



Fylkesmannen i
NORDLAND

ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Forsvarlig system og spesialundervisning

Beiarn kommune

Trones skole og Moldjord skole

Sammendrag

- Tema og formål
- Gjennomføring
- Avdekkede lovbrudd
- Status på rapporten og veien videre.

Innhold

Sammendrag	2
1 Innledning.....	4
2 Om tilsynet med Beiarn kommune – Trones skole og Moldjord skole.....	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler	4
2.2 Om gjennomføringen av tilsynet	4
2.3 Om tilsynsrapporten	6
3. Retten til spesialundervisning og den sakkyndig vurderingen	6
3.1 Rettslig krav.....	6
3.2 Fylkesmannens vurderinger	8
3.3 Fylkesmannens konklusjon	10
4. Individuell opplæringsplan (IOP) og årsrapport.....	11
4.1 Rettslig krav.....	11
4.2 Fylkesmannens vurderinger	11
4.3 Fylkesmannens konklusjon	12
5. Pedagogisk-psykologisk tjeneste	12
5.1. Rettslige krav	12
5.2 Fylkesmannens vurdering	12
5.3 Fylkesmannens konklusjon	13
6. Forsvarlig system	13
6.1 Rettslige krav	13
6.2 Fylkesmannens vurdering	14
6.3 Fylkesmannens konklusjon	14
7. Frist for retting av lovbrudd	15
8. Kommunens frist til å rette	15

1 Innledning

Fylkesmannen har i perioden fra 14.06.2013 til dags dato gjennomført tilsyn med spesialundervisning og forsvarlig system i Beiarn kommune.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er 4. august 2014

Dersom lovbruddene ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Nordland vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d.

2 Om tilsynet med Beiarn kommune – Trones skole og Moldjord skole

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kap. 10A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovligstilsyn jf. kommuneloven § 60 b.

Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette. Tilsynet skal være preget av åpenhet, likebehandling, etterprøvbarhet og effektivitet.

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 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Beiarn kommune ble åpnet gjennom brev 14.06.2013. Kommunen er blitt pålagt å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 60 c.

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

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

Organisasjonskart administrativ organisering
Organisasjonskart politisk organisering
Saksprotokoll Årsoppgjør 2012
Saksprotokoll Rammetimetall og stillingshjemler skoleåret 2013 - 2014
Referat kommunestyret 28.09. 2012
Kompetanseplan for Beiarn kommune
Skjema timefordeling Moldjord skole
Skjema timefordeling Trones skole
Beiarn kommune Årsoppgjør 2012, Årsmelding og regnskap
Leseplan for Trones skole, Moldjord skole og Moldjord barnehage
PPT Indre Salten - Momentliste til pedagogisk rapport fra skolen
Brev fra Beiarn kommune angående oppsigelse av Interkommunal samarbeidsavtale pedagogisk psykologisk tjeneste av 23.05. 2013
Brev fra Pedagogisk psykologisk tjeneste Indre Salten til grunnskolene i Indre Salten av 03.10. 2012
Beiarn kommune Henvisningsskjema

Virksomhetsplan Moldjord og Trones skole Skoleåret 2013- 2014 (rullerende plan 2013-2016)

Brev fra RKK Salten til Skolefaglige i kommunen, Referat fra møte på UIN 30.09. 2013

Vernerunde 2013 Psykososialt arbeidsmiljø, Fysiske arbeidsmiljøet Moldjord skole

Vernerunde 2013 Psykososialt arbeidsmiljø, Fysiske arbeidsmiljøet Trones skole

Arbeidstidsavtale for skoleåret 2013-2014

Funksjonsbeskrivelser – til drøfting på teamene og lokal tilpasning til Moldjord og Trones skole

Ukeplan for 1. klasse

Ukeplan for 2. klasse

Ukeplan for 3. klasse

Ukeplan for 4. klasse

Ukeplan for 5. klasse

Ukeplan for 6. klasse

Ukeplan for 7. klasse

Arbeidsplan for 8. trinn

Arbeidsplan for 9. trinn

Arbeidsplan Matematikk 5. trinn

Årsplan i norsk 7. trinn 2013 – 2014

Årsplan i norsk 9. trinn 2013 – 2014

Årsplan i norsk 10. trinn 2013 – 2014

Kompetansemål 2.klasse 1. temaperiode

Tema 1: "Det integrerte og samarbeidende menneske" " Vær en venn"

Kompetansemål for temaperiode 1: "Vær en venn!" Fag: Matematikk 2. klasse

Skjema for elevsamtale

Skjema for Skriftlig oppsummerende vurdering Moldjord skole

Skjema for Forberedelse til utviklingssamtale – foresatte 5. – 7. trinn

Skjema for Trivselsundersøkelse 1. – 4. trinn

Skjema for Forberedelse til utviklingssamtale foresatte 1. – 4. trinn

Skjema for Forberedelse til utviklingssamtale elever 1. – 4. trinn

Skjema for Skole - hjem - samtale 5. – 7. trinn

Skjema for Egenvurdering og forberedelse til utviklingssamtalen

Skjema for Skriftlig oppsummerende vurdering Trones skole

Informasjonsbrev, Førskoleuka 2013

Plan for Førskoleuka

Fellesrutiner for skole – hjem – samtalen

Ordens- og trivselsregler for Trones skole

Tema 1: Skolestart - normer og regler - vær en venn

Informasjonsbrev, Til dere som er vikar

Elevmapper med sakkyndigvurderinger, enkeltvedtak spesialundervisning, individuelle opplæringsplaner (IOP) og halvårsrapporter

Det ble gjennomført stedlig tilsyn 08.11.2013.

Det ble avholdt intervjuer med:

Rådmann Ole Petter Nybakk

Skolesjef / rektor Trones skole og Moldjord skole Bjørn Stenmark

Inspektør / lærer Moldjord skole Rita Veronica Olsen

Rådgiver / lærer Ivar Arne Sæter

Leder PPT Indre Salten Marit Sandberg

2.3 Om tilsynsrapporten

Denne tilsynsrapporten inneholder frist for retting av ulovlig forhold avdekket under tilsyn, jf. kommuneloven § 60 d.

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

Frist for retting 4. august 2014

Dersom forholdet ikke rettes innen den fastsatte rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages i henhold til forvaltningslovens regler for dette, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

3. Retten til spesialundervisning og den sakkyndig vurderingen

3.1 Rettslig krav

Spesialundervisning er en rettighet som skal sikre en tilpasset og likeverdig opplæring for personer som ikke har, eller ikke kan få, tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet.

Opplæringsloven § 5-1 første ledd

Elevar som ikkje har eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.

Retten til spesialundervisning er knyttet til et enkeltvedtak basert på sakkyndig vurdering fra pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Det følger av forarbeidene til opplæringsloven Ot.prp. nr. 46 1997-98 s. 169 i merknad til § 5-3 at et enkeltvedtak om spesialundervisning skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hvilket opplæringstilbud eleven skal få. Rettigheter og plikter er knyttet til enkeltvedtaket, og det er enkeltvedtaket som setter rammen for hva slags spesialundervisning eleven har krav på. Den sakkyndige vurderingen er en del av utredningen av saken som ligger til grunn for enkeltvedtaket.

Opplæringsloven § 5-3 første ledd

Før kommunen (...) gjer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 (...) skal det liggje føre ei sakkunnig vurdering av dei særlege behova til eleven. Vurderinga skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og kva for opplæringstilbod som bør givast.

Den sakkunnige vurderinga skal blant anna greie ut og ta standpunkt til

- *eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbodet*
- *lærevanskar hjå eleven og andre særlege forhold som er viktige for opplæringa*
- *realistiske opplæringsmål for eleven*
- *om ein kan hjelpe på dei vanskane eleven har innanfor det ordinære opplæringstilbodet*
- *kva for opplæring som gir eit forsvarleg opplæringstilbod.*

Departementet kan gi nærmare forskrifter om den sakkunnige vurderinga.

Dersom vedtaket frå kommunen (...) avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen (...) meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter § 5-1(...).

Ved første gangs tilmelding til PP-tjenesten må det gjennomføres en tilstrekkelig omfattende sakkyndig vurdering av eleven og opplæringsbehovet. Ved gjentatt tilmelding til PP-tjenesten er det ofte ikke nødvendig med den samme omfattende vurderingen. Blant annet vil tidligere utredningsarbeid, individuelle opplæringsplaner og halvårsrapporter om spesialundervisningen ha betydning for hvor mye utredningsarbeid som til enhver tid er påkrevd.

Det er skoleeier/skolen som avgjør hvor mye av den sakkyndige vurderingen som skal tas inn i enkeltvedtaket. Det anbefales at skoleeier/skolen ved utformingen av enkeltvedtaket ikke gjør hele den sakkyndige vurderingen til en del av enkeltvedtaket, men tar inn de delene av den sakkyndige vurderingen eksplisitt som skoleeier/skolen mener er viktige for enkeltvedtaket. Dersom det vises til hele den sakkyndige vurderingen, kan dette skape forvirring i forhold til hvilke deler som gjelder.

Hovedregelen er at enkeltvedtak om spesialundervisning bør gjelde for ett opplæringsår av gangen. Hvor lang gyldighet et enkeltvedtak har, må vurderes konkret for hvert vedtak. Det vil være mulig å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning som gjelder for mer enn ett år dersom elevens behov antas å være rimelig stabile. Det vil da kunne utarbeides nye individuelle opplæringsplaner på grunnlag av enkeltvedtaket. Skolen bør når det nærmer seg avslutningen av et opplæringsår, vurdere hvilke elever som det må treffes enkeltvedtak for før neste opplæringsår. Dette bør gjøres for at tilmeldingen til PP-tjenesten kan skje og for at enkeltvedtaket og IOP-en er ferdig utarbeidet når eleven starter neste opplæringsår. Det er i denne forbindelse viktig at skolen utarbeider et godt system for dette.

Opplæringsloven kapittel 5 sier ikke noe eksplisitt om hvor lang tid det kan gå før det treffes enkeltvedtak om spesialundervisning. Utgangspunktet er at tilbud skal gis innen rimelig tid. Hva som er rimelig tid, må vurderes konkret i forhold til hva som vil være en

forsvarlig saksbehandlingstid. Når det gjelder begrepet rimelig tid, må opplæringsloven suppleres med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven som også gjelder for enkeltvedtak om spesialundervisning.

Forvaltningsloven § 11a første ledd

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold.

Kravet om å forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold gjelder for skoleeier /skolen samt PP-tjenesten. Siden det er såpass mange ledd i en sak om spesialundervisning, kan for eksempel ikke PP-tjenesten bruke uforholdsmessig lang tid. Dersom PP-tjenesten som saksforberedende organ ser at de vil ha en uforholdsmessig lang saksbehandlingstid, må de varsle skoleeier/skolen om dette slik at skoleeier/skolen kan melde fra om dette til eleven/foreldrene. I vurderingen av hva som er for lang saksbehandlingstid, vil elevens behov for å få avklart sine behov og rettigheter så raskt som mulig, føre til at for eksempel en saksbehandlingstid på totalt over tre måneder vil være for lang saksbehandlingstid.

Fylkesmannen viser til Utdanningsdirektoratets *Veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning* fra 2009 som mange av Fylkesmannens lovkommentarer i denne rapporten er hentet fra. Veiledningsheftet skal bidra til å sikre at barn og unge får oppfylt sine rettigheter etter opplæringsloven kapittel 5. Veilederen gir en samlet oversikt over bestemmelsene i opplæringsloven om spesialundervisning. Dette innebærer blant annet en oversikt over ansvar og oppgaver for de ulike aktørene.

3.2 Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen har gjennomgått fem oversendte saker fra Beiarn kommune som omhandler spesialundervisning.

Vedtakene om spesialundervisning har i 2013 ikke blitt truffet eller ikke blitt truffet tidsnok i forhold til oppstart av skoleåret. Dette skyldes svikt i kommunale rutiner rundt tilgang til kommunens saksbehandlingssystem. Kommunen har på tidspunktet for tilsynsrapporten rettet opp dette problemet, slik at forholdene nå ligger til rette for at vedtakene kan treffes til riktig tid i tiden fremover.

Beiarn kommune har en mal for enkeltvedtak om spesialundervisning. Malen inneholder punkter for innhold, organisering og omfang, samt begrunnelse for vedtaket, informasjon om klagerett og utdrag av lovverket som gjelder spesialundervisning, og dette svarer i utgangspunktet til lovverkets krav til vedtakets innhold.

Vedtakene presenterer likevel mål for opplæringa, organisering og omfang av spesialundervisningen svært kort, med en henvisning til sakkyndig vurdering. Det samme gjelder punktet om begrunnelse. Vedtakene inneholdt etter Fylkesmannens vurdering i underkant av hva som skulle til for å presentere elevens rettighet på en entydig og klar måte. Selve vedtakene hadde altså for lite informasjon. Leseren, som er elevens foreldre og skolens lærere, var avhengig av å gjøre seg kjent med innholdet i sakkyndig vurdering for å få en god oversikt over hva elevens tilbud skal bestå av.

Det er naturlig at vedtaket henviser til sakkyndig vurdering for ytterligere informasjon. Det er heller ikke i strid med loven å gjøre sakkyndig vurdering til en del av enkeltvedtaket. Fylkesmannen oppfattet det ikke slik at det var meningen at sakkyndig

vurdering skulle være en del av enkeltvedtaket, og dermed omfattet av det dokumentet som elev og foresatte hadde klagerett på.

Med en så tett kobling til sakkyndig vurdering blir den informasjonen som klart og tydelig skal fremgå av enkeltvedtaket vanskeligere tilgjengelig, og det fremgår i liten grad hva rektor har lagt hovedvekten på. Det er særlig viktig at eventuelle avvik fra læreplanverket fremkommer direkte i elevens enkeltvedtak. Dersom skolen skal ha stor fleksibilitet i organiseringen av spesialundervisningen er det nødvendig at noen av vurderingene som skal ligge til grunn for valg av organisering fremgår. Videre må eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering begrunnes med bakgrunn i en forsvarlighetsvurdering. Det gjelder uavhengig av om avviket gjelder innhold, organisering eller omfang. Som tidligere nevnt så har Beiarn kommune endret på malene for enkeltvedtak, samt sørget for at rektor har fått tilgang til kommunens elektroniske saksarkiv. Fylkesmannen forutsetter at enkeltvedtakene dermed blir fylt ut slik loven krever det.

Det er dokumentert gjennom innsendt dokumentasjon at det utarbeides sakkyndige vurderinger. I de fem dokumenterte sakene foreligger sakkyndige vurderinger som alle tilfredsstillende lovens minstekrav krav til innhold. Når det gjelder for hvor lenge en sakkyndig vurdering skal gjelde, så regulerer ikke opplæringsloven hvor lenge en sakkyndig vurdering er gyldig. I NOU 1995:18 virker det som om det forutsettes at sakkyndige vurderinger skal utarbeides årlig. Dette vil ofte ikke være nødvendig dersom den sakkyndige vurderingen er grundig. Her kan det tenkes at en sakkyndig vurdering kan gjelde for mer enn ett opplæringsår. Dette vil bare gjelde dersom elevens behov ser ut til å være mer eller mindre uendrede. Videre understrekes det at rutiner for gjentatt tilmelding vil komme til anvendelse her. Etter at den sakkyndige vurderingen er gjort, vil ofte senere vurderinger kunne gjøres på grunnlag av denne sakkyndige vurderingen, elevens individuelle opplæringsplan, halvårsrapportene/vurderingene og annet materiell som dokumenterer elevens behov og utvikling.

Fylkesmannen vil påpeke at av de fem sakkyndige vurderingene som er fremlagt for Fylkesmannen, har fire av vurderingene en virketid på tre år. Dette er ikke nødvendigvis i strid med loven, men det forutsetter velfungerende rutiner for å sørge for at innholdet i de sakkyndige vurderingene er oppdatert. De sakkyndige vurderingene skal tjene som forsvarlig utredning for enkeltvedtakene om spesialundervisning. I Beiarn kommune er vedtaksmyndigheten delegert til rektor. Det er derfor rektor som har ansvaret for at de sakkyndige vurderingene er oppdaterte og således egnet til å være grunnlag for å treffe enkeltvedtak. Det betyr at rektor også har ansvaret for en forsvarlig rutine for gjentatt tilmelding til PPT av de elevene som ikke har en oppdatert sakkyndig vurdering, men som fortsatt anses å ha et behov for spesialundervisning.

Fylkesmannen observerte på tilsynstidspunktet at det ikke er et klart skille mellom hva som er tilpasset opplæring og hva som er spesialundervisning ved skolene i Beiarn kommune. I Stortingsmelding 16... og *ingen sto igjen* står det blant annet: "Tilpasset opplæring er ikke et mål, men et virkemiddel for læring. Alle elever skal i arbeidet med fagene møte realistiske utfordringer og krav de kan strekke seg mot, og som de kan mestre på egen hånd eller sammen med andre. Elevene har ulike utgangspunkt og ulike behov i arbeidet med de nasjonalt fastsatte kompetansemålene." Tilpasset opplæring betyr at den enkelte elev skal få læringsmål som han eller hun faktisk kan klare å nå. Læreren må derfor kjenne elevens kompetanse og bruke oppgaver og/eller prøver for å kartlegge denne.

Fylkesmannen tviler ikke på at lærere ved begge skolene i Beiarn har god kompetanse når det gjelder tilpasset opplæring. Intervjuer og dokumentasjon i elevsaker viser likevel at skolene ikke har klart og tydelig definert hva som er og gjør forskjell mellom nettopp tilpasset opplæring og spesialundervisning. Dokumentasjonen som Fylkesmannen har mottatt viser en lite konsekvent begrepsbruk når det gjelder tilpasset opplæring og spesialundervisning. Begreper som «tilrettelagt opplæring» og «spesialpedagogisk tilrettelegging i gruppe» bidrar til forvirring. Fylkesmannen ber derfor kommunen påse at skolene forholder seg til begrepene tilpasset opplæring og spesialundervisning i saksbehandlingen. Fylkesmannen er orientert om at Beiarn kommune er i en prosess med å utarbeide skriftlige rutiner som tar stilling til hva som er tilpasset opplæring og hva som er spesialundervisning, og at dette vil bli implementert på skolene.

Andelen elever som har spesialundervisning er forholdsvis stor i Beiarn kommune, og det er kommunen bevisst på. Det er grunn til å tro at kommunen ved hjelp av PPT gjennom systemrettet arbeid kan oppnå en sterkere bevissthet rundt hva som er tilpasset opplæring og hva som er spesialundervisning. Dette kombinert med bedre rutiner for gjentatt tilmelding vil føre til at andelen elever som har spesialundervisning er i tråd med andelen elever som trenger spesialundervisning.

Det er ikke dokumentert hvilke felles rutiner Beiarn kommune har for å tilmelde elever til PP-tjenesten. Opplæringsloven inneholder ingen regulering av hvordan skoleeiers/skolens tilmelding av elever til PP-tjenesten skal skje. Det er derfor overlatt til skoleeier å fastsette retningslinjer for dette. Intervjuer og dokumentasjon viser at skolene har egne systemer / planer for tilmelding av elever til PP-tjenesten. Det er ikke dokumentert rutiner for gjentatt tilmelding av elever til PP-tjenesten. Kommunen må sørge for at skolene har gode rutiner for å involvere PP-tjenesten i individrettet så vel som systemrettet arbeid.

3.3 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen konkluderer med at Beiarn kommune oppfyller elevens rett til enkeltvedtak om spesialundervisning.

4. Individuell opplæringsplan (IOP) og årsrapport

4.1 Rettslig krav

Opplæringsloven § 5-5

Reglane om innhaldet i opplæringa i denne lova og i forskrifter etter denne lova gjeld for spesialundervisning så langt dei passar. For elev som får spesialundervisning, skal det utarbeidast individuell opplæringsplan. Planen skal vise mål for og innhaldet i opplæringa og korleis ho skal drivast. Også avvikande kontraktsvilkår for lærlingar kan fastsetjast i den individuelle opplæringsplanen.

Skolen skal ein gong i året utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Utviklinga til eleven skal vurderast ut i frå måla som er satt i eleven sin individuelle opplæringsplan. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen.

IOP skal utarbeides så snart som mulig etter at det er fattet enkeltvedtak.

I fra 1. august 2013 falt kravet om to halvårsrapporter bort, og ble erstattet med krav til én årlig rapport om spesialundervisningen. Etter opplæringsloven § 5-5 andre ledd har elever som mottar spesialundervisning rett til å få en skriftlig oversikt over opplæringen hun/han har fått og en vurdering av sin egen utvikling. Denne oversikten og vurderingen skal altså nå utarbeides én gang i året. Skolen skal sende rapporten til eleven/foreldrene og til kommunen. Vurderingen av tiltakene og elevens utvikling må gjøres i forhold til IOP og holdes opp mot den sakkyndige vurderingen.

4.2 Fylkesmannens vurderinger

Begge skoler utarbeider individuelle opplæringsplaner. Dokumentene fremstår som fungerende arbeidsdokumenter for skolene.

Som følge av at enkeltvedtak ikke har blitt truffet ved oppstart av skoleåret finnes det eksempler på at IOP er utarbeidet direkte på bakgrunn av sakkyndig vurdering, uten at vedtak foreligger. Fylkesmannen presiserer at det ikke er adgang til å iverksette en IOP før vedtak er klart.

De fremlagte individuelle opplæringsplanene opererer med en timeangivelse på 45 minutter. Angivelsen i tid skal som hovedregel være i klokketimer. En angivelse i klokketimer er i samsvar med tidsangivelsene i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Vi ber kommunen bruke 60 minutters enheter når omfanget av opplæringa skal angis, for å unngå misforståelser og behov for omregning.

Skolene utarbeider to halvårsrapporter om hvordan spesialundervisninga har vært drevet siste halvår. Halvårsrapportene gir en indikasjon på hvordan opplæringen har fungert, men har et forbedringspotensial når det gjelder en konkret evaluering av elevens tilbud og utbytte av opplæringen. Det er viktig at rapportene sier noe om hvorvidt elevens mål er nådd og om det er grunnlag for å fortsette med spesialundervisning, eventuelt om denne må endres.

4.3 Fylkesmannens konklusjon

Beiarn kommune oppfylder elevenes rett til individuell opplæringsplan og til årlig rapport om spesialundervisningen.

5. Pedagogisk-psykologisk tjeneste

5.1. Rettslige krav

Rettslige krav

Opplæringsloven § 5-6

Kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogiskpsykologiske tenesta i ein kommune kan organiserast i samarbeid med andre kommunar eller med fylkeskommunen.

Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov. Den pedagogisk-psykologiske tenesta skal sørgje for at det blir utarbeidd sakkunnig vurdering der lova krev det. Departementet kan gi forskrifter om dei andre oppgåvene til tenesta.

Opplæringsloven krever at alle kommuner har en Pedagogisk-psykologiske tjeneste (PP-tjeneste). Kravet om at det skal være en tjeneste, innebærer at det ikke er adgang til bare å basere seg på kjøp av enkelttjenester fra en kommune. Kommuner kan gå sammen om å organisere en felles PP-tjeneste, eventuelt også sammen med fylkeskommunen. Den enkelte kommune må da være representert i et felles interkommunalt styre og ha styrings- og instruksjonsmyndighet overfor tjenesten. En delegasjon av myndighet til å utøve lovpålagte oppgaver knyttet til PP-tjenesten, innebærer ikke en overdragelse av ansvar fra samarbeidskommunen til vertskommunen.

5.2 Fylkesmannens vurdering

Beiarn kommune har over lengre tid hatt en fast kontaktperson i PPT. Hun har skrevet alle de sakkyndige vurderingene som Fylkesmannen har fått oversendt. De sakkyndige vurderingene oppfylder lovens minstekrav. Beiarn kommune oppgir å ha jevnlig kontakt med PP-tjenesten, men det kan ta noe tid å utarbeide sakkyndig vurdering. PP-leder oppgir at saksbehandlingstiden kan være på tre til seks måneder. Rektor bekrefter at Beiarn kommune har månedlige møter med PPT.

Intervjuer og dokumentasjon bekrefter at det ikke friskmeldes elever fra spesialundervisning i Beiarn kommune. Dette mener Fylkesmannen er bekymringsfullt. Intervjuer og dokumentasjon bekrefter også at PPT i liten grad benyttes til systemrettet arbeid ved skolene. I opplæringsloven § 5-5 andre ledd legges det stor vekt på at tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling for å legge bedre til rette for elever med særlige behov.

PPT Indre Salten står overfor en omorganisering som muligens vil innebære endringer i hvordan Beiarn kommune oppfyller sin plikt til å ha en PP-tjeneste. På tidspunktet for tilsynsrapporten har Fylkesmannen mottatt dokumentasjon på ny samarbeidsavtale for PPT Indre Salten, der Fauske kommune skal være vertskommune. Den nye tjenesten skal være i drift fra 01.08.2014. Rapporten er derfor skrevet med grunnlag i PP-tjenestens virke i 2013.

5.3 Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen konkluderer med at Beiarn kommune har en PP-tjeneste som oppfyller lovens krav.

6. Forsvarlig system

Opplæringsloven § 13-10 andre ledd stiller krav til skoleeier om å ha et forsvarlig system for å vurdere, og følge opp at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt. Dermed skal også kravene til spesialundervisning i opplæringsloven kapittel 5 ivaretas gjennom et forsvarlig internkontrollsystem.

6.1 Rettslige krav

Opplæringsloven § 13-10 andre ledd

Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for vurdering av om krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte. Kommunen (...) skal ha eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar som departementet gjennomfører med heimel i § 14-1 fjerde ledd. (...)

Med system menes her systematiske tiltak som skal sikre at kommunens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav som er fastsatt i eller i medhold av opplæringsloven med forskrifter. Systemkravet innebærer et krav til skoleeier om aktiv, planmessig og kontinuerlig styring for å sikre at kravene i opplæringsloven med tilhørende forskrifter til enhver tid blir oppfylt. Dette forutsetter regelmessige rutiner for kommunikasjon og samhandling mellom skoleeiers administrasjon og underliggende virksomheter (skoler, PPT). Med rutiner menes opplysninger om hva som skal gjøres, hvem som skal gjøre det, hvordan det skal gjøres og når det skal skje. Det er en forutsetning at systemet/rutinene kan dokumenteres skriftlig og at det/de er implementert i organisasjonen.

For å oppfylle kravene til et forsvarlig system må kommunen kunne dokumentere

- a. At det foreligger rutiner som sikrer at alle i organisasjonen som har oppgaver knyttet til spesialundervisning har tilstrekkelige kunnskaper om innhold og krav i de bestemmelsene som er relevante for dem.
- b. At det foreligger rutiner som sikrer at kommunen får nødvendig informasjon om det som faktisk skjer i skolen.
- c. At det foreligger rutiner for at denne informasjonen blir vurdert i forhold til lovkravene.
- d. At det foreligger rutiner for å sette inn nødvendige tiltak dersom det avdekkes at praksis ikke er i samsvar med lovkravene.

- e. At en eventuell delegering er gjort på en formelt riktig og forsvarlig måte, og at det er tydelig hvilken myndighet som er delegert.

6.2 Fylkesmannens vurdering

Det er to skoler i Beiarn kommune med en felles rektor for begge skolene. Rektor er også per tiden skolesjef. Han har i tillegg ansvar for voksenopplæringa. Beiarn kommune har tre ganger lyst ut ledig stilling som kommunalleder uten å få den besatt. Dette har ført til at rektor får mye av ansvaret og arbeidsoppgavene som skulle ha vært hos kommunallederen. Dette fører igjen til at rektor ikke får tid til pedagogisk utviklingsarbeid og det tar lang tid til å fatte vedtak. Beiarn kommune har en inspektør i 50 % stilling, men i følge rådmann så ønsker man å gjøre denne stillingen om til en 100 % stilling for å styrke organisasjonen. Fra tidspunktet mellom der tidligere rektor gikk av med pensjon og tilsetting av ny rektor, så bekreftes det at det ble lite tid til overlapping.

Beiarn kommune hadde på tilsynstidspunktet ikke skriftlige rutiner for tilpasset opplæring og spesialundervisning. Fylkesmannen har mottatt spesialpedagogisk årshjul i etterkant av tilsynet. Årshjul kan danne et utgangspunkt for skolenes arbeid, men inneholder ikke en fullstendig beskrivelse av oppgaver og ansvarsfordeling. Vi savner en rutinebeskrivelse for enkeltvedtakene. Videre fremgår det ikke hvordan arbeidet med gjentatt tilmelding skal foregå.

Fylkesmannen har mottatt en mal for vedtak om spesialundervisning i etterkant av tilsynsbesøket. Denne fremstår som grei forutsatt at den fylles ut på den måten loven krever. I tillegg til å si noe om innhold, organisering og omfang er det viktig at eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering fremgår i enkeltvedtaket og begrunnes ut i fra en forsvarlighetsvurdering. Se for øvrig kommentarer knyttet til enkeltvedtaket på side 6.

I de elevsakene fylkesmannen har mottatt oppgir et flertall av de individuelle opplæringsplanene at eleven i realiteten mottar et langt høyere timetall med tilrettelagt undervisning i gruppe enn hva enkeltvedtaket lyder på. Dette er problematisk fordi det er enkeltvedtaket som gir hjemmel til å ta eleven ut av klassen. Det å gi eleven gruppeundervisning på fast basis i flere timer enn vedtaket lyder på er derfor ikke i tråd med opplæringsloven.

Halvårsrapportene som foreligger vurderer i varierende grad videre behov for spesialundervisning. Det er viktig at kommunen sørger for en sikker rutine for at halvårsrapporten, i fremtiden årsrapporten, evaluerer spesialundervisningen med tanke på måloppnåelse og eventuelt videre behov for spesialundervisning.

6.3 Fylkesmannens konklusjon

Beiarn kommune har ikke et forsvarlig system som sikrer at lovkravene om spesialundervisning blir fulgt.

7. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitel 6 konstatert lovbrudd. I denne rapporten gis Beiarn kommune frist til å rette det ulovlige forholdet jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 4. august 2014. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at det ulovlige forholdet er rettet og en redegjørelse for hvordan lovbruddet er rettet.

Dersom forholdet ikke rettes innen den fastsatte rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som vedtak og vil kunne påklages i henhold til forvaltningslovens regler for dette, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

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

6. Forsvarlig system

Forsvarlig system, jf. opplæringsloven § 13.10 andre ledd

1. Beiarn kommune må etablere et forsvarlig system som sikrer at lovkravene om spesialundervisning blir fulgt etter opplæringsloven kapitel 5.
 - a.) Sørge for at det blir utarbeidet skriftlig rutiner som tar stilling til hva som er tilpasset opplæring og hva som er spesialundervisning, og at dette blir implementert på skolenivået.
 - b.) Sørge for at PP-tjenesten får en reel mulighet til å delta på det systemrettede arbeidet.

8. Kommunens frist til å rette

Som nevnt i kapittel 7 ovenfor er kommunen gitt frist for å rette de ulovlige forholdene som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er 4.august 2014.

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