



Rapport etter tilsyn i Hå kommune

Tidspunkt for tilsynet: 13. september 2005

Tilsyn etter følgjande regelverk: Opplæringslova med forskrifter.

Tilsynet omhandla desse emna: Spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder og spesialundervisning i grunnskolen: kap. 5 og § 1-2 i opplæringslova.

Kommunen si plikt til å ha eit forsvarleg system for å vurdere om krava i lovverket og forskriftene blir oppfylte og eit forsvarleg system for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar: §13-10 i opplæringslova.

Fylkesmannen sin heimel for tilsyn:

Opplæringslova § 14-1, 2. og 3. ledd, delegasjonsrundskriv F-16/04 frå Utdannings- og forskningsdepartementet og delegasjonsbrev datert 02.03.05 frå Utdanningsdirektoratet.

Melding om tilsynet og informasjon om gjennomføringa vart gitt i brev datert 21.06.05. I brevet bad Fylkesmannen om ei utgreiing frå kommunen, og utgreiing datert 15.08.05 vart motteken 31.08.05.

Frå Fylkesmannen deltok: Utdanningsdirektør Sølvi Ona Gjul
Rådgivar Liv Svendal
Rådgivar Jorunn H. Barka

Frå Hå kommune deltok: Kommunalsjef Ragnvald Riis
Spesialkonsulent Aud Irene Bjørnløw
Barnehagekonsulent Astrid Skretting
Leiar for PPT, Jan Larsen
Rektor ved Motland skule, Eivind Galtvik
Rektor ved Varhaug ungdomsskule, Stig G. Norman
Lærer ved Motland skule, Ann Merethe Erga
Lærer ved Varhaug ungdomsskule, Gudrun Nord-Varhaug
Styrrar i Trekløveren barnehage, Tove Norman
Styrrar i Vibereiret barnehage, Wenche Skåland
Førskulelærer i Trekløveren barnehage, Ingrid Pallesen
Førskulelærer i Vibereiret barnehage, Linda Iren Jellestad

Innhold:

1. Innleiing
2. Dokument- og intervjugrunnlag
3. Gjennomføring
4. Avvik
5. Merknader
6. Tidsfrist
7. Avsluttande kommentarar

1. Innleiing

Hå kommune har 11 kommunale og 4 private barnehagar i barnehageåret 2005/06. I tillegg finst det ein open barnehage. Totalt har 753 barn plass i barnehagane. Av desse går 567 i kommunale barnehagar og 186 i private barnehagar. Det er skoleåret 2005/06 11 skolar i kommunen, 10 kommunale og 1 friskole. Av totalt 2404 elevar går 2350 i dei kommunale skolane, medan friskolen har 54 elevar.

Opplæringslova § 14-1, 2. ledd, pålegg Fylkesmannen å føre tilsyn med opplæringsverksemda i kommunar og fylkeskommunar. Dette inneber at Fylkesmannen skal sjå til at kommunar og fylkeskommunar som skoleeigarar utfører dei oppgåvene dei har etter opplæringslova, og at oppgåvene blir utførte på ein måte som oppfyller krava i opplæringslova med forskrifter.

Dersom det ved tilsyn blir oppdaga forhold i strid med lov og/eller forskrift, kan det etter opplæringslova § 14-1, 3. ledd, givast pålegg til skoleeigar om å rette på avvika. **Avvik** er definert som forhold i strid med krav i lov og/eller forskrift og skal utbetrast. Fylkesmannen kan gjennom **merknader** peike på andre forhold ved verksemda. Slike forhold bør utbetrast.

Rapporten er utarbeidd etter tilsynet i Hå kommune. Tilsynet er ein del av Fylkesmannen si planlagde tilsynsverksemd for 2005. Tilsynet rettar seg mot kommunen si oppfyling av lovpålagde oppgåver på det spesialpedagogiske feltet for barn under opplæringspliktig alder og for elevar i grunnskolen, med særleg fokus på forvaltningsrutinane. Rapporten gir ikkje noko fullstendig tilstandsvurdering av kommunen på området.

Fylkesmannen er kjend med at det er eit viktig mål for kommunen å gi alle barn/elevar tilpassa opplæring, og det kom fram under tilsynet at det er etablert ein kultur for inkludering og tilpassa opplæring som er ”kjend i alle ledd”. Dette er i tråd med nasjonale mål for barnehage og skole, jf. m.a. *Kunnskapsløftet*. Hå kommune har også søkt om og fått løyve til å innføre nye læreplanar for fag ved alle skolane i kommunen frå august 2005. Fylkesmannen vil understreke at tilsynet ikkje har gitt grunnlag for å kritisere dei materielle sidene ved opplæringa. Ein noko mangelfull forvaltningskompetanse kan likevel ha gitt utilsikta følgjer for rettstryggleiken for nokre elevar.

Fylkesmannen sine vurderingar er gjorde på bakgrunn av innsend skriftleg dokumentasjon og samtalar/intervju under tilsynet. Fylkesmannen har sett på Hå kommune sin praksis når det gjeld:

- rutinar og prosedyrar i samband med sakkunnig vurdering, enkeltvedtak, individuelle opplæringsplanar, rapportering, klagebehandling, osb.
- ressursinnsats, organisering og arbeidsformer knytte til barn/elevar med særskilde behov
- tilgang på og bruk av kompetanse

- PPT si rolle
- kontakt og samarbeid mellom skolen/barnehagen og dei føresette

Tilsynet vart utført ved gjennomgang og vurdering av dokument, ved intervju av sentralt plasserte personar i organisasjonen og ved vurdering av om rutinar, prosedyrar og instruksar blir følgde opp i praksis. Rapporten omhandlar avvik og merknader om forhold som vart avdekte under tilsynet.

2. Dokument- og intervjugrunnlag

Opplæringslova med forskrifter saman med førearbeid til lovverket.

Utdannings- og forskingsdepartementet sitt rettleiingshefte for spesialundervisning i grunnskole og vidaregåande opplæring.

Korrespondanse mellom Hå kommune og Fylkesmannen i samband med tilsynet.

Dokument sende over frå Hå kommune:

Retningslinjer vedtekne i rektor/styrarsamling vår-03

Informasjon til foreldre om tilpassa opplæring, spesialundervisning og klagerett

Rutinar for tildeling av ekstra ressursar i barnehagen

Presisering av reglar og rutinar i samband med ekstra ressursar i barnehagen

Faktaopplysningar om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 og spesialundervisning etter § 5-1

Økonomiplan 2005-2008, Skule- og kultursektoren

Fordeling av personalressursar mellom skulane 2003/04

Fordeling av personalressursar mellom skulane 2004/05

Fordeling av personalressursar mellom skulane 2005/06

Notat om forholdet mellom tilpassa opplæring og spesialundervisning

Prinsipp og utfordringar for barnehagen, grunnskulen og kulturskulen i Hå

Barnehageplassar, info om barnehagane

Brosjyre om PPT

Viktige steg – tre til ti år: språk, lesing og skriving, sosial meistring

Viktige steg – tre til ti år: Matematikk

Matematikkprosjektet i Hå kommune, rapport

Tiltak for styrking av fagleg nivå i skulen, Sak 0057/04

SMIB – Sosial meistring i barnehagen

Program Manual Art – trenere

PEACE 4 KIDS ART

SLT/Tverretatleg samarbeid om barn og unge i Hå

Retningslinjer for sosialpedagogisk team

Prosjekt ”Ressursveke i samband med skulestart”

Fleksibel skulestart

Dokumentasjon av nyare dato knytt til enkeltsaker

Årsmelding 2004 for dei aktuelle skulane og barnehagane

Planar for dei aktuelle skulane og barnehagane

Døme på målark m. v. frå barnehagane og skulane

Dokument utdelte på tilsynet/ettersende:

Skjema for tilvisning til PPT

Eksempel på samarbeidsavtale mellom ein barnehage og PPT i Hå kommune

Plan for kompetanseutvikling 2005

3. Gjennomføring

Tilsynet omfatta følgjande aktivitetar:

Varsel vart sendt ut	21.06.05
Gjennomgang og vurdering av dokument	01.09.05 – 12.09.05
Orienteringsmøte vart halde	13.09.05
Intervju vart gjennomførte	13.09.05
Førebels oppsummering vart gitt	13.09.05
Gjennomgang av førebels rapport	11.11.05

4. Avvik

På bakgrunn av gjennomgang av skriftleg dokumentasjon og intervju som vart gjennomførte under tilsynet, har Fylkesmannen funne følgjande avvik:

1. Avvik frå opplæringslova § 5-3

Sakkunnige vurderingar er ikkje alltid utforma i samsvar med lovkrava. Det ligg ikkje føre sakkunnig vurdering i nokre av dei tilsende sakene.

Kommentar:

§ 5-3 i opplæringslova slår m.a. fast at det skal liggje føre ei sakkunnig vurdering før det blir fatta vedtak om spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning, og det er sett krav til kva sakkunnearbeidet skal omfatte. Når namngitte barn/elevlar blir viste til PPT, og PPT gjennomfører ei utgreiing, er dette å sjå som eit sakkunnearbeid. Både sjølv arbeidet og den skriftlege rapporten om arbeidet skal såleis følgje krava i § 5-3. Dette inneber m.a. at PPT må gjere ei konkret vurdering av om barnet/eleven har rett til spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning og konkludere med ei tilråding om rett/ikkje rett.

Avviket er basert på følgjande observasjonar:

I brev datert 21.06.05 med melding om tilsynet, bad Fylkesmannen om å få tilsendt m.a. følgjande: ”Dokumentasjon av nyare dato knytt til enkeltsaker: sakkunnig vurdering, enkeltvedtak, IOP og halvårsrapportar frå to barn/elevlar ved kvar av dei involverte barnehagane/skolane (til saman 8 barn/elevlar).”

Fylkesmannen har fått oversendt informasjon om 4 barnehagebarn og 5 elevlar. For dei fire barna ligg det føre IOP, men det manglar sakkunnig vurdering og vedtak i tre av sakene. I den eine av desse tre ligg det føre ei såkalla ”Tilbakemelding etter kartlegging”.

I elevsakene ligg det føre IOP i to saker og såkalla ”Mål- og tiltaksplan” i to saker. Det manglar sakkunnig vurdering og vedtak i dei to sakene der det er utarbeidd IOP, og det er ikkje opplyst noko om ev. sakkunnig vurdering/vedtak i dei to sakene med ”Mål- og tiltaksplan”. I ei sak ligg det berre føre ein søknad for skoleåret 04/05 og eit vedtak for skoleåret 05/06. Innhaldet i dei to ”Mål- og tiltaksplanane” tyder på at det ikkje er gjort ei tilstrekkeleg vurdering av avvik i høve til læreplanar for fag med tanke på ein ev. rett til spesialundervisning. Dette vart stadfesta i intervju.

2. Avvik frå opplæringslova § 5-1

Hå kommune fattar ikkje alltid enkeltvedtak i saker der det skal vurderast om elevlar har rett til spesialundervisning.

Kommentar:

§ 5-1 i opplæringslova slår fast at elevar som ikkje har, eller som ikkje kan få tilfredstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning.

Avviket er basert på følgjande observasjonar:

Fylkesmannen er kjend med at skolane i Hå gjer eit stort arbeid for å realisere prinsippet om tilpassa opplæring for alle. Men mange elevar i Hå får delar av opplæringa tilrettelagt gjennom ein såkalla "Mål og tiltaksplan", ofte etter sakkunnig vurdering frå PPT. Fylkesmannen sin gjennomgang av tilsende planar viser at dei elevane dette gjeld, har omfattande avvik frå læreplanar for fag, jf. § 5-5 i opplæringslova og pkt 2.2.6 i rettleiingsheftet om spesialundervisning frå Utdannings- og forskingsdepartementet. Jf. også "Kunnskapsløftet. Læreplaner for grunnskolen. Midlertidig utgave september 2005", der det står følgjande s 31: "Omdisponeringar av timer som innebærer avvik fra målene i læreplanen forutsetter at kriteriene og prosedyrene for spesialundervisning blir lagt til grunn." Det vart stadfesta ved intervju at fleire elevar i Hå med såkalla "Mål og tiltaksplan" etter lova kan ha rett til spesialundervisning etter § 5-1. Men det er ikkje gjort noko konkret vurdering frå PPT om retten, og det er ikkje fatta vedtak i slike saker. Nokre elevar kan såleis vere fråtekne ein særleg rettstryggleik som dei etter lova har rett på. I tillegg misser dei klageretten dei ville hatt dersom det hadde vore fatta eit vedtak, jf. reglane i forvaltningslova. Fylkesmannen gjer merksam på at det også skal fattast vedtak i saker der PPT konkluderer med at eleven ikkje har rett til spesialundervisning.

3. Avvik frå opplæringslova § 5-7

Hå kommune fattar ikkje alltid enkeltvedtak i saker der det skal vurderast om barn har rett til spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder.

Kommentar:

§ 5-7 i opplæringslova slår fast at barn under opplæringspliktig alder som har særlege behov for spesialpedagogisk hjelp, har rett til slik hjelp. Spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7 skal vere gratis.

Avviket er basert på følgjande observasjonar:

Hå kommune har ikkje dokumentert forsvarlege rutinar og praksis for å definere kva som er spesialpedagogisk hjelp og kva som er tilrettelegging innanfor rammene av eit ordinært barnehagetilbod for barn med særlege behov. I tilsend dokumentasjon for fire barn manglar det sakkunnig vurdering og vedtak for tre av barna (sjå elles omtale under avvik 1). Kommunen må fatte enkeltvedtak der det går fram om barnet har rett til hjelp etter § 5-7 og kva for tilbod om spesialpedagogisk hjelp barnet eventuelt skal få. Fylkesmannen gjer merksam på at det også skal fattast vedtak i saker der PPT konkluderer med at barnet ikkje har rett til spesialpedagogisk hjelp. Mangelfull forvaltningspraksis kan innebære at nokre barn kan vere fråtekne ein særleg rettstryggleik som dei etter lova har rett på. I tillegg misser dei klageretten dei ville hatt dersom det hadde vore fatta enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp.

Hå kommune har ei ordning med halv foreldrebetaling til alle som mottar ekstraordinær hjelp i barnehagane, uavhengig av kor stor del av tilbodet som er spesialpedagogisk hjelp. Det har ikkje vore klagar frå føresette på dette. Hå kommune må likevel definere kor stor del av tilbodet som er spesialpedagogisk hjelp og redusere foreldrebetalinga etter dette, jf. rundskriv F-39-01 frå Utdannings- og forskingsdepartementet. Reglane er sjølvstakt ikkje til hinder for at Hå kommune kan ha ordningar som gir større reduksjonar i foreldrebetalinga.

4. Avvik frå opplæringslova § 13-10

Hå kommune har ikkje etablert eit system for vurdering av om krava i opplæringslov og forskrifter blir oppfylte. Det er heller ikkje etablert eit system for å følgje opp resultatata frå slike vurderingar og frå nasjonale kvalitetsvurderingar.

Kommentar:

§ 13-10 i opplæringslova inneber ei presisering av reglane i § 2-1 og § 2-2 i forskrift til opplæringslova. Det er presisert at skoleeigar både skal ha eit forsvarleg system for å vurdere om krava i lovverket og forskriftene blir oppfylte, og eit forsvarleg system for å følgje opp resultatata frå desse vurderingane og nasjonale kvalitetsvurderingar. Skoleeigar står fritt i å utforme sitt eige system, tilpassa lokale forhold. Det er ikkje lagt føringar for korleis systemet skal vere, utover det at systemet for vurdering og resultatoppfølging skal vere forsvarleg. Eit forsvarleg system er eit system som er egna til å avdekkje eventuelle forhold som er i strid med lov og forskrift, og som sikrar at det blir sett i verk adekvate tiltak der det er nødvendig. Eit forsvarleg system føreset jamleg resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir følgt.

Avviket er basert på følgjande observasjonar:

Det kom fram gjennom tilsende dokument og intervju at Hå kommune har element som kan utgjere viktige delar av eit system, men det er ikkje synleggjort at krava i § 13-10 er oppfylte. Hå kommune informerte ved tilsynet om at eit arbeid er sett i gang for å utvikle eit system i samsvar med krava i § 13-10, og at det er engasjert ein konsulent som mellom anna skal ha som oppgåve å etablere eit heilskapleg system.

5. Merknader

Både innsende dokument og intervju viser at det er mykje god praksis på barnehage- og grunnskolefeltet i Hå kommune, mellom anna nemner alle informantane at det er tett og god dialog med dei føresette. Det blir også poengtert at det er enkelt å kome i kontakt med PPT, og at PPT i så måte er eit "lågterskeltilbod".

Kommunen gir mange tilbod om kompetanseutvikling på det spesialpedagogiske feltet, både i form av etterutdanning og som vidareutdanning. Gjennom tilsynet er det ikkje kome fram opplysningar som tyder på at dei økonomiske ressursane er uforsvarlege. På barnehagefeltet blir det meldt at ressursituasjonen blir opplevd som god, for grunnskolen sin del er rammene noko trongare. GSI viser at gjennomsnittleg gruppestorleik er om lag som snittet for Rogaland dei siste tre skoleåra, og det er Fylkesmannen sitt inntrykk at ressursane blir nytta fleksibelt og effektivt.

Tilsynet har likevel vist at kommunen har nokre forbetningsområde, og Fylkesmannen har følgjande merknader:

Merknad 1: Forvaltningsrutinar

Kommunen sine rutinar og system for vurdering, kvalitetssikring og oppfølging av barnehagane og skolane sitt arbeid med spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning bør betrast. Med forankring i barnehagelova § 10 (jf. § 8 i ny lov) og opplæringslova § 13-10 bør det arbeidast vidare med interne prosedyrar og system for å sikre at den enkelte barnehagen og skolen på ein forsvarleg måte følgjer opp rettane i lovverket. Det er særleg viktig:

- å sikre felles lovforståing og forvaltningspraksis i barnehagane og skolane

- å styrkje både barnehageleiarane og skoleleiarane sin forvaltningskompetanse til å fatte enkeltvedtak og å gi individuelle grunngevingar for vedtaket der lova krev det

Kommunen bør gjennomgå rutinar og malar på dette feltet med tanke på oppdateringar og forbetringar, m.a. når det gjeld formulering av vedtak, grunngeving for vedtak og rutinar og malar når det gjeld klage. Rutinar bør vere skriftleggjorde. Det framkom i intervjuet at delegert mynde til å fatte vedtak er formelt avklart, men at ansvaret ikkje er kjent på alle nivå.

Merknad 2: PPT sin rolle

PPT har god bemanning og er lett tilgjengeleg, særleg for skolane. PPT har eit sterkt fokus på systemretta arbeid og har gode rutinar og god struktur i arbeidet med dette. PPT deltar i utarbeidinga av IOP. Men det kom fram gjennom tilsynet at PPT bør styrkje både eigen kompetanse og rettleiinga til barnehagane og skolane når det gjeld lovverk og forvaltning, jf. også dei tre første avvika og merknad 1.

Merknad 3: Spesialpedagogisk kompetanse

Kommunen har 27 tilsette med spesialpedagogisk kompetanse i grunnskolen. I barnehagane finst det ikkje spesialpedagogar. I intervjuet vart det frå fleire peika på at det er ønskeleg med slik kompetanse også i barnehagane, m.a. for å styrkje førebyggjande arbeid. Fylkesmannen er samd i dette.

Assistentar som arbeider innanfor det spesialpedagogiske området, bør sikrast fagleg rettleiing av personale med pedagogisk utdanning.

6. Tidsfrist

Fylkesmannen ber om at Hå kommune snarast og seinast innan 15. februar 2006 gjer greie for korleis det som er påpeikt i rapporten, vil bli følgt opp.

7. Avsluttande kommentarar

Fylkesmannen ønskjer å rette ein takk til Hå kommune for velvilje, godt førearbeid, konstruktive samtalar og god tilrettelegging i samband med tilsynet.

Med helsing

Sølvi Ona Gjul
utdanningsdirektør

Jorunn H. Barka
rådgivar

*Saksbehandlar: Jorunn H. Barka
Saksbehandlars telefon: 51 56 87 24
E-post: jorunn.barka@fmro.no*