



Rogaland fylkeskommune, Opplæringsavdelingen  
Pb 130  
4001 STAVANGER

## **RAPPORT FRA TILSYN MED VIDEREGÅENDE OPPLÆRING I ROGALAND FYLKESKOMMUNE**

### **1. INNLEDNING**

Denne rapporten er utarbeidet etter **tilsyn med fokus på spesialundervisning og tilpassa opplæring i videregående opplæring i Rogaland fylkeskommune**. Tilsynet er gjennomført av Fylkesmannen i Rogaland, utdanningsavdelinga, på Åkrehamn videregående skole (24.03.04), Time videregående skole (31.03.04) og i Rogaland fylkeskommune, Opplæringsavdelingen (27.05.04).

Tilsynet inngår som del av Fylkesmannens tilsynsvirksomhet med hjemmel i Opplæringslovens § 14-1 og delegert myndighet fra Utdannings- og forskningsdepartementet, jf. rundskriv F-37/02. Tilsynet var avtalt og varslet i god tid på forhånd og hadde som utgangspunkt opplæringslovens §§ 1-2, 3-1 og kapittel 5, samt tilhørende forskrifter. Formålet med tilsynet var å gi fylkesmannen innsikt i og grunnlag for å vurdere hvordan lov og forskrift praktiseres på nevnte områder.

Fylkesmannens vurderinger er gjort på bakgrunn av innsendt dokumentasjon og samtaler/intervju under tilsynet. Det har vært rettet spesielt fokus på administrasjonens og skolens praksis m.h.t.:

- rutiner og prosedyrer i forbindelse med inntak, sakkyndig vurdering, enkeltvedtak, individuelle opplæringsplaner og rapportering.
- ressursinnsats, organisering og arbeidsformer knyttet til elever med særskilte behov.
- tilgjengelig kompetanse og bruken av denne.
- PPT sin rolle.
- kontakt og samarbeid mellom skole og elevers foresatte.

Følgende personer var direkte involvert under tilsynet:

Rogaland fylkeskommune,  
Opplæringsavdelingen:

Magne Nesvik, fylkesdirektør  
Arne Dybwad, førstekonsulent  
Gunnar Gaard, leder PPT

Åkrehamn videregående skole:

Kåre Johan Sørvåg, konstituert rektor  
Erika Leknes, avdelingsleder  
Jakob Nilsen, klassestyrer (tekn.tegn.)

Helene Ferking, klassestyrer (spes.avd.)  
 Ingemar Hjartåker, PPT-rådgiver  
 Trond Hegglund, PPT-rådgiver

Time vidaregåande skole: Jan Ole Rød, rektor  
 Olaug Salte Sirevåg, spesialpedagogisk leder  
 Helge Eide, PPT-rådgiver  
 Ranveig Pollestad, klassestyrer (HN)  
 Kjell Runar Ask, klassestyrer (ME)

Fylkesmannen i Rogaland: Svein Helgesen, utdanningsdirektør  
 Else Østhus, rådgiver  
 Marta Vignes Steine, rådgiver (ikke med på møtet med fylkeskommunens opplæringsavdeling)

På skolene samtalte fylkesmannen med de ansatte enkeltvis. Etter klart uttalt ønske fra fylkesdirektøren ble samtalene med representantene for fylkeskommunens opplæringsansvarlige gjennomført samlet.

## 2. KORTFATTET SITUASJONSBESKRIVELSE

### **2.1 Generelt - Rogaland fylkeskommune:**

Det er for skoleåret 2004/2005 ca 14 500 elever i videregående opplæring i Rogaland. Av disse søkes 8-900 elever inn på særskilt grunnlag. 5-600 av disse vurderes å ha rett til spesialundervisning etter opplæringslovens § 5-1, 1.ledd, fordi de ikke vil ha tilfredstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Dette utgjør ca. 4 % av elevene. 50% av disse elevene får et opplæringstilbud integrert i ordinære klasser. Elever med mindre tilretteleggingsbehov (gult vedleggsskjema) er med i fellesinntaket.

Fylkeskommunens rundskriv 01/03, ” Videregående opplæringstilbud, med hovedvekt på individuell tilpassing og spesialundervisning”, omhandler rutiner og prosedyrer for arbeidet ved skolene på dette området. Ny ordning for ressurstildeling til skolene er utprøvd skoleåret 2003-04. Skolene får en ressurspott som de selv disponerer etter egne vurderinger og behov.

De videregående skolene har stor lokal handlefrihet. Fylkeskommunen fører årlig tilsyn med skolene med fokus på 5 utvalgte satsingsområder. Spesialundervisning har ikke vært et slikt ”tilsynsområde” de siste årene.

Inntaksbrevet er å se på som et enkeltvedtak som fattes på skoleeiernivå vedr. tilbudet til den enkelte elev. Skolene får melding om elever med behov for spesialundervisning i form av en liste med navn, klasse/gruppe og kompetanseløp. Andre og mer utfyllende enkeltvedtak, inkl. ved ev. endringer i opplæringsbehov underveis i opplæringsløpet, skal fattes av rektor på den enkelte skole, etter delegasjon.

Fylkeskommunen har ikke en sentral oversikt over elever inntatt i fellesinntaket som senere får enkeltvedtak om spesialundervisning. Fylkeskommunen har svært få klagesaker. De fleste av klagen gjelder spørsmål om et 4. eller 5. år.

PP-tjenesten er organisert etter en modell slik at de fleste PP-rådgiverne har ansvar for 3-4 skoler hver. Tre av rådgiverne dekker opp behovet for spisskompetanse innenfor områdene miljø, minoritetsspråklige og lærevansker (inkl. lese- og skrivevansker). Disse har ikke ansvar for spesielle skoler, men betjener alle skolene etter behov. For å dekke behov for ekstern kompetanse samarbeides det godt med eksterne faginstanser som Statped og Rehabiliterings-tjenesten.

### **2.2 Åkrehamn videregående skole:**

Skolen har en spesialpedagogisk gruppe som består av avdelingsleder for spesialundervisning, rektor, to rådgivere, Oppfølgingstjenesten (OT) og PPT. Det synes å være gode rutiner for overgang mellom skoleslagene. 5,1% (18) av skolens 350 elever hadde skoleåret 2003-04 enkeltvedtak om spesialundervisning. Disse elevene har gått i egne klasser: en klasse for elever med omfattende hjelpebehov, en klasse for elever med behov for individuelt tilrettelagt opplæring og en klasse for elever inntatt etter individuell vurdering på teknisk byggfag. Skolen hadde ingen elever med enkeltvedtak i ordinære klasser.

### **2.3 Time videregående skole:**

3,7% (37) av skolens 988 elever hadde skoleåret 2003-04 enkeltvedtak om spesialundervisning. Det forelå dispensasjon til å opprette en spesialgruppe for 12 elever med enkeltvedtak (tidl. 8-er elever), bestående av elever som hadde søkt byggfag og mekaniske fag. Undervisningen har bygd på moduler fra disse to studieretningene. 25 av elevene med enkeltvedtak har vært integrert i ordinære klasser. Skolen hadde 135 elever uten enkeltvedtak, men med særskilte tilretteleggingsbehov (tatt inn på gult vedleggsskjema). Skoleåret 2002-03 fattet rektor to enkeltvedtak om spesialundervisning, mens det i 2003-04 er fattet et slikt vedtak. Skolen synes å ha omfattende og gode rutiner for å håndtere overgangen mellom skoleslagene og for å fange opp behov for endringer i opplæringen i løpet av skoleåret.

## **3. FYLKESMANNENS VURDERINGER OG MERKNADER**

Fylkesmannens vurderinger bygger i hovedsak på inntrykkene fra samtaler og informasjon under tilsynsbesøket, samt gjennomgang av skriftlig materiale mottatt før og under besøket.

### **3.1 Generelle vurderinger**

#### *a. Skoleeiernivå*

Rogaland fylkeskommune uttrykker som intensjon å styrke innsatsen mot området tilpasset opplæring og spesialundervisning, bl.a. ved å fokusere mer på dette feltet i neste års virksomhetsplan og gjøre området til gjenstand for mer systematisk og tettere oppfølging. Fylkesmannen vurderer dette som positivt. God kompetanse og verdsetting av arbeidet innenfor det spesialpedagogiske området er viktig for skolenes arbeid med å gi tilpasset opplæring til alle elever.

Skolene mener de får god hjelp fra PP-tjenesten når det gjelder systemrettet arbeid. Organiseringen med en ansvarlig PP-rådgiver knyttet til hver skole, med faste møtedager på skolen, er et godt utgangspunkt for tett oppfølging. PP-tjenesten representerer en viktig kompetanseressurs for skolene. Fylkesmannen ser det som en hovedutfordring å videreutvikle samhandlingen med sikte på å trekke PP-tjenesten enda mer aktivt og direkte inn i kompetanse- og utviklingsarbeidet i skolene, i samsvar med intensjonene i § 5-6 i Opplæringslova.

### *b. Skolenivå*

Fylkesmannen vurderer det slik at det foregår mye godt arbeid overfor elever med rett til spesialundervisning ved de to skolene det er foretatt tilsyn på. Begge skolene fremstår med klare ambisjoner når det gjelder spesialundervisningen, og det foreligger greie og skriftliggjorte rutiner for mye av det spesialpedagogiske arbeidet. Spesielt framheves de gode rutinene skolene har i arbeidet med overgang mellom skoleslagene. Det synes videre å være lagt til rette for god kontakt og godt samarbeid med foresatte.

Det er gjennomgående bra kvalitet på individuelle opplæringsplaner (IOP) og halvårsrapporter fra begge skolene, selv om det er variasjon i innhold og kvalitet både innad på skolene og mellom skolene. Utfordringen er å kvalitetssikre arbeidet med slike planer og gjøre dem til et nyttig redskap i selve opplæringen. Det er viktig å sette realistiske opplæringsmål og formulere disse så konkret at de er til god hjelp i vurderingsarbeidet. Skolenes virksomhetsplaner viser at sider ved det spesialpedagogiske området er gjenstand for evaluering og formulerte utviklingstiltak.

De hovedansvarlige for spesialundervisningen på skolene synes å gjøre et solid arbeid innenfor sitt arbeidsområde. De uttrykker imidlertid at feltet lett kan bli en "særoppgave" som resten av skolen har et perifert forhold til. Etter fylkesmannen sin vurdering viser tilsynet at skolens ledelse bør være opptatt av å styrke hele skolens fokus mot arbeidet innenfor området tilpassa opplæring og spesialundervisning. Formell forankring i ledelsen er en forutsetning for å lykkes med det. Fylkesmannen mener at skolene på dette feltet besitter en kompetanse når det gjelder systematikk, individuell tilpassing og tilrettelegging som bør framheves og utnyttes enda bedre i arbeidet med å utvikle god kultur for læring på den enkelte skole.

Åkrehamn videregående skole framstår som en skole med gjennomgående god formal- og realkompetanse innenfor det spesialpedagogiske feltet. Lærere ved spesialavdelingen har kompetansekrav om spesialpedagogikk i tillegg til lærer- eller vernepleierutdanning. Det finnes en oversikt over hvilken formell kompetanse skolen har innenfor det spesialpedagogiske området. Skolen synes å være bevisst behovet for kompetanseheving og utnyttelse av kompetansen på feltet. Skolen har lang erfaring med elever i spesialavdelingen, og både lokaliteter og opplegg der synes meget tilfredsstillende. De ansatte etterlyser større innsikt i lovverket. De som arbeider innenfor dette området opplever at spesialundervisning generelt synes å ha liten status, og at spesialundervisning ikke gis mye oppmerksomhet fra skoleeiers side.

Også på Time videregående skole synes det å være god realkompetanse innenfor det spesialpedagogiske feltet, men det synes å være lite bevissthet rundt spørsmålet om utnyttelse av formell kompetanse i personalet. Lærerne tar imidlertid utfordringene med denne elevgruppen på en profesjonell måte. Det framkom ønske om mer samarbeid/hjelp i forbindelse med spesialundervisningen. Man ønsker å få vurdert etablering av et spesialpedagogisk team.

## **3.2 Merknader om formelle forhold**

### *a. Sakkyndighetsarbeid og inntak*

Sakkyndighetsarbeidet i forbindelse med inntaket av elever til videregående opplæring representerer en utfordring, både faglig og formelt. Fylkesmannen forstår at inntaket av elever som søker opptak på særskilt grunnlag og etter individuell vurdering, som hovedregel er

basert på sakkyndige uttalelser fra kommunal PP-tjeneste i de kommunene elevene sokner til. På grunnlag av gjennomgang av innsendt dokumentasjon registrerer fylkesmannen at slike uttalelser i første rekke er en bekreftelse på at elevens vansker tilsier inntak på særskilt grunnlag. De sakkyndige vurderingene er i liten grad utformet i henhold til kravene i Opplæringslova.

Så lenge beslutninger om inntak er enkeltvedtak, må det sørges for en kvalitetssikring av sakkyndighetsarbeidet i forhold til kravene i opplæringslovens §5-3 og forskriftens §6-19. Denne kvalitetssikringen er fylkeskommunens ansvar, uavhengig av hvem som utfører sakkyndighetsarbeidet i praksis.

I følge dokumentasjon gis kun følgende kortfattede begrunnelse for avslag på søknad om inntak på individuell vurdering: ”Du oppfyller ikke kriteriene for å bli gitt tilbud om videregående opplæring på individuell vurdering”. Søker må selv ta kontakt med opplæringsavdelingen for nærmere begrunnelse.

Fylkeskommunen bør se nærmere på sin praksis på dette området. Dersom søknader om inntak på særskilt grunnlag avslås, på tross av at kommunal PP-tjeneste anbefaler inntak og mener at eleven har rett til spesialundervisning, må et slikt avvik begrunnes spesielt, jf. opplæringslovens §5-3: ”Dersom vedtaket frå kommunen eller fylkeskommunen avvik frå den sakkunnige vurderinga, skal grunngivinga for vedtaket blant anna vise kvifor kommunen eller fylkeskommunen meiner at eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller retten etter §5-1.”

#### *b. Rundskriv 01/03*

Fylkeskommunens rundskriv 01/03 om individuell tilpassing og spesialundervisning er et omfattende og informativt dokument som gir et godt grunnlag for arbeidet på dette området. Tilsynet viser imidlertid at det er behov for en gjennomgang av innholdet med sikte på nødvendige justeringer og endringer på enkelte punkter, både i forhold til formuleringer i teksten og enkelte skjema.

- Pkt 2.4 i rundskrivet omhandler ”Opplæring helt eller delvis i ordinære elevgrupper, men der planlagt sluttkompetanse er kompetanse på lavere nivå.” Her heter det bl.a. (kulepunkt 3,B): ”*Tilbudet er definert innenfor rammene av tilpasset opplæring ( dvs. ikke som spesialundervisning), men det er krav om enkeltvedtak og individuell opplæringsplan.* ”

Formuleringene i rundskrivet ivaretar retten til enkeltvedtak og IOP, men fylkeskommunen definerer ikke denne type opplæringstilbud som spesialundervisning. Dette er misvisende og kan skape usikkerhet i forhold til elevenes rettigheter. I følge loven innebærer et opplæringsløp med sikte på planlagt sluttkompetanse på lavere nivå avvik fra læreplanen som tilsier at det skal fattes enkeltvedtak om spesialundervisning, og at det skal utarbeides IOP. Det innebærer også at et slikt vedtak gir formell klagerett.

- I merknader i Ot prp nr.46 (1997-98) til § 5-3 i opplæringslova sies det bl.a.: ”*Eit vedtak i kommunen eller fylkeskommunen om spesialundervisning skal vere så klart at det ikkje er tvil om kva opplæringstilbod eleven skal få.*”

Fylkesmannen kan ikke se at inntaksbrevet til elevene i forbindelse med særinntaket oppfyller disse kravene. Brevet, som er å se på som enkeltvedtak, inneholder kun opplysninger om hvilket kurs eleven er tatt inn på. Elever som vil få sitt tilbud integert i

ordinære klasser/grupper, får gjennom vedtaket ingen opplysninger om innhold eller omfang av spesialundervisningen, bortsett fra at skolen tidlig på høsten vil utarbeide IOP som skal konkretisere nærmere innholdet i opplæringen. For mange elevers vedkommende vil derfor ikke inntaksbrevet alene ivareta skoleeiers opplysningsplikt og elevenes klagerett i samsvar med forutsetningene i Opplæringslova.

Rundskriv 01/03 forutsetter i pkt. 4.1 at det skal fattes enkeltvedtak for alle elever som skal ha opplegg fram mot kompetanse på lavere nivå med kompetansebevis som slutt-dokumentasjon. Rundskrivet inneholder eget skjema som skal brukes for i denne forbindelse. Tilsynet har imidlertid vist at praksis ikke synes å være i tråd med intensjonen på dette feltet. Fylkeskommunen må se til at dette følges opp, slik at det på skolenivå, i tråd med vedtatte delegasjonsbestemmelser, fattes enkeltvedtak som samsvarer med forutsetningene i rundskrivet og kravene om opplysningsplikt i § 5-3 i opplæringslova. Alle enkeltvedtak skal inneholde opplysninger om klagerett, klagefrist og klageinstans.

Skjema som skal brukes for å fatte enkeltvedtak, skal ikke formelt kobles sammen med individuell opplæringsplan (IOP). IOP er ikke å betrakte som et enkeltvedtak med klagerett, men er et viktig grunnlagsdokument som følger det formelle enkeltvedtaket og gir elever og foresatte mer utfyllende opplysninger om hva slags tilbud elevene vil få i praksis.

#### *c. Klart skille mellom sakkyndighets- og forvaltningsroller*

PPT er en sakkyndig rådgivningsinstans både overfor elever, skole og fylkesadministrasjon. Fylkesmannen ser positivt på at skoleeier bestreber seg på kontinuitet og helhet i hele organisasjonen. Samtidig er det viktig å unngå en sammenblanding av sakkyndighets- og forvaltningsroller. PPT's faglige integritet må ivaretas. Det vises i denne forbindelse generelt til følgende merknader til Ot prp nr 46 (1997-98) til §5-6 i Opplæringslova: *"Jamvel om den tilsette organisatorisk og økonomisk høyrer inn under kommunen, vil ikkje det seie at kommunen eller fylkeskommunen kan instruere om kva dei pedagogisk-faglege vurderingane skal gå ut på."*

Fylkesmannen har gjennom arbeid med klagebehandling registrert at rolleavgrensningene mellom PPT som sakkyndighetsinstans og fylkeskommunens opplæringsavdeling som forvaltningsinstans i noen tilfeller kan bli uklar. Det er viktig å være tydelig på skillet mellom PPT sin rolle som ansvarlig for å gi sakkyndige faglige råd, og opplæringsavdelingens rolle som overordnet ansvarlig for den formelle saksbehandlingen i henhold til lov og forskrifter.

#### *c. Tilbud om 4. eller 5. år*

Tilsynet viste at det er meget få klager på enkeltvedtak om spesialundervisning i Rogaland fylkeskommune. De fleste klagen de siste årene har vært på vedtak vedr. et 4. eller 5. år i videregående opplæring.

Fylkesmannen registrerer at Rogaland fylkeskommune har hatt en relativt restriktiv praksis når det gjelder anbefalinger og vedtak om å gi elever rett til flere år i skole. Spesielt gjelder det et ev. 5.år. Utdannings- og forskningsdepartementet understreker at loven forutsetter en lav terskel for å innvilge elever rett til utvidet opplæring. Der det foreligger tvil om hvorvidt eleven vil ha utbytte av et ekstra år, skal tvilen komme eleven til gode. I forbindelse med slike saker må det sikres god dialog mellom skolens fagpersonale, foresatte og PP-tjenesten, slik at sakene er bredt opplyst og inneholder en grundig individuell vurdering av spørsmålet om ev.

utbytte av et ekstra år. Formulering av realistiske opplæringsmål for eleven er et viktig fokusområde i denne sammenhengen.

#### 4. OPPSUMMERING

På bakgrunn av ovenstående oppsummerer fylkesmannen sine merknader om formelle forhold i følgende hovedpunkter:

*Rogaland fylkeskommune bes om i sitt videre arbeid innenfor området spesialundervisning og tilpassa opplæring å ha spesiell oppmerksomhet rettet mot følgende formelle forhold:*

- *Kvalitetssikre sakkyndighetsarbeidet i forbindelse med inntak.*
- *Vurdere praksis m.h.t. begrunnelse av avslag på søknader om inntak på særskilt grunnlag.*
- *Gjennomgå og rette opp misvisende begrepsbruk i rundskriv om individuell tilpassing og spesialundervisning.*
- *Følge opp og justere prosedyrer og praksis m.h.t. enkeltvedtak i samsvar med kravene til opplysningsplikt i § 5-3 i Opplæringslova.*
- *Tilstrebe klare skiller mellom sakkyndighets- og forvaltningsroller.*
- *Kvalitetssikre prosedyrene i forbindelse med behandling av søknader om et 4. eller 5. år.*

Fylkesmannen vil avslutningsvis takke Rogaland fylkeskommune, Åkrehamn videregående skole og Time videregående skole for konstruktive samtaler og god tilrettelegging for det gjennomførte tilsynet.

Med hilsen

Svein Helgesen  
utdanningsdirektør

Marta Vignes Steine  
rådgiver

*Saksbehandler: Marta Vignes Steine  
Saksbehandlers telefon: 51 56 87 27  
E-post: marta.vignes.steine@fmro.no  
Saksbehandler: Else Østhus  
Saksbehandlers telefon: 51 56 87 41  
E-post: else.osthus@fmro.no*

Kopi til:

Åkrehamn videregående skole	Pb 43	4296	ÅKREHAMN
Time videregående skole	Pb 445	4349	BRYNE