



Fylkesmannen i
NORDLAND

Tilsynsrapport

Spesialundervisning – Spesialpedagogisk hjelp –
PPT – Forsvarlig system

Bodø kommune

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
1 Innledning	5
2 Om tilsynet med Bodø kommune	5
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler og med barnehagemyndigheten	5
2.2 Tema for tilsyn	5
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet	6
2.4 Om den foreløpige tilsynsrapporten	6
Hoveddel I	
3. Spesialundervisning	6
3.1 Rettslige krav	7
3.2 Fylkesmannens undersøkelser	8
3.3 Fylkesmannens vurderinger	9
3.4 Fylkesmannens konklusjon	12
4. Pedagogisk-psykologisk tjeneste	
4.1 Rettslige krav	12
4.2 Fylkesmannens undersøkelser	13
4.3 Fylkesmannens vurderinger	13
4.4 Fylkesmannens konklusjon	16
5. Forsvarlig system	
5.1 Rettslige krav	16
5.2 Fylkesmannens undersøkelser	18
5.3 Fylkesmannens vurderinger	18
5.4 Fylkesmannens konklusjon	19
Hoveddel II	
6. Spesialpedagogisk hjelp	20
6.1 Rettslige krav	20
6.2 Fylkesmannens undersøkelser	21
6.3 Fylkesmannens vurderinger	23

6.4 Fylkesmannens konklusjon.....	25
7. Pedagogisk-psykologisk tjeneste	
7.1 Rettslige krav	26
7.2 Fylkesmannens undersøkelser	26
7.3 Fylkesmannens vurderinger.....	27
7.4 Fylkesmannens konklusjon.....	27
8. Forsvarlig system	
8.1 Rettslige krav	20
8.2 Fylkesmannens undersøkelser	20
8.3 Fylkesmannens vurderinger.....	23
8.4 Fylkesmannens konklusjon.....	26
9. Forhåndsvarsel om pålegg om endring	29
10. Kommunens rett til å kommentere foreløpig tilsynsrapport	31

Vedlegg:

- I Liste over innsendt dokumentasjon
- II Oversikt over hvem som har vært intervjuet

Sammendrag

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

1 Innledning

Fylkesmannen har i perioden fra 4. desember 2013 til dags dato gjennomført tilsyn med spesialundervisning, spesialpedagogisk hjelp, pedagogisk-psykologisk tjeneste og forsvarlig system i Bodø kommune.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er 1. juli 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 Bodø kommune

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoleeiere og med barnehagemyndigheten

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som skoleeier jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kap. 10A. Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet jf. barnehageloven § 9 første ledd. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet og barnehageområdet er lovlighetstilsyn jf. kommuneloven § 60 b.

Fylkesmannens tilsyn med skoleeier og barnehagemyndighet er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette. Tilsynet skal være preget av åpenhet, likebehandling, etterprøvnbarhet 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 Tema for tilsynet

Tema for dette tilsynet er om Bodø kommune som skoleeier og barnehagemyndighet oppfylder plikten til å gi barn og unge spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp etter reglene i kapittel 5 i opplæringsloven. Tema er også kommunens pedagogisk-psykologiske tjeneste, som etter loven er sakkyndig organ i saker om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning. Som en del av dette skal det kontrolleres om kommunen har etablert og iverksatt et forsvarlig system for å sikre at elever får oppfylt sine rettigheter, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Opplæringsloven § 13-10 andre ledd er en overordnet regel som pålegger skoleeier å ha et forsvarlig system for oppfølging av alle lovkrav.

Det overordnede målet med tilsynet er å bidra til at barn og unge får oppfylt sine rettigheter etter opplæringsloven. Retten til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp er meget sentrale rettighetsbestemmelser i loven. Gjennom kontroll med om kommunen følger lovkravene på dette området, skal eventuell lovstridig praksis avdekkes. Gjennom pålegg om endring skal slike forhold rettes opp.

Fylkesmannen har valgt å føre tilsyn med Bodø kommune på de nevnte temaene på bakgrunn av en risiko- og vesentlighetsvurdering. Tilsynet ble initiert etter at Salten kommunerevisjon publiserte sin rapport etter forvaltningsrevisjonen «Kvalitet innen spesialundervisning/PPT» i mai 2013. Rapporten inneholder funn som vekker bekymring knyttet til lovlighetsvurderinger på områdene som tilsynet dekker.

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Bodø kommune ble åpnet gjennom brev 14. oktober 2013. Kommunen er blitt pålagt å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 60 c.

Dette tilsynet utføres som systemrevisjon og er rettet mot Bodø kommune som ansvarlig for grunnskoleopplæringen og som barnehagemyndighet. Vi har innhentet skriftlig dokumentasjon fra kommunen som grunnlag for å vurdere om kommunen fyller lovkravene som gjelder for spesialundervisningen og for spesialpedagogisk hjelp. I tillegg er det gjennomført intervjuer med sentrale personer i ansvarslinjen i kommunen. Totalt har 9 skoler vært involvert i tilsynet ved at vi har intervjuet rektor og PP-rådgivere. Hver skole har sendt inn et antall elevsaker med alle vedlegg, sine rutiner knyttet til det spesialpedagogiske området og de rutiner som ellers kunne angå tilsystemet.

På barnehagesiden har vi involvert fem barnehager, både kommunale og ikke-kommunale. Vi har innhentet og vurdert dokumentasjon fra kommunen og involverte barnehager. Dokumentasjonen har blant annet vært rutinebeskrivelser, mapper som gjelder barn som får spesialpedagogisk hjelp og dokumenter som gjelder generell styrking av barnehager. Det er gjennomført intervju med styrerne i de involverte barnehagene, og de fire PP-rådgiverne som er knyttet til arbeid med barn i alderen 0-6. På kommunenivået har vi intervjuet barnehagesjefen, fagleder PPT og spesialpedagogisk koordinator for barnehagefeltet/leder for fagteamet. I tillegg har vi vært i kontakt med en helsesøster ved en av kommunens helsestasjoner.

Full oversikt over intervjuobjekter og dokumenter fremkommer i vedlegg.

Fylkesmannen gjør oppmerksom på at tilsynsrapporten ikke gir en helhetsvurdering av kommunen som skoleeier eller barnehagemyndighet. Rapporten omhandler kun funn fra de områdene der det er avdekket lovstridige forhold knyttet til spesialundervisning, spesialpedagogisk hjelp, PPT eller kommunens forsvarlige system.

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 er 1. juli 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.

Hoveddel I

3. Spesialundervisning

3.1 Rettslige 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 (senere årsrapporter) 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 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.

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 kontraktvilkår for lærlingar kan fastsetjast i den individuelle opplæringsplanen.

Skolen skal kvart halvår utarbeide skriftleg oversikt over den opplæringa eleven har fått, og ei vurdering av utviklinga til eleven. Skolen sender oversikta og vurderinga til eleven eller til foreldra til eleven og til kommunen eller fylkeskommunen. Krav etter § 10-2 kan fråvikast i vedtak om spesialundervisning dersom ei konkret vurdering av eleven og den spesialundervisninga som skal bli gitt, tilseier det.

Det er skolen som har hovedansvaret for å utarbeide individuell opplæringsplan (IOP). Rektor har ansvaret for å legge til rette for et godt planarbeid og å sikre at de IOP-ene som utarbeides er innenfor lovens krav. Det anbefales at de som arbeider med eleven utarbeider IOP-en i samarbeid.

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.

3.2 Fylkesmannens undersøkelser

Fylkesmannen har innhentet eksempler på elevsaker fra 9 skoler i Bodø kommune, herunder sakkyndig vurdering, enkeltvedtak om spesialundervisning, individuell opplæringsplan og halvårsrapporter. Fra skolene har vi også bedt om rutinedokumenter knyttet til tilsynsområdet. Dokumentene i elevsakene har blitt gransket og vurdert mot lovkravene som er redegjort for i 3.1. Vi har gjennomført intervjuer med rektor, PP-rådgiver og lærer med ansvar for spesialundervisning ved fem av skolene. Ved fire skoler har vi gjennomført intervju med rektor og PP-rådgiver. To av PP-rådgiverne vi snakket med hadde ansvar for mer enn en skole. Til sammen har vi derfor snakket med PP-rådgivere hos 11 skoler.

Fylkesmannen har videre innhentet rutinedokumenter fra Bodø kommune. Disse dokumentene har supplert skolenes dokumenter og bidratt til å gi et bilde av kommunens system for å oppfylle lovkravene. Vi har gjennomført intervjuer med undervisningssjefen og med faglig leder for PPT.

Intervjuene viser at den foreliggende kommunale rutinehåndboken for tilpasset opplæring og spesialundervisning til dels er kjent og implementert ute i skolene. Skolene bruker felles malverk for sakkyndig vurdering, enkeltvedtak om spesialundervisning, IOP og halvårsrapporter. Alle skoler bortsett fra én bruker vedtaksmalen på en noenlunde lik måte, og disse henviser i stor grad til sakkyndig vurdering. PP-rådgivernes sakkyndige vurderinger følger samme mal. Mal for IOP blir brukt noe forskjellig, på den måten at mengden informasjon som blir tatt med er noe ulik mellom skolene. Alle skoler skriver halvårsrapporter, men det er variasjoner i hvorvidt halvårsrapportene gjør en evaluering av gitt spesialundervisning.

3.3 Fylkesmannens vurderinger

Både rektorer og lærere bekrefter at ansvaret for å avdekke hvorvidt elevene har tilfredsstillende utbytte av opplæringen ligger hos lærerne, primært kontaktlærer. De intervjuede kan beskrive en rutine for å kartlegge elevenes utbytte og for å fange opp de elevene som de blir bekymret for.

PP-rådgiverne oppgir i ulik grad å være involvert i skolens arbeid med enkeltelever i forkant av tilmelding. Noen blir alltid spurt til råds og deltar i møter omkring eleven i forkant av tilmelding, mens andre starter opp med å gjøre vurderinger rundt eleven først når tilmelding har skjedd. Her må alle involverte være sine roller bevisste. PPT kan som en del av sitt systemrettede arbeid bidra med råd om tilrettelegging og tilpassing av

opplæring innenfor ordinære rammer. Det er likevel viktig at det er skolen som tar stilling til hvorvidt tilmelding skal skje. Skolen må også være bevisst på at foreldrene kan kreve at skolen melder saken til PPT. Loven er tydelig på hvilket ansvar som ligger på skolen og hvilket ansvar som ligger på PPT. Hverken lærer som skriver pedagogisk rapport eller PPT skal styres i sine vurderinger.

De sakkyndige vurderingene som Fylkesmannen har innhentet tilfredsstillende i all hovedsak lovens minimumskrav. De følger tilsynelatende samme mal. Det er fagleder for PPT som har ansvaret for at de sakkyndige vurderingene holder mål, og hver PP-rådgiver sender sakkyndige vurderinger til godkjenning til han.

Foreldrene skal samtykke til at eleven tilmeldes PPT, og dette bekrefter skolene at de har rutine for å påse. De aller fleste er tydelige på at enhver bekymring rundt eleven blir tatt opp med heimen på et tidlig tidspunkt, og at dialogen med heimen er tett gjennom hele saksbehandlingen. Vi finner ingen skriftlig rutine på at skolene innhenter samtykke før enkeltvedtaket treffes, men de intervjuede rektorene mener at skolens dialog med heimen frem til vedtaket sørger for at samtykke alltid foreligger.

Enkeltvedtakene som er innhentet i forbindelse med tilsynet følger kommunens mal, med unntak av vedtakene fra en av skolene. Dette er den malen som frem til 2014 gjelder for Bodø kommunes vedtak om spesialundervisning. Vedtakene inneholder lite informasjon om elevens rettighet. I vedtakene som følger malen presenteres mål for opplæringa, organisering og omfang av spesialundervisningen svært kort, med en henvisning til sakkyndig vurdering. Vedtakene inneholder etter Fylkesmannens vurdering i underkant av hva som skal til for å presentere elevens rettighet på en entydig, klar og fullstendig måte, som loven krever. De bærer preg av å være standardiserte. Leseren, som er elevens foreldre og skolens lærere, er 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, selv om dette ikke er tilfellet her. Utfordringen knyttet til en så tett kobling mellom vedtak og sakkyndig vurdering er at sakkyndig vurdering raskt blir en del av det dokumentet som etter forvaltningsloven kan påklages. Rektor har ikke skilt ut hva som er vektlagt og hva man vurderer som mindre viktig. Videre blir den informasjonen som klart og tydelig skal fremgå av enkeltvedtaket vanskeligere tilgjengelig. Dette stiller store krav til den sakkyndige vurderingens klarhet.

Det er i alle tilfeller særlig viktig at eventuelle avvik fra læreplanverket fremkommer direkte i elevens enkeltvedtak. Vedtaket skal være *konkret* på innhold, organisering og omfang. Det er nødvendig for å formidle hvilken rett eleven er innvilget. Et vel så viktig formål er å formidle hvilken rett eleven ikke er innvilget. Når det gjelder organiseringen av spesialundervisningen kan en viss fleksibilitet være tatt høyde for i enkeltvedtaket, men det må være mulig for elevens foresatte å vurdere om tilrådning fra PPT og enkeltvedtaket stemmer overens. Skal flere former for organisering benyttes må det fremgå noe om hvilke vurderinger som skal ligge til grunn for valg av organisering, slik at IOP har noe å bygge på. På den måten kan man også ha et visst rom for å endre organiseringsform i IOP underveis i skoleåret.

De fleste av de intervjuede rektorene ga uttrykk for at de som regel følger anbefalingen i sakkyndig vurdering. Da er behovet for å begrunne avvik fra sakkyndig vurdering i

utgangspunktet ikke-eksisterende. Men på spørsmål om hvorvidt rektor følger anbefalingen knyttet til *både* innhold, organisering og omfang fikk vi mer varierende svar. Elevsakene viser eksempler på avvik fra sakkyndig vurdering også i saker hvor rektor oppgir at vedtaket er i tråd med sakkyndig vurdering. Avvikene består i at timetallet er noe redusert i ett eller flere fag, noe av opplæringen blir gitt av assistent, noe eneundervisning blir gitt i gruppe eller noe gruppeundervisning blir gitt inne i klassen.

Dette er endringer som kan være fullt forsvarlige, men opplæringsloven gir en utvidet plikt til å begrunne avvik fra den sakkyndige vurderingen. Rektor skal da forklare hvorfor elevens tilbud likevel er godt nok. Her skal det gjøres en forsvarlighetsvurdering knyttet til avviket. Denne vurderingen er ikke med i den malen som per i dag er i bruk. Plikten til å begrunne avvik er omtalt i kommunens reviderte rutinehåndbok, men per i dag ikke implementert. Ingen rektorer oppga å ha en rutine for å begrunne avvik fra sakkyndig vurdering. Dette er problematisk fordi elevens faktiske tilbud ved store eller små avvik ikke går direkte frem av sakspapirene før man har lest sakkyndig vurdering, vedtak og individuell opplæringsplan (IOP) i sammenheng. Det skal ikke være nødvendig. Elevens foresatte skal forstå innholdet i elevens rettighet også før IOP er utarbeidet. Vedtaket skal være så klart og tydelig at dette går frem. De foresatte skal være i stand til å ivareta elevens rettigheter både i samarbeidet omkring elevens IOP og i forbindelse med en eventuell klage. Når IOP er utarbeidet vil vedtakets klagefrist som regel være utløpt.

Alle skoler har rutiner for utarbeidelse av individuell opplæringsplan. Skolene opererer med ulike frister for når denne skal være ferdigstilt, og skolene er også noe ulike på hvor innholdsrike IOPene skal være. Loven stiller få krav til innhold i IOP ut over at denne skal være et fungerende arbeidsdokument for skolen. Den skal vise mål for opplæringa, innhold i den og hvordan opplæringa skal foregå. Fylkesmannen understreker viktigheten av at dokumentet gir tilstrekkelig informasjon om den opplæring som skal gis til at en annen person enn IOPens forfatter kan klare å sette seg inn i planen og gjennomføre undervisning i tråd med denne i forbindelse med eventuelt fravær. Det er også viktig at IOPen er konkret nok til at det er mulig å danne seg en oppfatning av hvorvidt IOPens mål er nådd når en skal evaluere gitt undervisning i en årlig rapport.

Alle skoler har rutiner for å skrive halvårsrapporter om gjennomført spesialundervisning. De fleste oppgir at de vil gå over til en praksis med årlige rapporter, i tråd med sist høsts reduksjon i lovkravet. Det varierer i hvilken grad rapportene som er fremlagt for tilsynet gjør en evaluering av tilbudet som er gitt. Dette kan ha sammenheng med vage målformuleringer i IOP, samt manglende formuleringer om innhold i vedtakene som ligger til grunn. Fylkesmannen påpeker at mangler og vagheter i tidlige dokumenter svært ofte vil føre til «følgefeil» på denne måten, og at det er en svakhet ved systemet som skal sikre retten til spesialundervisning. Det er derfor viktig at rektor bruker sakkyndig vurdering på en slik måte at innholdet som spesialundervisningen skal ha går tydelig frem av vedtaket. På den måten kan lærerne videreføre skolens prioriteringer og mål inn i IOP og evalueringer, slik at man har en klar formening om hvorvidt eleven har utbytte av gitt spesialundervisning.

3.4 Fylkesmannens konklusjon

Bodø kommune oppfyller ikke elevenes rett til lovmessige enkeltvedtak om spesialundervisning. Kommunen oppfyller plikten til å utforme IOP og årlig rapport om spesialundervisningen. De sakkyndige vurderingene tilfredsstillers lovens krav.

4. Pedagogisk-psykologisk tjeneste

4.1 Rettslige krav

Opplæringsloven § 5-6

Kvar kommune og kvar fylkeskommune skal ha ei pedagogisk-psykologisk teneste. Den pedagogiskpsykologisketenesta 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 sørge 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.

Kravet om en tjeneste innebærer krav om en viss kontinuitet i personale og organisering, jf. Ot. prp. nr. 46 (1997-1998). «Poenget med dette er blant annet å sikre habilitet, kompetanse, tilgjengelighet og oversikt over den totale opplæringsssituasjonen i kommunen (..), samt en samordnet oppfølging av den enkelte elev med særskilte behov med henblikk på å få til forsvarlig og likeverdig opplæring.» (Utdanningsdirektoratets veileder s. 54) Organiseringen av PPT må ta høyde for at sakene kan utredes innen rimelig tid. Det følger av kravet om forsvarlig system i § 13-10 andre ledd at skoleeier må sørge for en organisering av PPT som sikrer at tjenesten er i samsvar med opplæringsloven.

Et vedtak om spesialundervisning skal treffes innen rimelig tid. Det er kommunens ansvar at PPT har tilstrekkelig med kompetanse og kapasitet til å løse sine lovpålagte oppgaver innen rimelig tid. En saksbehandlingstid hos vedtaksorganet og PPT sett under ett på totalt over tre måneder vil være for lang saksbehandlingstid. (Utdanningsdirektoratets veileder s. 77)

PPT har etter loven to oppgaver. Tjenesten skal utarbeide sakkyndige vurderinger der loven krever det og tjenesten skal bistå skolene i det systemrettede arbeidet. Med systemrettet arbeid menes å bistå skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen særlig til rette for elever med særlige behov.

PPT hører inn under den alminnelige organisasjons- og instruksjonskompetansen til kommunen. PPT skal likevel ha en faglig selvstendig stilling. Det betyr at kommunen ikke

kan instruere PPT om innholdet eller konklusjonene i de sakkyndige vurderingene. Kommunen kan heller ikke sette grenser for hvilke sider av opplæringen den sakkyndige vurderingen kan si noe om. Kommunen må derfor vurdere om tjenestens organisering kan være til hinder for tjenestens faglige uavhengighet.

4.2 Fylkesmannens undersøkelser

Fylkesmannen har intervjuet PP-rådgivere ved 11 skoler og rektorer ved ni skoler. Vi har også intervjuet undervisningssjefen og fagleder for PPT. Vurderinger og konklusjoner baserer seg på disse intervjuene, samt kommunale styringsdokumenter.

PPT i Bodø kommune er en desentralisert nettverksbasert tjeneste. PP-rådgiverne er ansatt ute på skolene, hvor de er underlagt rektor som personalleder. PPT har en fagleder som er ansatt som rådgiver i kommunaldirektørens stab. Han har ansvaret for kvaliteten i PP-tjenestens arbeid. Han styrer PP-tjenestens felles møtepunkter og godkjenner sakkyndige vurderinger, men har ikke myndighet til å styre PP-rådgiverne.

Undersøkelsene har avdekket at PPT ikke har en felles stillingsinstruks. Det finnes heller ingen tilfredsstillende rutine for samarbeidet mellom rektorene og PPT. Det er relativt stor variasjon i hvordan PPT blir brukt på ulike skoler. Det er få av PP-rådgiverne som driver med systemrettet arbeid i særlig grad.

4.3 Fylkesmannens vurderinger

Opplæringsloven sier ingenting spesifikt om hvordan PPT skal organiseres. Dette er opp til hver enkelt kommune. Loven inneholder likevel en del vurderinger som kommunen må gjøre og som må ligge til grunn for valg av organisering for at denne skal være i tråd med loven.

Én tjeneste

For det første skal PPT fremstå som én tjeneste. Det har sammenheng med at tjenesten skal sikres habilitet, kompetanse, tilgjengelighet og oversikt over den totale opplærings situasjonen i kommunen. PPT i Bodø kommune har desentralisert plassering, men månedlige møtepunkter og nettverk som også møtes månedlig. Tjenesten har en fagleder som disponerer de felles møtepunktene og som står ansvarlig for at de sakkyndige vurderingene holder mål ved å signere disse. Fagleder deltar ikke i nettverksmøter. Han opererer som samtalepartner for rådgiverne og er ifølge rådgiverne lett å få tak i og lett å få hjelp fra. Alle som hører til PPT kjenner til tjenestens organisering og kan redegjøre for hva som er felles for tjenesten.

På direkte spørsmål om hvorvidt Bodø kommune har én PPT eller flere oppgir likevel ingen å være en del av én PP-tjeneste. Da PP-tjenesten ble omorganisert som en desentralisert PP-tjeneste i 2007, ble mange av de tidligere spesialpedagogiske rådgiverne konvertert til PP-rådgivere ved skolene. Antall PP-rådgivere steg i denne prosessen, og arbeidet med å redusere ventetiden ble prioritert. PPT har i dag ingen ansatte. PP-rådgiverne har ikke en felles stillingsinstruks. De har ikke en felles form for opplæring av nytilsatte eller rutiner for hvordan en ny PP-rådgiver skal gjøres kjent med innholdet i sin stilling. De har til dels ulike tilnærminger til arbeidet, og er bevisste på at PPT ett sted ikke opererer likt med PPT på en annen skole. PP-rådgiverne påpeker det at alle har hver sin leder gjør at tjenesten vanskelig kan styres under ett. Fagleder for PPT har ingen myndighet til å disponere over PP-rådgiverne, da de er ansatte på hver sin skole og underlagt hver sin leder.

På flere områder fremkommer det at rektorene har ulik tilnærming til styring av PPT. Det at rektor er PP-rådgiverens personalleder betyr noe på en skole og noe helt annet på en annen skole. Noen PP-rådgivere oppgir at rektor ikke legger seg borti bruk av arbeidstid, deltakelse på kurs, avspasering eller annet såfremt PP-rådgiveren får gjort jobben sin. Andre oppgir at rektor i større grad styrer bruk av arbeidstid og tilstedeværelse og til en viss grad også styrer PP-rådgiverens prioriteringer. Også rektorene oppgir å ha noe ulik tilnærming til styringen av PPT.

Det er viktig å poengtere at rektor har rett til å styre de forholdene som her er nevnt så lenge organiseringen av PPT er slik at rektor er PP-rådgiverens arbeidsgiver. Dette sår i utgangspunktet ikke tvil omkring PPTs uavhengighet, såfremt det ikke utøves et indirekte press på PP-rådgivers faglige skjønn. Slik ulikhet kan dog være med på å skape frustrasjon og usikkerhet i et kollegium som i teorien skal være en og samme tjeneste. Den fragmenterte ledelsen er det største hinderet for å se på tjenesten som en helhetlig tjeneste for kommunens innbyggere. Fylkesmannens vurdering er at en organisering hvor hver rektor utøver administrativ ledelse for «sin» PP-rådgiver er ikke i tråd med kravet til én tjeneste.

Det finnes innenfor Bodø kommune flere ulike måter å tilnærme seg PPTs rolle i skolens arbeid med enkeltelever før tilmelding har skjedd. Noen PP-rådgivere deltar i stor grad i dette arbeidet, mens andre avventer sin deltakelse til etter at tilmelding har skjedd. Det er opp til den enkelte rektor hvordan man disponerer sin PP-rådgiver. Her er det et poeng at flere rektorer mistet sin rådgivende spesialpedagog i omorganiseringen i 2007, og at PP-rådgiver noen steder går i delt stilling mellom PP-rådgiver og rådgivende spesialpedagog. Noen PP-rådgivere har derfor oppgaver som typisk ligger til en rådgivende spesialpedagog.

PP-rådgiverne later til å være uenige om hvorvidt det er adgang til å delta i arbeid med enkeltelever i forkant av tilmelding. Både kommunens nåværende og den reviderte rutinehåndboken fastsetter at PPT kan brukes før tilmelding etter samtykke fra foresatte, men denne ser ikke ut til å være implementert i organisasjonen. Dagens uenighet ser ut til å være en kilde til frustrasjon, som skaper noe uro i organisasjonen. Vi viser til det vi har sagt i punkt 3.2 om hver enkelts rolleforståelse. Opplæringsloven sier ikke noe eksplisitt om hvorvidt PPT har lov til å delta i arbeid med enkeltelever i forkant av tilmelding. Det loven sier noe om er hvem som har ansvaret for hvilke oppgaver. Skolen skal kartlegge eleven, vurdere om eleven har behov for spesialundervisning samt prøve ut ulike tiltak innenfor ordinær opplæring. PPT skal utrede og lage en tilrådning. Dette ser ut til å ligge til grunn for kommunens felles rutine, men denne er i varierende grad implementert. Per i dag er ulikheten i PP-rådgivernes arbeidsutførelse og til dels ulikheten i arbeidsoppdrag med på å styrke inntrykket av at PPT ikke fremstår som en helhetlig tjeneste. Fylkesmannen minner videre om at elevens foresatte skal samtykke i tilmelding til PPT, og det er blant annet fordi de har rett til å avgjøre om PPT skal få all den informasjonen om eleven som et utredningsarbeid krever. Kommunens rutinehåndbok krever også samtykke ved innkobling av PPT i forkant av tilmelding. Det er problematisk hvis samtykket til tilmelding er en pro forma øvelse på et tidspunkt hvor sakkyndighetsarbeidet allerede har startet.

Et annet område for PPT som disponeres ulikt mellom skolene er rommet for å arbeide systemrettet. Opplæringsloven krever at PPT skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Det fremgår av kommunens reviderte retningslinjer at PPT

skal bidra med systemrettet arbeid. PPT ved fagleder og PP-rådgivere bekrefter at tjenesten har kompetanse til å drive systemrettet arbeid, og mange uttrykker også et ønske om å arbeide mer systemrettet. Flere gir uttrykk for at større mulighet til å drive systemrettet arbeid vil kunne fjerne noe av behovet for spesialundervisning. Det er likevel store forskjeller i hver enkelt PP-rådgivers oppdrag på sin skole. Noen steder kan PP-rådgiver selv ta initiativ til systemrettet arbeid, mens andre steder er det signalisert at rådgiveren skal bruke sin tid på andre oppgaver. En utfordring kan være PP-rådgivers nærhet til skolens personale. Flere PP-rådgivere påpekte utfordringen i å sette et «utenfra-blikk» på nære kollegers arbeid og gi råd om endring. Dette kan oppleves som krevende for noen, mens andre ikke opplever nærheten til personalet som et problem. Det foreligger ikke felles rutiner for hvorvidt eller hvordan systemrettet arbeid skal foregå. Det foreligger ingen rutine for hvordan man skal håndtere en rollekonflikt, som innenfor en organisering som denne forholdsvis lett kan oppstå. Det finnes heller ikke en felles forståelse for hva systemrettet arbeid er.

Fylkesmannen kjenner til at kommunens innsatsteam til dels kan sies å jobbe systemrettet inn mot skolene. Intervjuer viser at det ikke er noe samvirke mellom PPT og innsatsteamet. Innsatsteamet er ikke en del av PPT og derfor ikke gjenstand for dette tilsynet.

Faglig uavhengig tjeneste

PP-rådgivernes nærhet til skolene gir fordeler når det gjelder kjennskap til rammefaktorer som personell og organisering samt utfordringer i elevgrupper. Flere PP-rådgivere opplever nærheten til elevene som positiv og som en forutsetning for kvalitet i arbeidet. Flere trekker frem hensynet til effektiv saksbehandling og kortere saksbehandlingstid. Et kvalifisert flertall av PP-rådgiverne oppgir at de fritt får utøve sin gjerning som PP-rådgiver, uten at rektor prøver å påvirke faglige konklusjoner.

Samtlige PP-rådgivere og samtlige rektorer oppgir imidlertid at nærheten mellom PP-rådgiver og rektor gjør at reell uavhengighet for PPT er avhengig av personkjemi. Begge to må være bevisst sin rolle. Særlig rektor må være bevisst på at han/hun ikke skal instruere PPT i konklusjoner eller legge føringer for hva som er gangbare tilrådinger på sin skole. Her er den manglende felles stillingsinstruksen en sentral faktor.

Nærheten til skolen kan også oppleves utfordrende i tilfeller der PP-rådgiverens arbeid innebærer noe som kan tolkes som kritikk av nære kolleger eller ledelse. Dette er en utfordring for PP-tjenestens uavhengighet, som må søkes løst på systemnivå. Kommunen har ikke et system for å fange opp slike utfordringer. Intervjuene tyder på at det er opp til hvert enkelt nettverk hvordan man skal løse problemer med for stor nærhet til egen skole/eget personale.

Fylkesmannen kjenner til at PP-rådgivere har opplevd krevende situasjoner hvor samarbeidet med rektor ikke har vært tilfredsstillende. Vi kjenner også til at PP-rådgivers følelse at det ligger føringer for hva som er gangbare observasjoner og konklusjoner har gjort det krevende å levere sakkyndig vurdering i enkeltsaker. Fylkesmannen har ikke mange nok sikre observasjoner av uheldig innflytelse/uheldige konsekvenser av at rektor har arbeidsgiveransvaret for PP-rådgiveren til å slå fast at Bodø kommune ikke har en uavhengig PP-tjeneste. Systemet som skal sikre dette er imidlertid sårbart. Dette punktet behandles videre i punkt 6.3.

Bruk av kompetanse og ressurser

Desentralisert organisering har sine klare begrensninger med hensyn til kompetanseflyt i PPT. PPTs fagleder har ikke myndighet til å styre hvilken PP-rådgiver som skal være saksbehandler i en bestemt sak. Det at ingen i realiteten sørger for at spesifikk problematikk hos en elev blir møtt av en PP-rådgiver som har kompetanse som passer til problematikken er en rettssikkerhetsutfordring for elevene. Tanken bak organiseringen er at nettverkene skal være selvforsynt med kompetanse. I noen nettverk fungerer dette godt. I andre nettverk er ikke handlingsrommet for fri flyt av tjenester mellom skolene like stort. Det er opp til rektorene i hvilken grad en skal tillate at «sin» PP-rådgiver prioriterer arbeid med andre skolers elever. Fagleder oppgir at PPT har god kompetanse totalt sett, og at tjenesten ikke er underbemannet. Fylkesmannen kan ikke se at dette per i dag kommer elevene til gode på en fullgod måte.

Desentraliseringen av PPT har hatt en tydelig gevinst hva angår saksbehandlingstid. Det bekreftes i alle intervjuer at saksbehandlingstiden har blitt kortere etter at PP-rådgiverne ble plassert på skolene. Det er likevel en utfordring at ingen vet hvor lang saksbehandlingstid PPT har. Vi får anslag fra fagleder for PPT, rektorer og PP-rådgivere, men ingen sitter med informasjon om tilstanden for hele tjenesten. Noen få anslag er opp til et år, mens andre ligger ned i tre måneder. Flertallet ligger trolig noe i overkant av tre måneder. Fylkesmannen har ikke grunnlag for å si at saksbehandlingstiden generelt er uforsvarlig lang. Det er viktig at kommunen skaffer seg en oversikt over tilstanden her, slik at nødvendige grep kan gjøres dersom kapasiteten ikke er god nok.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Bodø kommune sørger for å lage sakkyndig vurdering der loven krever det.

Bodø kommune har ikke én PP- tjeneste, men flere. Det er nærliggende å betrakte PPT som inndelt i enheter, med hver sin leder.

Bodø kommune har i all hovedsak en faglig uavhengig PP-tjeneste.

5. 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.

5.1 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 og barnehagemyndighet 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 kommunens administrasjon og underliggende virksomheter (skoler, barnehager, 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 og spesialpedagogisk hjelp 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, barnehagen, på helsestasjonen og andre steder.
- 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.

5.2 Fylkesmannens undersøkelser

Fylkesmannens undersøkelser består av dokumentgransking og intervjuer. Vi har gransket kommunens delegeringsreglement. Det foreligger en kommunal rutinehåndbok for tilpasset opplæring og spesialundervisning med tilhørende malverk. Det foreligger også en revidert utgave av rutinehåndboken og tilhørende malverk. Denne er lagt frem for kommunestyret høsten 2013, og er per i dag ikke implementert i kommunen. Mange av skolene som er gjenstand for tilsyn har sine egne rutiner nedfelt, i tråd med de eksisterende kommunale rutinene. Skolene opererer med årshjul for de ulike aktivitetene knyttet til spesialundervisningen. Fristene er ikke like overalt. Bruken av malverket varierer også noe mellom skolene.

Rutinene mangler noen spesifikke punkter, herunder rutine for gjentatt tilmelding til PPT og rutine for å dokumentere hvorvidt spesialundervisning er gjennomført etter foreliggende IOP. Kommunen har ikke et system for å kartlegge saksbehandlingstiden hos PPT eller sette inn tiltak der denne ikke er tilfredsstillende.

Fylkesmannen finner videre at manglende rutine for samarbeid mellom rektorene og PPT, kombinert med en manglende stillingsinstruks for PPT, utgjør en mangel i kommunens forsvarlige system.

5.3 Fylkesmannens vurderinger

Et flertall av de involverte skolene mangler en rutine for gjentatt tilmelding til PPT. Det gjelder både ansvaret for å avgjøre når gjentatt tilmelding skal skje og hvem som skal sørge for at det blir gjort. Intervjuene viser at det ikke er sikker rutine for at rektor tar dette ansvaret. Det skal ikke være PP-rådgivers oppgave å vurdere når sakkyndig vurdering må oppdateres. Elevsakene viser også at det ikke er sikker rutine for at elever får en ny sakkyndig vurdering ved overgang til ungdomstrinnet. Det er rektors ansvar at et vedtak om spesialundervisning er forsvarlig utredet. Fylkesmannen har sett flere eksempler på at vedtak er truffet på bakgrunn av en sakkyndig vurdering som er for gammel eller for øvrig utdatert. Det er ikke anledning til å ha en statisk regel om at en sakkyndig vurdering har varighet på tre år, uten å supplere dette med en vurdering av hvorvidt den sakkyndige vurderingen holder mål når vedtak skal utformes.

Kommunen har gjort grep for å skaffe oversikt over dokumentens alder i saker om spesialundervisning gjennom at hver rektor skal utarbeide et regneark som viser dato på alle gjeldene dokumenter. Det innebærer at tilgjengelig informasjon vil foreligge fra og med 2014. Kommunen må innarbeide en rutine for å sikre at informasjonen blir brukt og kommer elevens rettssikkerhet til gode.

Ingen skoler har oppgitt å ha en rutine for å dokumentere at opplæring er gitt. Opplæringsloven inneholder ingen spesifikk plikt til å føre logg over gitt undervisning, men det er likevel nødvendig å holde en oversikt over hvorvidt spesialundervisningen blir gjennomført i praksis. Dette er en del av et forsvarlig system for å sikre at retten til spesialundervisning blir oppfylt. Den som skal skrive den årlige rapporten om spesialundervisningen må ha et forhold til hvorvidt undervisningen er gjennomført etter foreliggende IOP. Den årlige rapporten om spesialundervisningen skal danne en del av beslutningsgrunnlaget for et eventuelt vedtak om fortsatt spesialundervisning.

Alle intervjuede rektorer og PP-rådgivere oppgir at PPTs uavhengighet beror på samarbeid og kjemi mellom rektor og PP-rådgiver. Mange oppgir også at samarbeidet på deres skole fungerer fint for begge parter, men at de kjenner til andre som ikke får samarbeidet til å fungere like godt. Fylkesmannen har, som tidligere nevnt, ikke funnet mange nok eksempler på uheldig innflytelse/påvirkning på PP-rådgiver fra rektors side til at vi kan konkludere med at PPT ikke er uavhengig, på generelt grunnlag. Det foreligger ikke noen skriftlig rutine for samarbeidet mellom rektor og PP-rådgiver. Det er derfor opp til de enkelte å utforme den krevende samarbeidsformen som det er lagt opp til gjennom at rektor har et administrativt arbeidsgiveransvar for PP-rådgiver, men samtidig skal avstå fra å gi faglige føringer for sakkyndighetsarbeidet. Dette fremstår som et sårbart system, som ikke er i tråd med forsvarlighetskravet. Kommunen gjør ingen jevnlike vurderinger av hvorvidt dette samarbeidet har utviklet seg på riktig måte, og er derfor ikke i stand til å avdekke eventuelle brudd på loven.

Kommunen har ikke et system for enhetlig ledelse av PPT. Kommunen innhenter ikke informasjon om kompetanseflyt, saksbehandlingstid eller andre forhold av betydning for om PPTs tjenester er i henhold til lovkravene. Kommunen gjør ikke jevnlike eller systematiske vurderinger av hvorvidt organiseringen sikrer oppfyllelse av lovkravene til PPT. Kommunens nye system for kvalitetsvurdering av skolene i Bodø kommune omtaler ikke PP-tjenesten.

Observasjoner gjort i tilsynet tyder på at PPTs nettverk er for små og bare til dels fungerer etter hensikten. Det finnes ikke rutiner for hvordan fravær og vakanser skal håndteres, ut over at det sies at nettverkene i utgangspunktet skal løse slike utfordringer selv. Kun langtidsfravær som er varslet på forhånd kan dekkes opp gjennom at tjenesten blir tilført ressurser fra grunnskolekontoret. Nettverkene fremstår som for små og sårbare til at så mye resultatansvar kan ligge her. Men vi kjenner til at kommunen jobber med en ny organisering av nettverkene som kan bøte på dette ved å redusere antall nettverk og gjøre hvert av dem større. Vi kan ikke i delegeringsreglementet finne delegering videre fra undervisningssjef til rektor for å treffe enkeltvedtak om spesialundervisning. Alle intervjuede rektorer samt undervisningssjef er tydelige på at vedtakskompetansen ligger hos rektor. Dette fremgår også av rektors rollebeskrivelse i kommunens rutinehåndbok. Det fremstår dermed ikke som tvilsomt hvor denne myndigheten ligger. Kommunen må likevel sørge for at det går tydelig frem av

delegeringsreglementet at det er rektor som har myndighet til å treffe vedtak om spesialundervisning.

5.4 Fylkesmannens konklusjon

Bodø kommune har ikke et forsvarlig system for å sikre at lovkravene til spesialundervisning og PPT blir oppfylt.

Hoveddel II

6. Spesialpedagogisk hjelp

6.1 Rettslige krav

Opplæringsloven § 5-7 første ledd

Barn under opplæringspliktig alder som har særlege behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Hjelpa skal omfatte tilbod om foreldrerådgiving. Hjelpa kan knytast til barnehagar, skolar, sosiale og medisinske institusjonar og liknande, eller organiserast som eige tiltak. Hjelpa kan også givast av den pedagogisk-psykologiske tenesta eller av ein annan sakkunnig instans.

Førskolebarn har krav på spesialpedagogisk hjelp uavhengig om barnet går i barnehage eller ikke. Vilkåret er at barnet har et «særlig behov» for spesialpedagogisk hjelp. Hjelpen skal omfatte foreldrerådgivning, og den skal være gratis. Det er barnets konkrete behov som avgjør om barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp etter loven. Dersom barnet har slik rett, kan ikke en kommune komme utenom fritak for foreldrebetaling ved å kalle tiltaket noe annet.

Vedtaket om spesialpedagogisk hjelp er enkeltvedtak og følger reglene i forvaltningsloven kapittel IV – VI, samt de særskilte saksbehandlingsreglene i opplæringsloven kapittel 5. Retten til individuell opplæringsplan (IOP) etter § 5-5 første ledd gjelder ikke for førskolebarn. Dermed er kravene til utforming av enkeltvedtaket viktig. Det følger av forarbeidene til opplæringsloven Ot.prp. nr. 46 1997-98 s. 169 i merknad til § 5-3 at enkeltvedtaket skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hvilket tilbud barnet skal få. Rettigheter og plikter er knyttet til enkeltvedtaket, og det er enkeltvedtaket som setter rammen for hva slags spesialpedagogisk hjelp barnet har krav på. Dersom kommunen mener at det er nødvendig med en viss innsats fra en assistent i tillegg til pedagogressursen for at barnet skal få sin rett etter opplæringslova oppfylt, må også dette klargjøres i vedtaket. Den sakkyndige vurderingen er en del av utredningen av saken som ligger til grunn for enkeltvedtaket.

De rettslige krav som gjelder den sakkyndige vurderingen (§ 5-3) er redegjort for i punkt 3.1.

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.

Det er ikke krav om at barnehager skal lage individuell opplæringsplan.

Fra 1. august 2013 falt kravet om to halvårsrapporter bort, og ble erstattet med krav til én årlig rapport om den spesialpedagogiske hjelpen. Etter opplæringsloven § 5-5 andre ledd har barn som mottar spesialpedagogisk hjelp rett til å få en skriftlig oversikt over hjelpen hun/han har fått, og en vurdering av sin egen utvikling. Denne oversikten og vurderingen skal altså nå utarbeides én gang i året. Barnehagen skal sende rapporten til foresatte og kommunen. Vurderingen av tiltakene og barnets utvikling må holdes opp mot den sakkyndige vurderingen.

6.2 Fylkesmannens undersøkelser

Sakkyndig vurdering

Et utvalg av mapper for barn med spesialpedagogisk hjelp viser at alle barn som er tilmeldt PPT har fått en sakkyndig vurdering. Kommunen har en mal for sakkyndig vurdering, og faglig leder godkjenner vurderingen før den ferdigstilles. I følge malen skal sakkyndig vurdering inneholde en vurdering av retten til spesialpedagogisk hjelp, og fastsette realistiske mål for barnets utvikling og læring. Dersom PPT vurderer at barnet har rett til spesialpedagogisk hjelp kommer de med tilråding om hvilken hjelp som vil gi barnet en forsvarlig utvikling. Tilrådingen beskriver den spesialpedagogiske hjelpens innhold, omfang og organisering. For flere barn med særlig behov for spesialpedagogisk hjelp på grunn av sosiale ferdigheter eller sosial kompetanse, er tilråding om innholdet og organisering ganske lik.

Noen tester har begrenset varighet til ett år, og sakkyndig vurdering oppgir her at det bør utføres nye tester (eks. Baileys). PPT oppgir at sakkyndig vurdering skal evalueres eller gjøres på nytt før det er gått tre år. En barnehage har skriftlig rutine som sier at en sakkyndig vurdering ikke har lengre varighet enn 2 år, men dette følges ikke opp i praksis. Kommunens praksis viser imidlertid at de fleste barna får én sakkyndig vurdering i førskoletiden. Det betyr at for mange barn blir samme sakkyndig vurdering gjeldende rundt fem år.

Vedtaksorganet, PPT og fagteamet får kopi av halvårsrapporterter og individuell plan (ILP/IOP) som leder for fagteamet leser. Ofte viser disse dokumentene at sakkyndige vurderingers mål og tiltak er utdatert på grunn av barnets utvikling. Dokumentasjonen viser at én barnehage tilmelder barna til PPT når mål og behov for barnet endrer seg. Det store flertallet har imidlertid samme sakkyndig vurdering hele førskoletiden.

Fra tilmelding til sakkyndig vurdering er ferdig går det i gjennomsnitt åtte måneder. For mange barn gikk det cirka ett år fra tilmelding til sakkyndig vurdering var ferdig. Mange barnehager setter inn tiltak før sakkyndig vurdering er laget, og fagteamet bidrar med rådgivning i denne prosessen. Kommunen omtaler dette som en del av kommunens lavterskeltilbud.

Vedtaket

Styrer i kommunal barnehage fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp for barn i barnehagen. For barn i private barnehager og de som ikke benytter barnehage, har vedtak blitt fattet av barnehagesjefen. Leder for fagteamet fikk nylig overført ansvaret for å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp fra barnehagesjefen. Verken styrer, barnehagesjef eller leder for fagteam har myndighet til å fatte vedtak om spesialpedagogisk hjelp i henhold til kommunens delegeringsreglement. Formelt sett er det rådmannen som har denne myndigheten. Kommunen er kjent med dette, og det er

satt i gang en prosess for å gi vedtaksorganene formell vedtaksmyndighet i delegeringsreglement.

Alle barn med sakkyndig vurdering har fått vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Vedtakene for førskolebarn er standardiserte ved bruk av mal. Kommunens mal har tabell hvor det skal fylles inn hvilken spesialpedagogisk hjelp som skal gis. Tabellen er delt opp i omfang, organisering og innhold. Malen inneholder ikke vurdering av realistisk målsetting for barnet med hjelpen som tilbys. Vedtakene forholder seg som regel til det som er tilrådet i sakkyndig vurdering når det gjelder omfang og innhold. Organisering av spesialpedagogisk hjelp er ofte lite konkret, og avviker til tider fra sakkyndig vurdering. Ved avvik skal det gjøres en forsvarlighetsvurdering knyttet til avviket. Denne vurderingen er ikke med i den malen som per i dag er i bruk. Den kompetanse som er nødvendig for å gi spesialpedagogisk hjelp er angitt generelt ved at alle vedtak sier at hjelpen kan gis av spesialpedagog, assistent eller førskolelærer med veiledning fra spesialpedagog.

Foreldrene skal samtykke til at barnet tilmeldes PPT, og dette bekrefter kommunen, barnehager og PPT at de har rutine for å påse. De aller fleste er tydelige på at enhver bekymring rundt barnet blir tatt opp med heimen på et tidlig tidspunkt, og at dialogen med heimen er tett gjennom hele saksbehandlingen.

De eldste vedtakene viser til sakkyndig vurdering slik at denne ble en del av vedtaket. Det skjer ikke i kommunens nye mal. Med dagens mal er det ikke angitt i hvilken grad sakkyndig vurdering følges for gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp.

Foreldrene får informasjon om at de kan få rådgivning ved behov. Vedtaket sier også at hjelpen skal være gratis, og er klar på hvor mye fradrag i foreldrebetalingen den enkelte har krav på. Det går ikke klart frem av alle vedtak om fradrag i foreldrebetaling gis fra hjelpen faktisk startet eller fra tidspunktet da vedtak ble fattet.

Total saksbehandlingstid fra tilmelding til PPT frem til vedtak om spesialpedagogisk hjelp fattes er i gjennomsnitt ett år. Det er ikke rutine for å gi foresatte foreløpig svar som sier noe om hva estimert saksbehandlingstid er, og hva som er grunnen til lang saksbehandlingstid.

Intervju og dokumentasjon viser at flere barn ikke får spesialpedagogisk hjelp eller at barnehagen ikke får rådgivning fra spesialpedagog når det er sykefravær i PPT, fagteam eller barnehagen.

Kommunen fatter vedtak om styrking av grunnbemanningen med assistent og spesialpedagogisk hjelp til førskolebarn. Styrking av grunnbemanning til assistent gis etter barnehageloven § 13 og sistnevnte hjemles i opplæringslova § 5-7 og gis til enkeltbarn. Det er ingen skriftlige rutiner eller felles forståelse for hvilke behov et barn skal ha for å ha rett til hjelp etter barnehageloven § 13 og opplæringslova § 5-7. En forskjell er at hjelpen som gis i det vedtaket hvor kommunen kombinerer midler som nevnt over, ikke gir rett til fradrag i foreldrebetaling. I noen vedtak hvor barnehagen gis midler etter § 13 og § 5-7, gis spesialpedagogisk hjelp til barn som ikke har fått dette i eget vedtak tidligere, og som heller ikke har sakkyndig vurdering før vedtak fattes. Vedtakene rettes til barnehagen. Barnets foresatte er ikke part i saken og har dermed ikke klagerett eller innsynsrett i dokumentene.

For barn som kan ha behov for logopedhjelp søker barnehagen kommunen om dette. På helsestasjonen kartlegger helsesøster ved rutinekontrollene om barn kan ha behov for logopedhjelp, og søker eventuelt om dette. Praksis er at barnet får logopedhjelp som lavterskeltilbud. Søknaden besvares ikke skriftlig eller ved vedtak. Videre er vi kjent med at det ikke er rutine for å sette inn vikar dersom logopeden har fravær i korte eller lengre perioder.

IOP/ILP, halvårsrapport

Barnehagene utarbeider individuell læreplan (også kalt IOP/ILP) etter at enkeltvedtak er fattet. På grunn av lang saksbehandlingstid fra tilmelding til vedtak fattes, lages det IOP/ILP for noen barn før vedtak er fattet. Dokumentene fremstår som fungerende arbeidsdokumenter for barnehagene.

Kommunen har ikke skriftlig rutine for når og hvordan barnehagene skal skrive rapport om læringen og utviklingen til barnet. Praksis har imidlertid vært at barnehagene utarbeidet to halvårsrapporter i året, som sier noe om hvordan den spesialpedagogiske hjelpen har vært drevet siste halvår. Noen barnehager har interne rutiner og maler for dette arbeidet. For noen barn har barnehagen vurdert at sakkyndig vurdering burde oppdateres på grunn av barnets endrede behov. Vi kan ikke se at det har skjedd ny tilmelding til PPT eller endring av vedtaket når halvårsrapporter har vist betydelig utvikling av barnets særlige behov, med unntak av hos én barnehage.

Det fremgår av noen halvårsrapporter at enkeltbarn ikke får vedtaksfestet hjelp på grunn av sykefravær enten i fagteam eller PPT, og at det ikke er satt inn vikar.

Kopi av halvårsrapporter sendes til barnets foresatte, leder for fagteam og PPT 0-6 år.

6.3 Fylkesmannens vurderinger

Sakkyndig vurdering

Dokumentasjonen viser at tilrådingen fra PPT varierer på hvor konkret den er. Stort sett er vurderingen utfyllende, og tilrådingen viser innhold, omfang og organisering av hjelpen som anbefales. Det er imidlertid eksempel på at omfang ikke er tilrådet, og vi ser en tendens til at det settes for generelle mål for barnet. Dette medfører at barnehagene og spesialpedagog i fagteamet får stort spillerom når de planlegger og gjennomfører spesialpedagogisk hjelp. Videre kan det føre til at foresatte og kommunen vanskelig kan vurdere i hvilken grad barnets målsettinger oppnås.

Når det gjelder tilråding for barn med behov for spesialpedagogisk hjelp på grunn av sosiale ferdigheter eller sosial kompetanse, stiller vi spørsmål ved tiltakene som er listet opp i sakkyndige vurderinger. Grunnen er at dokumentasjonen viser at det skjer gjenbruk av tilråding for enkeltbarn gjennom at flere tiltak er tilnærmet like. Dette skjer selv om barnas behov er vurdert som noe ulike, og selv om barna går i forskjellige barnehager. Fylkesmannen presiserer at vi ikke vurderer kvaliteten på det spesialpedagogiske arbeidet, men vi stiller likevel spørsmål ved om standardiserte tilråding for ulike barn er forsvarlig.

Vedtaket

Bodø kommunes vedtak om spesialpedagogisk hjelp inneholder saksbehandlingsfeil ved at barnehagesjef, leder for fagteam og styrer i kommunal barnehage ikke er delegert myndighet til å fatte vedtak etter opplæringslova i delegeringsreglementet.

Vedtakene til kommunen er lite konkret i beskrivelsen av hjelpens innhold, organisering og nødvendig kompetanse hos den som skal gi hjelpen. Realistiske mål for barnet nevnes ikke. Begrunnelsen gis i stikkordsform som eksempelvis «Tegn til tale», «motorisk trening», «språkgruppe» og kompetansen som er påkrevd for å gi spesialpedagogisk hjelp er standardisert i vedtakene. Selv om sakkyndig vurdering ikke har sagt at hjelpen kan gis av assistent i barnehagen, sier kommunens vedtak at assistent kan gi hjelp ved veiledning av spesialpedagog. Vedtakene kan således avvike fra sakkyndig vurdering uten at det begrunnes særskilt.

Vi finner ingen skriftlig rutine på at kommunen eller barnehagen innhenter samtykke før tilmelding, men de intervjuede mener at en fast praksis i kommunen sørger for at alle kjenner til at samtykke alltid skal foreligge før tilmelding.

Ettersom vedtaket ikke angir at sakkyndig vurdering skal følges har ikke sakkyndig vurdering noen juridisk vekt, og kan ikke brukes til å tolke hvilken spesialpedagogisk hjelp barnet skal få. Med en slik praksis er det desto viktigere at vedtakene er konkrete og klare på hva som er realistiske mål for barnet, og hvilket innhold, omfang og organisering den spesialpedagogisk hjelpen innebærer. I Bodø kommune er vedtakenes begrunnelse kort og lite konkret på hvilken hjelp som skal gis, og uten sakkyndig vurdering som bakgrunnsdokument er det vanskelig å lese ut fra vedtaket hvilken hjelp barnet skal få.

Ett års saksbehandlingstid fra tilmelding til PPT til vedtak blir fattet, er betydelig lengre enn det som er tillatt etter regelverket. Selv om det igangsettes tiltak i barnehagen tidlig, blir rettssikkerheten for barna og de foresatte svekket, ved at de ikke får et vedtak som er så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hvilket tilbud barnet får. Når kommunen igangsetter spesialpedagogisk hjelp før vedtak er fattet sikres heller ikke foresatte tilstrekkelig begrunnelse for hjelpen som gis eller klagerett etter forvaltningsloven.

Kommunens mal sikrer at foreldre får fradrag for foreldrebetaling for oppholdstid i barnehage som går til spesialpedagogisk hjelp. Mange vedtak fattes imidlertid lenge etter at spesialpedagogisk hjelp er satt i gang, og det er ikke sannsynliggjort at denne hjelpen er gratis. I flere tilfeller er det over ett år ventetid, og vi vurderer at retten til at spesialpedagogisk hjelp skal være gratis ikke er sikret i slike tilfeller.

Lovverket presiserer at kommunen ikke kan omgå gratisprinsippet ved å kalle tiltaket for noe annet enn spesialpedagogisk hjelp. Så lenge barnet har «særlig behov» etter loven skal hjelpen som gis i barnehage komme til fradrag i foreldrebetalingen. Når Bodø kommune ikke har en skriftlig rutine eller felles forståelse for hva «særlige behov» etter § 5-7 er, og heller ikke definerer hva kommunen tildeler midler til i kombinasjonsvedtaket om styrking av grunnbemanning og spesialpedagogisk hjelp, sikrer ikke kommunen at alle barn som har rett på spesialpedagogisk hjelp får dette. Videre er ikke foreldrene sikret at den spesialpedagogiske hjelpen som gis i barnehage kommer til fradrag i foreldrebetalingen med dagens ordning.

Kommunen har ikke tilfredsstillende vikarordning ved fravær for å sikre førskolebarn den spesialpedagogiske hjelpen de har krav på.

Fylkesmannen finner at det ikke er i tråd med forvaltningsloven at søknader om logopedhjelp ikke er skriftlige eller begrunnet jf. fvl. §§ 2b og 23. Dette svekker rettssikkerheten for barnet som skal få logopedhjelp, fordi barnehage og hjem ikke får god nok informasjon om omfanget og innholdet i den hjelpen kommunen har innvilget. Videre er det ikke i tråd med oppl. § 5-7 jf. § 5-3 at logoped som hovedregel gis som lavterskeltilbud. Logopedhjelp kan være spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven. Det skal PPT vurdere i sakkyndighetsarbeidet, og kommunen skal fatte vedtak om retten til spesialpedagogisk hjelp for barnet det gjelder.

Vedtak om generell styrking av barnehage

Fylkesmannen er ikke tilsynsmyndighet for midler som gis barnehager til generell styrking for barn med nedsatt funksjonsevne. Vi kan derfor ikke gi pålegg om retting dersom vi avdekker lovbrudd. I tilsynet med spesialpedagogisk hjelp har vi imidlertid gjort noen observasjoner av Bodø kommunes praksis for tildeling av slike midler, som vi deler i denne rapporten med formål om å bidra til at kommunen får myndighetsutøvelse i tråd med lovverket.

Tidligere var det et tilskudd som var øremerket til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage. Dette er nå i rammene til kommunen. Kommunen er forpliktet til å sørge for at barnehager er tilrettelagt for barn med nedsatt funksjonsevne, slik at disse barna får et forsvarlig barnehagetilbud. Bhl. § 13 regulerer prioritet ved opptak til barnehage, men er ikke en hjemmel for midler til å tilrettelegge for barn med særlige behov. Forpliktelsen springer ut av retten alle barn i barnehage har til et forsvarlig barnehagetilbud. Derfor blir det feil at Bodø kommune bruker § 13 som en hjemmel for å styrke barnehager med ekstra midler. Det er barnehagesjefen som fatter vedtakene. I kommunens delegeringsreglement er ikke barnehagesjefen gitt myndighet til å fatte vedtak etter bhl. § 13 eller oppl. § 5-7.

I kommunens vedtak er det barnehagen som er part i saken og gis klagerett, og det er i tråd med loven. Formålet med ordningen der barnehagene søker midler for enkeltbarn til forskjell fra en gruppe eller barnehagen som helhet, er at kommunen får kontroll med hva midlene brukes til. I Bodø kommune gis midler til navngitte enkeltbarn, og ikke som generell styrking av barnehagen som deretter kommer flere barn til gode. Det er ikke ulovlig å gi midler for et enkeltbarn med nedsatt funksjonsevne som f.eks. krever ekstra assistent eller fysisk tilrettelegging. Det er imidlertid et problem når hovedregelen er at barnehagene søker for enkeltbarn. Da skal deres foresatte gjøres til part i saken med klageadgang og innsynsrett.

IOP, halvårsrapport

Halvårsrapportene gir et bilde av hvordan hjelpen har fungert. Barnets utvikling blir også presentert på en grei måte, men rapportene har et forbedringspotensial når det gjelder en konkret evaluering av barnets måloppnåelse i forhold til sakkyndig vurdering.

I dokumentene brukes begrep som IOP, opplæringsmål, opplæringsplan og opplæring gjennomgående. Fylkesmannen mener at det ikke er helt treffende at barnehager bruker betegnelser fra skolen som ikke har reell betydning i barnehagen. Det kan føre til forventninger fra hjemmet om at barnehagen driver med opplæring.

Dokumentasjon viser at det ikke er rutine for å sette inn vikar som kan gi spesialpedagogisk hjelp ved lengre sykefravær. Derfor skjer det at barn går lengre perioder uten å få spesialpedagogisk hjelp.

6.4 Fylkesmannens konklusjon

Det er ikke felles forståelse for hva som ligger i «særlige behov» etter § 5-7. Når det er opp til den enkelte foresatte, styrer i barnehage, helsesøster eller andre å definere hvilke særlige behov som skal tilmeldes til PPT, sikrer ikke kommunen at alle førskolebarn får innfridd retten til spesialpedagogisk hjelp. Kommunens praksis med konsekvent å kategorisere logopedhjelp som lavterkseltilbud blir feil når det *kan* være spesialpedagogisk hjelp for å gi barn forsvarlig utvikling.

PPT utarbeider sakkyndige vurderinger som tilfredsstillende lovens minstekrav. Det er for lang ventetid fra tilmelding til sakkyndig vurdering er ferdigstilt for førskolebarn.

Etter Fylkesmannens vurdering oppfyller ikke vedtakene minstekravet til hva som skal til for å presentere barns rettighet på en klar og tydelig måte. Det er mangelfullt at søknader om logopedhjelp ikke følges opp med enkeltvedtak. Saksbehandlingstiden fra tilmelding til vedtak fattes, tilfredsstillende ikke lovens krav.

Kommunens vedtak baserer seg på sakkyndig vurdering, men det er ikke rutine for evaluering av sakkyndig vurdering på grunn av at barnets særlige behov endrer seg. Kommunen sikrer dermed ikke at alle barna får oppfylt den retten til spesialpedagogisk hjelp som de har krav på.

Bodø kommune mangler rutine for å sette inn vikar når den som gir spesialpedagogisk hjelp har fravær.

Kommunen sikrer ikke at hele det spesialpedagogiske tilbudet til alle førskolebarn er gratis.

Bodø kommune oppfyller førskolebarns rett til årlig rapport om den spesialpedagogiske hjelpen og barnets utvikling.

7. Pedagogisk-psykologisk tjeneste

7.1 Rettslige krav

Viser til punkt 4.1.

7.2 Fylkesmannens undersøkelser

PP-tjenesten i Bodø kommune er ulikt organisert for skole og førskolebarn (barnehage). PPT-rådgiverne som arbeider med førskolebarn er samlokalisert i egne lokaler. Denne ressursen omfatter tre faste stillinger pluss en stilling som er utlånt fra fagteamet. Ansatte i PPT har ingen stillingsinstruks.

Fagleder for PPT har ansvar for både skole og barnehage. Fagleder godkjenner sakkyndige vurderinger. Administrativ leder for PPT 0-6 år behandler søknader og fatter

enkeltvedtak for barn i ikke-kommunale barnehager, samt koordinerer faggrupper og fellesmøter.

Det fremgår av tilsynet at det foreligger sakkyndige vurderinger for førskolebarn som har individualiserte vedtak om spesialpedagogisk hjelp.

De ansatte har spesialpedagogisk kompetanse, men saksbehandlingstiden er for lang.

Det er fremkommet signaler som tyder på at Bodø kommune gir føringer med hensyn til hvilke «rammer» anbefalingene i sakkyndig vurdering må holde seg innenfor.

7.3 Fylkesmannens vurderinger

PPT for førskolebarn fremstår isolert sett som en identifiserbar tjeneste. Imidlertid ser vi at organiseringen med felles leder for fagteamet og PPT 0-6, kan være utfordrende, i det å sikre at PPT i sine faglige vurderinger, konklusjoner og anbefalinger skal være helt uavhengige. I dette ligger det blant annet at kommunen ikke kan sette grenser for hvilke tilrådninger og vurderinger PPT konkluderer med i sakkyndige vurderinger. Hvis ansatte i PP-tjenesten har en følelse av at der ligger føringer med hensyn til økonomi eller organisering, kan det være krevende å gjøre faglige og uavhengige tilrådninger. Fylkesmannen har ikke tilstrekkelige observasjoner til å kunne slå fast at Bodø kommune ikke har en uavhengig PP-tjeneste.

Intervjuer og dokumentasjon bekrefter at PP-tjenesten har tilstrekkelig kompetanse, et minimum av fast bemanning og organisering. Imidlertid viser tilsynet at saksbehandlingstiden er for lang, noe som tilsier at kapasiteten ikke er tilstrekkelig.

7.4 Fylkesmannens konklusjon

Bodø kommune har en identifiserbar PP-tjeneste for aldersgruppen 0-6 år.

Bodø kommune har i all hovedsak en faglig uavhengig PP-tjeneste for aldersgruppen 0-6 år.

Bodø kommune har ikke en PP-tjeneste som har tilstrekkelig kapasitet til at vedtak om spesialpedagogisk hjelp kan treffes innen rimelig tid.

8. Forsvarlig system

8.1 Rettslige krav

Viser til punkt 5.1.

8.2 Fylkesmannens undersøkelser

Barnehageområdet i Bodø kommune er organisert i avdeling for oppvekst og ledes av barnehagesjefen. PPT for barnehage og skole har felles faglig leder. Leder for fagteam er nylig gitt ansvar for å fatte enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp for alle førskolebarn som ikke går i kommunal barnehage. Vedkommende er administrativ leder for PPT 0-6 år. De kommunale barnehagene er egne enheter hvor styrer er gitt ansvar for å fatte enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Kommunen har ikke et oppdatert delegeringsreglement for enkeltvedtak etter opplæringsloven. Vedtaksmyndighet etter opplæringsloven er etter det forelagte delegeringsreglementet plassert hos rådmannen, selv om barnehagesjef og styrer i barnehager var tydelige på at vedtaksmyndighet på spesialpedagogisk hjelp ligger hos barnehagesjef.

I Bodø kommune er det først og fremst barnehager, helsestasjon og sykehus som tilmelder barn til PPT ved behov. Fagtemaet kan kontaktes for veiledning. Når det gjelder tilmelding til PPT og enkeltvedtak, ser vi at praksis er at barn tilmeldes på våren og vedtak fattes på høsten. Leder for fagteamet leser gjennom sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak og individuelle opp-/ læringsplaner (IOP/ILP).

Fylkesmannen har fått eksempel på tidligere skriftlige rutiner for spesialpedagogisk hjelp som ikke er oppdaterte eller evaluerte. Kommunen har aktiv rutine som gjelder overgang mellom barnehage og skole og premature barn. Ellers viser tilsynet at det ikke er skriftlige rutiner i bruk på området.

Det blir gjennomført ulike tester av barn, blant annet ved rutinekontroller på helsestasjon og observasjoner i barnehagen. Det er ikke etablert rutiner for å følge opp resultater av testene som foretas, eller en felles forståelse for når barn må tilmeldes PPT for vurdering.

Halvårsrapporter sendes til kommunen, men disse fører ikke til at den spesialpedagogiske hjelpen evalueres eller endres. Videre viser tilsynet at det ikke er en tilfredsstillende vikarordning dersom den som gir spesialpedagogisk hjelp eller logopedhjelp har fravær.

Mange sakkyndige vurderinger sier at hjelpen skal gis av spesialpedagog. Praksis er at hjelpen for det meste gis av pedagogisk leder eller assistent. Spesialpedagogene gir stort sett bare veiledning. Tilsynet viser at kompetansen i fagteamet ikke alltid er treffende i forhold til barnets behov. Den spesialpedagogiske hjelpen blir ofte gitt av barnehagens pedagogiske ledere, uten at grunnbemanningen blir tilført pedagogiske ressurser.

Bodø kommune har ikke et system som sikrer at alle som har ansvar for spesialpedagogisk hjelp er kjent med eller har en felles forståelse for lovkravene knyttet til spesialpedagogisk hjelp. Det er ingen rutiner som sikrer at ansatte eller nyansatte gjøres kjent med lovverket de er satt til å forvalte og følge. Kommunen har heller ikke et overbyggende system som sikrer at kommunen vil avdekke eventuell praksis i strid med opplæringsloven, eller at eventuelle lovbrudd blir fulgt opp med nødvendige tiltak. Eksempelvis viser tilsynet at saksbehandlingstiden er for lang i saker om spesialpedagogisk hjelp. Dette avviket er ikke blitt fanget opp på noe nivå.

8.3 Fylkesmannens vurderinger

Et forsvarlig system krever at det foreligger rutiner for at alle på kommunalt nivå samt ved helsestasjoner, i kommunale og private barnehager, som har oppgaver knyttet til spesialpedagogisk hjelp, har tilstrekkelige kunnskaper om innhold og krav i de bestemmelsene som er relevante for dem. Bodø kommune har kun to aktive rutiner som gjelder overgang fra barnehage til grunnskole og oppfølging av premature barn. Vi vurderer dermed at kommunens system ikke er egnet til å sikre at alle som har plikter på området kjenner til relevante regler som angår deres arbeidsområde.

På grunn av manglende rutinebeskrivelser for spesialpedagogisk hjelp, sikrer ikke kommunen at alle barn som har «særlige behov» etter § 5-7 blir tilmeldt PPT. For de barna som får sakkyndig vurdering og vedtak om spesialpedagogisk hjelp, er det ingen rutiner for gjentatt tilmelding til PPT. Det gjelder både ansvaret for å avgjøre når gjentatt tilmedling skal skje, og hvem som skal sørge for at det blir gjort. Dokumentasjon viser at det kun er én av barnehagene i tilsynet som har rutine for å tilmelde barn ved behov. Fylkesmannen har sett flere eksempler på at vedtak er truffet på bakgrunn av en sakkyndig vurdering som er for gammel eller for øvrig utdatert.

Leder for fagteamet er også administrativ leder for PPT 0-6 år. I tillegg fatter hun vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Etter vår vurdering fremstår denne organiseringen som svært sårbar. Det foreligger ikke en skriftlig rutine for utøvelsen av denne rollen. Våre undersøkelser viser at organiseringen virket truende på PPTs faglige uavhengighet før stillingen også fikk oppgave å fatte enkeltvedtak. Vi vurderer at det er desto viktigere med klare stillingsbeskrivelser nå som leder for fagteamet og administrativ leder for PPT 0-6 år også skal være vedtaksmyndighet. Tidligere har ikke kommunen gjort jevnlig vurderinger av organiseringen, eller vurdert om systemet er egnet til å sikre PPTs uavhengige rolle. Dette er noe et system bør ivareta for å skape tillit. Spesielt med tanke på at én stilling har en funksjon før tilmelding til PPT som leder for fagteamet, som administrativ leder for PP-rådgiverne, og ikke minst som vedtaksmyndighet.

Når vedtakene fattes av barnehagesjef, som ikke er delegert vedtaksmyndighet, fører det til at vedtakene i prinsippet er ugyldige. Kommunen må se til at også den formelle delegeringen legger myndigheten på riktig sted.

I kravene til forsvarlig system ligger det at kommunen skal ha rutine for å få informasjon om det som faktisk skjer i barnehagen, helsestasjonen e.l. Videre skal det være rutine for å vurdere denne informasjonen opp mot lovkravene. Dersom rutinen avdekker praksis i strid med loven, skal det settes inn tiltak som sikrer at lovbrudd rettes opp og praksis blir i tråd med loven. Som nevnt over har ikke kommunen skriftlige rutiner for spesialpedagogisk hjelp til førskolebarn. Det er heller ingen fast praksis som er implementert i organisasjonen som sikrer at lovens krav følges. I tilsynet har vi ikke sett eksempler på at rutiner har ført til at brudd på loven er oppdaget og rettet opp. Vi har sett at det er brudd på krav til saksbehandlingstid, innhold i enkeltvedtak, bruk av gamle og utdaterte sakkyndige vurderinger når vedtak fattes, uten at kommunens system har avdekket dette.

8.4 Fylkesmannens konklusjon

Bodø kommune har ikke et forsvarlig system som sikrer at lovkravene til spesialpedagogisk hjelp blir fulgt.

9. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 3 til og med 8 konstatert lovbrudd. I denne rapporten gis Bodø kommune frist til å rette det ulovlige forholdet jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 1. juli 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:

Retten til spesialundervisning

1. Bodø kommune må sørge for at skolene oppfyller retten til spesialundervisning, jf. oppl. § 5-1. Det innebærer at kommunen må

- a) Sikre at vedtakene tar stilling til innhold, organisering og omfang av spesialundervisningen og beskriver disse punktene på en klar og entydig måte.
- b) Sikre at vedtakene begrunner eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering og sier hvorfor opplæringen likevel oppfyller elevens rett til spesialundervisning.
- c) Sikre at alle vedtak om spesialundervisning er forsvarlig utredet gjennom at sakkyndig vurdering er oppdatert.

Retten til spesialpedagogisk hjelp

2. Bodø kommune må se til at førskolebarn får retten til spesialpedagogisk hjelp oppfylt, jf. oppl. § 5-7. Dette pålegget innebærer at kommunen må sørge for

- a) At det etableres en felles forståelse for hva som ligger i «særlige behov» jf. § 5-7.
- b) At saksbehandlingstiden blir maksimalt 3 måneder.
- c) At spesialpedagogisk hjelp er gratis.
- d) At enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp er så tydelige og klare at det ikke er tvil om hvilket tilbud barnet får.
- e) At det etableres rutine for gjentatt tilmelding til PPT ved behov.
- f) At det etableres rutine for vikarbruk når den som skal gi spesialpedagogisk hjelp har fravær.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste

3. Bodø kommune må sørge for at kommunen har en PP-tjeneste som oppfyller lovens krav, jf. oppl. § 5-6. Dette pålegget innebærer at kommunen må:

- a) Sørge for at PP-tjenesten er organisert slik at den fremstår som én tjeneste.
- b) Sørge for at PP-tjenesten har tilstrekkelig kapasitet til at vedtak om spesialpedagogisk hjelp kan fattes innen rimelig tid.

Forsvarlig system

4. Bodø kommune må ha et forsvarlig system som sikrer at barn, unge og voksne får ivaretatt sin rett til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp, jf. oppl. § 13-10 andre ledd. Dette pålegget innebærer at kommunen må sørge for:

Skoleområdet:

- a) At PP-tjenestens organisering sikrer at tjenesten kan fremstå som uavhengig faglig organ ved utøvelse av sine oppgaver, herunder utarbeidelse av sakkyndige vurderinger og systemrettet arbeid.
- b) At PP-tjenestens organisering ikke er til hinder for hensiktsmessig bruk og utnyttelse av tjenestens kompetanse, slik at denne kommer kommunens barn, ungdom og voksne til gode.
- c) At det etableres rutiner som sikrer at kommunen får nødvendig informasjon om total saksbehandlingstid hos PPT.
- d) At det etableres rutiner for at informasjonen som blir innhentet blir vurdert i forhold til lovkravene.
- e) At det etableres rutiner for å sette inn nødvendige tiltak dersom det avdekkes at praksis ikke er i tråd med lovkravene.

Barnehageområdet:

- f) At det etableres rutiner som sikrer at alle i organisasjonen som har oppgaver knyttet til spesialpedagogisk hjelp har tilstrekkelige kunnskaper om innhold og krav i de bestemmelsene som er relevante for dem.
- g) At det etableres rutiner som sikrer at kommunen får nødvendig informasjon om det som faktisk skjer i barnehagen og på helsestasjonen knyttet til spesialpedagogisk hjelp.
- h) At det etableres rutiner for at denne informasjonen blir vurdert i forhold til lovkravene.
- i) At det etableres rutiner for å sette inn nødvendige tiltak dersom det avdekkes at praksis ikke er i samsvar med lovkravene.
- j) At en eventuell delegering er gjort på en formelt riktig og forsvarlig måte, og at det er tydelig hvilken myndighet som er delegert.

10. Kommunens frist til å rette

Som nevnt i punkt 2.3 ovenfor er kommunen gitt frist for å rette de ulovlige forholdene som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er 1. juli 2014.

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

Guri Adelsten Iversen
utdanningsdirektør

Marit Olsen
seniorrådgiver

Vedlegg: I Dokumentasjon

Referat fra intervjuer

Dokumentasjon skolekontoret:

Organisasjonskart for grunnskole, felles med barnehage
Delegasjonsreglement Bodø kommune, felles med barnehage
Årsmelding 2012, felles med barnehage
Maler tilknyttet Rutinehåndbok og Tilpasset opplæring
Tilpasset opplæring, Rutinehåndbok for grunnskolen i Bodø
Rutinehåndbok for grunnskolen i Bodø
Tilstand og ressursbruk i grunnskolen 2012-2013
Årshjul for overgang mellom grunnskole og videregående skole
Overganger barnehage, felles med barnehagene
En skole for fremtiden, skolestrategi 2012-2015
Skolebasert kompetanseutvikling: prosjektbeskrivelse og handlingsplan
Økonomisk tildeling, tildelingsmodeller
Virksomhetsplan 2013, 1. halvår

Dokumentasjon Misvær skole:

Dokumentasjon på elevsaker spesialundervisning
Virksomhetsplan, m/rutinebeskrivelser for elevvurdering, skolens samarbeidsorganer, orden og atferd, det psykososiale opplæringsmiljøet, dokumentasjonsrutiner og utviklingsplan for Misvær skole
Rutiner for underveisvurdering
Et utvalg årsplaner/halvårsplaner i ulike fag og på ulike trinn
Et utvalg ukeplaner/arbeidsplaner fra ulike trinn
Eksempel på særskilt tilrettelagt ukeplan
Program for kartlegging og tester
Plan for førtilmeldingsarbeid og tilpasset opplæring/ spesialundervisning
Plan for overgang barnehage-grunnskole

Dokumentasjon Løpsmarkskole:

Dokumentasjon på elevsaker spesialundervisning
Virksomhetsplan
Arbeidsplan for 9.trinn
Studieplan for 8.trinn
Ukeplan for 5.trinn
Arbeidsplan for 3.trinn
Årsplan i spansk for 8.trinn
Halvårsplan for 3.trinn
Årsplan i naturfag for 5.trinn
Årsplan for 9. trinn
Spesialpedagogisk arbeid ved Løpsmark skole
Utviklingsplan for Løpsmark skole 2012-2016
Invitasjon til kurs før skolestart i 1.
Rutiner for underveisvurdering
Personalplan/kompetanseoversikt

Dokumentasjon Hunstad ungdomsskole:

Dokumentasjon på elevsaker spesialundervisning
Årshjul Hunstad ungdomsskole
Plan for fellestid høsten 2013
Kompetansoversikt pedagogisk personal
Virksomhetsplan Hunstad ungdomsskole
Rutiner for undervisvurdering ved Hunstad ungdomsskole
Ordensreglement
Tiltaksrutiner for elever ved Hunstad ungdomsskole
Meldeskjema til HUSS team
Arbeidsplaner og arbeidsplaner med tilpasninger
Overgangsrutiner barneskole/ ungdomsskole
Årshjul for overgang mellom grunnskole og videregående skole
Overgangsskjema fra grunnskole til videregående skole

Dokumentasjon Østbyen skole:

Dokumentasjon på elevsaker spesialundervisning
Rutinebeskrivelse «Når vi er bekymret for en elev»
Rutinebeskrivelse vedrørende spesialundervisning
Skolens virksomhetsplan
Skolens årshjul
Skolens lokale læreplaner
Årsplaner / periodeplaner til trinnet
Arbeidsplaner til trinnet
Tilpassede planer til trinnet

Dokumentasjon Bodøsjøen skole:

Dokumentasjon på elevsaker spesialundervisning
Arbeidsplaner / ukeplaner
Informasjonsbrev
Evalueringsskjema til vurderingssamtale ved Bodøsjøen skole (9.trinn høst 13)
Kompetanseoversikt Bodøsjøen skole
BODØSKOLEN I MEDVINDEN, SKOLE FOR FREMTIDEN, Bodøsjøen skole
Handlingsplan for skolebasert kompetanseutvikling 2013-2014 klasseledelse og skriving
Plan for bruk av utviklingstid skoleåret 2013/2014
Rutiner for kartlegging og undervisvurdering ved Bodøsjøen skole
Samarbeidsrutiner for Bodøsjøen skole i forbindelse med skolestart og overføring til videregående skole
Bodø kommune Opplærings- og kulturavdelingen, Barnehagekontoret, Samtaleskjema ved overgangen til barneskolen
Samarbeidsrutiner i overgang mellom Bodøsjøen skole og videregående skole
Slik gjør vi det på Bodøsjøen skole - veileder: - Spesialundervisning og - Når vi er bekymret for en elev
Bekymringsmelding, Bodøsjøen skole
Henvisningsskjema til Pedagogisk psykologisk tjeneste
Punkter for pedagogisk rapport – skole
Opstart av konfirmantåret

Dokumentasjon Tverlandet skole:

Dokumentasjon på elevsaker spesialundervisning
«Når vi er bekymret for en elev», Veileder og plan for Tverlandet skole

Dokumentasjon Alstad ungdomsskole:

Dokumentasjon på elevsaker spesialundervisning

Dokumentasjon Mørkvedmarka skole:

Dokumentasjon på elevsaker spesialundervisning

Dokumentasjon Saltvern skole:

Dokumentasjon på elevsaker spesialundervisning

Fylkesmannen har fra de involverte skolene mottatt til sammen 37 sakkyndige vurderinger, 37 enkelt vedtak, 31 individuelle opplæringsplaner (IOP) og 27 halvårsvurderinger.

Bjørneborgen barnehage:

Vedrørende tilsyn på det spesialpedagogiske arbeidet i barnehagene

Spes.ped. organisering

Plan for bruk av ekstra ressurs høsten 2013

Et utvalg søknader om spesialpedagogisk hjelp til førskolebarn etter opplæringsloven § 5-7

Et utvalg søknader om styrking av grunnbemanning jf. § 13 i lov om barnehager og rundskriv vedrørende statstilskudd til drift av barnehager mv.

Tiltaksplaner enkeltbarn – evaluering

Forslag til enkeltvedtak

Et utvalg vedtak om spesialpedagogisk hjelp/tilpasset opplæring – utløst av opplæringsloven § 5-7

Søknad om utvidet spesialpedagogstilling, samt utvidelse av ekstra assistentressurs 10.01.13

Søknad om ekstra spes.ped.ressurs, 18.05.11

Søknad om ekstra ressurser til spes.ped.arbeid for barnehageåret 2011/12

Søknad om ekstra ressurser til spes.ped. arbeid for barnehageåret 2012/13

Søknad om utvidet % ekstra ressurser, 08.02.12

Søknad om ekstraressurser for sommeren 2012

Samtykke fra foreldre ifm søknad etter bhl. § 13

E-mail korrespondanse mellom barnehagen og kommunen om ekstraressurs i sommerferien, 25.-29. mai 2012.

Tildeling etter søknad om styrking av grunnbemanning med assistent og spesialpedagogisk hjelp til førskolebarn barnehageåret 2013-2014

Svar på søknad om ekstraressurs 2010/2011

Svar på søknad om ekstraressurs 2011/2012

Tildeling av ekstra ressurser etter søknad, 26.03.12

Tildeling ekstraressurs 2012/2013

Tilbakemelding/ klage vedrørende tildelt ekstraressurs 2012/2013

Tilbakemelding på klage for tildeling av ekstra ressurs barnehageåret 2012/2013

Behandling av søknad om utvidelse av spesialpedagogressurs og ekstra assistentressurs, 08.02.13

Grupperapporter 10/11, 11/12 og 12/13
Barn som har rett til spesialpedagogisk hjelp/ behov for særskilt tilrettelegging og oppfølging
Rapport angående NN
Et utvalg sakkyndige vurderinger
Vedlegg til sakkyndig vurdering for NN
Henvisningsskjema til PPT og rehabiliteringssenteret
Søknader om logopedhjelp i barnehage
Pedagogisk rapport
Kartlegging/ individuell læreplan
Halvårsrapporter
Tildeling etter søknad om styrking av grunnbemanning med assistent for en periode på 5 uker
Vurdering av fysioterapeut for ett barn
Vedrørende deltakelse i Nettverksamling, Trinn 2 i Karlstadsmodellen 20.08.08
Årsplaner 2012/2013 og 2013/14
Progresjonsplan ut fra rammeplanens 7 fagområder for Bjørneborgen bhg

Jentoftsletta barnehage

Oversikt over innsendt dokumentasjon
Årsplan
Kontaktinformasjon Bodø kommune
Info om praksisprosjektet
Plan for overgang barnehage-grunnskole og barnehage-barnehage
Punkter for pedagogisk rapport – barnehage
Loggbok – beskrivelse av bruken
Mal for loggbok
Spesialpedagogiske tiltak – veiledning til læreplanskjema (IOPén)
Poliklinisk epikrise
Ett varsel om avslutning av sak hos PPT
Informasjon om ny saksbehandler hos PPT
Enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp
Halvårsrapporter
Sakkyndige vurderinger
Pedagogisk rapport
Henvisningsskjema til PPT
Melding om mottatt henvisning fra PPT
Samtaleskjema ved overgangen til barneskolen
Overgangssamtale for overføring mellom barnehager
Rutiner – spesialpedagogisk områder
Huskeliste for spesialpedagogisk hjelp
Retningslinjer for ansvarsgrupper
Ergoterapirapport
Oppsummering av test samt uttalelse i forbindelse med henvisning til spesialhelsetjenesten
Kartlegging/ individuell læreplan
En rapport fra barnehagen til barneverntjenesten
Sammendrag fra møte mellom barnehage og skole
Anmodning om opplysninger fra barnehagen i medhold av lov om barneverntjenester § 6-4

Pålegg om opplysninger fra barnehagen i medhold av lov om barneverntjenester § 6-4
Samtykke til innhenting av opplysninger i barnevernssak
Referat fra møte
Opplysninger til avslutting av sak

Familiesenter/ helsestasjon

Enkeltvedtak etter oppl. § 5-7
Uttalelse fra PPT i forbindelse med søknad om barnehageplass
Sakkyndig vurdering
Meldeskjema til PPT
Samtykkeerklæring fra PPT

Barnas hus

Sakkyndig vurdering
Enkeltvedtak jf. Oppl. §5-7
Vedlegg til sakkyndig vurdering

Rensåsen barnehage

Henvisingsskjema til PPT
Sakkyndig vurdering
Enkeltvedtak jf. Oppl. §5-7
Kartlegging/ individuell læreplan
Halvårsrapport
Individuell opplærings- og deltagelsesplan

Bodø kommune

Samling av dokumentasjon fra barnehagekontoret Bodø november 2013
Oversikt over kommunale og ikke-kommunale barnehager med barn som har søkt om spesialpedagogisk hjelp
Maler for:

- Tildeling etter søknad om styrking av grunnbemanning med assistent og spesialpedagogisk hjelp til førskolebarn for barnehageåret...
- Melding om spesialpedagogisk hjelp / tilpasset tilbud – utløst av opplæringsloven § 5-7 – Navn på barn...inkludert her er fremgangsmåte ved klage (gjelder private barnehager)
- Melding om spesialpedagogisk hjelp – utløst av opplæringsloven § 5-7 - inkludert her er fremgangsmåte ved klage
- Kartlegging/ individuell plan
- Halvårsrapport
- Spesialpedagogisk hjelp - reduksjon i foreldrebetalingen
- Søknad om spesialpedagogisk hjelp til førskolebarn jf. Oppl. § 5-7
- Søknad om styrking av grunnbemanning jf. Bhl. § 13 og Rundskriv vedrørende statstilskudd til drift av barnehager mv.
- Samtykkeerklæring
- Søknad om logopedhjelp i barnehage
- Søknad om logopedhjelp i skolen
- Sakkyndig vurdering
- Tiltaksplan enkeltbarn og ett for gruppe
- Loggbok med beskrivelse av bruken

Samarbeidskontrakt
Sjekkliste ved oppstart i barnehage – fagteamet
Punkter for pedagogisk rapport – barnehage
Refusjon for tildeling av ekstraressurser
Rutine for å sikre samarbeid rundt barn vi er bekymret for, samt der helsesøster anbefaler barnehageplass for barn under et år
Samarbeidsrutiner ved overføring mellom barnehager
Overgangssamtale for overføring mellom barnehager
Overgang barnehage – skole
Samtaleskjema ved overgangen til barneskolen
Oppdragsskjema – Lavterskeltilbud Fagteamet
Beskrivelse av Lavterskeltilbudet, fagteamet, Bodø kommune
Standard for kvalitet i kommunale barnehager
Virksomhetsplan 2013 . Barnehagekontoret
Virksomhetens rullerende handlingsplan
Kvalitet for PPT – høsten 2013
Møtekalender Høst 2013

Maurtua barnehage

Søknad om spesialpedagogisk hjelp
Henvising til PPT
Pedagogisk rapport
Sakkyndig vurdering
Enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp
Søknad om logopedhjelp i barnehage
Samtykke
Kartlegging/ individuell læreplan
Halvårsrapport
Tildeling etter søknad om styrking av grunnbemanning med assistent og spesialpedagogisk hjelp til førskolebarn
Årsplan
Månedspaner

Knert'n

Pedagogisk kartlegging
Kartlegging/ individuell læreplan
Halvårsrapporter
Søknad om styrking av grunnbemanning med assistent og spesialpedagogisk hjelp til førskolebarn jf. Bhl. § 13
Samtykke
Askeladden språkscreeningstest for førskolebarn
Rapport etter norsk fonemtest
Søknad om logoped
Arbeidsplan
Klage på vedtak til Klagenemnda
Klage på tildeling av ekstraressurs
Systematisk tilnærming til barn vi bekymrer oss for
Samarbeidsrutiner mellom barnehagen og barneskolen i forbindelse med skolestart
Samtaleskjema ved overgangen til barneskolen
Overgangssamtale for overføring mellom barnehager

Årsplan
Vedtekter
Ukeplaner
Evalueringsarbeid i Knert'n
Kompetanseheving Knert'n
Diverse språkarbeid

Skaug oppvekstsenter

Sakkyndig vurdering
Enkeltvedtak
Henvisning til barneavdelingen sykehus
Halvårsplan
Kartlegging/ individuell læreplan
Halvårsrapport
Årsplan
Ukeplaner
Oversikt over barnehageåret

Vedlegg II Oversikt over de som er intervjuet

Undervisningssjef	Ulrik Bollerup Thomsen
Fagleder PPT	Tarald Sæstad
Rektor Misvær skole	Per Kristian Almås
PP-rådgiver Misvær skole	Anne Kathrine Hansen
Rektor Løpsmark skole	Vigdis Eriksen
PP-rådgiver Løpsmark skole	Bente Hestdahl Toska
Lærer Løpsmark skole	Linda Henningsen
Rektor Hunstad ungdomsskole	Kurt Danielsen
PP-rådgiver Hunstad ungdomsskole	Aina Jakobsen
Lærer Hunstad ungdomsskole	Lisbeth Råbakk
Rektor Bodøsjøen skole	Barbro Reiertsen
PP-rådgiver Bodøsjøen skole	Atle Andreassen
Lærer Bodøsjøen skole	Vivi-Ann Solheim
Rektor Østbyen skole	Tone Krey Dising
PP-rådgiver Østbyen skole	Christel Klaussen
Lærer Østbyen skole	Susanne Drage
Rektor Alstad ungdomsskole	Randi Solvær
PP-rådgiver Alstad ungdomsskole	Siri Sjørdal
Rektor Mørkvedmarka skole	Mette Vassbotn Edvartsen
PP-rådgiver Mørkvedmarka skole	Marianne Pettersen
PP-rådgiver Mørkvedmarka skole/ Støver skole	Rebekka H. Nymark
Rektor Tverlandet skole	Anne-Grethe Dølvik
PP-rådgiver Tverlandet skole	Gunn-Karin Monsen
PP-rådgiver Tverlandet skole/ Saltstraumen skole	Siv Pedersen
Rektor Saltvern skole	Anne-Marie Carolin
PP-rådgiver Saltvern skole	Ingvild Aas
PP-rådgiver Saltvern skole	Britt-Inger Wigen
Barnehagesjef	Heidi Larsen
Spesialpedagogisk koordinator for barnehage/leder for fagteamet	Lise Tronrud
PP-rådgiver 0-6	Erna Ysland
PP-rådgiver 0-6	Svein Lysvoll
PP-rådgiver 0-6	Siv Aakre
PP-rådgiver 0-6	Anette Limstrand
Intervju med styrere	
Bjørneborgen barnehage	Anita Gangeskar
Styrer Knert'n barnehage	Siv Hagen
Styrer Maurtua barnehage	Berit Hammerø
Styrer Jentoftsletta barnehage	Rita Henriksen
Rektor Skaug oppvekstsenter	Frid Lie
Helsesøster	Wenche Solhaug