



Fylkesmannen i Aust-Agder

TILSYNSRAPPORT

Elevenes rett til spesialundervisning og tilfredsstillende utbytte av opplæringen

Tvedestrand kommune og Tvedestrand og
Vestre Sandøya skole

Vår referanse: 2015/3131

KONTAKTPERSON I KOMMUNEN:
Enhetsleder Elisabet Christiansen

FYLKESMANNENS TILSYNSGRUPPE:
Seniorrådgiver Line Duesund Svendsen
Seniorrådgiver Inger Marie Skar, tilsynsleder



Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	3
2	Om tilsynet med Tvedestrand kommune	3
2.1	Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler	3
2.2	Bakgrunnen for tilsynet	3
2.3	Tema for tilsynet	4
2.4	Om gjennomføringen av tilsynet	4
3	Kommunens ansvar for å sikre retten til spesialundervisning	5
3.1	Rettslige krav	5
3.2	Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger	8
3.3	Fylkesmannens konklusjon.....	12
4	Underveisvurdering som grunnlag for ordinær tilpasset opplæring og spesialundervisning	12
4.1	Rettslige krav	12
4.2	Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger	13
4.3	Fylkesmannens konklusjon.....	15
5	Melding av spesialundervisning	15
5.1	Rettslige krav	15
5.2	Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger	16
5.3	Fylkesmannens konklusjon.....	17
6	Sakkyndig vurdering.....	18
6.1	Rettslige krav	18
6.2	Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger	19
6.3	Fylkesmannens konklusjon.....	21
7	Vedtak.....	21
7.1	Rettslige krav	21
7.2	Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger	23
7.3	Fylkesmannens konklusjon.....	26
8	Individuell opplæringsplan (IOP)	26
8.1	Rettslige krav	26
8.2	Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger	27
8.3	Fylkesmannens konklusjon.....	28
9	Årsrapport.....	28
9.1	Rettslige krav	28
9.2	Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger	28
9.3	Fylkesmannens konklusjon.....	29
10	Frist for retting av lovbrudd.....	30
11	Kommunens frist til å rette.....	31
	Vedlegg : Dokumentasjons grunnlag	33

1 Innledning

Fylkesmannen åpnet 03.07.2015 tilsyn med elevens rett til spesialundervisning og tilfredsstillende utbytte av opplæringen i Tvedestrand kommune.

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

Fylkesmannen oversendte 05.11.2015 en foreløpig tilsynsrapport. Tvedestrand kommune fikk frist til 17.11.2015 for å gi ev. tilbakemelding på foreløpig rapport. Sluttmøtet var planlagt gjennomført 10.11.2015. På grunn av forhold i kommunen, ble sluttmøtet flyttet til 17.11.2015 og kommunen fikk ny frist for tilbakemelding – 07.12.2015. Foreløpig rapport ble gjennomgått på sluttmøtet.

Fylkesmannen mottok 07.12.2015 brev fra kommunen. I brevet gir kommunen ikke tilbakemelding på Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner, men oversender noen dokumenter knyttet til kap 3 i foreløpig rapport. Se vedlegg.

Fylkesmannen har vurdert denne dokumentasjonen og foretatt noen justeringer i forhold til foreløpig rapport. Justeringene i Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner går frem av kap 3 og kap 10.

Tilsynet har for de syv kontrollerte områdene, avdekket seks lovstridige forhold. På utdanningsområdet brukes betegnelsen lovbrudd for lovstridige forhold. I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er 30.06.2016. Dersom lovbrudd ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

2 Om tilsynet med Tvedestrand kommune

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler

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

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

2.2 Bakgrunnen for tilsynet

Tvedestrand kommune henvendte seg høsten 2014 til Fylkesmannen og ba om tilsyn på spesialundervisningsområdet. Bakgrunnen for henvendelsen var at det ble avdekket at elever ikke fikk ivaretatt sine rettigheter til spesialundervisning. Det var stort engasjement fra foreldre, presse og ansatte.

Fylkesmannen fikk mange henvendelser fra foreldre og presse og hadde også møter med kommunen. I brev datert 29.10.2014 redegjorde Fylkesmannen for lovkrav på spesialundervisningsområdet og ba om en redegjørelse fra kommunen om hvilke tiltak kommunen hadde iverksatt for å ivareta elevenes rettigheter.

Kommunen svarte 21.11.2014 at det var iverksatt tiltak som sikret at alle vedtak om spesialundervisning ble fulgt opp og at elevers rettigheter nå var ivaretatt. Det akutte behovet for tilsyn var derfor ikke til stede.

Fylkesmannen svarte kommunen at vi ville gjennomføre et tilsyn i løpet av 2015. Tilsynet ble, som nevnt over, varslet 03.07.2015 og omhandler ikke hendelsene høsten 2014. Tilsynet er avgrenset til utvalgte temaer og ser på tilstanden på tilsynstidspunktet (se 2.3).

2.3 Tema for tilsynet

Det overordnede målet med tilsynet er å bidra til at alle elever får et godt utbytte av opplæringen og at deres rettigheter blir ivaretatt dersom det er behov for spesialundervisning.

Hovedpunkter i tilsynet:

- Kommunens ansvar for å sikre retten til spesialundervisning
- Underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning
- Melding av spesialundervisning
- Sakkyndig vurdering
- Vedtak
- Individuell opplæringsplan
- Årsrapport

Tilsynet skal bidra til

- Læring og ny forståelse og innsikt
- Endring og oppretting av lovbrudd

Manglende etterlevelse av regelverket kan medføre at elevene ikke får ivaretatt sine rettigheter, får realisert sine muligheter eller får lite utbytte av opplæringen.

Tilsynet undersøker tilstanden i kommunen på det tidspunktet tilsynet blir gjennomført.

2.4 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Tvedestrand kommune ble åpnet gjennom brev 03.07.2015. Kommunen er blitt pålagt å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på svar i egenvurderingsskjemaer, aktuell skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervju, se vedlegg. Skoleeier, leder av PPT, skolens ledelse, spesialpedagogisk koordinator og et representativt utvalg av lærere ble intervjuet 14.10.2015. Kommunen oversendte aktuell skriftlig dokumentasjon 10.09.2015. Det er også oversendt dokumentasjon etter dette. Se vedlegg.

Alle involverte i tilsynet hadde anledning til å delta i et åpningsmøte på skolen 14.10.2015, kl 0800-0830. I tillegg ble det gjennomført et formøte med skolens ledelse, representanter fra kommunen og leder av PPT 27.08.2015, kl 1200-1400 på kommunehuset i Tvedestrand. Foreløpig rapport ble sendt 05.11.2015, og sluttmøte ble gjennomført 17.11.2015, kl 1400-1600.

3 Kommunens ansvar for å sikre retten til spesialundervisning

3.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene for tilsynet med kommunens ansvar for å sikre retten til spesialundervisning. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven kravene er knyttet til.

Fylkesmannen har avgrenset tilsynet til å se på kommunens forsvarlige system for å ivareta elevenes rett til spesialundervisning.

Skoleeier skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring – herunder spesialundervisning jf § 13-1.

Skoleeier skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt og følge opp resultatene fra disse vurderingene, jf § 13-10 andre ledd.

- Et forsvarlig system må være egnet til å
 - forebygge lovbrudd,
 - avdekke lovbrudd og
 - rette opp lovbrudd
- Systemet må inneholde en oversikt over lovkrav på området spesialundervisning – og alle aktuelle lovbestemmelser på området må klargjøres og operasjonaliseres.
- Systemet og lovkravene må gjøres kjent for de ansatte - og ansvar og delegering må være tydeliggjort
- Systemet må sikre jevnlig vurdering – dvs aktiv informasjonsinnhenting og kartlegging av området.
- Systemet må inneholde avviksrutiner
- Systemet må sikre at det blir satt inn korrigerende tiltak, dersom feil avdekkes
- Systemet må sikre at det blir vurdert om tiltakene virker etter sitt formål
- Systemet må kunne dokumenteres skriftlig – herunder skriftliggjøring fra alle vurderingene

Fra veilederen «Kravet til skoleeiers forsvarlige system» utarbeidet av Utdanningsdirektoratet og KS.

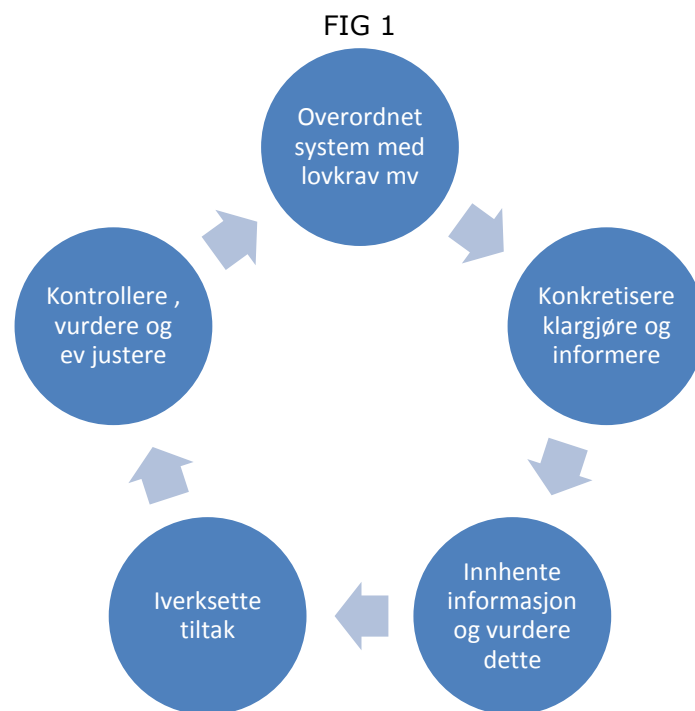
http://www.udir.no/globalassets/upload/tilsyn/5/veileder_forsvarlig_system.pdf

Følgende elementer bør inngå i et forsvarlig system for vurdering av om kravene i regelverket blir oppfylt:

- Oversikt over lover, forskrifter og relevante styringsdokumenter i forhold til regelverkets gjennomføring.
- Beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, organisering og myndighetsfordeling (eks: delegasjonsreglement). Ansvarslinjene og myndighetsfordelingen mellom de ulike ansvarsnivåene må være klargjort.
- Rutiner for å sikre at alle i virksomheten har kompetanse til å vurdere regelverket og til å ivareta oppgaver de er gitt i systemet som ledd i skoleeiers oppfyllelse av regelverket.
- Rutiner for å sikre informasjonsflyt i virksomheten for rapporteringer og tilbakemeldinger.

- Beskrivelse av rutiner eller andre tiltak som er egnet for å bekrefte god tilstand - og/eller avdekke og forebygge manglende overholdelse av gjeldende lover og forskrifter.
- Beskrivelse av rutiner for å rette opp og forbedre forhold som er oppdaget, samt rutiner for oppfølging av ulike kvalitetsvurderinger.
- Beskrivelse av rutiner for oppfølging av kritiske områder i opplæringsvirksomheten.
- Beskrivelse av ledelsesansvar for gjennomgang, oppdatering og bruk av systemet for å sikre at det fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten.

Figur 1. Elementer og aktiviteter i et forsvarlig system etter opplæringsloven § 13-10



For å sikre retten til spesialundervisning, må skoleeiers system sikre ansvarsområdene i § 13-1 første ledd og § 13-10 første ledd - og områder for skolens ansvar – herunder tilpasset opplæring (§ 1-3), lokalt arbeid med Læreplanverket for grunnopplæring (LK06 – som er en forskrift), underveisvurdering (forskriften kap 3, særlig § 3-11) og reglene for spesialundervisning (kap 5 og forvaltningslovens krav til saksbehandling). Kommunen må også sikre nødvendig kompetanse hos ansatte i skolen (kap 3) og tilstrekkelige ressurser og kompetanse i PPT (§ 5-6).

Fylkesmannen har i tilsynet undersøkt følgende områder:

Skoleeier skal ha en oversikt over alle lovkrav som skal sikre retten til spesialundervisning, jf. oppl § 13-1 og 13-10

Opplæringsloven med forskrifter gjelder i utgangspunktet for alle elever – også elever med rett til spesialundervisning. Særlige krav og rettigheter finnes i kap 5.

Lovkravene må operasjonaliseres ved at det utarbeides rutiner, retningslinjer, planer og maler.

Skoleeier skal sikre at ansatte som har delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak, har nødvendig kompetanse og at det foreligger en tydelig delegering.

Det skal komme tydelig frem av delegeringsskriv hvem som har fått delegert som oppgave å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning. Ansvarer kan ikke delegeres.

Skoleeier har ansvar for at den som får delegert dette ansvaret har nødvendig kompetanse. Manglende forvaltningskompetanse i avgjørelser om rett til spesialundervisning kan medføre at elevene ikke får ivarett sine rettigheter. Det kan også medføre at avgjørelsene ikke gir gode faglige føringer for innholdet i opplæringen. Elevene står da i fare for å få en opplæring som ikke gir et forsvarlig utbytte.

Skoleeier har ansvar for at kravene i opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt, herunder stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles, jf 13-10, første og andre ledd.

Skoleeier må ha en fordelingsmodell til skolene som sikrer at elever med vedtak om spesialundervisning får det opplæringstilbudet som er beskrevet i enkeltvedtaket. Skoleeier må også sikre at det kan stilles til disposisjon midler til spesialundervisning, dersom det oppstår nye eller endrede behov i løpet av skoleåret.

Skoleeier må sikre at alle elever har et forsvarlig utbytte av opplæringen og innhente informasjon om hvordan skolen arbeider for å sikre dette – gjennom tilpasning av opplæringen, underveisvurdering, vurdering av egen praksis og vurdering av behov for spesialundervisning.

Skolen skal sørge for å tilpasse opplæringen slik at alle elever kan få et godt utbytte av opplæringen, jf § 1-3. Skolen kan sikre dette på flere måter – ved bl.a.: å variere og prøve ut ulike arbeidsmåter og metoder, klargjøre mål for opplæringen, gi elevene konkrete tilbakemeldinger, vurdere egen praksis og læringsmiljøet rundt eleven. Skolen skal gjennom dette arbeidet vurdere om eleven kan ha behov for spesialundervisning, § 5-4 og forskrift § 3-11.

Skoleeier kan overlate dette til skolen, men må innhente informasjon om hvordan skolen arbeider med dette (§ 13-10).

Skoleeier må sikre korrekt saksbehandling ved utarbeiding av enkeltvedtak om spesialundervisning og sikre at vedtakene iverksettes og gjennomføres – herunder innhente informasjon om dette arbeidet.

Skolen vurderer behov for spesialundervisning, samarbeider med hjemmet og melder behov for sakkyndig vurdering til PPT (§§ 5-1, 5-3 og 5-4). Det skal fattes enkeltvedtak, og for alle elever som har vedtak om spesialundervisning, skal skolen utarbeide en individuell opplæringsplan (§ 5-5). Hvert år skal skolen skrive en rapport om den opplæringen eleven har fått og utviklingen til eleven (§ 5-5).

Skoleeier må innhente informasjon om hvordan skolen og PPT arbeider med dette (§ 13-10).

Skoleeier skal vurdere om innhentet informasjon for de undersøkte områdene, viser at lover og forskrifter blir fulgt.

Skoleeier må gjøre en vurdering av den innhentede informasjonen på de kontrollerte områdene og skriftliggjøre disse vurderingene (§ 13-10).

Skoleeier må følge opp og sikre at det blir iverksatt tiltak dersom det oppdages lovbrudd.

Dersom vurderingene på de kontrollerte områdene viser at det foreligger lovbrudd, må skoleeier sørge for at skolen, PPT og ev andre endrer praksis og iverksette nødvendige tiltak (§13-10).

Skoleeier må kontrollere og vurdere om de nødvendige tiltakene blir fulgt opp og kan sikre elevenes rett til spesialundervisning.

Skoleeier må følge opp og vurdere om elevenes rett til spesialundervisning blir ivaretatt (§13-10).

Skoleeier skal sikre et system for varsling ved brudd på lovkrav.

Skoleeier har ansvar for at elevenes rett til spesialundervisning blir ivaretatt. De ansatte har på ulike måter, oppgaver som skal sikre denne retten og vil derfor ha aktuell og konkret kunnskap dersom elevers rettigheter ikke blir ivaretatt. Skoleeier må sikre et system for varsling fra de ansatte om slike forhold (§13-10).

3.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Fylkesmannen har undersøkt om skoleeier har et forsvarlig system som kan sikre elevenes rett til spesialundervisning – og at systemet er egnet til å forebygge, avdekke og rette opp lovbrudd, jf. opplæringsloven §§ 13-1 og 13-10.

Dette er undersøkt ved gjennomgang av skriftlig dokumentasjon og intervju med skoleeier (rådmann og enhetsleder Tvedestrandskolen – heretter kalt enhetsleder skole) og skolens ledelse (rektor og inspektør), se vedlegg.

Skoleeier skal ha en oversikt over alle lovkrav som skal sikre retten til spesialundervisning, jf. oppl §§ 13-1 og 13-10

Kommunen har oversendt noen maler og rutiner for området spesialundervisning. Malene ligger i Ephorte og er tilgjengelige for ansatte som har ansvar på området. Rutinene gjennomgås av enhetsleder skole på møter med rektorene. Det opplyses i egenvurderingsskjema fra kommunen at det er opprettet en egen spes.ped.gruppe med medlemmer fra alle skolene. Noen maler (1) og en rutine (2) er oversendt skriftlig. Fylkesmannen har ikke mottatt referater eller annen skriftlig dokumentasjon som viser innhold og/eller retningslinjer for møter og grupper.

Det er også oversendt en utskrift som viser lenkene til ulike maler, rutiner og veiledere (8), og en redigert utgave av denne oversikten er oversendt etter sluttmøtet (B). Noen av disse dokumentene er nevnt i avsnittet over, men det vises også til lenker til Utdanningsdirektoratet og andre offentlig tilgjengelige maler og veiledere.

Det opplyses om at kommunen for ca ett år siden kjøpte inn et elektronisk system fra MOAVA og at det arbeides med implementering av systemet. Intervjuene viser at

systemet ikke er helt innarbeidet på tilsynstidspunktet. Det opplyses at ansatte kurses i dette systemet.

Det er etter sluttmøtet oversendt en «Rapport Gjøremaal Forsvarlig System, 2015-2016» (A). Rapporten viser et årshjul med ulike gjøremaal og frister for fullføring av disse gjøremaalene. Eks. på gjøremaal: Enkeltvedtak for spesialundervisning neste skoleaar er fattet - frist 01.06.2016. Skolene kvitterer ut elektronisk om gjøremaalene er gjennomført. Det henvises ikke til lovkrav, krav til innhold/kvalitet, hvem som er ansvarlig for oppfølging dersom gjøremaalene ikke gjennomføres etc.

Skolens og PPT sin bruk av maler og rutiner er behandlet i kapitlene 5 til 9.

Tilsynet viser at kommunen har konkretisert og operasjonalisert noen av lovkravene for området spesialundervisning. Fylkesmannen har ikke mottatt dokumenter som viser at kommunen har en oversikt over alle lovkrav som er aktuelle for å sikre retten til spesialundervisning.

Kommunen har ikke oversendt dokumentasjon som viser hvordan lovkravene til underveisevurdering som grunnlag for rett til spesialundervisning er ivaretatt.

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at kommunen har en oversikt over alle lovkrav som skal sikre retten til spesialundervisning og har konkretisert og operasjonalisert disse.

Skoleeier skal sikre at ansatte som har delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak, har nødvendig kompetanse og at det foreligger en tydelig delegering.

Kommunen har oversendt den generelle delegeringen fra skoleeier til rådmann (27 d) og delegeringsbrev datert 18.09.2013, som viser at enhetsleder skole skal fatte enkeltvedtak om spesialundervisning (27 e). Før september 2013 hadde rektorene delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak om rett til spesialundervisning.

Fylkesmannen finner at kommunen har klar delegering gjennom sine skriv.

Fylkesmannen har ikke mottatt noen skriftlig informasjon om hvordan skoleeier sikrer at de som har delegert myndighet eller er involvert i saksbehandlingen til å fatte enkeltvedtak etter § 5-1 spesialundervisning, har tilstrekkelig kompetanse.

Det opplyses om at rektor er saksbehandler i disse sakene, men at vedtakene fattes av enhetsleder skole. Fylkesmannen har også oppfattet opplysningene slik at det ikke er noen kontroll av vedtakene i nivå over enhetsleder skole.

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at kommunen har systemer som sikrer tilstrekkelig kompetanse hos de som er involvert i saksbehandlingen ved vedtak om spesialundervisning.

Skoleeier har ansvar for at kravene i opplæringsloven med forskrifter blir oppfylt, herunder stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles, jf 13-10, første og andre ledd.

Fylkesmannen har ikke vurdert de totale ressursene til skolene i Tvedestrand, men sett på systemer og modeller som skal sikre nødvendige ressurser til spesialundervisning.

Den skriftlige dokumentasjonen inneholdt ved første oversendelse kun en udatert oversikt over elever med rett til spesialundervisning uten noen forklaring. Det var derfor uklart for Fylkesmannen hvordan en slik oversikt ble brukt ved ressursfordeling til skolene.

Kommunen oversendte også en Revisjonsrapport fra Agder revisjonsdistrikt fra 2014, som under punkt 4.2 omhandler kommunens modell for tildeling av ressurser til spesialundervisning. Agder revisjonsdistrikt mener kommunen bør se på sin modell for ressurstildeling på nytt. I intervjuene kom det fram opplysninger om at denne anbefalingen ikke var fulgt opp.

Etter det stedlige tilsynet oversendte kommunen en rapport datert 14.08.2012 «Ny tildelingsmodell for skolene i Tvedestrand». Fylkesmannen fikk ikke samtidig skriftlig dokumentert om og når denne rapporten eventuelt ble politisk behandlet. Modellen omhandler alle kriterier som skulle vurderes ved fordeling av ressurser til skolene – også for området spesialundervisning. På forespørsel fikk vi bekreftet at det var denne modellen som var gjeldende. Dette ble derfor lagt til grunn i den foreløpige rapporten og teksten i foreløpig rapport er derfor formulert slik:

Slik Fylkesmannen forstår modellen, er det kun lagt inn kriterier for å sikre ressurser til elever med behov for 1:1 oppfølging (punkt 4.2.3) og et punkt som omhandler bruk av assistenter for disse elevene (punkt 4.5.3). Det er ikke nevnt særlige kriterier for andre elever med vedtak om spesialundervisning. Fylkesmannen forstår det slik at ressurser til disse elevene skal tas fra den generelle tildelingen til gruppene/klassene (punkt 4.2.2). Det er også et punkt som omhandler tildeling pr. elev (punkt 4.5.6). Her omhandles særlige utgifter til skolefrukt og utdanningsvalg/yrkesveiledning. I tillegg nevnes «spesielle forhold», men det er ikke konkretisert hva dette kan være. Innenfor denne modellen gis rektor frihet til å finne gode løsninger (punkt 4.6). Arbeidsgruppen, som har utarbeidet rapporten, mener det ikke er nødvendig å lage særskilte ordninger for justeringer ved endringer gjennom året (punkt 5.3).

I intervjuene kom det frem opplysninger om at kommunen ved årets budsjettbehandling ville holde tilbake noen midler for å kunne sikre behov for eventuelle endringer og justeringer i løpet av året. Fylkesmannen forsto det også slik at kriterier relatert til det totale omfanget av elever med behov for spesialundervisning, vil bli lagt til grunn ved neste års budsjett. I foreløpig rapport konkluderte derfor Fylkesmannen slik:

Dette er da ikke i tråd med fordelingsmodellen, som er presentert i rapporten fra 2012.

Det ble i intervjuene opplyst om at skolene følger vanlige prosedyrer for rapporteringer, men at det ikke gjennomføres særlige kontroller utover dette.

Fylkesmannen konkluderte, med bakgrunn i oversendte dokumenter og informasjon i intervjuene, slik i foreløpig rapport:

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at kommunen har et helhetlig og forsvarlig system som kan sikre nødvendige ressurser til spesialundervisning.

Etter sluttmøte fikk Fylkesmannen i den samlede tilbakemeldingen fra kommunen 07.12.2015, oversendt saksframlegg i sak 64/14 (D). Dette dokumentet viser at kommunestyret i møte 10.06.2014 gjorde vedtak om å revidere tildelingsmodellen. Den justerte modellen viser at det fra 01.08.2014 skulle fordeles ressurser «*med forankring i enkeltvedtak og organisering av spesialundervisning. Enkeltvedtak forutsettes*».

Fylkesmannen har vurdert disse nye opplysningene opp mot lovkravene og finner det sannsynliggjort at Tvedestrand kommune nå har en fordelingsmodell som kan sikre nødvendige ressurser til spesialundervisning.

Skoleeier må sikre at skolen kontinuerlig vurderer om alle elever har et forsvarlig utbytte av opplæringen og innhente informasjon om hvordan skolen arbeider for å sikre dette – gjennom tilpasning av opplæringen, undervisningsvurdering, vurdering av egen praksis og vurdering av behov for spesialundervisning.

Kommunen har ikke oversendt skriftlig dokumentasjon som viser at skoleeier har et forsvarlig system for å ivareta lovkrav som skal sikre at skolen vurderer om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Skolens arbeid for å sikre dette er omtalt i kap 4. Fylkesmannen har funnet at skolens ansatte gjennomfører ulike tiltak for å vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, men praksis kan være ulik fra trinn til trinn. Skolen har imidlertid ikke en innarbeidet arbeidsmåte som gjelder alle elever.

I intervjuene ble det bekreftet at dette arbeidet er overlatt til skolene. Det ble også opplyst om at skoleeier ikke innhenter opplysninger om skolens arbeid på dette området.

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at skoleeier har et forsvarlig system som sikrer at skolene har en innarbeidet arbeidsmåte for å vurdere om alle elever har et forsvarlig utbytte av opplæringen og vurderer behov for spesialundervisning.

Skoleeier må sikre korrekt saksbehandling ved utarbeiding av enkeltvedtak om spesialundervisning og sikre at vedtakene iverksettes og gjennomføres – herunder innhente informasjon om dette arbeidet.

Fylkesmannen har fått oversendt noe skriftlig dokumentasjon knyttet til utarbeidelse av sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak, Individuelle opplæringsplaner (IOP) og årsrapport. Dette er omtalt i kapitlene 6 til 9.

Som nevnt over, er det enhetsleder skole som fatter enkeltvedtak og har således oversikt over alle vedtak. Det opplyses om at det ikke er noen kontroll av dette arbeidet over enhetsleder skole. Enhetsleder mottar de sakkyndige vurderingene før vedtakene fattes og har tilgang til IOP i arkivsystemet. Det opplyses om at det gjennomføres noen stikkprøver av IOP. Det gjennomføres ikke kontroll av årsrapportene.

I MOAVA-systemet er det et årshjul der rektor sjekker ut at avtalte gjøremål er utført (A), men ikke noen opplysninger om hvordan skoleeier sjekker kvalitet og gjennomføring.

Det er ikke kommet frem opplysninger om at skoleeier gjennomfører tilsyn med eller innhenter systematisk informasjon om oppfølgingen av vedtakene.

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at skoleeier har et forsvarlig system for å sikre arbeidet med enkeltvedtak om spesialundervisning og oppfølging av disse vedtakene.

Skoleeier skal vurdere om innhentet informasjon for de undersøkte områdene viser at lover og forskrifter blir fulgt.

Kommunen har oversendt eksempler på oppfølging i samarbeidet mellom skole og enhetsleder ved utarbeidelse av enkeltvedtakene. Det er også dokumentert at kommunen har fulgt opp hendelser der det ikke er fattet enkeltvedtak, er feil ved enkeltvedtak eller der enkeltvedtak ikke blir fulgt opp.

Fylkesmannen har ikke fått opplysninger som kan vise at kommunen systematisk innhenter informasjon og gjør vurderinger med bakgrunn i dette.

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at skoleeier har et forsvarlig system for systematisk innhenting av informasjon - og gjør vurderinger med bakgrunn i denne informasjonen.

Skoleeier må følge opp og sikre at det blir iverksatt tiltak dersom det oppdages lovbrudd.

Som nevnt over har Fylkesmannen mottatt informasjon om hendelser som viser at kommunen har fulgt opp og sikret at det blir iverksatte tiltak ved lovbrudd.

Fylkesmannen finner imidlertid ikke at dette har skjedd som et resultat av systematisk og kontinuerlig arbeid.

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at skoleeier har et forsvarlig system som kan sikre at lovbrudd alltid blir avdekket og fulgt opp.

Skoleeier må kontrollere og vurdere om de nødvendige tiltakene blir fulgt opp og kan sikre elevenes rett til spesialundervisning.

I de oversendte sakene fra skoleåret 2014-15, kommer det frem opplysninger som viser at vedtak ikke ble fulgt opp. Kommunen gjennomførte ingen kontroll, og tiltak ble først iverksatt etter flere måneder. Dette viser at kommunen ikke har et forsvarlig system som kan ivareta at tiltak (her vedtak) blir fulgt opp.

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at skoleeier har et forsvarlig system for å kontrollere og vurdere om tiltak blir fulgt opp.

Skoleeier skal sikre et system for varsling ved brudd på lovkrav.

Kommunen har ikke oversendt dokumentasjon som viser at det finnes et varslingssystem ved brudd på lovkrav.

Dette ble bekreftet i intervjuene.

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at skoleeier har et forsvarlig system for varsling ved brudd på lovkrav.

3.3 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen har mottatt informasjon som viser at kommunen nå har startet et arbeid med å utarbeide et helhetlig og forsvarlig system etter opplæringsloven § 13-10, men systemet tilfredsstiller ikke alle krav til forsvarlighet.

Fylkesmannen konkluderer med at vilkårene i § 13-10 ikke er oppfylt.

Se kap 10.

4 Underveisvurdering som grunnlag for ordinær tilpasset opplæring og spesialundervisning

4.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene for tilsynet med skolens arbeid med underveisvurdering som grunnlag for tilpasset opplæring og spesialundervisning. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven kravene er knyttet til.

Fylkesmannen har i dette tilsynet ikke undersøkt hvordan skolen gjennomfører oppgaver knyttet til det lokale arbeidet med læreplanverket og de generelle kravene til underveisvurdering, jf. forskrift til Opplæringsloven kap 3. Undersøkelsene i dette tilsynet er avgrenset til forskriften § 3-11 og opplæringsloven § 5-4.

Skolen må ha en innarbeidet arbeidsmåte som sikrer at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Læreren skal, som en del av undervisvurderingen, vurdere om den enkelte eleven har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. forskrift til opplæringsloven § 3-11. Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte for systematisk å vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Med innarbeidet fremgangsmåte menes at dette kravet er gjort kjent for alle ansatte og at skolens ledelse sikrer at vurderingene gjennomføres etter hensikten.

Skolen må ha en innarbeidet arbeidsmåte som sikrer at arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø blir vurdert for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og basert på vurderingen må skolen eventuelt gjennomføre tiltak innenfor tilpasset opplæring.

Alle elever har krav på tilpasset opplæring, jf. opplæringsloven § 1-3. Dersom en elev ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, skal skolen først vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære tilpassede opplæringstilbudet, jf. opplæringsloven § 5-4.

Skolen må se på om tiltak knyttet til arbeidsmåter, vurderingspraksis og arbeidsmiljø kan bidra til at eleven får tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Fremgangsmåten for dette må være kjent av alle, innarbeidet og i bruk. Dette skal skolen gjøre før eleven eventuelt blir henvist til PPT for en sakkyndig vurdering med tanke på spesialundervisning.

4.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Fylkesmannen har undersøkt om skolen har en innarbeidet arbeidsmåte som sikrer at undervisningspersonalet kontinuerlig og systematisk vurderer om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, ved bl.a.:

- Systematiske kartlegginger og observasjoner av elevenes kompetanse utfra de mål som er satt for opplæringen
- Kartlegginger av skolens praksis – det pedagogiske arbeidet, organiseringen og læringsmiljøet
- Vurderinger av disse kartleggingene
- Utprøving av ulike tiltak – med nye vurderinger

Dette er undersøkt ved gjennomgang av skriftlig dokumentasjon og intervju med skolens ledelse og ansatte, se vedlegg.

Fylkesmannen har, som sagt under 4.1, ikke undersøkt hvordan skolen gjennomfører oppgaver knyttet til det lokale arbeidet med læreplanverket og de generelle kravene til undervisvurdering, jf. forskriften kap 3. Undersøkelsene i dette tilsynet er avgrenset til forskriften § 3-11 og opplæringsloven § 5-4.

Det opplyses i intervjuene om at skolen for noen år siden deltok i vurdering for læring (VFL), der det bl.a ble fastsatt vurderingskriterier. Det opplyses også om at skolen nå i høst har startet et nettbasert studie i regi av Høgskolen på Lillehammer – «SkoleVFL».

Som det går frem av kap 3, har skoleeier overlatt ansvaret for lokalt arbeid med læreplanene og VFL til skolene - og innhenter ikke informasjon om skolens arbeid med undervisvurdering.

Skolen må ha en innarbeidet arbeidsmåte som sikrer at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Skolen har oversendt et årshjul (19) og en terminliste for våren 2015 (20) som viser at det er planer for gjennomføring av ulike typer tester og kartleggingsprøver. Det gjennomføres nasjonale prøver og kartleggingsprøver. Skolen har også egne prøver for å kartlegge leseutvikling – som LUS og Carlstens leseprøve.

I stillingsbeskrivelsen til kontaktlærer (23) står det at kontaktlærer bl.a. har ansvar for å tilrettelegge opplæringen for den enkelte elev, gjennomføre elevsamtaler og kartlegginger underveis i året.

Intervjuene viser at alle ansatte er kjent med disse arbeidsmåtene og oppgavene. Det opplyses også om at skolens planer og rutiner på dette området gjøres kjent på Its learning og at inspektør, som også er spesialpedagogisk koordinator, informerer om skolens planer og rutiner på planleggingsdag ved skolestart om høsten. Nytilsatte har en mentor, som har ansvar for å veilede om rutiner og planer.

Gjennomføring av ulike vurderingstiltak kan variere fra lærer til lærer og fra trinn til trinn. Det samarbeides oftest på trinnene og i noen grad mellom trinnene (f.eks 2-3 trinn og 4-5 trinn).

For elever i Parkveien jobbes det kontinuerlig med vurdering av målene i Individuell opplæringsplan (IOP) og ukens mål. Det samarbeides også med kontaktlærer når elever får deler av opplæringen i klassen og noe opplæring i Parkveien.

Fylkesmannen ser at det gjennomføres flere gode tiltak og finnes eksempler på god praksis. Det er likevel et forbedringspotensial. Fylkesmannen oppfatter det slik at skolen også ser dette, og at de derfor, som ett tiltak, nå starter opp et nettbasert studie – «SkoleVFL».

Skolens ledelse gjennomfører ikke systematiske tiltak for å forsikre seg om at alle lærere følger de avtalte arbeidsmåtene. Det gjennomføres ikke medarbeidersamtaler der dette er temaet, og skolen praktiserer ikke skolevandring. Systemet er tillitsbasert.

Fylkesmannen finner det derfor ikke sannsynliggjort at skolen har en innarbeidet arbeidsmåte som sikrer at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Skolen må ha en innarbeidet arbeidsmåte som sikrer at arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø blir vurdert for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Skolen har oversendt en kommunal rutine (A VIRK 02) for utprøving av tiltak på skolen før henvisning til PPT (24). Denne beskriver under punkt 2 forhold som kontaktlærer skal vurdere: Læringsmiljø, klassemiljø og klasseledelse. Det nevnes under punkt 3 at kontaktlærer kan be andre observere i klassen: samspill mellom elever, klasseledelse, gjennomføring av TPO opplegg mm. I rutinene står det videre at kontaktlærer må vurdere om det er aktuelt å diskutere videre på trinnmøte og/eller anonymt i spesialpedagogisk team. Rutinen ligger på Its learning og gjøres kjent på planleggingsdag ved skolestart.

Det gjennomføres årlige kartlegginger av læringsmiljø og elevenes trivsel (klasse-trivsel.no).

I intervjuene kommer det frem at tiltakene i vedlegg 24, gjennomføres slik det er beskrevet i denne rutinen. Kollegaveiledning ble prøvd ut for en tid tilbake med gode erfaringer, men denne metoden brukes ikke i dag.

Det opplyses i intervjuene at inspektør/spes.ped.koordinator deltar aktivt i dette vurderingsarbeidet. I Parkveien er det kontinuerlig en vurdering av faktorer som kan ha betydning for elevenes utbytte av opplæringen.

Fylkesmannen finner det sannsynliggjort at skolen har en innarbeidet arbeidsmåte som sikrer at arbeidsmåter, vurderingspraksis og læringsmiljø blir vurdert for elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Skolen må gjennomføre tiltak i de tilfeller det avdekkes at elever ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Rutine A VIRK 02 100 (24) inneholder også punkter om utprøving av tiltak med bakgrunn i underveisvurderingene for områdene som er beskrevet over. Dersom elevene etter utprøvsperioden fortsatt vurderes å ikke ha tilfredsstillende utbytte av opplæringen, vil det være aktuelt å vurdere behov for spesialundervisning. Se kap 5.

Det fremkommer av intervjuene at skolen prøver ut tiltak i tråd med rutineene som er beskrevet over. I intervjuene informeres det om at skolen nå har både spesialpedagogisk team og ressursteam. Lærere kan melde saker til spesialpedagogisk team for drøfting anonymt. I ressursteam møter også PPT og her drøftes konkrete saker før det ev meldes videre til PPT for utredning og anbefaling (se kap 5).

Fylkesmannen finner det sannsynliggjort at skolen gjennomfører tiltak i de tilfeller det avdekkes at elever ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen

4.3 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen har fått dokumentert gode eksempler som viser at skolens ansatte gjennomfører tiltak på området underveisvurdering, men skolen har ikke en innarbeidet arbeidsmåte som følges av alle ansatte.

Fylkesmannen konkluderer med at vilkårene (lovkravet) i forskriften § 3-11 og opplæringsloven § 5-4 ikke er oppfylt.

Se kap 10.

5 Melding av spesialundervisning

5.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene for tilsynet med skolens arbeid med melding av spesialundervisning. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven kravene er knyttet til (Opplæringsloven §5-1, § 5-3, § 5-4 og § 5-6).

Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte for å vurdere om elevene har behov for spesialundervisning og sikre at lærerne melder behov for spesialundervisning til rektor.

I noen tilfeller vil skolens vurdering og eventuelle utprøving av tiltak etter opplæringsloven § 5-4 konkludere med at eleven ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av opplæringen innenfor det ordinære opplæringstilbudet. Eleven har da krav på spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1. Det er viktig at prosessen for å kunne gi spesialundervisning blir startet så snart som mulig etter at behovet for dette er avdekket. Undervisningspersonalet har derfor både plikt til å vurdere om en elev trenger

spesialundervisning og å melde fra til rektor (skolens ledelse) når det er behov for det, jf. opplæringsloven § 5-4. Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte for å vurdere og å melde behov for spesialundervisning til skolens ledelse.

Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte for å melde behov for spesialundervisning til pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og innhente samtykke fra elev og/eller foreldre.

Før kommunen fatter vedtak om spesialundervisning, skal det utarbeides en sakkyndig vurdering, jf § 5-3. PPT er ansvarlig for å utarbeide den sakkyndige vurderingen, jf § 5-6. Skolen skal innhente samtykke fra foreldrene til elever under 15 år, før PPT foretar sakkyndig vurdering av behovet for spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4. Elever som har fylt 15 år, skal selv gi samtykke i saker om spesialundervisning og om at foreldre skal orienteres (forutsatt at de er samtykkekompetente).

5.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Fylkesmannen har undersøkt om skolen har en innarbeidet fremgangsmåte som sikrer at

- Lærerne vurderer om elevene har behov for spesialundervisning og melder behovet til rektor (skolens ledelse)
- Skolen melder behovet til PPT og innhenter samtykke fra foreldrene og/eller eleven

Dette er undersøkt ved gjennomgang av skriftlig dokumentasjon og intervju med skolens ledelse og ansatte og leder av PPT, se vedlegg.

Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte for å vurdere om elevene har behov for spesialundervisning og sikre at lærerne melder behov for spesialundervisning til rektor.

Dette kravet er delvis omhandlet i kap 4 – om undervisningsvurdering, jf § 3-11.

Skolen henviser til en skriftlig rutine (24) der det under punkt 6 står at kontaktlærer, ressursteam/trinnteam og rektor har et ansvar for å evaluere tiltakene som er utprøvd og vurdere om eleven kan ha behov for spesialundervisning. Den skriftlige rutinen er utarbeidet av et utvalg opprettet av kommune og sist revidert i oktober 2012.

Skolen viser også til stillingsbeskrivelse for kontaktlærer (23). Der kommer det ikke klart frem at kontaktlærer har ansvar for å melde til rektor (skolens ledelse).

Fylkesmannen har ikke mottatt egne retningslinjer for arbeidet i «spesialpedagogisk team» og i «ressursteam» eller oppgaver og ansvar for spesialpedagogisk koordinator. Det informeres i intervjuene om at det i «spesialpedagogisk team» tas opp anonyme enkeltsaker og at alle som har oppgaver relatert til eleven deltar. Dersom det behandles flere saker i møtet kan så mange som 12-20 delta her. Tidligere deltok også PPT i disse møtene. Fylkesmannen vil bemerke at kommunen bør vurdere om det er hensiktsmessig og nødvendig at så mange deltar i de anonyme drøftingene.

I «ressursteam» drøftes opplæringsstilbudet til navngitte elever som kan ha behov for spesialundervisning. Foreldrene er i forkant informert om dette, men Fylkesmannen har ikke fått skriftlig dokumentasjon som omhandler retningslinjer for samhandling med hjemmet og ev innhenting av samtykke. I denne gruppen deltar kontaktlærer og andre som har ansvar for eleven, inspektør/spes.ped.koordinator og ansatte i PPT.

Av intervjuene går det frem at skolens fremgangsmåte avviker noe fra de skriftlige rutinene (24 og 20), men at rektor, inspektør - som også er spesialpedagogisk koordinator - og lærerne har en felles forståelse av skolens praksis på det området som kontrolleres her. Arbeidsmåten er slik: Dersom det synes å være behov for spesialundervisning, tas dette opp i ressursteam. I ressursteamet møter kontaktlærer,

spesialpedagogisk koordinator og i noen møter deltar også PPT. Her avgjøres det om eleven synes å ha behov for spesialundervisning og om det skal sendes en henvisning til PPT for utarbeiding av en sakkyndig vurdering.

De skriftlige rutinene er ikke tydelige på at behov skal meldes rektor (skoleledelsen), men spesialpedagogisk koordinator, som også er inspektør og således en del av skoleledelsen, deltar i ressursteamet.

Fylkesmannen finner det derfor sannsynliggjort at skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å vurdere om elevene har behov for spesialundervisning og at lærerne melder behov for spesialundervisning til rektor (skoleledelsen).

Skolen må ha en innarbeidet fremgangsmåte for å melde behov for spesialundervisning til pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og innhente samtykke fra elev og/eller foreldre.

I den skriftlige rutinen (24), under punkt 7, står det videre at rektor, spesialpedagogisk koordinator og kontaktlærer beslutter om det skal sendes henvisning til PPT og at nødvendig dokumentasjon vedlegges i tråd med rutiner sendt fra PPT.

PPT har utarbeidet felles maler og rutiner for den interkommunale tjenesten (13) og rutiner og skjema for henvisning til PPT (12). Disse rutinene gjelder for kommunene Risør, Gjerstad, Vegårshei og Tvedestrand. Rutinene har ikke vært til særlig behandlet i Tvedestrand kommune. Samarbeidskommunene har et felles forum med en representant fra hver kommune. Her møter enhetsleder for «Familiehuset – RBU» - som rapporterer til rådmannen. Fylkesmannen er ikke gjort kjent med at det er noen informasjonsrutiner mellom enhetslederne for skole og barnehage og enhetsleder for Familiehuset som gjelder arbeidet i PPT. Det opplyses imidlertid i intervju at enhetsleder skole har egne møter med PPT, og det er oversendt et referat fra et møte (27 g).

I intervjuene opplyses det om at rutinene ligger på Its learning og at inspektør/spesialpedagogisk koordinator informerer om rutinene på planleggingsdag hvert år. PPT informerer på rektormøter og i ressursteam. Henvisningsskjema ligger i Ephorte.

Fylkesmannen har forstått det slik at kontaktlærer har et hovedansvar for utfylling av henvisningsskjema til PPT og innhenter dokumentasjon som skal vedlegges henvisningen. Det gjelder pedagogisk rapport, resultater av ulike tester og prøver og innhenting av et samtykkeskjema fra foreldre om at PPT kan innhente informasjon fra andre instanser. Foreldrene skriver under henvisningsskjema, og dette er å forstå som samtykke fra foreldrene om at eleven kan utredes av PPT. Rektor skriver under og er ansvarlig for at henvisningsskjema sendes PPT. Det er nå innarbeidet en ny rutine der pedagogisk rapport og henvisningsskjema sendes hjem. Fylkesmannen har ikke mottatt noen utfylte pedagogiske rapporter eller henvisningsskjemaer.

Fylkesmannen finner det sannsynliggjort at skolen har en innarbeidet fremgangsmåte for å melde behov for spesialundervisning til pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og innhenter samtykke fra elev og/eller foreldre

5.3 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen konkluderer med at lovkravene som skal sikre at behov om spesialundervisning meldes, er oppfylt, jf §§ 5-1, 5-3, 5-4 og 5-6.

Se kap 10.

6 Sakkyndig vurdering

6.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene for tilsynet med utarbeidelse av sakkyndig vurdering. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven kravene er knyttet til (opplæringsloven § 5-3 og § 5-4 og forskrift til loven § 3-11).

PPT skal utrede og ta selvstendig stilling til om en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Skolen skal fortløpende vurdere om elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen og prøve ut ulike tiltak, jf forskriften § 3-11 og § 5-4. Konklusjonene i disse vurderingene vil avgjøre om skolen anbefaler en videre utredning av PPT for å finne ut om eleven kan ha behov for spesialundervisning.

For å kunne vurdere om eleven har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, må PPT kjenne til det ordinære opplæringstilbudet og det læringsmiljøet eleven er en del av – og elevens utbytte av dette. Vurderingene og konklusjonene skal være oppdaterte og aktuelle for det læringsmiljøet eleven er en del av når vedtaket fattes. PPT har et selvstendig ansvar for å innhente informasjon og kan bl.a innhente pedagogiske rapporter fra skolen, samtale med elevens lærere og eleven og/eller observere i klassen/på skolen.

PPT skal utrede og vurdere elevens behov.

PPT skal i den sakkyndige vurderingen utrede og vurdere elevens vansker og behov, jf § 5-3 og med bakgrunn i denne utredningen gi en faglig anbefaling. Anbefalingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning.

PPT skal vurdere om elevens vansker kan ivaretas innenfor det ordinære opplæringstilbudet.

I følge § 5-3 skal PPT i den sakkyndige vurderingen også vurdere om eleven kan ivaretas innenfor det ordinære opplæringstilbudet – helt eller delvis. Det må da komme klart frem hvilke forutsetninger som må være til sted for at eleven skal få tilfredsstillende utbytte av det ordinære tilbudet.

PPT skal utrede og ta stilling til hvilket opplæringstilbud som vil være forsvarlig.

I den sakkyndige vurderingen må PPT ta stilling til om eleven har behov for spesialundervisning eller ikke. Dersom PPT anbefaler spesialundervisning skal PPT bl.a. gi anbefalinger om omfang, organisering og innhold i opplæringen. Dersom det er behov for særlig kompetanse hos de som er ansvarlige for spesialundervisning eller andre forhold av betydning, må dette komme klart frem i den sakkyndige vurderingen. Anbefalingene må være så klare og tydelige at det kan være et godt grunnlag for å fatte tydelige vedtak. Det må komme klart frem om eleven kan følge de kompetansemålene som er satt i de lokale læreplanene og Læreplanverket for grunnopplæringen. Dersom det skal være avvik fra dette, må PPT gi anbefaling om andre kompetansemål. Jf § 5-3.

PPT skal i den sakkyndige vurderingen vise at eleven og foreldrene er hørt og fått mulighet til å uttale seg.

Det er i § 5-4 tydeliggjort at tilbudet om spesialundervisning skal utformes i samarbeid med elev og foreldre. Dette gjelder også arbeidet med den sakkyndige vurderingen. Det må komme frem hva som er eleven og foreldrenes synspunkter.

6.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Fylkesmannen har undersøkt om PPT i den sakkyndige vurderingen

- utreder og tar selvstendig stilling til om en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.
- utreder og vurderer elevens behov
- utreder og tar stilling til hvilket opplæringstilbud som vil være forsvarlig
- vurderer om elevens vansker kan ivaretas innenfor det ordinære opplæringstilbudet
- viser at eleven og foreldrene er hørt og har fått uttale seg

Dette er undersøkt ved gjennomgang av 8 sakkyndige vurderinger (4 fra 2014-15 og 4 fra 2015-16) og intervju med skolens ledelse og ansatte og leder av PPT, se vedlegg.

PPT skal ta selvstendig stilling til og utrede om en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Som nevnt over, innhenter PPT en pedagogisk rapport fra skolen, som skal synliggjøre skolens vurderinger. Den pedagogiske rapporten skal vise hvilke tiltak som er prøvd ut før henvisning til PPT. Det utveksles også informasjon i ressursteam og i møter der skole, foreldre og PPT deltar. PPT observerer nå oftere i klassen, men ikke alltid.

I intervjuene går det frem at PPT ikke har tilstrekkelig kunnskap om hvordan skolen har arbeidet lokalt med Læreplanverket (LK06). Hvilke kompetansemål er satt i fagene på det enkelte trinn og hvordan er timene i fag fordelt på det enkelte trinn?

(Kompetansemål og timeomfang er sentralt fastsatt for hovedtrinnene og må derfor lokalt fordeles på trinnene.) PPT har heller ikke informasjon om vurderingskriterier og hvordan skolen arbeider med underveisvurdering bl.a. halvårsvurderinger.

Ved gjennomgang av de oversendte sakene, finner Fylkesmannen at PPT i de sakkyndige vurderingene har standardformuleringer der det konkluderes med at eleven har, ev ikke har, tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Fylkesmannen kan ikke se at PPT drøfter dette med bakgrunn i pedagogisk rapport og egne observasjoner. Det er imidlertid vårt inntrykk, ved intervju og annen dokumentasjon, at PPT foretar slike vurderinger, selv om det ikke er skriftliggjort i den sakkyndige vurderingen.

Flere av de sakkyndige vurderingene skal kunne gjelde for flere år, f.eks. for 2. og 3. trinn. Disse sakkyndige vurderingene vil derfor kun være aktuelle og oppdaterte for det trinnet (året) den sakkyndige vurderingen er utarbeidet. Det er også eksempel på at det ikke er utarbeidet ny sakkyndig vurdering ved bytte av skole. En elev som bytter skole vil komme til et nytt læringsmiljø – der klassestørrelse, elevgruppe, lærerkompetanse, arbeidsmåter og mål for opplæringen kan være endret. De sakkyndige vurderingene har avslutningsvis en standardtekst der det står at skolen må ta kontakt med PPT dersom det skjer endringer som har betydning for elevens opplæringstilbud. Opplysninger i intervjuene viser at kommunen ikke har en praksis der dette gjennomføres.

Vi vil bemerke at kommunen bør se på maler og rutiner for PPT. Der bør også vurderes om PPT bør informeres bedre om de lokale læreplanene på skolen og skolens arbeid med vurdering.

Fylkesmannen finner det imidlertid sannsynliggjort at PPT vurderer og tar selvstendig stilling til om en elev har tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

PPT skal utrede og vurdere elevens behov.

Ved gjennomgang av de oversendte sakene, finner Fylkesmannen at PPT er dyktige til å utrede elevenes vansker og behov, men også her savnes informasjon om de vurderingene PPT gjør.

Fylkesmannen finner det sannsynliggjort at PPT utreder og vurderer elevens behov.

PPT skal vurdere om elevens vansker kan ivaretas innenfor det ordinære opplæringstilbudet.

Fylkesmannen har ikke fått saker der PPT ikke tilrår spesialundervisning. Det er oversendt mal for slike vedtak (2). I PPT sine rutiner⁽¹³⁾ er det beskrevet (punkt 4.1) at Skoleteamet i PPT skal «Utrede og skrive sakkyndig vurdering med eller uten rett til spesialundervisning».

Mal for sakkyndig vurdering (11) har følgende tekst under overskriften *Elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet*:

Eleven har inneværende skoleår mottatt/ikke mottatt spesialundervisning. Eleven går i en klasse med x elever og tolærersystem/assistent i PPT vurderer at eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen på skolen. Eleven vil i tillegg til tilpasset undervisning § 1-3, ha behov for spesialundervisning etter § 5-1 i opplæringsloven.

Denne formuleringen finnes også i de sakene som er oversendt. Vi kan ikke finne at PPT drøfter og begrunner hvorfor eleven skal ha spesialundervisning i bestemte fag og hvorfor eleven kan ha utbytte av den ordinære tilpassede opplæringen i andre fag. Det sies heller ikke noe om det må være ulike forutsetninger til stede for at eleven kan ivaretas innenfor det ordinære opplæringstilbudet.

I intervjuene kom det frem opplysninger om at det har skjedd at PPT i sin sakkyndige tilrådning ikke har anbefalt spesialundervisning, men at det ikke er gitt råd om hvordan eleven kan ivaretas innenfor det ordinære opplæringstilbudet.

Fylkesmannen ser av de sakkyndige vurderingene at PPT konkluderer, men synliggjør ikke hvilke vurderinger som ligger til grunn for konklusjonen eller hvilke forutsetninger som må være til stede for å få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dette er særlig viktig når PPT ikke anbefaler spesialundervisning.

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at PPT vurderer om elevens vansker kan ivaretas innenfor det ordinære opplæringstilbudet.

PPT skal utrede og ta stilling til hvilket opplæringstilbud som vil være forsvarlig.

Fylkesmannen har gått gjennom de åtte oversendte sakene og finner at de sakkyndige vurderingene gir råd om omfang og organisering.

De sakkyndige vurderingene er utydelige i forhold til innholdet i opplæringen. PPT tydeliggjør i de fleste sakene hvilke fag og områder eleven skal ha spesialundervisning. I de fleste sakkyndige vurderingene tar PPT også stilling til om eleven skal ha avvik / ikke avvik fra kompetansemålene på trinnet. Hva som skal være mål for opplæringen, når eleven ikke skal følge kompetansemålene, er ikke klargjort. Dette bekreftes også i

intervjuene. Når PPT ikke har kunnskap om kompetansemålene som er satt for trinnet, de pedagogiske rapportene er utydelige på dette punktet og PPT ikke har tilstrekkelig informasjon om underveisvurderingen, vil dette påvirke PPT sitt grunnlag for å gi faglige råd om alternative kompetansemål.

PPT gir råd om metoder, struktur, hjelpemidler og læremidler i flere av sakene.

I de fleste sakene anbefaler PPT assistent i tillegg til pedagog. I flere saker gis det råd om hva som skal være assistens oppgaver og at pedagog er ansvarlig for å veilede assistent. Det er ikke tydeliggjort om det er behov for særlig kompetanse hos pedagog.

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at PPT i tilstrekkelig grad tar stilling til hvilket opplæringstilbud som vil være forsvarlig. Dette gjelder særlig råd om mål for opplæringen, når eleven ikke skal følge kompetansemålene som er fastsatt for trinnet.

PPT skal i den sakkyndige vurderingen vise at eleven og foreldrene er hørt og fått mulighet til å uttale seg

De oversendte sakkyndige vurderingene har en standardformulering – under overskriften *Ønsker fra elevens foresatte*. Her står det: « Foresattes syn og ønsker er tatt hensyn til i denne sakkyndige vurderingen.»

Med unntak av en sak – er det ikke gitt opplysninger om hva foreldrene mener. Det fremgår heller ikke av den sakkyndige vurderingen på hvilke områder PPT har tatt hensyn til foreldrenes ønsker - eller områder der foreldrenes ønsker ikke er fulgt opp og en eventuell begrunnelse fra PPT. Ingen av sakene viser om eleven har fått mulighet til å uttale seg og hva eleven mener.

Det opplyses i intervjuene om at den sakkyndige vurderingen sendes hjem med frist for å uttale seg. I intervjuene opplyses det også om at foreldrene deltar i minst to møter i perioden for utarbeiding av sakkyndig vurdering. PPT har først et møte med foreldrene og så et møte der også representanter fra skolen deltar. Det skrives ikke referater fra møtene, men journalnotater. Fylkesmannen har ikke hatt tilgang til disse notatene.

Vi vil imidlertid bemerke at det må komme tydeligere frem av den sakkyndige vurderingen hva som er foreldrene og elevene sine synspunkter.

Fylkesmannen finner det sannsynliggjort at elev og foreldrene er hørt og fått uttale seg.

6.3 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen har fått dokumentert at PPT har flere gode rutiner, mye god praksis og utarbeider fyldige sakkyndige vurderinger, men ikke alle krav til den sakkyndige vurderingen er ivarettatt.

Fylkesmannen konkluderer med at § 5-3 ikke er oppfylt.

Se kap 10.

7 Vedtak

7.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene for tilsynet ved utarbeidelse av vedtak på spesialundervisningsområdet. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og

forskrift til opplæringsloven kravene er knyttet til (opplæringsloven § 5-1, § 5-3, § 5-4 og §15-2 – og forvaltningslovens krav til enkeltvedtak § 2 og kap IV og V).

Skolen må sikre at elev og foreldrene får uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før det fattes enkeltvedtak.

I § 5-4 er det satt krav til at elev og foreldre skal få uttale seg før det fattes vedtak om spesialundervisning. Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før skolen fattet et enkeltvedtak, jf. opplæringsloven § 5-4. Skolen kan gi begrensninger i denne retten, jf. forvaltningsloven § 19 og reglene om taushetsplikt. Skolen og PPT har ansvar for at samarbeidet med eleven og foreldrene blir ivaretatt på en god måte på de ulike trinnene i prosessen. Foreldrene må få se den sakkyndige vurderingen og få rimelig tid til å uttale seg om innholdet. Skolens ledelse eller andre som har fått delegert myndighet til å fatte vedtak om spesialundervisning, er ansvarlig for dette.

Det skal alltid fattes vedtak om spesialundervisning når det foreligger en sakkyndig vurdering.

Vedtaksorganet skal sørge for at det blir fattet vedtak både når PPT anbefaler spesialundervisning og når det ikke anbefales spesialundervisning, jf 5-3. En avgjørelse om spesialundervisning gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

Enkeltvedtaket skal inneholde begrunnelse for vedtaket med henvisning til hjemmelen, faktiske forhold som er lagt til grunn, og hvilke hensyn som er vektlagt.

Eleven eller foreldrene har rett til å klage på enkeltvedtaket. For å gi eleven eller foreldrene en reell mulighet til å argumentere for sitt syn, må vedtaket være skriftlig og begrunnet, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 27. Begrunnelsen skal vise til de regler og faktiske forhold vedtaket bygger på, og hvilke hensyn kommunen har lagt mest vekt på, jf. forvaltningsloven § 25.

Avvik fra en sakkyndig vurdering skal begrunnes i enkeltvedtaket.

Dersom kommunens vedtak avviker fra den sakkyndige vurderingen, må kommunen begrunne dette. Begrunnelsen skal vise hvorfor eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller elevens rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-3 og kan få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen (§ 5-1). Kommunen må få klart frem hva avviket består i, og hva opplæringstilbudet innebærer for eleven. Begrunnelsen må være slik at foreldrene forstår hvilke vurderinger som ligger til grunn for at skolen ikke følger tilrådingen i den sakkyndige vurderingen.

Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om hvilket omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, og kompetansekrav for de som skal gjennomføre opplæringen.

Den sakkyndige vurderingen skal ta faglig stilling til hva som gir et forsvarlig opplæringstilbud, ta stilling til innholdet i opplæringen og gjøre rede for andre særlige forhold som er viktig for opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-3. Skolens vedtak om spesialundervisning skal bygge på den sakkyndige vurderingen. Enkeltvedtaket må vise antall timer med spesialundervisning, hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke, om det skal være avvik fra læreplanverket (LK06), hvordan undervisningen skal organiseres, og hvilken kompetanse personalet skal ha.

Vedtak om spesialundervisning skal være så klart og tydelig at elev/foresatte forstår hvilket opplæringstilbud som blir tilbudt.

Enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage.

Det er et krav at brevet med enkeltvedtaket skal opplyse om de formelle forhold som gjelder dersom eleven eller foreldrene vil klage, jf. forvaltningsloven § 27. Nærmere regler for saksbehandling ved klage går frem av forvaltningsloven § 27-32. Skolen må opplyse om at klagefristen er tre uker fra eleven eller foreldrene fikk vedtaket, hvor klagen skal sendes, og hvem som er klageinstans. Klageinstans ved de ulike aktuelle typer enkeltvedtak går frem av opplæringsloven § 15-2.

Skolen skal sikre at det foreligger samtykke før vedtak om spesialundervisning iverksettes.

Det er ikke plikt til å motta spesialundervisning. Før vedtaket om spesialundervisning iverksettes, må foreldrene samtykke. Det må sikres at foreldrene forstår hva vedtaket innebærer og har en mulighet til å uttale seg og klage. Dette er særlig viktig at foreldre varsles dersom vedtaket avviker fra sakkyndig vurdering

7.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Fylkesmannen har undersøkt om enkeltvedtakene om rett til spesialundervisning tilfredsstillende kravene i opplæringsloven og forvaltningsloven.

Dette er undersøkt ved gjennomgang av skriftlig dokumentasjon og intervju med enhetsleder skole, skolens ledelse og ansatte, se vedlegg.

Ved oversendelse av den skriftlige dokumentasjonen, kom det frem opplysninger om at det nå er enhetsleder skole som har delegert ansvar for å fatte enkeltvedtak, men at rektor er saksbehandler.

Fylkesmannen har forstått at rutinen i Tvedestrand nå er slik:

- PPT sender den sakkyndige vurderingen til enhetsleder skole og med kopi til skolen og foreldrene.
- Det gjennomføres et møte med foreldre, PPT og skolens ledelse når sakkyndig vurdering er ferdig. Her deltar ikke enhetsleder skole.
- Rektor utarbeider sitt utkast til enkeltvedtak. Utkastet oversendes i Ephorte til enhetsleder skole, som fatter enkeltvedtak.
- Skolen sender vedtaket til foreldrene, med kopi til PPT.
- Klagen sendes til skolen ved rektor. Det er noe uklart for Fylkesmannen hvem som behandler en ev klage. – rektor eller enhetsleder skole.
- Rektor er ansvarlig for å iverksette vedtaket.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er i hovedsak basert på vedtak fattet for skoleåret 2015-16 og gjeldende praksis og rutiner. Særlige forhold ved saksbehandlingen skoleåret 2014-15, er omtalt i kap 2, punkt 2.2.

Skolen må sikre at elev og foreldrene får uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før det fattes enkeltvedtak.

Som det går frem av punkt 6.2, sender PPT den sakkyndige vurderingen til foreldrene med en frist for å uttale seg. Det foreligger en brevmal (14) som viser denne rutinen.

I egenvurderingsskjema opplyses det om at det alltid gjennomføres et møte med foreldre, skole og PPT når den sakkyndige vurderingen er ferdig. Dette bekreftes i intervjuene.

Fylkesmannen er imidlertid usikker på om det gjennomføres møter hvert år, også når vedtaket bygger på sakkyndige vurderinger som skal gjelde for flere år. Vi vil anbefale at kommunen ser på sine rutiner nå når vedtakene fattes av enhetsleder skole. Er det skolen eller enhetsleder som er ansvarlig for at foreldre/elev får uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før vedtak fattes?

Fylkesmannen finner det sannsynliggjort at foreldrene får uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før enkeltvedtak fattes.

Det skal alltid fattes vedtak om spesialundervisning når det foreligger en sakkyndig vurdering.

Som nevnt over, har Fylkesmannen fått oversendt 8 enkeltsaker og gått gjennom vedtakene i disse sakene. I alle disse sakene foreligger det sakkyndige vurderinger, der PPT anbefaler spesialundervisning. Vedtakene for 2014-15 er datert i perioden 12.06.14 til 15.09.2014. Vedtakene for inneværende skoleår er datert 22.06.15 til 24.06.15. Fylkesmannen vil bemerke at dette er svært sent. Muligheten for å kunne behandle en eventuell klage før sommeren er sterkt begrenset. Det vil også begrense mulighetene for å planlegge en opplæring for eleven som kan være klar ved skolestart.

Det er oversendt to maler for vedtak (2) – for vedtak om rett til spesialundervisning og vedtak ved avslag om rett til spesialundervisning.

Intervjuene bekrefter at det nå blir fattet vedtak i alle saker der PPT anbefaler spesialundervisning. Det kom imidlertid frem informasjon som kan indikere at det ikke alltid har blitt fattet vedtak når PPT ikke anbefaler spesialundervisning. Disse opplysningene gjelder ikke inneværende skoleår.

Fylkesmannen vil anbefale at kommunen ser på sine rutiner, slik at det sikres at det også alltid fattes enkeltvedtak når den sakkyndige vurderingen ikke anbefaler spesialundervisning.

Fylkesmannen finner det sannsynliggjort at det nå blir fattet enkeltvedtak når det foreligger sakkyndig vurdering.

Enkeltvedtaket skal inneholde begrunnelse for vedtaket med henvisning til hjemmelen, faktiske forhold som er lagt til grunn, og hvilke hensyn som er vektlagt.

I alle de oversendte sakene henvises det til hjemmel for vedtaket, § 5-1. Dette synliggjøres ikke i overskriften i vedtaket, men under overskriften «Rettslig grunnlag».

Vedtakene sier noe om de faktiske forhold som ligger til grunn. Det vises her til sakkyndig vurdering og dato for denne. Videre står det: sakkyndig vurdering viser at NN har rett til spesialundervisning. Fylkesmannen vil bemerke at den sakkyndige vurderingen ikke fastslår retten, men gir en faglig anbefaling som grunnlag for å fatte vedtak. Deler av sakkyndig vurdering er «klippet inn» i vedtaket. Det kommer ikke klart frem om og i hvilken grad skolen har prøvd ut ulike tiltak for å vurdere om eleven har og/eller kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Ev hvilke forutsetninger som må være til stede for å sikre dette. Dette er også uklart i de sakkyndige vurderingene (se 6.2).

I noen av sakene henviser vedtaket til sakkyndige vurderinger som er ett eller flere år gamle. Det betyr at de ikke er oppdaterte i forhold til det læringsmiljøet eleven er en del av på vedtakstidspunktet (se også 6.2). I intervjuene kommer det frem at kommunen ikke har en praksis der vedtaksorganet ber om en ny og oppdatert sakkyndig vurdering. Fylkesmannen vil bemerke at det er særlig viktig å ha en oppdatert sakkyndig vurdering ved overgang fra barnehage til skole, ved overgangene i grunnskolen og ved bytte av skole.

Fylkesmannen kan ikke se at vedtakene viser hvilke hovedhensyn som er vektlagt som begrunnelse for vedtakene.

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at vedtakene i sin begrunnelse synliggjør de faktiske forholdene og hvilke hensyn som er vektlagt.

Avvik fra en sakkyndig vurdering skal begrunnes i enkeltvedtaket.

Fylkesmannen finner at det i alle vedtakene, som er oversendt, er samsvar mellom det totale omfanget som er anbefalt i sakkyndig vurdering og vedtaket. Fylkesmannen kjenner ikke til hvordan skolen har fordelt timene i fag på trinnene og er usikker på om vedtakene er justert i forhold til dette, når vedtaket bygger på gamle sakkyndige vurderinger.

Det er imidlertid ikke alltid samsvar i forhold til organisering og innhold. I disse sakene er avvik fra sakkyndig vurdering ikke begrunnet.

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at vedtakene alltid er i samsvar med sakkyndig vurdering og begrunner avviket.

Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om hvilket omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, og kompetansekrav for de som skal gjennomføre opplæringen.

De fleste enkeltvedtakene er tydelige på omfanget av spesialundervisningen. Det er angitt timer med pedagog og timer med assistent. Det kan i noen saker være utydelig om assistentressursen er del av en generell styrking i klassen eller særlig ressurs til spesialundervisning. Timene til spesialundervisning er ikke alltid fordelt på fagene, selv om dette er tydelig angitt i sakkyndig vurdering.

Vedtakene er ikke alltid tydelige på organiseringen av spesialundervisningen. Det er ofte angitt større fleksibilitet i vedtaket enn i sakkyndig vurdering.

Når det gjelder innholdet i opplæringen kommer det klart frem i hvilke fag eleven skal ha spesialundervisning. Det kommer ikke alltid klart frem om innholdet skal avvike fra Læreplanverket/kompetansemålene for trinnet og hva avviket består i. Dersom eleven skal ha avvik fra Læreplanverket, er det ikke tydeliggjort hva som da skal være mål for opplæringen. Når elever anbefales opplæring i sosiale ferdigheter e.l., er det heller ikke alltid klart hvilke mål som skal settes for dette. Alternative mål for opplæringen, er også uklart i de sakkyndige vurderingene (se 6.2), men vi har fått opplyst at vedtaksorganet ikke ber om ny sakkyndig vurdering, når dette er uklart.

I de fleste sakene, er det angitt hvor mange timer eleven skal ha med pedagog og timer med assistent. Det er ikke tydeliggjort om pedagog skal ha særlig kompetanse.

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at vedtakene tilfredsstiller kravene til tydelighet - særlig i forhold til innhold i opplæringen.

Enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage.

Alle de oversendte sakene har en fellesformulering om klagebehandling og innsyn i sakens dokumenter.

Som nevnt over står det at klage skal sendes til rektor, og det er uklart hvor klagen behandles i kommunen. Fylkesmannen mener kommunen bør klargjøre dette.

Fylkesmannen finner det sannsynliggjort at inneholder informasjon om klagebehandling.

Skolen skal sikre at det foreligger samtykke før vedtak om spesialundervisning iverksettes.

Skolen har et møte med foreldrene før sommeren. Fylkesmannen har forstått det slik at det utarbeides en foreløpig IOP som presenteres for foreldrene i dette møtet og at enhetsleder skole ikke deltar på dette møtet.

I intervjuene kommer det frem at skolen oppfatter at foreldrene ønsker at spesialundervisningen skal iverksettes, når de ikke klager på vedtaket.

Fylkesmannen finner det sannsynliggjort at skolen sikrer at foreldrene samtykker før vedtaket om spesialundervisning iverksettes.

7.3 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen har fått dokumentert at kommunen har arbeidet med å kvalitetssikre arbeidet med enkeltvedtakene, men vi har funnet mangler ved vedtakene som må rettes opp.

Fylkesmannen konkluderer med at saksbehandlingen ikke tilfredsstillende alle kravene til enkeltvedtak, jf §§ 5-1, 5-3, 5-4, 15-1 og forvaltningslovens krav.

Se kap 10.

8 Individuell opplæringsplan (IOP)

8.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene for tilsynet med skolens arbeid med individuelle opplæringsplaner. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven kravene er knyttet til (opplæringsloven § 5-5).

Alle elever som har vedtak om spesialundervisning, skal ha IOP.

Skolen skal utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP) for alle elever som får vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5. Det må fremgå av IOP-en hvilket tidsintervall den gjelder for. For de fleste elever vil IOP utarbeides hvert år.

Innholdet i IOP skal samsvare med enkeltvedtaket.

IOP-en skal vise mål for og innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal gjennomføres, jf. opplæringsloven § 5-5. Reglene for innhold i opplæringen gjelder så

langt de passer for spesialundervisningen. Det kan medføre at målene for opplæringen avviker fra kompetansemålene i læreplanene i LK06. Opplæringsloven § 5-5 hjemler at en elev som får spesialundervisning, kan ha unntak fra kompetansemålene i de ordinære læreplanene. Gjeldende opplæringsmål for eleven skal da fremgå av en individuell opplæringsplan (IOP). I slike tilfeller må skolen sikre at elevens opplæring dekker de individuelle målene.

Før skolen/kommunen gjør et enkeltvedtak om spesialundervisning, skal PPT utarbeide en sakkyndig vurdering. Den sakkyndige vurderingen skal gi tilrådning om innholdet i opplæringen, blant annet realistiske opplæringsmål for eleven og hvilken opplæring som gir eleven et forsvarlig opplæringstilbud. Vedtaket om spesialundervisning skal bygge på den sakkyndige vurderingen, og eventuelle avvik må begrunnes.

Vedtaket om spesialundervisning fastsetter rammene for opplæringen og dermed innholdet i IOP-en. IOP kan først tas i bruk etter at det er fattet enkeltvedtak om spesialundervisning.

8.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Fylkesmannen har undersøkt om skolen sikrer at

- alle elever som har vedtak om spesialundervisning får sin IOP
- innholdet i IOP samsvarer med enkeltvedtaket

Dette er undersøkt ved gjennomgang av skriftlig dokumentasjon og intervju med skolens ledelse og ansatte og leder av PPT, se vedlegg.

Alle elever som har vedtak om spesialundervisning, skal ha IOP.

I sakene som er oversendt, følger også en IOP som alle er udaterte. Det ligger også ved et brev som viser at IOP er sendt hjem. Dato på disse brevene viser at IOP er utarbeidet før vedtakene er fattet.

I intervjuene blir det forklart at det er en foreløpige IOP som sendes hjem før sommeren. Endelig IOP skal være klar 01.10 for elever som har hatt spesialundervisning forrige skoleår og 15.10 for nye elever. Fylkesmannen har ikke mottatt disse endelige IOPene.

Fylkesmannen vil bemerke at IOP, som en hovedregel, skal være klar ved skolestart. Kommunen må derfor se på sine rutiner for utarbeidelse av IOP.

Når IOP sendes hjem før vedtak er fattet, er det en stor fare for at IOP ikke er i samsvar med vedtaket (se under). Det er vesentlig at foreldrene forstår at dette er en foreløpig IOP. Fylkesmannen mener kommunen bør se på denne rutinen.

Fylkesmannen finner det sannsynliggjort at alle elever som har vedtak om spesialundervisning, får IOP.

Innholdet i IOP skal samsvare med enkeltvedtaket.

Fylkesmannen har sett på alle de oversendte sakene for å kontrollere om det er samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtakene og om vedtakene følges opp i IOP.

I alle de oversendte IOPene har vi funnet områder som ikke samsvarer med vedtakene. Det kan gjelde omfanget, organiseringen og hvilke fag og områder eleven skal ha spesialundervisning. I de fleste IOPene har Fylkesmannen ikke funnet tydelige kompetansemål for spesialundervisningen. Mal for IOP har en kolonne merket

«Læringsmål». Her finnes ofte mål som ikke kan evalueres eller aktiviteter i opplæringen. Det finnes også gode eksempler på evaluerbare mål.

IOP underskrives av foreldrene. Fylkesmannen vil gjøre oppmerksom på at det ikke er krav om underskrift fra foreldrene. Foreldrenes underskrift vil kunne dokumentere at foreldrene har fått informasjon om IOP.

I intervjuene opplyses det om at skolen ved utarbeidelse av IOP oftest tar utgangspunkt i sakkyndig vurdering og ikke nødvendigvis vedtaket.

Fylkesmannen finner det ikke sannsynliggjort at innholdet i IOP samsvarer med enkeltvedtaket.

8.3 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen har fått dokumentert at kommunen utarbeider IOP for alle elever og har maler for dette.

Fylkesmannen konkluderer med at IOP ikke tilfredsstiller alle kravene i § 5-5.

Se kap 10.

9 Årsrapport

9.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene for tilsynet med skolens arbeid med årsrapport. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og forskrift til opplæringsloven kravene er knyttet til (opplæringsloven § 5-5).

Skolen skal hvert år utarbeide en rapport for elever som har vedtak om spesialundervisning.

For elever som har vedtak om spesialundervisning, skal det i tillegg til halvårsvurdering med og uten karakter, utarbeides en årlig rapport.

Den årlige rapporten skal gi en oversikt over den opplæringen eleven har fått og en vurdering av utviklingen til eleven.

Rapporten skal blant annet vise om omfanget og organiseringen av spesialundervisningen har vært i samsvar med vedtaket. I tillegg skal rapporten gi en vurdering av elevens utvikling i forhold til målene i IOP

Skolen skal sende den årlige rapporten til eleven og/eller hjemmet og til kommunen.

Den årlige rapporten skal være skriftlig og skal sendes til eleven og/eller hjemmet og til kommunen.

9.2 Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Fylkesmannen har undersøkt om skolen sørger for at

- det utarbeides rapport hvert år

- den årlige rapporten gir en oversikt over den opplæringen eleven har fått og en vurdering av utviklingen til eleven
- den årlige rapporten sendes hjem og til kommunen

Dette er undersøkt ved gjennomgang av skriftlig dokumentasjon og intervju med skolens ledelse og ansatte og leder av PPT, se vedlegg.

Skolen skal hvert år utarbeide en rapport for elever som har vedtak om spesialundervisning.

Det foreligger årsrapport i alle de oversendte sakene. Rapporten har betegnelsen «Vurdering av elevens læringsutbytte» og ser ut til å være en evaluering av IOP. Det foreligger også en mal for oversendelsesbrev og noen oversendelsesbrev. Det ser ut som rapportene sendes ut i slutten av mai/begynnelsen av juni.

Fylkesmannen finner det sannsynliggjort at det utarbeides årlige rapporter for alle elever med vedtak om spesialundervisning.

Årsrapporten skal gi en oversikt over den opplæringen eleven har fått og en vurdering av utviklingen til eleven.

Skolen bruker, som nevnt over, betegnelsen «Vurdering av elevens læringsutbytte» på den årlige rapporten. Dette er også betegnende for innholdet. Den årlige rapporten vurderer i større og mindre grad om de målene som er satt for opplæringen er nådd og sier også noe om utviklingen til eleven. Det kan imidlertid være en utfordring å vurdere om målene er nådd dersom det er satt uklare mål eller målene ikke kan evalueres.

Fylkesmannen kan ikke se at den årlige rapporten, som en hovedregel, gir en oversikt over den opplæringen eleven har fått, når det gjelder omfang, organisering, faglig kompetanse hos personalet og andre forhold som er fastsatt i vedtaket. Fylkesmannen vil påpeke at dette er svært viktig, særlig med bakgrunn i hendelsene skoleåret 2014-15.

Fylkesmannen finner det sannsynliggjort at skolen i den årlige rapporten vurderer utviklingen til eleven, men finner det ikke sannsynliggjort at rapporten gir en oversikt over den opplæringen eleven har fått

Skolen skal sende årsrapporten til eleven og/eller hjemmet og til kommunen.

Det ser ut som de fleste årsrapportene utarbeides i slutten av mai eller i begynnelsen av juni.

Rapportene sendes hjem. Dette er skolens ansvar. Det er uklart hvem som skriver under på rapporten. Enhetsleder har tilgang til rapportene i Ephorte.

I intervjuene ble det opplyst at PPT får oversendt de årlige rapportene, men noe sent. Rektor og enhetsleder leser noen av rapportene (stikkprøver).

Fylkesmannen finner det sannsynliggjort at den årlige rapporten sendes hjem og til kommunen.

9.3 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen har fått dokumentert at det utarbeides en årlig rapport for elever som har vedtak om spesialundervisning, men det er mangler ved innholdet i rapportene.

Fylkesmannen konkluderer med at de årlige rapportene ikke tilfredsstiller alle kravene i § 5-5.

Se kap 10.

10 Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 3, 4, 6, 7, 8 og 9 konstatert lovbrudd. I denne rapporten gis Tvedestrand kommune frist til å rette lovbruddene, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 30.06.2016. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at ulovlige forhold er rettet og en redegjørelse for hvordan lovbruddet er rettet.

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

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

Kommunens ansvar for å sikre retten til spesialundervisning

1. Tvedestrand kommune må oppfylle retten til spesialundervisning og ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven med forskrifter bli ivaretatt. Systemet må være egnet til å forebygge, avdekke og rette opp lovbrudd, jf opplæringsloven §§ 13-1 og 13-10.

Tvedestrand kommune må sørge for at systemet ivaretar kravene om å:

- a. Ha en oversikt over alle lovkrav som skal sikre retten til spesialundervisning
- b. Sikre at alle ansatte som har delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak, har nødvendig kompetanse
- c. Sikre at skolene gjennomfører underveisvurdering som grunnlag for ordinær tilpasset opplæring og spesialundervisning
- d. Sikre korrekt saksbehandling ved utarbeidelse av enkeltvedtak om spesialundervisning – og at vedtakene blir iverksatt og gjennomført
- e. Innhente informasjon og vurdere om lovkrav blir fulgt
- f. Følge opp og sikre at det blir iverksatt tiltak dersom det oppdages lovbrudd
- g. Kontrollere og vurdere om tiltakene blir fulgt opp
- h. Sikre et system for varsling ved brudd på lovkrav

Underveisvurdering som grunnlag for ordinær tilpasset opplæring og spesialundervisning

2. Tvedestrand kommune må sørge for at Tvedestrand og Vestre Sandøya skole sikrer den enkelte elevs utbytte av opplæringen blir systematisk vurdert og fulgt opp, jf opplæringsloven §§ 1-3, 5-1, 5-4 og 5-5 og forskrift til opplæringsloven § 3-11

Tvedestrand kommune må i den forbindelse se til at:

- a. Skolen har en innarbeidet arbeidsmåte som sikrer at lærerne systematisk og løpende vurderer om alle elever har tilfredsstillende utbytte av opplæringen

Melding av spesialundervisning

Ikke pålegg.

Sakkyndig vurdering

3. Tvedestrand kommune må sikre at de sakkyndige vurderingene tilfredsstillers kravene til utredning og tilrådning - og drøfter og begrunner de faglige konklusjonene og anbefalingene, jf. opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4

Tvedestrand kommune må i den forbindelse se til at:

- a. PPT vurderer om elevens vansker kan ivaretas innenfor det ordinære opplæringstilbudet
- b. PPT utreder og tar stilling til hvilket opplæringstilbud som vil være forsvarlig

Vedtak

4. Tvedestrand kommune må sørge for at enkeltvedtakene om spesialundervisning tilfredsstillers kravene til saksbehandling og viser tydelig hvilket opplæringstilbud som kan gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3, 5-4, 15-1 og 15-2 og forvaltningslovens krav til saksbehandling ved enkeltvedtak

Tvedestrand kommune må i den forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtaket i sine begrunnelser viser til de faktiske forhold som er lagt til grunn og hvilke hensyn som er vektlagt
- b. Enkeltvedtaket begrunner eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering
- c. Enkeltvedtaket tydelig viser hvilket innhold spesialundervisning skal ha – om det skal være avvik fra læreplaner og hva som da eventuelt skal være mål for opplæringen. Vedtakene må også være tydelige dersom det kreves særlig kompetanse hos pedagog eller andre ansatte

Individuelle opplæringsplaner (IOP)

5. Tvedestrand kommune må se til at Tvedestrand og Vestre Sandøya skole utarbeider individuelle opplæringsplaner som viser mål for og innholdet i opplæringen og hvordan opplæringen skal drives, jf. opplæringsloven § 5-5

Tvedestrand kommune må i den forbindelse se til at:

- a. Innholdet i IOP samsvarer med enkeltvedtaket

Årsrapport

6. Tvedestrand kommune må se til at Tvedestrand og Vestre Sandøya skole utarbeider en årlig rapport for elever som har vedtak om spesialundervisning og at rapporten inneholder en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått og en vurdering av elevens utvikling, jf. opplæringsloven § 5-5

Tvedestrand kommune må i den forbindelse se til at:

- a. Den årlige rapporten inneholder en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven har fått

11 Kommunens frist til å rette

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

Frist for tilbakemelding er 30.06.2016.

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

Vi gjør oppmerksom på at Fylkesmannen i Aust-Agder fra 01.01.2016, blir slått sammen med Fylkesmannen i Vest-Agder. Det nye embetet vil hete Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder. Vår postadresse vil bli Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, postboks 788 Stoa, 4809 Arendal. Redegjørelsen sendes til denne adressen.

10.12.2015

Inger Marie Skar
seniorrådgiver

Line Duesund Svendsen
seniorrådgiver

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

Fra skoleeier:

1. Egenvurderingsskjema - skoleeier
2. Maler i Ephorthe
3. Rutinebeskrivelser
4. Oversikt over elever som har vedtak ved Tvedestrand og V. Sandøya skole , udatert
5. Revisjonsrapport, Agder revisjonsdistrikt, 2014
6. Lysark fra gjennomgang av forvaltningsrapporten, enhetsleder
7. Delegeringsfullmakt til rektor ved Tvedestrand og V. Sandøya skole, 13.10.2013
8. Oversikt over kommunens 13-10-system, MOAVA, utskrift 10.09.2015
9. Eksempler på vedtak 2014 og 2015

Fra PPT

10. Egenvurderingsskjema – PPT
11. Mal sakkyndig vurdering
12. Mal for henvisning – med pedagogisk rapport og samtykkeerklæring
13. Interne rutiner i PPT, revidert 13.08.2015 (Gjelder alle kommuner)
14. Mal: Sakkyndig vurdering til gjennomlesning

Fra skolen

15. Egenvurderingsskjema – skolens ledelse
16. Egenvurderingsskjema – spes.ped.koordinator
17. Egenvurderingsskjemaer – lærere
18. 8 elevsaker – vedtak om spesialundervisning – a til h
19. Årshjul for Tvedestrand skole 2014-15
20. Terminliste våren 2015
21. Lekseplan for 5. trinn – uke 5 – for klassen og for enkeltelev
22. Årsplan norsk 5.trinn
23. Stillingsbeskrivelse – kontaktlærer
24. Rutiner: Ansvar og utprøving av tiltak på skolen før henvisning til PPT – 2012
25. Div prøver, rutiner og oversikter – til bruk ved kartlegging
26. Brev fra HiLillehammer ang «SkoleVFL», 08.05.2015

27. Ettersendte dokumenter

- a. Arkivrutiner – elever, 22.03.13
- b. Lederavtale for Enhetsleder, 18.02.2015
- c. Endringer i organisering og ledelse av Tvedestrandskolen, 03.04.13, sak fra rådmannen til politisk behandling
- d. Delegering av myndighet fra kommunestyret til rådmann, udatert
- e. Delegering av myndighet – enhetsleder Tvedestrandskolen, 18.09.2013
- f. Delegering av myndighet til rektor John H Johansen, 13.10.13
- g. Referat fra møte mellom PPT og Enhetsleder skole, 04.10.2013
- h. Årshjul vedr prosedyrer §§ 5-1 og 5-7, PPT , udatert
- i. Rapport: Ny tildelingsmodell for skolene i Tvedestrand, 14.08.2012

Det ble gjennomført stedlig tilsyn 14.10.2015.

- Åpningsmøte kl 0800-0900
- Intervju kl 0915-1600

Det ble avholdt intervjuer med:

- Kommunens ledelse: rådmann og enhetsleder skole
- Skolens ledelse: rektor, inspektør
- Lærere: 5 lærere og avdelingsleder Parkveien
- Spesialpedagogisk koordinator
- PPT-leder

Tilbakemelding fra kommunen på foreløpig rapport (mottatt 07.12.2015)

Samlet tilbakemelding fra kommunen i brev datert 04.12.2015 - og tilbakemelding fra enhetsleder skole i e-post mottatt 25.11.2015 og fra rektor 01.12.2015. Vedlegg som fulgte disse tilbakemeldingene:

- A. Rapport Gjøre mål Forsvarlig system, 2015-16, ikke datert
- B. Oversikt over dokumenter som ligger elektronisk tilgjengelig i kommunen. Dokumenter utarbeidet av kommunen og dokumenter utarbeidet av Utdanningsdirektoratet mfl. Noen dokumenter er knyttet til Moava. Delvis oversendt tidligere. Se vedlegg 8
- C. Ny tildelingsmodell for skolene i Tvedestrand, 14.08.2012. Oversendt tidligere. Se vedlegg 27 i
- D. Saksfremlegg med vedtak i sak 64/14, behandlet i kommunestyret 10.06.2015