt i antall elever pr. undervisningsårsverk (13,5 mot et snitt på 12,4) og gjennomsnittlig gruppestørrelse (15,1 mot et snitt på 13,8). Dette, sett i sammenheng med en høy ressursbruk til spesialundervisning, indikerer at rammene for ordinær tilpassa opplæring er stramme. Kommunen har ikke tallmateriale som gir et godt uttrykk for forholdet mellom spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning og ordinære pedagogiske styrkingstiltak/tilpassa opplæring.

For å ivareta de spesialpedagogiske oppgavene i barnehagene har kommunen 17,5 årsverk utover grunnbemanningen (15,5 spesialpedagoger og 2 førskolelærere). Spesialpedagogene er organisert i et sentralt spesialpedagogisk team. Som hovedregel har hver spesialpedagog ansvar for ca. 7 barn med enkeltvedtak fordelt på 2-3 barnehager. Disse har ansvar for planlegging, utarbeidelse av IOP og halvårlig evaluering, i samråd med andre tilsatte i barnehagene, de foresatte og PPT. De bruker videre mye tid på veiledning av ansatte i barnehagene og deltar i ansvarsgrupper og andre tverrfaglige fora. Spesialpedagogene mottar veiledning fra PPT.

3.5 PPT's rolle og arbeid

Forholdet mellom PPT's sakkyndighetsarbeid og systemarbeid anslås grovt til å være ca. 80:20. PPT har gradvis blitt sterkere involvert i en del utviklingsprosjekter i praksisfeltet, spesielt i forhold til lesing. Det framkommer under tilsynet klare ønsker og ambisjoner om å utnytte PPT's kompetanse og kapasitet enda mer til systemretta arbeid ute i praksisfeltet. Barnehagene gir generelt mer positive tilbakemeldinger på denne delen av PPT's arbeid enn skolene.

Antall henvisninger fra barnehage/grunnskole til PPT har vært økende, med 2004 som toppår. Totalt har PPT hatt ca. 950 saker pr. år. Antall sakkyndige vurderinger var i 2004 459, mens tallet våren 2005 var redusert til 381. Behandlingstid for enkeltsaker meldes å være maks 6 uker. Tilsynet gir ellers inntrykk av at kontakten og kommunikasjonen mellom PPT og skolene i forbindelse med sakkyndighetsarbeidet kan forbedres.

3.6 Kompetanse

PPT synes å ha høy kompetanse med god faglig spredning, til sammen 13 fagstillinger. I følge innrapporterte tall er det i barnehagene totalt 7 tilsatte med spesialpedagogisk utdanning. Tilsvarende tall i grunnskolene er i overkant av 70.

Haugesund synes å være sårbar når det gjelder forvaltningskompetanse innenfor det spesialpedagogiske feltet på kommunenivå, spesielt innenfor grunnskoleområdet. Det gjør det vanskelig å følge opp praksisfeltet på en forsvarlig måte. Systematisk opplæring av rektorer for å ivareta et delegert forvaltningsansvar for saker med hjemmel i kap. 5 i opplæringslova synes ikke å være gitt.

4. FYLKESMANNENS VURDERINGER OG MERKNADER

Haugesund kommune har tradisjon for å prioritere høy ressursinnsats til spesialpedagogisk hjelp under opplæringspliktig alder/spesialundervisning i grunnskolen. Når det gjelder spesialpedagogisk hjelp under opplæringspliktig alder har kommunen hatt spesielt høye ambisjoner. Kommunen bør etter Fylkesmannens vurdering foreta en grundig gjennomgang av praksis med sikte på å finne en fornuftig balanse mellom spesialpedagogisk innsats hjemlet i kap. 5 i opplæringslova og barnehagens/skolens øvrige arbeid for å tilpasse tilbudet til hvert enkelt barns evner og forutsetninger.

Med bakgrunn i tilsynet har Fylkesmannen følgende konkrete pålegg og merknader:

1. Kommunens rutiner og system for vurdering, kvalitetssikring og oppfølging av skolenes arbeid med tilpassa opplæring/spesialundervisning må forbedres. Med hjemmel i opplæringslovens § 13-10 må det arbeides videre med interne prosedyrer og systemer for å sikre at den enkelte skole på en forsvarlig måte følger opp lovens bestemmelser. Det må spesielt settes fokus på:
 - Å sikre felles lovforståelse og forvaltningspraksis på skolene
 - Å øke skoleledernes forvaltningsmessige kompetanse til å fatte gyldige enkeltvedtak med klare individuelle begrunnelser
 - Å sikre at PPT's sakkyndige tilrådninger oppfyller kravene i § 5-3 i opplæringslova
 - Å sikre bedre framdrift i den lokale klagebehandlingen, slik at endelige vedtak er klare før barnehage-/skoleåret starter opp.

2. Kommunen må som del av sitt samla system for oppfølging av barnehager/skoler utvikle gode rutiner for tilsyn med barnehagenes praksis når det gjelder spesialpedagogisk hjelp hjemlet i opplæringslovens § 5-7. I organiseringen av slik hjelp i barnehagene er det bl.a. viktig å se til at hjelpen i størst mulig grad blir integrert som en del av barnehagenes samlede pedagogiske virksomhet. Det forutsetter tett samhandling mellom spesialpedagoger som kommer inn og har ansvar for deler av tilbudet til enkelte barn, og det øvrige personalet. Styrers overordna pedagogiske ansvar, også for denne delen av virksomheten, må slås fast.
3. Kommunen må i sine enkeltvedtak for førskolebarn skille tydelig mellom hva som gis som spesialpedagogisk hjelp med hjemmel i opplæringslova (§ 5-7) og hjelp i form av andre individuelt tilpassa styrkingstiltak i barnehagen. Enkeltvedtaket skal være så klart og fullstendig at de foresatte ikke trenger å være i tvil om innholdet i det totale tilbudet barnet får i barnehagen, herunder hvor stor del av tilbudet som hjemles i § 5-7 og dermed er gratis. Dersom vedtaket fra kommunen avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal kommunen grunngi hvorfor den mener at barnet likevel får et tilbud som oppfyller retten etter § 5-7, jf. opplæringsloven § 5-3 siste ledd.
4. Med bakgrunn i egne KOSTRA-tall og erfaringer over tid bør kommunen sette økt fokus på forholdet mellom spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning og generell styrking i barnehagen/tilpassa opplæring i skolen. I et tett samarbeid mellom barnehage/skole og PPT bør det foretas en kritisk gjennomgang av praksis m.h.t. henvisning til PPT, sakkyndighetsarbeid og den praktiske tilretteleggingen av hjelp og støtte. Siktemålet må være å vurdere om og ev. hvordan man pedagogisk, organisatorisk og ressursmessig kan gi en større del av hjelpen til barn med vansker innenfor rammene av generell styrking/tilpassa opplæring.
5. I all skriftlig informasjon til foresatte om vedtak i forbindelse med saker om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning skal det eksplisitt gis informasjon om klagerett. Kommunen plikter å se til at også tilbakemeldinger om at barn/elever ikke gis rett til slik hjelp, formelt utformes som enkeltvedtak med informasjon om retten til å påklage vedtaket.
6. Utover ressursene/kompetansen i kommunens spesialpedagogisk team er barnehagene sårbare når det gjelder spesialpedagogisk kompetanse. Dette har i noen tilfeller bl.a. skapt problemer med å følge opp enkeltvedtak på forsvarlig måte. Kommunen bør legge en strategi for å styrke denne kompetansen. Assistenten i barnehage og skole skal sikres faglig veiledning av personale med formell pedagogisk utdanning.

5. OPPFØLGING OG TIDSFRIST FOR KOMMUNEN

Fylkesmannen gir Haugesund kommune frist til 15. november 2005 til å gi en kortfattet tilbakemelding som viser hvordan kommunen vil følge opp de enkelte pålegg og merknader i tilsynsrapporten.

Fylkesmannen i Rogaland, 15. september 2005

Sølvi Ona Gjul
utdanningsdirektør