

TILSYNSRAPPORT

Spesialundervisning

Nes kommune

Runni ungdomsskole

21. juni 2018



Sammendrag

Tema og formål

Temaet for dette tilsynet er kommunens og skolens arbeid med spesialundervisning. Tilsynet er en del av felles nasjonalt tilsyn 2018-21. Det overordna formålet med tilsynet er å bidra til at alle elever får et godt utbytte av opplæringa. Elever med behov for spesialundervisning er gitt egne rettigheter i opplæringsloven for å sikre at også disse får et godt utbytte av opplæringen.

Aktuelle bestemmelser er bestemmelsene om spesialundervisning i opplæringsloven §§ 5-1 og 5-3, samt forvaltningsloven.

Avslutning av tilsynet

Fylkesmannen konkluderte i foreløpig rapport at det var brudd på regelverket i kapitlene 2 og 4. Den foreløpige rapporten var et forhåndsvarsel om vedtak etter forvaltningsloven § 16. Nes kommune har gitt sin redegjørelse og kommentert den foreløpige rapporten innen fristen. Fylkesmannen har behandlet kommentarene fra kommunen under hvert av de aktuelle temaene, hvor vi i foreløpig rapport ga brudd på regelverket.

Basert på kommunens redegjørelse, og etter en helthetsvurdering, mener Fylkesmannen at kommunen har endret rutiner og praksis, og at de har sannsynliggjort at de ulike regelverksbruddene er rettet. Vi avslutter derfor tilsynet.

Fylkesmannen gjør oppmerksom på at våre konklusjoner bygger på det konkrete kildematerialet som foreligger, og tar bare utgangspunkt i status på det tidspunktet tilsynsrapporten er datert.

Tilsynsrapporten er avgrenset til tilsynstemaet, og er ikke noen uttømmende tilstandsvurdering av skolens øvrige virksomhet.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	4
1.1	Kort om kommunen og skolen.....	4
1.2	Om gjennomføring av tilsynet.....	5
1.4	Om tilsynsrapporten	5
2	PPTs ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger.....	7
2.1	PPT skal utarbeide sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold	7
2.2	PPT skal innhente synspunkter fra elever og foreldre.....	8
2.3	PPT skal opplyse saken så godt som mulig	10
2.4	Den sakkyndige vurderingen skal inneholde en utredning.....	11
2.5	Den sakkyndige vurderingen skal inneholde en anbefaling (tilråding)	15
3	PPTs ansvar for å hjelpe skolene med å utvikle kompetanse og organisasjon (systemarbeid).....	20
3.1	PPT skal hjelpe skolen med å utvikle sin kompetanse.....	20
3.2	PPT skal hjelpe skolen med å utvikle organisasjonen	22
4	Kommunens ansvar for å fatte vedtak om spesialundervisning	23
4.1	Skolen skal innhente samtykke før henvisning	23
4.2	Skolen skal henvise elever til PPT så snart som mulig	23
4.3	Eleven og foreldrene skal få uttale seg om den sakkyndige vurderingen	25
4.4	Skolen skal innhente samtykke til å fatte enkeltvedtak	27
4.5	Skolen skal fatte enkeltvedtak etter at PPT har gjort en sakkyndig vurdering	29
4.6	Enkeltvedtaket skal opplyse om varighet	29
4.7	Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om spesialundervisningen.....	30
4.8	Enkeltvedtak som avviker fra den sakkyndige vurderingen skal begrunnes	34
4.9	Skolen skal fatte enkeltvedtak uten ugrunnet opphold.....	35
5	Krav til innhold i enkeltvedtak om spesialundervisning	35
5.1	Lovbestemmelser enkeltvedtaket bygger på.....	35
5.2	Faktiske forhold som er grunnlaget for enkeltvedtaket.....	36
5.3	Informasjon om klage på enkeltvedtaket.....	37
5.4	Informasjon om retten til å se saksdokumentene	38
6	Avslutning av tilsyn	39

1 Innledning

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A.

I tilsyn kontrollerer Fylkesmannen om kommunen oppfyller opplæringsloven med forskrifter. Dersom kommunen ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting etter at kommunen har fått en frist for å rette.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, og det er kommunen som har ansvaret for å rette opp eventuelle brudd på regelverket, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd.

Fylkesmannens tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsloven og offentlighetsloven.

Tema for tilsynet

Tema for dette tilsynet er *kommunens og skolens arbeid med spesialundervisning*, og det omfatter følgende deltemaer:

- PPTs ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger
- PPTs ansvar for å hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen for å legge bedre til rette for elever med særskilte behov (PPTs systemrettede arbeid)
- Kommunens/skolens ansvar for å fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning
- Kommunens/skolens ansvar for å oppfylle kravene til enkeltvedtak om spesialundervisning

Tilsynet er en del av felles nasjonalt tilsyn 2018-21. Det overordna formålet er å bidra til at alle elever får et godt utbytte av opplæringa. Elever med behov for spesialundervisning er gitt egne rettigheter i opplæringsloven for å sikre at også disse får et godt utbytte av opplæringen.

Aktuelle bestemmelser er bestemmelsene om spesialundervisning i opplæringsloven §§ 5-1 og 5-3, samt forvaltningsloven.

1.1 Kort om kommunen og skolen

Nes kommune har åtte barneskoler og to ungdomsskoler. Runni ungdomsskole er den største ungdomsskolen med ca. 450 elever fordelt over 17 klasser skoleåret 2017/18.

Runni ungdomsskole praktiserer tolærersystem i alle klasser i basisfagene og i praktisk-estiske fag. Den ekstra pedagogen har undervisningskompetanse i faget. Organiseringen bidrar til at elever som trenger tilpasset opplæring får dette raskt.

1.2 Om gjennomføring av tilsynet

Varsel om tilsyn og innsending av dokumentasjon

Fylkesmannen åpnet tilsyn med Nes kommune i brev av 22. januar 2018. Vi ba i tilsynsvarselet om en oversikt over elever som mottar spesialundervisning skoleåret 2017/2018. Denne dokumentasjonen mottok vi i brev av 5. februar 2018.

I brev av 7. februar ba vi om å få tilsendt elevdokumentasjon for til sammen elleve elever. Dette mottok vi i brev av 14. februar. Vi har anonymisert oversikten over de elleve elevene vi ba om dokumentasjon på, ved å nummerere dem som Elev 1, Elev 2, Elev 3, osv., i den rekkefølgen som ble sendt oss.

I tillegg ba vi PPT, rektor og utvalgte lærere besvare en egenvurdering i Utdanningsdirektoratets nettbaserte system for egenvurdering, heretter kalt RefLex. Egenvurderingene gir informasjon til Fylkesmannen om tilstanden på tilsynsområdet. I RefLex kan informantene vise til skriftlig dokumentasjon for å underbygge svarene.

Intervjuer

Fylkesmannen gjennomførte intervjuer med konstituert leder for PPT, en av PP-rådgiverne, rektor, samt en lærer med ansvar for oppfølgingen av spesialundervisningen for elever med vedtak om dette.

I forbindelse med tilsynet ønsket vi også å intervjuer foresatte og elever. Vi ba derfor skolen videreformidle et brev som ble sendt ut til utvalgte foresatte. Vi intervjuet tre tilfeldig valgte foresatte for elever med spesialundervisning. Vi ba skolen intervjuer et utvalg på fem elever. Intervjuene var frivillig.

Forhåndsvarsel og foreløpig rapport

Forhåndsvarsel og foreløpig rapport ble sendt Nes kommune og Runni ungdomsskole i brev av 25. april 2018, og Fylkesmannen avholdt sluttmøte 2. mai 2018. I denne foreløpige rapporten presenterte vi våre vurderinger og konklusjoner som er basert på intervjuer og skriftlig dokumentasjon, se vedlegg.

Nes kommune har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen. Vi har behandlet kommentarene fra kommunen under hvert av de aktuelle temaene.

1.4 Om tilsynsrapporten

Rapporten har ett kapittel for hvert hovedområde for tilsynet:

- Kapittel 2: PPTs ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger
- Kapittel 3: PPTs ansvar for å hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen for å legge bedre til rette for elever med særskilte behov (PPTs systemrettede arbeid)
- Kapittel 4: Kommunen/skolens ansvar for å fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning

- Kapittel 5: Kommunen/skolens ansvar for å oppfylle kravene til enkeltvedtak om spesialundervisning

Kapitlene 2-5 er delt inn på følgende måte:

- Rettslig krav
- Fylkesmannens undersøkelser
- Fylkesmannens vurderinger
- Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen har benyttet enkelte forkortelser i tilsynsrapporten:

- LK06: Læreplanverket for Kunnskapsløftet (LK06)
- RefLex: Utdanningsdirektoratets nettbaserte system for egenvurdering
- IOP: Individuell opplæringsplan
- PPT: Pedagogisk-psykologisk tjeneste, også omtalt som PP-tjenesten

Vi gjør oppmerksom på at vi kun har sett på skolen og kommunens praksis knyttet til arbeidet med sakkyndig vurdering, PPTs systemarbeid og skolens arbeid med vedtak om spesialundervisning. Vi har ikke sett på hvordan kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

2 PPTs ansvar for å utarbeide sakkyndige vurderinger

2.1 PPT skal utarbeide sakkyndige vurderinger uten ugrunnet opphold

Rettslig krav

Den sakkyndige vurderingen er en del av kommunens saksforberedelse før vedtak om spesialundervisning. Kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste, heretter kalt PPT, må derfor utarbeide den sakkyndige vurderingen så snart som mulig etter at henvisningen er mottatt, jf. forvaltningsloven § 11a. Hva som er så snart som mulig, vil variere fra sak til sak. PPT må vurdere det konkret og individuelt ut fra hensynet til forsvarlig saksbehandling, sakens omfang, kompleksitet og tilgjengelige ressurser.

Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker er som hovedregel ikke en gyldig grunn til at det tar lang tid å utarbeide en sakkyndig vurdering. I unntakstilfeller kan kravet være oppfylt selv om utredningene tar lengre tid enn det som er vanlig. Kapasitetsmessige utfordringer som oppstår gjentatte ganger, eller som er av lengre varighet, vil ikke være en gyldig grunn til at det tar lang tid å utrede saken.

Fylkesmannens undersøkelser

I RefLex skriver PPT at de opererer med tre måneders frist fra mottatt henvisning til ferdig utarbeidet sakkyndig vurdering. PPT sier at det har vært tilfeller der saksbehandlingen har vært lenger, på grunn av sykdom hos ansatte i PPT, dvs. kapasitetsmessige forhold.

Kommunen har sendt inn en oversikt over saksbehandlingstid i PPT for skoleåret 2017/18. Denne viser at behandlingstiden, fra mottatt henvisning til sakkyndig vurdering er ferdig, hovedsakelig varierer fra 1- 4 måneder. 4 av 49 saker overskred denne saksbehandlingstiden, hvorav tre saker hadde en saksbehandlingstid på fem måneder og én lå på syv måneder saksbehandlingstid.

I intervju svarer leder for PPT at han har oversikt, og kan følge opp saker som nærmer seg tre måneder saksbehandlingstid. De enkeltsakene som går utover tre måneder kan for eksempel ha sin årsak i sykdom hos eleven som man har innkalt til testing, elever som ikke møter opp, eller at PP-rådgiver oppdager ting underveis som han/hun ønsker å utrede og undersøke nærmere.

Fylkesmannen har i dette tilsynet bedt om elleve sakkyndige vurderinger for elever med spesialundervisning. For disse elevene ligger saksbehandlingstiden, fra henvisningsdato til sakkyndig vurdering er ferdig, på 1- 5 måneder. Fire av sakene (Elev 5, Elev 6, Elev 8, Elev 10) ligger på over tre måneders saksbehandlingstid, som kommunen selv oppgir som frist fra mottatt henvisning til ferdig utarbeidet sakkyndig vurdering.

Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen vurderer at saksbehandlingstiden for noen elever er over tre måneder, og kommunen forklarer dette med bl.a. kapasitetsmessige årsaker når det har vært sykdom hos saksbehandler. Loven åpner ikke for dette som gyldig grunn til lang saksbehandlingstid. Antall saker med lang varighet er imidlertid få, og må derfor anses som et unntak. Fylkesmannen mener at samlet informasjon viser at PPT i Nes kommune hovedsakelig utarbeider sakkyndige vurderingen så snart som mulig etter at henvisningen er mottatt.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

2.2 PPT skal innhente synspunkter fra elever og foreldre

Rettslig krav

PPT skal rådføre seg med eleven og foreldrene til elever under 15 år når de utreder og vurderer behovet for spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 tredje ledd og Barnekonvensjonen artikkel 12. Det er viktig at eleven får nødvendig informasjon for å kunne ta stilling til om han eller hun vil uttale seg. PPT må tilrettelegge og ufarliggjøre samtalen, slik at eleven får muligheten til å uttrykke sitt syn på saken. Eleven kan ha med seg foreldrene eller andre som støtte, eller få dem til å uttale seg på sine vegne. PPT skal legge stor vekt på synspunktene til elever over 15 år og synspunktene til foreldrene til elever under 15 år. Når det gjelder elever under 15 år skal dere vektlegge elevens syn i samsvar med elevens alder og modenhet.

Fylkesmannens undersøkelser

I RefLex skriver PPT at de alltid innhenter informasjon fra elever og foreldre i forbindelse med sakkyndig utredning. Informasjon skjer i forbindelse med testsituasjoner og tilbakemeldingsmøter. Vektlegging av synspunkter er en skjønnsmessig vurdering, der blant annet alder og modenhet tas i betraktning. Videre oppgir PPT at synspunkter til elever over 15 år, og til foreldre for elever under 15 år, er av stor betydning for dem når de avgjør spørsmål om spesialundervisning.

PPTs plikt til å rådføre seg med eleven og foreldrene i arbeidet med å utforme tilbud om spesialundervisning, samt legge vekt på deres synspunkter, står også beskrevet i kommunens skriftlige rutiner som er tilgjengelige på deres nettside. Her står det også at foreldrene/eleven har rett til å få kjennskap til og uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering, før det fattes vedtak.

I intervju bekrefter PPT at det ikke alltid er møter ved rehenvisninger, men at de tar kontakt med foreldre på telefon for å spørre om de har ny informasjon. PPT sier også at de har samtaler med elever underveis i utredningen. PPT sier videre at det ikke alltid er lett å få informasjon fra foreldre og elever.

I mal for henvisning til PPT, er det et vedlegg som heter «opplysninger fra foresatte». Her har foreldrene anledning til å uttale seg om bl.a. sterke sider hos eleven, utfordringer/vansker og ønske/behov for hjelp. Det finnes ikke et tilsvarende vedlegg som elevene kan fylle ut.

I mal for sakkyndig vurdering er det et eget avsnitt som heter «informasjon fra foreldrene (og elev)».

Det fremkommer at foreldrene er blitt hørt i ni av de elleve sakkyndige vurderingene som Fylkesmannen har fått tilsendt. I én av disse (Elev 1) fremkommer det at foreldrene har blitt hørt, men ikke direkte om saksforhold som relaterer til opplæringen/skolen. I tre av disse ni vurderingene skriver PPT at foreldrene ikke har ny informasjon i saken, men henviser til uttalelser i tidligere sakkyndig vurdering (Elev 5, Elev 6, Elev 8). I to av de elleve sakkyndige vurderingene er overskriften med informasjon fra foreldre og elev tatt bort (Elev 9, Elev 10).

Fylkesmannen har intervjuet tre tilfeldig utvalgte foreldre, blant de elleve elevene med spesialundervisning i dette tilsynet. En forelder sier at de fylte ut skjema ved henvisning, men at de ikke fikk videre spørsmål om dette. En annen forelder, der eleven har hatt spesialundervisning siden barneskolen, sier at de hadde møter med PPT, men mest i starten. Innholdet i sakkyndig vurdering fikk de på telefon og i posten. En forelder sier at PPT ikke har innhentet informasjon uten at de har mast, og at de kun hadde samtaler med eleven.

I to av de elleve sakkyndige vurderingene som Fylkesmannen har fått tilsendt, brukes malens overskrift om informasjon fra eleven (Elev 2, Elev 7). I fem andre sakkyndige vurderinger kommer likevel elevens stemme frem underveis i teksten. Et eksempel på dette er at det fremkommer at eleven har tilbud om liten gruppe, men at eleven heller ønsker å delta i klassen.

I intervju med elevene svarer tre at de opplever at PPT har snakket med dem før sakkyndig vurdering og at de hørte på hva de mente. En av elevene var usikker og en opplevde å ikke ha blitt spurt.

Det er kun en av de elleve elevene som var over 15 år da sakkyndig vurdering ble skrevet (Elev 8). I denne sakkyndige vurderingen fremkommer ikke elevens synspunkter.

Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen ser at kommunen har skriftlige rutiner med informasjon om at elever og foreldre har rett til å bli hørt. Dette opplyser de også om på sine hjemmesider. I RefLex bekrefter PPT at elevenes og foreldrenes synspunkter er viktige i vurdering av behov for spesialundervisning. I mal for sakkyndig vurdering er dette punktet tatt med.

Fylkesmannen ser at foresattes synspunkter hovedsakelig fremkommer i PPTs sakkyndige vurderinger. Etter en samlet vurdering mener derfor Fylkesmannen at PPT

rådfører seg med foreldre når de utreder og vurderer behovet for spesialundervisning, og at de legger vekt på foreldrenes synspunkter.

Elevenes synspunkter kommer ikke frem som et eget punkt i flesteparten av de sakkyndige vurderingene. Likevel ser Fylkesmannen at elevenes stemme kommer frem i fem sakkyndige vurderinger. Vi har sammenlignet svarene fra intervjuene med elevene, med det som fremkommer i deres sakkyndige vurderinger. Dette viser at for ni av elevene fremgår det av sakkyndig vurdering hva eleven mener, eller at de selv i intervju oppgir at de har blitt hørt.

Selv om det ikke tydelig vises i sakkyndig vurdering vurderer Fylkesmannen at PPT likevel i hovedsak innhenter elevenes synspunkter når de utreder og vurderer behovet for spesialundervisning.

Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannens samlede vurdering er at PPT innhenter foreldrene og elevenes synspunkter når de utreder og vurderer behovet for spesialundervisning.

Lovkravet er oppfylt.

2.3 PPT skal opplyse saken så godt som mulig

Rettslig krav

PPT skal foreta en helhetlig utredning av eleven der de ser på forhold knyttet til både eleven og opplæringssituasjonen, jf. opplæringsloven § 5-3 og forvaltningsloven § 17. På bakgrunn av informasjonen og materialet som kommer fra skolen, må PPT vurdere om de må innhente flere opplysninger, og om de må gjøre egne undersøkelser. PPT må bruke ulike kilder og metoder i arbeidet med å utrede elever.

Fylkesmannens undersøkelser

I RefLex svarer PPT at pedagogisk rapport fra skolen følger med henvisning. I tillegg gjennomfører de alltid egne undersøkelser/utredninger. Informasjon fra foreldrene er også et vedlegg ved henvisning til PPT. Dersom PPT ønsker flere opplysninger avtales det i startfasen av utredningen. Her viser de til PPTs skjema «Tiltaksplan i forbindelse med henvisning til PPT» som inneholder en beskrivelse av tiltak, hvem som skal utføre dette og når. Dette skjemaet skal signeres av rektor, hjem og PPT.

I mal for sakkyndig vurdering er det en overskrift som heter «Vurderingen bygger på/informasjon i saken».

I de sakkyndige vurderingene som Fylkesmannen har fått tilgang til fremkommer det hva vurderingen bygger på. Eksempler på dette er; opplysninger i PPTs elevjournal, tidligere sakkyndige vurderinger (med dato), IOP, pedagogisk rapport fra skolen, PPTs

egen utredning med observasjon og testbeskrivelser, informasjon fra andre instanser f.eks. BUP.

Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen mener at PPT opplyser saken så godt som mulig før de gjør en sakkyndig vurdering. Innsendt dokumentasjon viser at PPT tidlig i utredningsfasen vurderer om de må innhente flere opplysninger, og om de må gjøre egne undersøkelser. PPT bruker ulike kilder og metoder i arbeidet med å utrede elevene.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

2.4 Den sakkyndige vurderingen skal inneholde en utredning

Rettslig krav

Elevens lærevansker og andre forhold som er viktige for opplæringen

PPT må redegjøre for hvilke særlige vansker og behov eleven har, og som har betydning for elevens utbytte av opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd. De må se på elevens kompetanse, både de sterke og de svake sidene. For at PPT skal kunne vurdere hvilket opplæringstilbud eleven trenger, må de ha kjennskap til elevens læringspotensial og utviklingsmuligheter.

Elevens utbytte av den ordinære opplæringen, muligheter i den ordinære opplæringen og realistiske opplæringsmål

PPT må gjøre rede for elevens utviklingsmuligheter, og hvilke opplæringsmål det er realistisk for eleven å jobbe mot i de ulike fagene, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd. De må legge til grunn kompetansemålene i læreplanene og skolens lokale arbeid med læreplanene for å ta stilling til hva som er elevens realistiske opplæringsmål.

Når PPT skal redegjøre for elevens utbytte av den ordinære opplæringen, skal de se på hvordan opplæringstilbudet er tilrettelagt ut fra elevens behov, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd. PPT må se elevens utbytte av den ordinære opplæringen i forhold til den kompetansen de kan forvente at eleven skal ha etter læreplanene.

PPT skal redegjøre for hvordan skolen har tilrettelagt den ordinære opplæringen ut fra elevens behov, for eksempel innhold, metoder, organisering og kultur, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd.

Forsvarlig opplæringstilbud for den enkelte elev

PPT skal redegjøre for hva som gir et forsvarlig opplæringstilbud ut fra funnene i utredningen, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd. For at opplæringstilbudet skal være forsvarlig, må elever med spesielle opplæringsbehov ha omtrent de samme mulighetene for å nå de målene det er realistisk å sette for dem, som det er for andre elever å realisere målene i den ordinære opplæringen. Den sakkyndige vurderingen må

redegjøre for dette ut fra et helhetlig perspektiv på opplæringen, og ikke bare hvilke ekstra ressurser skolen kan sette inn for eleven.

Fylkesmannens undersøkelser

Elevens lærevansker og andre forhold som er viktige for opplæringen

I RefLex oppgir PPT at elevens lærevansker, og andre forhold som er viktig for opplæringen, beskrives grundig i alle sakkyndige vurderinger.

I mal for sakkyndig vurdering er det en egen overskrift som heter «Elevens sterke sider». Videre er det under overskriften «PP-tjenestens vurderinger» et eget punkt som heter «Elevens vansker og andre særlige forhold som er viktig for opplæringen».

I alle innsendte sakkyndige vurderinger kommer elevens utfordringer, og andre forhold som er viktige for opplæringen, tydelig frem. For eksempel viser sakkyndig vurdering til lese- og skrivevansker eller behov for å være i mindre grupper på grunn av konsentrasjonsvansker.

Elevens utbytte av den ordinære opplæringen, muligheter i den ordinære opplæringen og realistiske opplæringsmål

I RefLex svarer PPT at i malen til sakkyndig vurdering er det et eget punkt der ordinær opplæring skal beskrives, og at elevens utbytte vurderes i lys av denne. Videre oppgir PPT at elevens opplæringsmål vurderes opp mot læreplanene, og at de som regel anbefaler tiltak både innenfor ordinær opplæring og spesialundervisning.

Den ordinære opplæringen ved Runni ungdomsskole beskrives i hovedsak i alle sakkyndige vurderinger, slik som «Klassen har tolærerordning i basisfagene (norsk, matematikk og engelsk)» og «Det er 27 elever i klassen». Elevens utbytte og muligheter innenfor det ordinære opplæringstilbudet blir også beskrevet i alle sakkyndige vurderinger. Det varierer imidlertid under hvilke overskrifter dette beskrives.

I intervju bekrefter rektor at alle klasser på ungdomstrinnet har to pedagoger i de fleste fagene. De to lærerne planlegger undervisningen sammen.

I mal for sakkyndig vurdering er det et eget punkt under overskriften «PP-tjenestens vurderinger», der det står at PPT skal «Utrede hva som er realistiske opplæringsmål i de fagene som eleven skal vurderes for spesialundervisning i. Legge vekt på elevens utviklingsmuligheter». Flere av elevene har hatt spesialundervisning over flere år. I noen av disse sakene viser PPT til tidligere sakkyndige vurderinger for elevens opplæringsmål. I de andre beskrives elevenes opplæringsmål i den sakkyndige vurderingen.

Forsvarlig opplæringstilbud for den enkelte elev

I RefLex svarer PPT at hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud fremkommer i tilrådingen og konklusjonen i den sakkyndige vurderingen.

I malen for sakkyndig vurdering står det to alternativer: «*Alt. I Ut fra elevens forutsetninger og de opplysningene Nes PPT har om skolens tilpassede opplæring Alt. I: ... kan en ikke se at elevens rett til likeverdig opplæring tilstrekkelig ivaretas innenfor ordinære rammer. Det tilrådes derfor spesialundervisning. Alt. II: ... kan elevens opplæringsbehov ivaretas innenfor det ordinære opplæringstilbudet (jf. opplæringsloven §§ 1-2 og 1-3).*»

I de sakkyndige vurderingene oppsummerer PPT funnene i utredningen før de skriver sin tilråding. I tillegg utreder PPT elevens forsvarlige opplæringstilbud flere steder i rapporten, ved at de beskriver de tilpasningene eleven trenger for at opplæringen skal bli forsvarlig.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjon – foreløpig rapport

Fylkesmannen vurderer at PPT gjør grundig rede for elevens lærevansker og andre forhold som er viktige for opplæringen i elevenes sakkyndige vurderinger. De redegjør også for elevens utbytte av og muligheter innenfor den ordinære opplæringen i sakkyndig vurdering.

Utredning av hva som kan gi eleven et forsvarlig tilbud blir beskrevet i alle de elleve sakkyndige vurderingene, men det blir gjort på ulike måter og under ulike overskrifter i de forskjellige sakkyndige vurderingene.

PPT anbefaler eller foreslår alternativ opplæringsarena for syv elever, men begrunner imidlertid ikke hvorfor elevene trenger denne type tilpasning av opplæringen. I følge regelverket er det en snever adgang for å ta i bruk alternativ opplæringsarena, fordi inkluderingsprinsippet er en sterk rettighet for den enkelte elev. Elever har rett til å tilhøre en gruppe, og skal i utgangspunktet gå i ordinær klasse, jf. opplæringsloven § 8-2. Ved bruk av alternative opplæringsarenaer skal det gis en særskilt begrunnelse for hvorfor dette er nødvendig, slik at eleven får et forsvarlig utbytte av opplæringen (jf. Udir-3-2010, bruk av alternative opplæringsarenaer i grunnskolen). Etter Fylkesmannens vurderinger inneholder ikke PPTs sakkyndige vurderinger en slik utredning og begrunnelse.

Fylkesmannen vurderer at PPT i sakkyndig vurdering gjør tilstrekkelig rede for hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud på skolen. Vi mener derimot at de sakkyndige vurderingene som tilråder alternativ opplæringsarena ikke gjør tilstrekkelig rede for hvorfor dette er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig opplæringstilbud.

Lovkravet er oppfylt når det gjelder å sikre at PPT i sakkyndig vurdering gjør rede for

- elevens lærevansker og andre forhold som er viktige for opplæringen
- elevens utbytte av den ordinære opplæringen
- hvilke muligheter eleven har i den ordinære opplæringen

- elevens realistiske opplæringsmål

Lovkravet er ikke oppfylt når det gjelder at PPT i sakkyndig vurdering skal gjøre rede for

- hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud - når det gjelder elever som mottar sin opplæring på alternativ opplæringsarena.

Kommunens tilbakemelding etter foreløpig rapport

Kommunen skriver i sin tilbakemelding: «Følgende tiltak vil iverksettes for å etablere en praksis som er i tråd med lovverket:

- a. Under overskriften «Organisering» i malen for sakkyndig vurdering legges følgende tekst inn: «Det er en snever adgang for kommunen til å ta i bruk alternative opplæringsarenaer for enkeltelever. Det må gis en særskilt begrunnelse for hvorfor dette er nødvendig for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen (Se Udir-3-2010 for utfyllende informasjon).*
- b. PPT har ukentlige fagmøter. Resultater fra den foreløpige tilsynsrapporten ble presentert og drøftet for første gang den 7. mai 2018. Frem mot sommeren og utover høsten vil de avdekkede regelverksbruddene være tema i fagmøtene.*

Forholdene som er avdekket får først og fremst konsekvenser for PPTs vurderingspraksis, og således er det nødvendig å jobbe med dette systematisk over tid. Fremover vil det være behov for en særlig oppmerksomhet rundt vurderinger knyttet til organisering/alternative opplæringsarenaer når de sakkyndige vurderingene kvalitetssikres av fagansvarlig.»

Fylkesmannens vurdering og konklusjon – endelig rapport

Fylkesmannen ser at PPT har iverksatt tiltak som vil endre praksis når det gjelder utredning av hva som gir et forsvarlig opplæringstilbud for den enkelte elev, og spesielt ved bruk av alternative opplæringsarenaer. Kommunen har endret malene for sakkyndig vurdering og de innfører et system hvor fagansvarlig skal kvalitetssikre de sakkyndige vurderingene. Kommunen viser også at de har satt i gang et utviklingsarbeid i PPTs faggruppe gjennom ukentlige fagmøter. Etter en helhetsvurdering vurderer Fylkesmannen at kommunen har sannsynliggjort en endret praksis og at dette er forankret i ledelsen. Fylkesmannen vurderer at systematisk arbeid i faggruppen og kvalitetssikring hos ledelsen vil sikre at alle de sakkyndige vurderingene vil utrede hva som gir den enkelte elev et forsvarlig opplæringstilbud.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt

2.5 Den sakkyndige vurderingen skal inneholde en anbefaling (tilråding)

Rettslig krav

Når PPT anbefaler et forsvarlig opplæringstilbud for eleven, må de ta stilling til hva som er til elevens beste, jf. Barnekonvensjonen artikkel 3. Elevens syn på hvordan skolen kan tilrettelegge den ordinære opplæringen, hvilket omfang spesialundervisningen bør ha, hvordan skolen bør organisere spesialundervisningen, hvilke opplæringsmål som er realistiske og hvilket faglig innhold spesialundervisningen bør ha, er svært viktig i vurderingen av hva som er til elevens beste. Det skal sterke hensyn til for at PPT kan sette elevens beste til side.

Elevens muligheter i ordinær opplæring

PPT skal anbefale hvordan skolen kan tilrettelegge den ordinære opplæringen ut fra elevens behov, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd.

Omfang

Den sakkyndige vurderingen skal gi en anbefaling om hvor mange timer spesialundervisning eleven bør ha for å gi et forsvarlig opplæringstilbud, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd. PPT må anbefale et timetall for hvert av de aktuelle fagene, og samlet antall timer med spesialundervisning for eleven.

Organisering

Den sakkyndige vurderingen skal gi en anbefaling om hvordan skolen bør organisere spesialundervisningen for å gi et forsvarlig opplæringstilbud, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd. Skolen kan organisere spesialundervisningen i klassen, i grupper, som eneundervisning eller på en alternativ arena. Så langt det er egnet til å dekke elevens behov, skal dere anbefale løsninger som gir god klasse- eller gruppetilhørighet.

Realistiske opplæringsmål og faglig innhold

Den sakkyndige vurderingen skal gi en anbefaling om hva som vil være realistiske opplæringsmål for eleven, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd. For å kunne vurdere hva som er elevens realistiske opplæringsmål, må PPT vite hvilken læreplan eleven skal følge, og hva som er innholdet i denne læreplanen.

PPT må anbefale hvilket faglig innhold spesialundervisningen bør ha for å gi et forsvarlig opplæringstilbud, jf. opplæringsloven § 5-3 andre ledd. Opplæringen skal ha et innhold som gjøre at eleven kan nå målene. PPT må i tillegg anbefale om innholdet i spesialundervisningen bør avvike fra de ordinære læreplanene.

Fylkesmannens undersøkelser

På spørsmål om elevens muligheter i ordinær opplæring svarer PPT i RefLex at det «som regel beskrives tiltak som kan gjennomføres innenfor det ordinære opplæringstilbudet». PPT skriver videre at det totale antallet årstimer, samt timer som anbefales i respektive fag, anbefalt organisering og innhold for spesialundervisning, står i mal for sakkyndig vurdering. I tillegg er det et eget punkt for avvik fra læreplanen. Dette står også i malen for sakkyndig vurdering som vi har fått tilsendt.

PPT opplyser også om at barnets beste er grunnleggende hensyn i alt deres arbeid. Videre sier PPT at de har hatt barnekonvensjonen som tema i personalgruppen. I malen for sakkyndig vurdering står det at «*i elevens læringstilbud må det tas utgangspunkt i og bygges på elevenes beste læringsstrategier og på de sterkeste sidene som kartleggingen har avdekket; disse er:...*».

I de sakkyndige vurderingene vi har fått tilsendt der eleven har blitt hørt, fremkommer elevens meninger om forskjellige forhold ved skole/opplæring, f.eks. tiltak, organisering og trivsel.

Elevens muligheter i ordinær opplæring

Fylkesmannen konkluderte i forrige punkt i denne tilsynsrapporten at PPT anbefaler hvordan skolen kan tilrettelegge den ordinære opplæringen ut fra elevens behov. PPT operasjonaliserer dette gjennom å anbefale tiltak innenfor tilpasset opplæring og spesialundervisning. I mal for sakkyndig vurdering er det en overskrift som heter «Generelle anbefalinger som gjelder hele opplæringstilbudet». Malen inneholder også overskriftene; «PP-tjenestens forslag til tiltak» og «Innholdet i spesialundervisningen», med påfølgende mål og tiltak. I tillegg tilrår PPT enten om elevens rett til likeverdig opplæring tilstrekkelig kan ivaretas innenfor ordinære rammer, eller om eleven opplæringsbehov bør ivaretas innenfor spesialundervisning i skolen.

Omfang

De sakkyndige vurderingene som Fylkesmannen har fått tilsendt viser at PPT oppgir tilråding i totalt antall årstimer, samt årstimer i fag eller områder, for samtlige elever.

Organisering

I intervju sier PPT at alternativ opplæringsarena alltid vurderes i samråd med foreldrene. Når det står alternativ opplæringsarena sier PPT at det som oftest er «Fallet for alle» (opplæring på en gård), men det kan også være andre tilbud. Det er en pedagog som står ansvarlig for opplæringen, og assistenter som følger opp. Videre sier PPT i intervjuet at det viktigste er at eleven blir spurt om hva han/hun ønsker, f.eks. om han/hun ønsker å bli tatt ut av ordinær undervisning.

Rektor sier i intervju at skolen har to alternativer; friluftsgruppe eller «Fallet for alle». Hvilken arena som eleven får tilbud om avtales i samarbeid med foreldrene og PPT. En pedagog ansatt ved skolen driver opplegget og har ansvar for undervisningen på gården (Fallet for alle). Kultur og fritid i kommunen har ansvar for friluftsgruppen. Hvilke kompetansemål som ivaretas på alternativ opplæringsarena mener skolen

fremgår av elevens IOP. Rektor sier at en del foreldre er skeptiske til alternativ opplæringsarena i begynnelsen, på grunn av uro over at eleven mister timer i fagene.

I intervju sier lærer at skolen tilpasser organiseringen av spesialundervisningen etter elevens behov. Som eksempel viser lærer til en elev som ikke trivdes i klassen. Den ekstra læreren (tolærer) tok derfor med denne eleven ut for undervisning i faget utenfor klassen. I intervjuet sier lærer at dette har vært vellykket, med god faglig progresjon for denne eleven.

En av foreldrene som ble intervjuet opplever at eleven ikke får det spesialpedagogiske tilbudet som ble anbefalt. Denne eleven har i sakkyndig vurdering og vedtak fått tildelt åtte timer spesialundervisning i uken fordelt på grupper og tolærer i klassen. Det er ikke presisert antall timer i gruppe og med tolærer i klassen.

I de fleste av de elleve sakkyndige vurderingene anbefaler PPT at spesialundervisningen organiseres som tolærer eller ekstra pedagog. I mange av disse anbefaler PPT i tillegg at spesialundervisningen organiseres i form av klasse/gruppe. I to av de elleve sakkyndige vurderingene (Elev 10, Elev 11) anbefaler PPT en fleksibel organisering i form av en-til-en/gruppe med assistent og tolærersystem.

I syv av de elleve sakkyndige vurderingene nevner PPT alternativ opplæringsarena som en del av organiseringen. I to av disse står det tydelig at dette anbefales av PPT (Elev 5 og Elev 9). I de fem andre står det at det bør drøftes og vurderes. I to av de syv sakkyndige vurderingene står det at eleven allerede har et tilbud på «Fallet for alle» en dag i uka (Elev 9, Elev 10). I én av de syv sakkyndige vurderingene står «Fallet for alle» som et eksempel på alternativ opplæringsarena for eleven (Elev 5). Ut over dette utdypes ikke behovet for alternativ opplæringsarena nærmere.

Realistiske opplæringsmål og faglig innhold

PPTs mal for sakkyndig vurdering inneholder en overskrift som heter «Behov for avvik fra læreplanen». Det faglige innholdet fremkommer av hjelpeteksten og underpunktene til «Innhold i sakkyndig vurdering».

I fire av de elleve sakkyndige vurderingene viser PPT til tidligere sakkyndige vurderinger når det gjelder opplæringsmål knyttet til LK06. I fem av de elleve sakkyndige vurderingene anbefaler PPT avvik fra LK06. I fire av disse skriver PPT at eleven skal følge opplæringsmål for flere trinn, uten å spesifisere dette nærmere (Elev 2, Elev 7, Elev 9, Elev 10). I enkelte av disse står det også at skolen må vurdere hvilke kompetansemål eleven skal jobbe etter.

For Elev 7 anbefaler PPT at eleven «*i hovedsak jobber med kompetansemålene for 5.-7. trinn. Lærer må kontinuerlig vurdere om det bør velges mål for 8.-10. trinn innenfor enkelte områder.*» Tilsvarende beskrivelse finner vi i sakkyndig vurdering for Elev 10.

I sakkyndig vurdering for Elev 9 står det at eleven skal følge målene for 3.-5. trinn, men at h*n «*med spesiell tilpasning og tilrettelegging kunne følge enkelte*

kompetansemål for 5.-7. trinn». Et tredje eksempel på beskrivelse av avvik fra LK06 er en elev som skal følge kompetansemål etter 4. årstrinn på områder der eleven strever. Senere i vurderingen står det at eleven skal følge kompetansemål etter 7. årstrinn på områder der eleven strever.

Faglig innhold beskrives i samtlige elleve sakkyndige vurderinger i form av fag og områder (sosiale ferdigheter). Eksempler på dette er den sakkyndige vurderingen til Elev 1 hvor det står «*I norsk vurderes det som realistisk at eleven i løpet av skoleåret har videreutviklet ordavkodingsferdighetene sine og bedret leseflyt og leseforståelse [...] I matematikk er det realistisk at han ved bruk av hjelpemidler vil kunne mestre de fire regneartene og praktiske oppgaver som f.eks. kjøp og salg [...] Et realistisk mål i engelsk er han ved å trene på muntlige ferdigheter vil kunne kommunisere med andre på engelsk, samt skrive enkle strukturer/tekster.*». Tilsvarende finner vi i de øvrige sakkyndige vurderingene.

Fylkesmannens vurdering og konklusjon – foreløpig rapport

PPT opplyser at barnets beste er et grunnleggende hensyn i deres arbeid, og de har hatt barnekonvensjonen som tema i personalgruppen. Selv om det ikke vises tydelig i sakkyndig vurdering vurderer Fylkesmannen at PPT likevel i hovedsak innhenter elevenes synspunkter og vurderer barnets beste når de utreder og vurderer behovet for spesialundervisning. Fylkesmannen vil likevel bemerke PPTs vurdering av barnets beste og barnet syn på opplæringen med fordel kan tydeliggjøres i sakkyndig vurdering.

Fylkesmannen vurderer videre at de sakkyndige vurderingene inneholder en anbefaling av elevenes muligheter i ordinær opplæring, og at de anbefaler hvilket antall timer spesialundervisningen bør ha i fagene for å være forsvarlig. Omfanget av spesialundervisning anbefales på en tydelig måte i elevens sakkyndige vurdering.

Når det gjelder organisering tilrår PPT en fleksibel bruk av gruppe/tolærer, og noen ganger en-til-en/gruppe. Fylkesmannen mener at det er uklart hva en gruppe betyr, hvor mange elever det er i en gruppe. Fylkesmannen mener at den upresise beskrivelsen i sakkyndig vurdering gir skolen for mye frihet og valg til å organisere opplæringen rundt eleven. Dette gjør at PPTs anbefaling om organisering ikke blir tilstrekkelig klar og tydelig, og det er ikke tydelig for foreldre og elev hvordan spesialundervisningen vil bli organisert.

For noen av elevene tilrår PPT at deler av opplæringstilbudet kan organiseres som alternativt opplæringstilbud. Som omtalt i forrige punkt er muligheten for å ta i bruk alternative opplæringsarenaer snever. En slik organisering er et avvik som krever begrunnelse i sakkyndig vurdering og enkeltvedtak. Fylkesmannen mener at PPT er upresis og utydelig på organiseringen av spesialundervisningen på alternativt opplæringsarena i sakkyndig vurdering. Eksempler på dette er i de tilfellene hvor det fremgår at alternativt opplæringsarena kan vurderes.

På bakgrunn av en samlet vurdering mener Fylkesmannen at den sakkyndige vurderingen inneholder en anbefaling om hvilket faglig innhold spesialundervisningen bør ha for å være forsvarlig.

Videre mener Fylkesmannen at den sakkyndige vurderingen ikke inneholder en anbefaling om hvilke opplæringsmål som er realistiske for eleven. Begrunnelsen for dette er at PPT er utydelig på hvilke avvik eleven skal ha fra LK06, og at skolen gis for mye frihet til å vurdere dette.

Lovkravet er oppfylt når det gjelder å sikre at PPT i sakkyndig vurdering gir en anbefaling om

- elevens muligheter i ordinær opplæring
- hvilket antall timer spesialundervisningen bør ha i fagene og samlet for å være forsvarlig
- hvilket innhold spesialundervisningen bør ha for å være forsvarlig

Lovkravet er ikke oppfylt når det gjelder at PPT i sakkyndig vurdering gir en anbefaling

- hvordan spesialundervisningen bør organiseres for å være forsvarlig
- hvilke opplæringsmål som er realistiske for eleven

Kommunens tilbakemelding etter foreløpig rapport

Kommunen skriver i sin tilbakemelding:

«Prinsippene om inkludering, likeverd og tilpasset opplæring ligger også til grunn når PPT skal anbefale en organisering av spesialundervisningen. Løsninger som gir god klasse- eller gruppetilhørighet bør anbefales så lenge det er egnet til å dekke elevens behov. Følgende tiltak vil iverksettes for å etablere en praksis som er i tråd med lovverket:

I de ukentlige fagmøtene til PPT vil det være behov for en særlig oppmerksomhet rundt vurderinger knyttet til organisering når de sakkyndige vurderingene kvalitetssikres av fagansvarlig. Særlig relevant vil det være å sikre praksisendring når det gjelder:

- *Presisering av antall timer knyttet til ulike former for organisering når dette anbefales for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen (f. eks. når det anbefales spesialundervisning både i klasse og i gruppe)*
- *Presisering av hva gruppe betyr – antall elever.*

PPT må anbefale om innholdet i spesialundervisningen bør avvike fra de ordinære læreplanene. Følgende tiltak vil iverksettes for å etablere en praksis som er i tråd med lovverket:

a. I de ukentlige fagmøtene til PPT vil det fremover være behov for en særlig oppmerksomhet rundt vurderinger knyttet til avvik fra læreplanen når de sakkyndige vurderingene kvalitetssikres av fagansvarlig. Særlig relevant vil det være å sikre praksisendring når det gjelder:

i. Presisering av hvilke avvik eleven skal ha fra Læreplanen for Kunnskapsløftet

ii. Vurderingene og anbefalingene om avvik fra læreplanen skal være tydelig nok til at skolen gis minimalt med frihet til å vurdere dette selv»

Fylkesmannens vurdering og konklusjon – endelig rapport

Fylkesmannen ser at PPT har iverksatt tiltak som vil endre praksis når det gjelder tilrådning av hvordan spesialundervisning bør organiseres for å være forsvarlig, og hvilke opplæringsmål som er realistiske. Kommunen skriver at de har endret malene for sakkyndig vurdering når det gjelder utredning av organisering. Fylkesmannen forutsetter at denne endringen også gjelder anbefaling av spesialundervisningens organisering (presisering av gruppe) og innhold (realistiske opplæringsmål/avvik fra LK06).

Fylkesmannen viser igjen til at kommunen har innført at fagansvarlig skal kvalitetssikre de sakkyndige vurderingene, og at de har satt i gang et utviklingsarbeid i PPTs faggruppe gjennom ukentlige fagmøter. Etter en helhetsvurdering vurderer Fylkesmannen at kommunen har sannsynliggjort en endret praksis og at dette er forankret i ledelsen også når det gjelder anbefaling av spesialundervisning i sakkyndig vurdering.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

3 PPTs ansvar for å hjelpe skolene med å utvikle kompetanse og organisasjon (systemarbeid)

3.1 PPT skal hjelpe skolen med å utvikle sin kompetanse

Rettslig krav

PPT skal hjelpe skolene med å utvikle sin kompetanse for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov, jf. opplæringsloven § 5-6 andre ledd. Hjelp kan være råd, veiledning og kompetansehevende tiltak.

PPT skal gi hjelpen for at skolen skal kunne utvikle kompetanse for å tilrettelegge bedre for målgruppen. Målgruppen er elever som ikke har tilfredsstillende utbytte i ordinær opplæring, og som dermed kan kvalifisere for spesialundervisning, elever som får spesialundervisning, og elever der PPT ellers er sakkyndig instans for tiltak på skolenivå. PPT kan hjelpe skolen ved at dere deltar i møter, samtaler og andre rådgivningsaktiviteter. Dette kan være på alle nivå, i tverrfaglige samarbeidsfora eller i mindre grupper med for eksempel lærere.

PPT kan også styrke skolens kompetanse til å oppdage vansker tidlig og sette i verk tiltak på et tidligere tidspunkt gjennom hjelp i individualsaker. For at slik hjelp skal være egnet til å utvikle skolens kompetanse, og ikke bare bidra til å løse individualsaker, må hjelpen være forankret hos ledelsen og involvere flere enn de lærerne som jobber med den aktuelle eleven.

Fylkesmannens undersøkelser

I RefLex svarer PPT ja på spørsmål om de hjelper skolene med å utvikle kompetansen for å kunne legge opplæringen til rette for elever med særskilte behov. De skriver videre at PPT har samarbeidsavtaler med skolene der arbeid på både individ- og systemnivå planlegges. PPT har også egne faste besøksdager med skolene. På disse dagene legges det opp til kompetanseøkter i samhandling med skolen.

PPT vurderer ut ifra skolens behov hvilke skoler som får hjelp til å utvikle kompetansen. Innhold og omfang beskrives i samarbeidsavtalen mellom den enkelte skole og PPT. Leder for PPT er med på skoleledermøter hver måned og er i dialog med skolene om deres behov. Kompetanseutviklingen er forankret hos ledelsen ved skolen gjennom samarbeidsavtalen.

PPT svarer ikke på om flere lærere enn de som arbeider med den aktuelle eleven også deltar i kompetansehevingen. Rektor svarer imidlertid under intervjuet at PPT har holdt kurs for alle om dysleksi. Lærerne har også gjennomført kurs hvert år i hvordan skrive IOP.

Læreren som ble intervjuet forteller at PPT har hatt kursdager i lese- og skrivevansker. Ellers holder PPT kurs i tema skolen har bedt om eller som PPT har foreslått. Rektor avgjør hvem som skal delta ut ifra skolens behov. Kompetanseheving av assistenter er delegert til sosiallærer.

Fylkesmannens vurdering

PPT har i samarbeid med skolene et gjennomført system for utvikling av skolenes kompetanse. Ordningen med at leder for PPT deltar på alle skoleledermøter og etablering av årlige samarbeidsavtaler mellom PPT og den enkelte skole er forankret i alle ledd i organisasjonen; undervisningspersonale, mellomleder og leder. Alle ledd uttrykker at denne ordningen, der skolenes behov utløser kompetanseheving, fungerer godt. Fylkesmannen vurderer at PPT hjelper skolen med å utvikle sin kompetanse for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

3.2 PPT skal hjelpe skolen med å utvikle organisasjonen

Rettslig krav

PPT skal hjelpe skolen med å utvikle sin organisasjon for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov, jf. opplæringsloven § 5-6 andre ledd. PPT skal gi hjelpen for at skolen skal utvikle organisasjonen for å tilrettelegge bedre for målgruppen. PPTs hjelp kan være å foreslå endringer i rutiner, arrangere møter for pedagoger, lærere og ledere om strukturelle og organisasjonsmessige temaer, for eksempel om individuelle opplæringsplaner, bruk av kartleggingsverktøy, spesialpedagogiske regler og rutiner. PPT kan også holde innlegg som handler om å forbedre organisasjonsstrukturen, slik at elever med særskilte behov kan få mer målrettet og hensiktsmessig bistand.

For at hjelpen PPT gir, skal være egnet til å utvikle skolens organisasjon, må hjelpen være forankret hos skolens ledelse.

Fylkesmannens undersøkelser

Når det gjelder å utvikle organiseringen for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov, viser PPT i RefLex til de faste besøksdagene og samarbeidsavtalene men den enkelte skole. PPT vurderer ut ifra skolens behov hvilke skoler de velger å hjelpe, og i hvilket omfang. Arbeidet er forankret hos ledelsen og det vises igjen til samarbeidsavtalen som utarbeides sammen med skolens ledelse.

I intervjuet nevner både rektor og lærer tolærersystemet som skolen har etablert. Endringen i organiseringen ved skolen har redusert behovet for spesialundervisning som eneundervisning og gruppeundervisning. Det nevnes ikke spesifikt at det er PPT som har kurset skolen i tolærersystem, men PPT bruker denne ordningen som del av sin anbefaling til organisering av spesialundervisningen i ti av elleve sakkyndige vurderinger som Fylkesmannen har fått tilsendt. I fem av disse bruker PPT betegnelsene «ekstra pedagog», «tolærer» eller «tolærersystem» som anbefalt organisering.

Fylkesmannens vurdering

Systemet som PPT har utviklet i samarbeid med skolene er gjennomført og godt forankret ute i skolene. Leder for PPT deltar på alle skoleledermøter og de årlige samarbeidsavtalene mellom PPT og den enkelte skole sikrer at det er årlig fokus på skolens behov. Fylkesmannen vurderer at PPT hjelper skolen med å utvikle sin organisasjon for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særskilte behov.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

4 Kommunens ansvar for å fatte vedtak om spesialundervisning

4.1 Skolen skal innhente samtykke før henvisning

Rettslig krav

Skolen skal innhente samtykke fra elever over 15 år før den kan henvise eleven til sakkyndig vurdering hos Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd. Hvis eleven er under 15 år, skal skolen innhente samtykke fra elevens foreldre før den henviser eleven, jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd.

Fylkesmannens undersøkelser

Rektor opplyser i RefLex at de innhenter samtykke fra foreldrene, samt fra elevene som er over 15 år, i møte mellom skole, elev/foresatte og PPT. Skjemaet henvisning/gjentatt henvisning til PPT brukes.

Innsendt dokumentasjon viser at skjemaet henvisning til PPT blir brukt, og at foresatte har skrevet under på samtykke til henvisning til PPT. Ingen av elevene vi har fått dokumentasjon for var over 15 år på det tidspunktet eleven ble henvist til PPT.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen ser av innsendt dokumentasjon at skolen/PPT innhenter samtykke før eleven henvises til PPT.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

4.2 Skolen skal henvise elever til PPT så snart som mulig

Rettslig krav

Skolen skal henvise eleven til PPT så snart som mulig etter at den har avdekket at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, jf. forvaltningsloven § 11a og opplæringsloven §§ 5-3 første ledd og 5-4 første ledd. For at kravet skal være oppfylt må skolen prøve ut tilpasninger i den ordinære opplæringen når den har avdekket at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Videre må skolen melde eleven til PPT etter at den har prøvd ut tilpasninger og det viser seg at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Dersom en elev over 15 år eller foreldrene til en elev under 15 år ber om en sakkyndig vurdering, skal skolen alltid henvise eleven til PPT med en gang.

Fylkesmannens undersøkelser

Rektor svarer i RefLex ja på at de henviser til PPT så snart som mulig etter at de har avdekket at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Både lærere og rektor opplyser videre i RefLex at de forsøker ut andre tiltak før de henviser til PPT. Rektor skriver at skolen har systematisert den tilpassede opplæringen ved å ha et «tolærersystem» i flere fag. Lærerne beskriver at de tilpasser opplæringen, oppgavene og vurderingsformer dersom en elev strever i fagene. Både lærerne og rektor opplyser om at PPT er tilstede på skolen 2-3 ganger i måneden, og da har de muligheten til å drøfte konkrete elevsaker.

I kommunens rutine fremgår det at skolen/læreren har plikt til å vurdere elevens læringsutbytte kontinuerlig, og at eleven og foreldrene har rett til å be om en vurdering av om eleven har behov for spesialundervisning. Lærerne har plikt til å vurdere om eleven trenger spesialundervisning og å melde fra til rektor. Skolen har plikt til å vurdere, og eventuelt prøve ut tiltak med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Når skolen mener at eleven, til tross for eventuelle forsøk med ulike tiltak, ikke vil kunne få et tilfredsstillende utbytte, skal rektor sende en formell henvisning til PP-tjenesten.

I intervju opplyser PPT at de opplever at skolen henviser uten ugrunnet opphold. De sier at det er et system for å jobbe i «gul sone», det vil si elever som de er bekymret for. PPT har faste besøksdager på skolen hvor de drøfter elevene anonymt før henvisning. PPT opplyser at de ikke opplever at skolen sitter og venter for lenge før de henviser til PPT.

Ti av de elevene vi fikk elevdokumentasjon om hadde hatt spesialundervisning siden barneskolen, og noen hadde også hatt spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Det var derfor vanskelig å få informasjon om foreldre og eleven opplevde at eleven ble henvist til PPT uten ugrunnet opphold. Tre av elevene svarte at de opplevde at skolen kontaktet PPT når de sa fra om at de trengte hjelp.

Fylkesmannens vurdering

Både PPT, rektor og lærere opplyser i RefLex og intervju at skolen henviser eleven til PPT så snart som mulig etter at de har avdekket at eleven ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Skolen forteller at de prøver ut tilpasninger i den ordinære opplæringen før de henviser til PPT, og viser til ulike eksempler på dette. Skolens og PPTs opplysninger samsvarer også med kommunens reglement som er tilgjengelig på kommunens nettsider. Fylkesmannen vurderer derfor at skolen henviser til PPT uten ugrunnet opphold.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

4.3 Eleven og foreldrene skal få uttale seg om den sakkyndige vurderingen

Rettslig krav

Kommunen må undersøke hva som er elevens syn på innholdet i den sakkyndige vurderingen, jf. opplæringsloven § 5-4 andre og tredje ledd og Barnekonvensjonen artikkel 12. Eleven kan ha med seg foreldrene eller andre som støtte, eller få dem til å uttale seg på sine vegne. Foreldrene til elever under 15 år må få se den sakkyndige vurderingen, og få rimelig tid til å uttale seg om innholdet før kommunen/skolen fatter vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd. Elever og foreldre kan hente inn en alternativ vurdering fra andre sakkyndige. Kommunen/skolen må i så fall ta den alternative vurderingen med når den fatter vedtak.

Fylkesmannens undersøkelser

Rektor opplyser i RefLex følgende: «Sakkyndig vurdering sendes alltid både til eleven/foresatte og skolen. Ved ny sakkyndig vurdering og ved utredninger gjennomføres møte mellom elev/foresatt, skole og PPT vedrørende innholdet i den sakkyndige vurderingen. Da er det også mulighet til å komme med uttalelser om innholdet.»

I intervju sier rektor at det er PPT som sørger for at elev og foreldre får uttale seg om sakkyndig vurdering. Dette gjøres i tilbakemeldingsmøtene mellom PPT, skolen og foresatte. Her får foresatte mulighet til å uttale seg. Når skolen får den endelige sakkyndige vurderingen skriver de enkeltvedtak.

Også PPT forteller i intervju at elev/foreldre får mulighet til å uttale seg i tilbakemeldingsmøtene. Foreldre/elev får vite at de kan lese gjennom og ta kontakt dersom de har noen kommentarer. PPT opplyser også om at det ikke er tilbakemeldingsmøter for elever som får ny sakkyndig vurdering på grunn av rehenvisning. Da tar PPT i blant en telefon til foreldre, men ikke alltid. Det hender at foreldrene har kommentarer, men stort sett er det kontakt underveis.

Fylkesmannen har intervjuet tre tilfeldig utvalgte foreldre, blant de elleve elevene med spesialundervisning i dette tilsynet. Foreldrene sier i intervju at de fikk informasjon om innholdet i sakkyndig vurdering ved at de fikk tilsendt sakkyndig vurdering i posten. En av foreldrene hadde i tillegg fått denne informasjonen muntlig på telefon. Foreldrene var usikre på om de hadde fått noen frist for å uttale seg, men ingen av foreldrene mente at de hadde hatt behov for å uttale seg om sakkyndig vurdering, fordi de stort sett var enige i det som fremkom der. En av foreldrene sier at etter at eleven hadde fått spesialundervisning opplever de at spesialundervisningen fortsetter å gå av seg selv; at spesialundervisningen ble videreført av PPT og skolen. To av elevene svarte i intervju at de var litt usikre på om de hadde fått mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før skolen fattet vedtak. En av disse husket å ha hatt en samtale med en fra PPT, men husket ikke hva de snakket om. En annen elev sa at h*n aldri hadde sett sin sakkyndige vurdering. En annen elev mente at h*n hadde fått si noe om

hvordan spesialundervisningen skulle være. H*n sier at h*n lenge hadde ønsket å være i klassen med de andre og at h*n først fikk mulighet til dette på ungdomsskolen.

I kommunens retningslinjer for spesialundervisning fremkommer det at foreldrene/eleven har rett til å uttale seg før det blir fattet enkeltvedtak, og rektor skal legge stor vekt på deres syn. Retten til å uttale seg er spesielt viktig når rektor vil gjøre avvik fra den sakkyndige vurderingen.

Innsendt dokumentasjon viser at nesten alle elevene fikk vedtak mer enn tre uker etter sakkyndig vurdering, og dermed hatt rimelig tid til å uttale seg.

Fylkesmannens vurdering og konklusjon – foreløpig rapport

Etter Fylkesmannens vurdering sikrer PPT og skolen at elever/foreldre til elever som får sakkyndig vurdering for første gang får uttale seg om sakkyndig vurdering gjennom tilbakemeldingsmøter.

PPT har imidlertid ikke tilbakemeldingsmøter for elever som får ny sakkyndig vurdering etter rehenvisning. Dette vil si elever som allerede har sakkyndig vurdering, men trenger ny vurdering fordi den tidligere ikke lenger er gyldig, eller elevens behov har endret seg. Disse foreldrene/elevene får kun tilsendt sakkyndig vurdering i posten, selv om PPT sier at de også i noen tilfeller ringer foresatte/elev. Det fremkommer heller ikke noen informasjon i sakkyndig vurdering om at elev/foreldre har rett til å uttale seg om sakkyndig vurdering før vedtak fattes.

Etter vår vurdering sikrer ikke PPT og skolen tilstrekkelig at alle foreldre/elever alltid får vite at de har rett til å uttale seg om sakkyndig vurdering blir fattet. Dette gjelder særlig ved rehenvisninger. Lovkravet er ikke oppfylt.

Kommunens tilbakemelding etter foreløpig rapport

Kommunen skriver i sin tilbakemelding:

PPT og skolen sikrer at elever/ foreldre til elever som får sakkyndig vurdering for første gang får uttale seg om sakkyndig vurdering gjennom tilbakemeldingsmøter. Ved rehenvisning er ikke praksis i Nes kommune tilfredsstillende. Følgende tiltak vil iverksettes:

a. Praksis ved rehenvisning må tydeliggjøres i rutinebeskrivelser når det gjelder involvering av elever/ foresatte. De må inviteres til samtale om sakkyndig vurdering før den skrives ferdig og sendes ut. På denne måten vil vi sikre at de gis mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen.

b. Kommunen vil forsikre seg om at denne praksisen gjennomføres ved at elev/ foresatt må krysse av i «Samtykkeskjema til å gjøre vedtak om spesialundervisning», se nytt vedlegg som er laget. Skolen har sendt inn ny mal for samtykke til vedtak om spesialundervisning.

Fylkesmannens vurdering og konklusjon – endelig rapport

Fylkesmannen ser at kommunen har innført ny rutine når det gjelder å la elever/foreldre få uttale seg om sakkyndig vurdering. Elever/foreldre skal inviteres til samtale og få mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før den skrives ferdig. Kommunen har også oppdatert skjema for samtykke til vedtak om spesialundervisning. Her skal foreldre/elever krysse av for at det er kjent med innholdet i sakkyndig vurdering og har hatt mulighet til å uttale seg. Fylkesmannen ser at kommunen vil følge opp at den nye rutinen følges ved den enkelte skole. Etter en helhetlig vurdering mener Fylkesmannen at det er sannsynliggjort at foreldre/elever vil få mulighet til å uttale seg om sakkyndig vurdering før vedtak fattes.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

4.4 Skolen skal innhente samtykke til å fatte enkeltvedtak

Rettslig krav

Elever over 15 år og foreldrene til elever under 15 år, må gi sitt samtykke før kommunen/skolen kan fatte vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd. Dersom de har fremmet et ønske om spesialundervisning, eller de underveis i prosessen har gitt klart uttrykk for at de ønsker spesialundervisning, er det ikke nødvendig med et særskilt samtykke til vedtak. Det er ikke et samtykke at eleven eller foreldrene ikke protesterer mot vedtak om spesialundervisning.

Fylkesmannens undersøkelser

Rektor skriver i RefLex at elevens eller foreldrenes samtykke til vedtak om spesialundervisning innhentes muntlig i møte sammen med PPT, og at skolen ikke har skriftlige rutiner i tillegg til dette.

PPT forteller i intervju at de har tilbakemeldingsmøter med elever som får spesialundervisning for første gang. Som omtalt i forrige punkt opplyser PPT at det ikke blir holdt slike møter for elever som blir henvist på nytt for ny sakkyndig vurdering. I intervju med foreldrene fremkommer det at de mener at de har samtykket til vedtak om spesialundervisning, men var litt usikre på hvordan de gjorde dette.

I skolens og kommunens rutine for spesialundervisning står det at «Foreldrene/eleven må samtykke før rektor fatter vedtak om å sette i gang spesialundervisning».

Fylkesmannen ba om å få tilsendt skriftlige samtykker til vedtak om spesialundervisning. Skolen har ikke sendt inn dette.

Fylkesmannens vurdering og konklusjon – foreløpig rapport

Rektor forteller at de ikke har praksis for å innhente samtykke skriftlig, men at de innhenter samtykke til vedtak om spesialundervisning muntlig fra foreldre og elever.

Det er kun elever som får spesialundervisning for første gang som har tilbakemeldingsmøte med skolen, elev og foreldre. Elever som får videreført spesialundervisning har ikke slike møter.

Foresatte mente at de hadde samtykket til vedtak om spesialundervisning, men det var litt uklart hvordan. Etter Fylkesmannens vurdering har ikke skolen sannsynliggjort at de har en tydelig innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at de innhenter samtykke fra elev/foreldre før de fatter vedtak om spesialundervisning. Dette gjelder særlig for de elevene som får videreført sin spesialundervisning. Lovkravet er ikke oppfylt.

Kommunens tilbakemelding etter foreløpig rapport

Kommunen skriver i sin tilbakemelding:

«Skolen har ikke tydelige nok rutiner på innhenting av samtykke til vedtak om spesialundervisning. Dette gjelder særlig de elevene som får videreført sin spesialundervisning. Kommunen ønsker å sikre at dette blir en rutine i alle saker der det fattes enkeltvedtak. Følgende tiltak vil iverksettes:

a. Kommunen har laget et nytt skjema «Samtykke til å gjøre vedtak om spesialundervisning» som gjøres gjeldene for alle skoler i kommunen og legges inn som mal i rutinene våre. Dette skjemaet skal sikre skriftlig samtykke som skal legges inn i elevens elektroniske mappe. Se vedlegg.» Skolen har sendt inn ny mal for samtykke til vedtak om spesialundervisning.

Fylkesmannens vurdering og konklusjon – endelig rapport

Fylkesmannen ser at kommunen har laget mal for samtykke til vedtak om spesialundervisning. Dette skjemaet skal sikre skriftlig samtykke. Kommunen vil også sikre at det innhentes samtykke for alle elever hvor det blir fattet vedtak om spesialundervisning, også de elevene som får videreført sin spesialundervisning. På skjemaet skal foresatte/elev krysse av på om de samtykker til spesialundervisning eller ikke. Fylkesmannen forutsetter at kommunen vil følge opp at den nye rutinen følges ved den enkelte skole. Etter en helhetlig vurdering mener Fylkesmannen at det er sannsynliggjort at kommunen vil sikre at det blir innhentet samtykke før vedtak om spesialundervisning fattes.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

4.5 Skolen skal fatte enkeltvedtak etter at PPT har gjort en sakkyndig vurdering

Rettslig krav

Dersom eleven eller foreldrene har samtykket til spesialundervisning, skal kommunen/skolen fatte et skriftlig enkeltvedtak etter at PPT har gjort en sakkyndig vurdering, jf. opplæringsloven § 5-1 første ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2 og 23. Kravet om å fatte vedtak gjelder uavhengig av hva som er konklusjonen i den sakkyndige vurderingen. Dersom utredningen eller anbefalingen i den sakkyndige vurderingen er mangelfull, eller kommunen/skolen mangler andre opplysninger i saken, må den be PPT eller andre om supplerende opplysninger før den fatter vedtak.

Fylkesmannens undersøkelser

I alle sakene vi fikk tilsendt hadde elevene fått enkeltvedtak etter at PPT hadde gjort en sakkyndig vurdering. I tillegg fikk vi tilsendt tre vedtak for skoleåret 2017/18 hvor eleven ikke innvilges spesialundervisning. Disse var begrunnet med at PP-tjenestens utredning og vurdering viste at eleven ikke hadde behov for spesialundervisning.

Fylkesmannens vurdering

Etter Fylkesmannens vurdering sikrer Runni ungdomsskole at alle elever får enkeltvedtak etter at PPT har gjort en sakkyndig vurdering, både dersom eleven har rett til spesialundervisning og dersom eleven ikke har rett til spesialundervisning.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

4.6 Enkeltvedtaket skal opplyse om varighet

Rettslig krav

Vedtaket skal vise hva som er vedtakets varighet, jf. opplæringsloven § 5-1 første ledd og forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25. Enkeltvedtaket kan ikke ha lengre varighet enn den sakkyndige vurderingen vedtaket bygger på.

Fylkesmannens undersøkelser

Alle de innsendte enkeltvedtakene fra skolen har overskriften: «Vedtak om innvilget spesialundervisning for skoleåret 2017-2018». Videre opplyses det i alle vedtakene at «PP-tjenestens utredning og vurdering viser at eleven har et behov for spesialundervisning skoleåret 2017-18 [...]». Alle elevene hadde også sakkyndig vurdering som gjaldt for samme periode som vedtaket.

Fylkesmannens vurdering

Etter Fylkesmannens vurdering kommer det tydelig frem i alle vedtakene hva som er vedtakenes varighet.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

4.7 Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om spesialundervisningen

Rettslig krav

Vedtaket skal vise antall timer med spesialundervisning samlet og i de aktuelle fagene, hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke, om det skal være avvik fra læreplanene, hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen, og hvilken kompetanse personalet skal ha, jf. opplæringsloven § 5-1, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25.

Dersom anbefalingen i den sakkyndige vurderingen skal gjelde, og det går klart frem hva PPT anbefaler, kan vedtaket vise til opplysninger i den sakkyndige vurderingen.

Kommunen/skolen skal vurdere hva som er til elevens beste når kommunen/skolen tar stilling til hvilket omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, og hvilken kompetanse de som skal gjennomføre opplæringen skal ha, jf. Barnekonvensjonen artikkel 3. Elevens syn er svært viktig når kommunen/skolen vurderer hva som er til elevens beste. Det skal sterke hensyn til for at kommunen/skolen kan sette elevens beste til side.

Fylkesmannens undersøkelser

I alle de elleve innsendte vedtak står det følgende: «PP-tjenestens utredning og vurdering viser at eleven har et behov for spesialundervisning. Mer om det anbefalte innholdet i tilbudet vises til i den sakkyndige vurderingen». Det står ingen dato for hvilken sakkyndig vurdering vedtaket viser til.

Omfang:

I RefLex svarer rektor at enkeltvedtakene viser til innholdet i de sakkyndige vurderingene. Videre skriver han at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om både antall årstimer, samt hvor mange uketimer det innebærer i gjennomsnitt i de enkelte fagene.

I alle innsendte vedtak omtales omfanget. Det blir oppgitt to ulike timetall under omfang, som for eksempel «285 årstimer á 60 min» og «114 årstimer á 60 min». Disse timene samsvarer med antall pedagogtimer og assistenttimer som er anbefalt i sakkyndig vurdering.

Kompetanse

Når det gjelder spørsmål om vedtakene inneholder opplysninger om hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha, svarer rektor ja i

RefLex. Han skriver videre: «*I enkeltvedtaket opplyser skolen om og skiller mellom pedagog- og assistenttimer*». Rektor opplyser også om at skolens elevhelseteam og PPT drøfter hvilken kompetanse den som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha. Her drøftes også elevens beste. I tillegg gjøres dette i møte mellom hjem, skole og PPT.

Alle innsendte vedtak om spesialundervisning har en overskrift som heter «Innhold:». Her fremgår det hvorvidt eleven skal få spesialundervisning og/eller assistentstøtte.

I alle innsendte sakkyndige vurderinger, som vedtakene bygger på, fremkommer det en anbefaling av hvilken kompetanse den som skal gjennomføre spesialundervisningen bør ha. Eksempler på dette er en sakkyndig vurdering hvor det fremkommer følgende: «*PPT tilrår 265,5 timer á 60 minutter [...] til spesialundervisning i norsk, matematikk og engelsk. [...] I tillegg tilrås 598,5 timer á 60 minutter som fordeles på skriftlige/muntlige/praktiske fag, med assistent [...]*» (Elev 1). Et annet eksempel er en sakkyndig vurdering hvor det står «*342 årstimer á 60 minutter med pedagog [...]. I tillegg anbefales 532 årstimer assistenthjelp i både teoretiske og praktiske fag.*» (Elev 10)

Innhold (fag og områder) og eventuelle avvik fra LK06:

Når det gjelder vedtakets innhold svarer rektor i RefLex: «*Enkeltvedtakene inneholder opplysninger om både antall årstimer samt hvor mange uketimer det innebærer i de enkelte fagene og områder*». På spørsmål om vedtakene inneholder opplysninger om hvilke avvik skolen eventuelt skal gjøre fra LK06, og hvilke fag avvikene gjelder for svarer rektor at enkeltvedtakene viser til innholdet i sakkyndig vurderingene.

Ingen av de innsendte vedtakene gir opplysninger om spesialundervisningens innhold. Alle vedtakene viser til sakkyndig vurdering på dette punktet.

I alle innsendte sakkyndige vurderinger er innhold beskrevet. Der fremkommer det hvordan årstimene som PPT anbefaler skal fordeles mellom de ulike fagene for den enkelte eleven. I de sakkyndige vurderingene fremkommer fordelingen mellom fag på følgende måte: «*Omfang: «342 årstimer á 60 minutter med pedagog fordeles slik: Norsk: 142,5 årstimer [...], Matematikk: 114 årstimer [...]*» osv.

I denne sammenhengen viser vi også til punkt 2.5 i denne rapporten hvor Fylkesmannen konkluderte med at de sakkyndige vurderingene ikke alltid er tilstrekkelig tydelige på hvilke avvik fra LK06 (etter hvilke årstrinn) som eleven skal ha.

Organisering:

I RefLex svarer rektor at enkeltvedtakene viser til «*innholdet i den sakkyndige vurderingen. I tillegg til det beskrives det i enkeltvedtaket.*»

I alle vedtakene er organisering av spesialundervisningen presisert på følgende måte: «*Organisering: I skolens ressursvirksomhet*». Tre av elevene (Elev 3, Elev 6, Elev 8) har i sitt vedtak at spesialundervisningen skal organiseres i klassen, i tillegg til skolens

ressursvirksomhet. I tillegg er det i åtte av vedtakene nevnt ytterligere to eller flere organiseringsformer, slik som «I klasse», «I gruppe» og «Alternativ opplæringsarena kan være aktuelt». Det fremkommer imidlertid ikke hvor mange av timene som skal brukes til de ulike formene for organisering.

I fem av vedtakene (Elev 4, Elev 5, Elev 7, Elev 9, Elev 10) står det at «Alternativ opplæringsarena kan være aktuelt», i tillegg til andre organiseringsformer som gruppe og i klassen. Det fremkommer ikke av vedtakene hvilken alternativ opplæringsarena som vil være aktuell.

Fylkesmannens vurdering og konklusjon – foreløpig rapport

Omfang

Fylkesmannen vurderer at omfanget av spesialundervisningen blir presisert i alle vedtak. Omfanget i vedtaket samsvarer også med timeantallet i sakkyndig vurdering.

Kompetanse

Fylkesmannen vurderer at kompetansen til den som skal gjennomføre spesialundervisningen blir presisert i alle vedtak, og at dette samsvarer med anbefalingen i sakkyndig vurdering. I vedtaket brukes imidlertid begrepet «spesialundervisning» i stedet for begrepet pedagog. Fylkesmannen forutsetter at dette betyr pedagog, ut fra at det presiseres når spesialundervisningen skal gis av en assistent. I tillegg skal opplæringen i utgangspunktet utføres av pedagog, med mindre annet presiseres.

Innhold

Fylkesmannen vurderer at vedtakene er tilstrekkelig tydelige når det gjelder faglig innhold og fordeling mellom fag/områder. Dette er fordi vedtakene viser til sakkyndig vurdering, hvor dette fremkommer.

Når det gjelder avvik fra LK06 konkluderte Fylkesmannen i punkt 2.5 at PPT ikke alltid presiserer hvilke avvik eleven skal ha fra LK06. Dette fører til at vedtakene ikke blir tilstrekkelig tydelige, fordi de viser til en sakkyndig vurdering som er uklar på dette området.

Organisering

Etter Fylkesmannens vurdering er ikke vedtakene tydelig på organisering av den enkelte elevs spesialundervisning. I flere av vedtakene blir ulike organiseringsformer listet opp uten at det tydelig fremkommer hvilke fag som skal ha hvilken organisering, og hvor mange timer eleven skal ha for eksempel i gruppe og i alternativ opplæringsarena.

I vedtakene for fem av elevene fremkommer det at alternativ opplæringsarena kan være aktuelt, men det er ikke tydelig om eleven faktisk skal være på en alternativ opplæringsarena eller ikke.

Lovkravet er oppfylt når det gjelder at enkeltvedtakene skal inneholde opplysninger om

- antall timer spesialundervisning i fagene, og samlet timeantall for eleven
- hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha

Lovkravet er ikke oppfylt når det gjelder at enkeltvedtakene skal inneholde opplysninger om

- hvilket innhold spesialundervisningen skal ha
- hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen

Kommunens tilbakemelding etter foreløpig rapport

Kommunen skriver i sin tilbakemelding:

Enkeltvedtaket inneholder ikke tilfredsstillende opplysninger om innhold i opplæringen når eleven skal ha avvik fra læreplanen. Det samme gjelder for organisering av spesialundervisningen knyttet til spesifisering av fag og timer i gruppe og på alternativ opplæringsarena. Nes kommune ser at denne tydeligheten i enkeltvedtaket henger sammen med tydelighet i sakkyndig vurdering. Iverksatt tiltak blir dermed at PPT blir mer presise i sin tilrådning. Se punkt 2 og 3 over her. Dette vil føre til at enkeltvedtaket får et tydeligere presiseringsnivå når det gjelder innhold og organisering.

Fylkesmannens vurdering og konklusjon – endelig rapport

Fylkesmannen påpekte i foreløpig rapport at skolens vedtak i hovedsak samsvarte med sakkyndig vurdering. Vi er enig med kommunen i at tydelige enkeltvedtak avhenger av tydelige sakkyndige vurderinger. Endringene som PPT har iverksatt med sakkyndig vurdering, og tilrådning spesielt, vil etter Fylkesmannens vurdering derfor sikre at vedtakene blir tilstrekkelig tydelige når det gjelder innhold og organisering.

Fylkesmannens konklusjon

Lovbruddet er oppfylt.

4.8 Enkeltvedtak som avviker fra den sakkyndige vurderingen skal begrunnes

Rettslig krav

Dersom kommunen/skolen fatter vedtak som avviker fra anbefalingen i den sakkyndige vurderingen, må den få frem hvorfor den vurderer at eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-3 fjerde ledd. Dette gjelder enten avviket er knyttet til om eleven har behov for spesialundervisning, eller om avviket handler om hvilken spesialundervisning eleven skal få.

Kommunen/skolen skal vurdere hva som er til elevens beste når den tar stilling til om den skal avvike fra anbefalingen i den sakkyndige vurderingen, jf. Barnekonvensjonen artikkel 3. Elevens syn er svært viktig når kommunen/skolen vurderer hva som er til elevens beste. Det skal sterke hensyn til for at kommunen/skolen kan sette elevens beste til side.

Fylkesmannens undersøkelser

Rektor svarer i RefLex at det ikke har vært aktuelt å fatte vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen. Videre opplyser rektor at de skal begrunne eventuelle avvik, samt vurdere elevens beste, ifølge rutinene.

Alle elleve innsendte vedtak viser til sakkyndig vurdering. I tillegg er spesialundervisningens omfang (antall årstimer) og organisering (for eksempel gruppe eller tolærer) også trukket frem i vedtaket. Det er videre presisert i vedtaket hvorvidt det skal være spesialundervisning og/eller assistentstøtte.

Ingen av vedtakene inneholder ny eller annen informasjon om spesialundervisningen enn det som fremkommer i den sakkyndige vurderingen.

Fylkesmannens vurdering

Etter det Fylkesmannen kan se inneholder ikke skolen og kommunens rutiner noe om at vedtak som avviker fra sakkyndig vurdering skal begrunnes, slik rektor viser til.

Alle vedtakene viser imidlertid til sakkyndig vurdering for å beskrive spesialundervisningen. De er derfor i samsvar med sakkyndig vurdering. Når det gjelder omfang og organisering som trekkes frem spesielt i vedtakene, er det heller ikke avvik fra sakkyndig vurdering. Det fremkommer ikke ny eller annen informasjon om spesialundervisningen enn det som fremkommer i den sakkyndige vurderingen.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

4.9 Skolen skal fatte enkeltvedtak uten ugrunnet opphold

Rettslig krav

Kommunen/skolen skal fatte vedtak så snart det foreligger en sakkyndig vurdering og saken er tilstrekkelig utredet, jf. forvaltningsloven § 11a. Økonomiske og kapasitetsmessige årsaker er som hovedregel ikke en gyldig grunn til at det tar lang tid å fatte vedtak. I unntakstilfeller kan kravet være oppfylt selv om saksbehandlingen tar lengre tid enn det som er vanlig. Kapasitetsmessige utfordringer som oppstår gjentatte ganger eller som er av lengre varighet, er ikke en gyldig grunn til at det tar lang tid å fatte vedtak.

Fylkesmannens undersøkelser

Alle elleve elevene vi har fått dokumentasjon for har fått enkeltvedtak etter at PPT hadde gjort en sakkyndig vurdering. Ni av elevene fikk sakkyndig vurdering på våren for skoleåret etter. I alle disse sakene fikk elevene vedtak om spesialundervisning i mai/juni for det påfølgende skoleåret.

Fylkesmannens vurdering

Selv om skolen ikke fattet vedtak kort tid etter sakkyndig vurdering var ferdigstilt for flere av elevene, fikk alle elevene vedtak i god tid før skoleåret det var gjeldende for. Dette var fordi sakkyndig vurdering ble skrevet for det neste skoleåret. Etter Fylkesmannens vurdering fatter Runni ungdomsskole enkeltvedtak om spesialundervisning uten ugrunnet opphold etter sakkyndig vurdering.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

5 Krav til innhold i enkeltvedtak om spesialundervisning

5.1 Lovbestemmelser enkeltvedtaket bygger på

Rettslig krav

Enkeltvedtak om spesialundervisning må være hjemlet i lov og vedtakene må derfor inneholde en henvisning til opplæringsloven § 5-1, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Fylkesmannens undersøkelser

Alle de elleve enkeltvedtak om spesialundervisning som Fylkesmannen har bedt om innsyn i viser til at retten til spesialundervisning er hjemlet i opplæringsloven § 5-1 og at det skal være krav til begrunnelse for vedtaket, jf. forvaltningslovens §§ 24 og 25.

Fylkesmannens vurdering

Henvisningen til opplæringsloven § 5-1 med forankring i forvaltningsloven §§ 24 og 25 er godt i varetatt gjennom malen for enkeltvedtaket og at skolen følger denne malen.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

5.2 Faktiske forhold som er grunnlaget for enkeltvedtaket

Rettslig krav

Det må fremgå av enkeltvedtaket hvilke vansker eleven har, eller eventuelt hvilke andre grunner det er til at det ordinære opplæringstilbudet ikke er tilstrekkelig, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Dersom opplysningene fremgår av den sakkyndige vurderingen er det ikke nødvendig å gjengi eller sitere fra denne. Men det må fremgå tydelig av vedtaket hvilke faktiske forhold som er grunnlaget for vedtaket.

Fylkesmannens undersøkelser

Alle enkeltvedtak viser til sakkyndig vurdering som grunnlag for å innvilge spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 og at det skal være krav til begrunnelse for vedtaket, jf. forvaltningslovens §§ 24 og 25.

De sakkyndige vurderingene som Fylkesmannen har mottatt beskriver elevens vansker og presiserer at ut fra elevens forutsetninger kan en ikke se at elevens rett til likeverdig opplæring tilstrekkelig ivaretas innenfor ordinære rammer, og tilrår derfor spesialundervisning.

Elevene som Fylkesmannen har mottatt enkeltvedtak for, har fått vedtak om rett til spesialundervisning tidligere. Ingen av enkeltvedtakene viser imidlertid til dato for sakkyndig vurdering som ligger til grunn for vedtaket.

Alle elleve sakkyndige vurderinger viser til tidligere sakkyndige vurderinger under «*Sakkyndig utredning*». Tre av de elleve sakkyndige vurderingene oppgir imidlertid ikke dato for tidligere sakkyndige vurderinger som de er bygget på. Likevel beskriver alle de sakkyndige vurderingene elevens vansker, og hvorfor det ordinære opplæringstilbudet ikke er tilstrekkelig.

Malen for enkeltvedtak inneholder ikke en presisering av at sakkyndige vurderinger som det vises til skal være daterte.

Fylkesmannens vurdering

Selve opplysningene om hvilke vansker eleven har, eller eventuelt hvilke andre grunner det er til at det ordinære opplæringstilbudet ikke er tilstrekkelig, trenger ikke beskrives i enkeltvedtaket så lenge det henvises til sakkyndig vurdering. For at grunnlaget for enkeltvedtaket skal være så godt opplyst som mulig er det viktig at det vises til hvilke daterte sakkyndige vurderinger som er lagt til grunn.

Fylkesmannen mener det er uheldig at enkeltvedtaket ikke viser til datert sakkyndig vurdering i begrunnelsen for vedtaket. Dette kan skape usikkerhet om det faktiske grunnlaget for enkeltvedtaket. Likevel har alle elevene sakkyndige vurderinger som gjelder for samme periode (skoleår) som vedtakene. Det legges derfor til grunn at dette er de gjeldene sakkyndige vurderingene. Videre beskriver disse sakkyndige vurderingene elevens vansker, og hvorfor det ordinære opplæringstilbudet ikke er

tilstrekkelig.

Etter en samlet vurdering vurderer Fylkesmannen at enkeltvedtakene inneholder en begrunnelse som viser til hvilke faktiske forhold som er grunnlaget for vedtaket.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

5.3 Informasjon om klage på enkeltvedtaket

Rettslig krav

Vedtaket skal inneholde informasjon som setter elever over 15 år og foreldre til elever under 15 år, i stand til å klage på vedtaket. Vedtaket skal derfor informere om klageadgang, klagefrist, klageinstans og hvor klagen skal sendes, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Fylkesmannens undersøkelser

Alle enkeltvedtak informerer om klageadgang. Det opplyses at klagefrist er tre uker etter at melding om vedtak er mottatt, at klageinstansen er Fylkesmannen i Oslo og Akershus og at klagen skal sendes til Nes kommune. Det vises til opplæringsloven § 15.2, jf. forvaltningsloven § 28 om at det er klageadgang på vedtaket.

Fylkesmannens vurdering

Enkeltvedtaket oppfylder forvaltningslovens § 27 tredje ledd når det beskriver klageadgangen, og informerer om retten til å klage ved å vise til forvaltningsloven § 28 som beskriver dette.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

5.4 Informasjon om retten til å se saksdokumentene

Rettslig krav

Enkeltvedtaket skal informere om at mottakeren av vedtaket, enten det er en elev over 15 år eller foreldrene til en elev under 15 år, har rett til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Fylkesmannens undersøkelser

Alle enkeltvedtakene viser til at kommunen skal være behjelpelig med selve klagen og også gi nærmere opplysninger om adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter i den grad forvaltningslovens §§ 18 og 19 tillater det.

Fylkesmannens vurdering

Enkeltvedtaket oppfyller forvaltningslovens § 27 tredje ledd når det skriver at kommunen skal gi nærmere opplysninger om adgang til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter når den viser til forvaltningsloven §§ 18 og 19 som beskriver dette.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

6 Avslutning av tilsyn

Fylkesmannen konkluderte i foreløpig rapport at det var brudd på regelverket i kapitlene 2 og 4. Den foreløpige rapporten var et forhåndsvarsel om vedtak etter forvaltningsloven § 16. Nes kommune har gitt sin redegjørelse og kommentert den foreløpige rapporten innen fristen. Fylkesmannen har behandlet kommentarene fra kommunen under hvert av de aktuelle temaene, hvor vi i foreløpig rapport ga brudd på regelverket.

I tillegg har Nes kommune kommet med tilbakemelding på følgende områder som de jobber med i sitt faglige utviklingsarbeid:

«Det er områder der Nes kommune ser at PPTs praksis kan bedres, men uten at dette er pekt på som lovbrudd fra Fylkesmannens side. Temaer som også vil jobbes med i PPTs faglige utviklingsarbeid er følgende:

- *Tydeliggjøring av elevens syn på opplæringen*
- *Tydeliggjøring av PPTs vurderinger kring barnets beste*
- *Innhenting av informasjon fra skole, elever og foresatte i forbindelse med gjentatt henvisning*
 - *Revidere henvisningsskjemaet slik at skolen avgir informasjon som vanligvis fremgår av årsrapporten*
 - *Eget skjema (som følger den gjentatte henvisningen) der foresatte/elever kan opplyse saken*
- *Størst mulig grad av konsistent bruk av mal for sakkyndig vurdering*

Avsluttende kommentarer

Nes kommune ser at det er en rød tråd i tilbakemeldingene fra Fylkesmannen. Denne er at den sakkyndige utredningen og tilrådingen skal være så tydelig og presis at det levnes liten tvil om hvilket opplæringstilbud som anbefales. Dette skal bidra til kvalitetssikring av vedtak, IOP, årsvurdering og den faktiske gitte spesialundervisningen. I kommunens oppfølging av tilsynet og PPTs faglige utviklingsarbeid blir det viktig å hente frem eksempler fra sakkyndige vurderinger med beskrivelser som er i tråd med praksisendringene det legges opp til – gode eksempler fungerer som utgangspunkt for læring og utvikling. Samarbeid mellom kollegaer og en åpen holdning til å drøfte faglige problemstillinger er en godt innarbeidet kultur i PPT – dette vil bidra til at praksisendringene vil bli realisert og synliggjort i tjenestens sakkyndige vurderinger.»

Basert på kommunens redegjørelse, og etter en helthetsvurdering, mener Fylkesmannen at kommunen har endret rutiner og praksis, og at de har sannsynliggjort at de ulike regelverksbruddene er rettet. Vi avslutter derfor tilsynet.

Anne-Mette Nessøe

Frida Eidelbrekt

Heidi Lindhagen

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlag for tilsyn Runni ungdomsskole – Nes kommune

- PPTs svar i RefLex, med følgende vedlegg
 - Mal for sakkyndig vurdering
 - Mal for tiltaksplan i forbindelse med henvisning til PPT
 - Mal for pedagogisk rapport
 - Mal for henvisningsskjema
 - Samarbeidsavtale mellom skole og PPT
 - Samhandlingshjulet
- Rektors svar i RefLex, med følgende vedlegg
 - Mal for henvisningsskjema til PPT
 - Mal for vedtak om spesialundervisning
- Utvalgte læreres svar i RefLex
- Liste over elever med rett til spesialundervisning - anonymisert
- Dokumentasjon vedrørende elleve elever med vedtak om spesialundervisning; henvisningsskjema, foreldreskjema, sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning
- Skolens/kommunens rutinebeskrivelse for spesialundervisning
- Tre eksempel på vedtak om ikke rett til spesialundervisning
- Oversikt saksbehandlingstid PPT perioden desember 2016 – februar 2018
- Intervju med konstituert leder for PPT og PPT rådgiver
- Intervju med rektor
- Intervju med en kontaktlærer
- Intervju med tre foreldre
- Intervju med fem elever med rett til spesialundervisning