

Stavanger kommune
ved Rådmann

TILSYNSRAPPORT

Spesialundervisning

Stavanger kommune - Eiganes skole



Fylkesmannen i Rogaland

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	3
1.1	Om Stavanger kommune og Eiganes skole	3
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet	4
1.3	Om tilsynsrapporten.....	4
1.4	Overordnede prinsipper og regler.....	5
2	PP-tjenestens sakkyndige vurderinger	7
2.1	Rettslige krav	7
2.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	7
3	Skolens vedtak om spesialundervisning	11
3.1	Rettslige krav	11
3.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	11
4	Planlegging, gjennomføring og oppfølging	14
4.1	Rettslige krav	14
4.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	15
5	Varsel om pålegg om retting	19
6	Dere kan gi tilbakemelding på rapporten	20

1 Innledning

Vi fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A.

I tilsyn kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Dersom Stavanger kommune og Eiganes skole ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting etter at kommunen har fått en frist for å rette.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven.

1.1 Om Stavanger kommune og Eiganes skole

Stavanger kommunes kvalitetsmelding, Stavangerskolen 2018:

Skoleåret 2017-18 hadde Stavanger 15250 elever på 1.-10.trinn. Elevtallsveksten det siste året var rundt 120 elever, mens antall elever de siste fem skoleårene har økt med 665. Antall lærerårsverk steg med 24 hele stillinger skoleåret 2017-18 sammenlignet med året før. Totalt var det tilsatt 1400 lærere i stavangerskolen høsten 2017. Kvinneandelen av lærerne utgjør 77 prosent. Gjennomsnittlig gruppestørrelse på 1.-4.trinn i Stavanger har de to siste skoleårene vært lavere enn gruppestørrelsen på mellom- og ungdomstrinnet. Dette som følge av en bevisst satsing på økt lærertetthet på småskoletrinnet. Innføring av ny lærernorm fra høsten 2018 vil føre til en reduksjon av antall elever pr. lærertime både på barne- og ungdomstrinnet.

Av storbyene har Stavanger høyest andel elever med spesialundervisning. I Stavanger gjennomføres målsetningen om tidlig innsats ved at flere elever får spesialundervisning tidlig skoleløpet, mens andre storbyer har valgt å styrke ordinær undervisning. 10 prosent av stavangerelevene mottar spesialundervisning. 2 av 3 elever som får spesialundervisning, er gutter.

Tall fra GSI viser at det nå er 1660 elever med spesialundervisning, som utgjør 10,8 % av elevene. Tilsvarende tall for resten av Rogaland er 7,3 %. I GSI oppgis det hvor mange elever som er plassert i egne faste avdelinger for spesialundervisning. Totalt i Rogaland er det 415 elever som er fast i en slik avdeling. Her skiller Stavanger seg ut ved å ha over halvparten av disse elevene. 13,7 % av elevene som mottar spesialundervisning i Stavanger er i en spesialavdeling, mens tilsvarende tall for resten av fylket er 5,3 %. Stavanger har en høy andel elever med spesialundervisning og av disse er en høy andel plassert i en spesialavdeling. Det er 10 skoler i Stavanger som har en spesialavdeling. Fylkesmannens tilsyn er rettet mot spesialavdelingene ved Eiganes skole og Madlamark skole, som er to av skolene som har en slik avdeling.

Eiganes skole har 23 elever på sin spesialavdeling. Denne avdelingen omtales som ESA, Eiganes skoles Autismeavdeling. I direkte omtale av avdelingen bruker vi ESA om denne avdelingen. Elevene er i hovedsak inndelt i team på 4-5 elever der de har sin tilhørighet. Elevene har tilknytning til skolens ordinære tilbud i varierende grad.

I kvalitetsplan for ESA står det at elevene skal være en naturlig del av skolen og klasse miljøet og at skolens satsing på fysisk aktivitet, miljøfokus og naturfag er aktiviteter som elevene på ESA skal være en del av når det er mulig. Det er fokus på kommunikasjonsferdigheter, medborgerskap og grunnleggende ferdigheter. Videre skal undervisningen ha høy kvalitet, være engasjerende og motiverende, slik at elevene får lyst til å lære og oppnår gode basiskunnskaper og opplevelse av mestring og utfordringer.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Stavanger kommune i brev av 01.02.19. Dere ble bedt om å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjon for å gjennomføre tilsynet.

Temaet for tilsynet er spesialundervisning og dette er et felles nasjonalt tilsyn. Vi har kontrollert følgende undertemaer:

1. **Utarbeide sakkyndige vurderinger**, jf. opplæringsloven § 5-3
2. **Fatte vedtak om spesialundervisning** jf. opplæringsloven § 5-1 og forvaltningsloven
3. **Planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisning**, jf. opplæringsloven § 5-5 jf. § 5-1.

Formålet med tilsynet er å sikre at elever med behov for spesialundervisning får oppfylt sine rettigheter etter opplæringsloven kap.5, med andre ord at kommunen tilbyr den opplæring som eleven har behov for og krav på.

Vi har ikke sett på hvordan dere oppfyller andre krav i regelverket, men vil fremheve at kommunen har et overordnet ansvar etter opplæringsloven § 13-10.

I denne rapporten presenterer vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner.

1.3 Om tilsynsrapporten

Fylkesmannen har fått tilsendt alle 23 saker fra ESA. Det er 9 elevsaker fra småskoletrinnet og 14 saker fra mellomtrinnet. Vurderingene er gjort på grunnlag av disse sakene. Vi har også fått tilsendt rutiner fra kommunen/skolen knyttet til elevene på ESA og gjennomført intervju med skoleledelsen i kommunen, rektor, avdelingsleder ESA, avdelingsleder spesialundervisning, PPT leder, PPT kontaktperson, tre lærere, fire miljøterapeuter og tre foreldre. Fylkesmannen brukte en hel skoledag til observasjon av opplæringstilbudet elevene får på ESA. I tillegg baserer vi oss på informasjon fra våre egne systemer og offentlige registre, informasjon på kommunens og skolens nettsted og egen vurderinger i RefLex.

Tilsynsrapporten inneholder informasjon om hvilke pålegg som er aktuelle å vedta etter at rettefristen etter kommuneloven § 60 d er utløpt.

Tilsynsrapportene er et offentlig dokument. Vi publiserer våre tilsynsrapporter på vår hjemmeside.

1.4 Overordnede prinsipper og regler

Inkludering og tilpasset opplæring

Inkluderende opplæring er et grunnleggende prinsipp i opplæringsloven og får blant annet betydning for forståelsen av reglene om spesialundervisning.

Innholdet i prinsippet om inkludering er at alle elever skal inkluderes i opplæringen og være en del av klassen/basisgruppen. Det betyr at opplæringen må organiseres og tilrettelegges slik at den er inkluderende overfor alle elever. En konsekvens av dette er at opplæringen, så langt som råd er, skal tilrettelegges slik at behovet for individuell tilpasning blir løst innenfor rammen av opplæring i klassefellesskapet. Handlingene som skal til for å oppnå inkluderende opplæring er konkretisert til blant annet relasjonsbygging, deltakelse, differensiering og sikring av utbytte. Inkludering er en ramme for likeverdig og tilpasset opplæring.

I skolen må likeverd praktiseres blant annet gjennom fellesskapet mellom elever med ulike forutsetninger. Likeverdig opplæring innebærer at elevene ikke behandles likt, men forskjellig ut fra de ulike behovene de har. Skolen skal derfor utvikle et fellesskap mellom elevene uavhengig av elevenes kjønn, sosiale bakgrunn eller evner og forutsetninger.

Avvikling av spesialskolene er begrunnet ut fra dette prinsippet, og erstattet med tilpasset opplæring og en kvalitativt god spesialundervisning som en grunnleggende forutsetning for en inkluderende og læringsfremmende skole. Tilpasset opplæring skal ivareta prinsippet om inkludering og gjelder for alle elever, lærlinger, lære kandidater og voksne. Tilpasset opplæring gjelder både for de som følger ordinær opplæring og for de som mottar spesialundervisning. Tilpasset opplæring er et virkemiddel for at alle skal oppleve økt læringsutbytte. Det er ingen individuell rett, men skal skje gjennom variasjon og tilpasninger til mangfoldet i elevgruppen innenfor fellesskapet. Spesialundervisning er derimot en individuell rett eleven har i de tilfellene han eller hun trenger ekstra tilrettelegging utover det ordinære tilbudet.

Når elevens opplæringstilbud skal fastsettes må likeverdsprinsippet, prinsippet om inkludering og tilpasset opplæring trekkes inn i vurderingen.

Kommunens overordnede ansvar

Kommunen skal etter opplæringsloven § 13-10 andre ledd et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven blir oppfylt.

Systemet må inneholde en oversikt over lovkrav på området – alle aktuelle lovbestemmelser på området må operasjonaliseres. Rutinen må være skriftliggjort.

Et forsvarlig system krever blant annet aktiv informasjonsinnsamling og kartlegging, at systemet må være egnet til å avdekke feil og at eventuelle avvik kommunen finner blir rettet opp.

Kravene i oppl. §13-10 andre ledd er ikke tema i tilsynet, men Fylkesmannen vil likevel fremheve kommunens overordnede ansvar i sammenheng med de brudd på lowerket som går frem av denne rapporten. Vi viser samtidig til de pålegg og korreksjonspunkter som ble varslet etter tilsyn i 2018 med kommunens praksis knyttet til oppl. Kap.9a om skolemiljø. Vi oppfordrer kommunen til å se tilsynene i sammenheng og innarbeide rutiner som omfatter også andre lovkrav enn de som følger av kap.9a.

Varsel om pålegg om retting

Stavanger kommune har valgt å tilby spesialundervisning for elever med omfattende behov for tilrettelegging i egne spesialavdelinger. Foreldre kan søke om plass i spesialavdeling dersom de ikke ønsker at barnet skal motta spesialundervisning på sin nærscole.

Fylkesmannens vurdering av kommunens overordnede forvaltning av saker om skoleplassering og spesialundervisning i spesialavdelinger går frem av eget brev, der vi har varslet pålegg om retting.

2 PP-tjenestens sakkyndige vurderinger

2.1 Rettslige krav

PPT skal utarbeide en sakkyndig vurdering for eleven så snart som mulig etter at henvisningen er mottatt, jf. forvaltningsloven § 11a.

Eleven og foreldrene skal få uttale seg når PPT utreder og vurderer behovet for spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 12. Den sakkyndige vurderingen skal vise hvordan PPT har vektlagt synspunktene deres.

På bakgrunn av informasjonen og materialet som kommer fra skolen, må PPT vurdere om de skal innhente flere opplysninger, og om de skal gjøre egne undersøkelser, jf. opplæringsloven § 5-3 og forvaltningsloven § 17. PPT skal hente inn flere opplysninger og gjøre egne undersøkelser dersom det er nødvendig. Innhenting av informasjon skal omfatte både forhold knyttet til den enkelte eleven og opplæringssituasjonen. PPT må samarbeide med skolen i forbindelse med dette.

Kravene til innhold i en sakkyndig vurdering følger av opplæringsloven § 5-3 andre ledd.

I den sakkyndige vurderingen skal PPT

- gjøre rede for hvilket utbytte eleven får av den ordinære opplæringen
- gjøre rede for elevens lærevansker, og andre forhold som er viktige for opplæringen
- gjøre rede for hvilke muligheter eleven har innenfor den ordinære opplæringen
- gi en anbefaling om hvordan skolen kan tilpasse den ordinære opplæringen for eleven
- gjøre rede for og anbefale hva som er elevens realistiske opplæringsmål
- anbefale hvor mange timer spesialundervisning eleven bør ha i de aktuelle fagene
- anbefale hvordan skolen bør organisere spesialundervisningen
- anbefale eventuelle andre tilpasninger eleven trenger for å få et forsvarlig opplæringstilbud

Når PPT anbefaler et forsvarlig opplæringstilbud for eleven, må de ta stilling til hva som er til elevens beste, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Elevens syn, er svært viktig i vurderingen av hva som er til elevens beste. Det skal sterke hensyn til for at PPT kan sette elevens beste til side.

2.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Fra Stavanger PPT har vi fått tilsendt rutiner for henvisning og saksbehandling og informasjon om organisering av tjenesten m.m. Det er mange henvisninger til PPT og de har lang saksbehandlingstid. Gjennom intervju og svar i RefLex kommer det fram at lang saksbehandlingstid oppleves som problematisk for skolene og og begrunnes i kapasiteten hos PPT. 20 av 23 saker fra ESA har en sakkyndig vurdering som er utarbeidet da eleven fortsatt var i barnehagealder. De øvrige tre elevene har en sakkyndig vurdering som er utarbeidet før eleven begynte på Eiganes skole, men var elev ved en annen skole. Fylkesmannen har derfor et mangelfullt vurderingsgrunnlag for de sakkyndige vurderingene for å vurdere enkelte av

kontrollspørsmålene i som tilsynet skal undersøke. I løpet av inneværende skoleår har PPT utarbeidet sakkyndig vurdering for 7 elever på 7. trinn som gjelder ungdomsskoletilbudet.

PPT har to hovedoppgaver: Å hjelpe skolene med å utvikle kompetansen og organisasjonen og å utarbeide sakkyndige vurderinger i enkeltsaker. Vårt tilsyn omfatter bare oppgaven med sakkyndige vurderinger, men for sammenhengens skyld omtaler vi også systemarbeidet i rapporten.

Kompetanse- og organisasjonsutvikling

PPT arrangerer flere årlige kompetanseutviklingskurs for lærere som arbeider på spesialavdelingene. Hensikten og målene med kursene er å gi ansatte i spesialavdelingene økt kunnskap om didaktikk og metodikk, og økt forståelse og kunnskap om ulike funksjonshemninger. Det brukes både ansatte fra PPT, ansatte i skolene og eksterne som kursholdere. Vi har bl.a blitt opplyst om et prosjekt som angår alternativ og supplerende kommunikasjon. Det gis også en rekke med spesifikke metodekurs knyttet til autismespekteret. Dette viser at PP-tjenesten gir skolene tilbud om kompetanseutvikling slik loven krever. Gjennom intervju med skolens ledelse og personale kommer det fram at PPT er involvert i skolens ressursteam og på den måten også gir skolene tilbud om organisasjonsutvikling slik loven krever. Opplæringsloven § 5-6 sier at PP-tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Lovkravet er ikke av kvalitativ karakter, og det er ikke tvil om at PPT gjennom tilbud om veiledning og kurs arbeider med å hjelpe skolene i å utvikle kompetansen og organisasjonen for å legge bedre til rette for elever med særskilte behov.

Våre vurderinger

En sakkyndig vurdering skal ligge til grunn som saksutredning for et enkeltvedtak om spesialundervisning. Den skal være utfyllende, klar og tydelig nok som grunnlag for enkeltvedtaket. Dette innebærer at sakkyndig vurdering må være oppdatert og aktuell ut fra opplæringssituasjonen eleven er i. PPTs vurdering er gjort da eleven fortsatt var i barnehagealder i 20 av sakene. De sakkyndige vurderingene er skrevet før tildeling av et tilbud i en spesialavdeling og utgjør skolens sakkyndige grunnlag gjennom hele barneskolen, og fremstår i stor grad som saksopplysning knyttet til inntak i spesialavdeling. Vurderingene har da et ensidig fokus på elevenes vansker, uten å si noe om hvordan disse vanskene fremstår i elevens konkrete omgivelser. Som følge av at vurderingene er gjort i barnehagealder er de i praksis bare aktuelle for elevene på 1. trinn. For elevene på 7. trinn blir det utarbeidet sakkyndig vurdering i forkant av at elevene skal plasseres i en spesialavdeling på ungdomsskolen. På vurderingstidspunktet kjenner ikke PPT til hvilken ungdomsskole eleven skal gå på. Gjennom intervju bekreftes det at dette er standard prosedyre for Stavanger kommune. Denne praksisen innebærer at elevene på ESA har et tilbud i en spesialavdeling uten at det foreligger en aktuell sakkyndig vurdering gjennom samtlige 10 år i grunnskolen. Sakkyndige vurderinger utarbeidet med tanke på ungdomsskolen har ikke relevans for barneskoletilbudet til eleven, derfor vurderer vi ikke disse i forhold til tilbudet på ESA.

Når PPT skal utrede behovet for spesialundervisning, vil PP-rådgiverne gjennom et eventuelt kartleggingsarbeid eller observasjon, kunne komme i kontakt med eleven. Det kommer ikke frem i de sakkyndige vurderingene om PPT har vært i direkte kontakt med barnet. Opplysninger fra foresatte som er tatt inn i sakkyndige vurderinger er i stor grad beskrivelser av barnet, og ikke barnets behov knyttet til opplæringstilbudet.

PPT opplyser om at eleven har en diagnose i autismespekteret, uten at det forklares hva dette innebærer i form av en beskrivelse av hvilke konsekvenser disse vanskene har for opplæringen til eleven. Autismespekterforstyrrelse innebærer store variasjoner innenfor gruppen og betyr at en autismediagnose i seg selv ikke er opplysende om barnets funksjonsnivå. Fylkesmannen mener at funksjonsnivået til eleven er en sentral og avgjørende opplysning som vurderingsgrunnlag, spesielt når eleven skal ha et tilbud i en spesialavdeling. Vi vurderer at PPT i begrenset grad opplyser om elevens funksjonsnivå, i form av egen utredning eller ved å vise til og gjengi andre instanser utredning.

De sakkyndige vurderingene fra Stavanger PPT er gitt ubestemt varighet. PPT skal uttale seg om forventet utvikling og i denne sammenhengen ta stilling til hvor lenge det er rimeleg å legge vurderingen til grunn for tilbudet. Generelt er det slik at elever skal vurderes konkret i opplæringssituasjonen. Dette vil først være mulig etter skolestart, og av den grunn bør sakkyndige vurderinger som utarbeides før skolestart, ha en maksimal varighet på ett år. Det framgår av Udirs veileder om spesialundervisning at: *Hvis den sakkyndige vurderingen er grundig og elevens behov er mer eller mindre uendret kan det tenkes at en sakkyndig vurdering kan gjelde for mer enn ett opplæringsår.* Fylkesmannen legger til grunn at normal varighet for en sakkyndig vurdering er ett år, men at den kan gjelde for flere år dersom behovet og opplæringstilbudet er stabilt og avklart. Vi ser ikke grunnlag for å, på generell basis, senke terskelen for når loven stiller krav om sakkyndig vurdering for en gruppe elever som er særskilt sårbare.

De sakkyndige vurderingene som utarbeides for elevene på ESA gir en tilrådning om det som kalles et særskilt tilrettelagt opplæringstilbud (STOLT). Det er uklart hva dette er, da det kan innebære både et STOLT-tilbud i en spesialavdeling eller et STOLT-tilbud i ordinær skole. Det er på tilrådningstidspunktet ikke kjent hvilken skole som skal gi et STOLT-tilbud til eleven. Det konkrete opplæringstilbudet for eleven er ukjent for PPT på tidspunktet da sakkyndig vurdering utarbeides. Slik kommunens system er utformet er det ikke mulig for PPT å ta stilling til kravene i opplæringsloven § 5-3 samtidig som de de utarbeider sakkyndig vurdering knyttet til inntak i spesialavdeling. Av den grunn er det ingen av de sakkyndige vurderingene som vi har mottatt som er aktuelle ut fra opplæringssituasjonen eleven er i. For at PPT skal kunne gi en tilrådning om hvilket opplæringstilbud en elev skal ha, må det være avklart hvilken skole eleven skal gå på. Fylkesmannen legger til grunn at hvis dette ikke er tilfellet må det utarbeides en sakkyndig vurdering så snart som mulig etter at skoletilbudet er avklart. PPT skal også tilrå omfang, innhold, organisering, kompetanse og realistiske mål for opplæringen. Fylkesmannen vurderer at omfanget bare er beskrevet som et STOLT-tilbud, som i seg selv er utydelig. Innhold er trukket inn i varierende grad. Organisering er ikke beskrevet, (klasse, gruppe eller 1-1), kompetanse er ikke tatt stilling til, realistiske mål er generelle og mangler en vurdering opp mot læreplanen.

Eleven skal ha tilbud om opplæring ut fra sine evner og forutsetninger. Opplæringen skal være inkluderende og bidra til at eleven tar aktiv del i et sosialt, faglig og kulturelt fellesskap. Dette innebærer en avveining mellom differensiering og inkludering i opplæringen. PPT skal foreta

denne avveiningen. Tilhørighet er en forutsetning for inkludering og sosial læring. Å tilhøre en klasse og utvikle vennskap som kan vedvare over tid kan være særlig problematisk for elever på spesialavdelinger. Slik Fylkesmannen oppfatter kommunens system må elevene gjennom en ny søknadsprosess ved overgang til ungdomsskolen. Elevene ved ESA har i utgangspunktet to valg; søke om plass på en spesialavdeling eller gå på sin nærscole. De vil ikke kunne følge resten av elevene fra klassen de har tilhørighet til over på ungdomsskolen. Noen elever har svært individuelle behov der tiltakene må være individuelle, dette gjelder for enkelte områder eller i kortere perioder for mange elever. Noe svært få elever har individuelle behov som krever individuelle tiltak over lang tid. Fellesskapet som disse elevene kan nyttiggjøre seg vil gjerne være et segregert fellesskap. Uavhengig av diagnostiske forhold er det elevens muligheter til å kunne ta del i et fellesskap som må være en avgjørende faktor i vurderingen av om eleven skal ha opplæringstilbudet i en spesialavdeling eller ikke. Sakkyndig instans må vurdere disse forholdene i en konkret barns beste vurdering. Elevene som får tilbud på spesialavdelingene er særskilt sårbare elever som har krav på en konkret vurdering av om tilbudet på den aktuelle spesialavdelingen gir et forsvarlig utbytte av opplæringen ut fra elevens situasjon og om dette konkrete tilbudet er til barnets beste. Denne vurderingen blir ikke gjort i noen av de sakkyndige vurderingene Fylkesmannen har fått tilsendt.

Som følge av at PPT ikke utarbeider sakkyndige vurderinger som er oppdaterte og konkrete ut fra elevens opplæringstilbud, har samtlige 23 saker ved spesialavdelingen på Eiganes skole vesentlige mangler knyttet til opplæringslovens krav til en sakkyndig vurdering. Dette fører til følgefeil for vedtak og IOP. Rektor må fatte vedtak uten å ha en oppdatert og aktuell sakkyndig vurdering å bygge på. Vedtakene blir faglig svake, slik at pedagogisk personell må bygge IOP i stor grad på sine egne vurderinger. Stavanger kommune mangler et system som sikrer at elevene på spesialavdelingene har en sakkyndig vurdering som er utarbeidet med tanke på det spesifikke opplæringstilbudet de får. I intervju blir det opplyst om at det i større grad blir etterspurt sakkyndige vurderinger for de "ordinære" spesialundervisningselevne. Det kan da virke som om det er forskjell i praksis når det gjelder "ordinære" spesialundervisningselever og de som kommunen kaller STOLT-elever. PPTs kontaktperson er tilstede i skolens ressursteam. Her er det en årlig gjennomgang av alle elevene ved skolen som har spesialundervisning. Elevene på ESA er også en del av denne gjennomgangen. Gjennom intervju kommer det fram at det ikke blir påpekt at elevene mangler en oppdatert sakkyndig vurdering, da dette ansvaret ligger til rektor. Fylkesmannen mener at PPT som del av sitt systemarbeid knyttet til elever med særlige behov bør og skal påpeke en slik åpenbar mangel i kvalitetssikringen av tilbudet til elevene i spesialavdelingene.

Våre konklusjoner

Kommunen sikrer ikke at elevene ved ESA på Eiganes skole får en aktuell og oppdatert sakkyndig vurdering etter at de har begynt på skolen.

Tilsendte sakkyndige vurderinger gir ikke tilstrekkelig grunnlag til å trekke generelle konklusjoner når det gjelder kravene til innhold i sakkyndige vurderinger, jf. Oppl. § 5-3. Vi konkluderer derfor med at kommunen må sikre at alle kravene i bestemmelsen ivaretas i fremtidige saker.

3 Skolens vedtak om spesialundervisning

3.1 Rettslige krav

Elever og foreldre skal få mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen (eller kommunen) fatter enkeltvedtak, jf. opplæringsloven § 5-4 andre og tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 12.

Dersom utredningen eller anbefalingen i den sakkyndige vurderingen er mangelfull, eller det mangler andre opplysninger i saken, skal skolen be PPT eller andre om supplerende opplysninger, jf. forvaltningsloven § 17.

Kravene til innhold i et enkeltvedtak følger av opplæringsloven § 5-3 andre ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25.

Enkeltvedtaket skal opplyse om følgende:

- hvor mange timer spesialundervisning elevene skal ha
- hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke
- om det skal være avvik fra læreplanene, og hvilke fag avvikene gjelder for
- hvilke konkrete kompetansemål elevene skal nå
- hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen
- hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha

Dersom anbefalingen i den sakkyndige vurderingen skal gjelde, og det går klart frem hva PPT anbefaler, kan vedtaket vise til opplysningene i den sakkyndige vurderingen.

Enkeltvedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen skal vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-3 fjerde ledd.

Skolen skal, på samme måte som PPT, vurdere hva som er til elevens beste, i tråd med reglene i barnekonvensjonen.

Det skal gå frem av enkeltvedtaket hvor lenge det varer, jf. opplæringsloven § 5-1 første ledd og forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25. Enkeltvedtaket skal gi informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans og hvor klagen skal sendes, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Videre skal vedtaket informere om retten til å se sakens dokumenter.

3.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

Fra Stavanger kommune har vi mottatt overordnede rutiner for spesialundervisning i rundskriv 20.10.16. Når det gjelder vedtak står det her at *Rektor fatter enkeltvedtak om spesialundervisning i god tid før skolestart. I god tid før sommerferien skal innholdet i spesialundervisningen være klart for foresatte og elev.* Videre står det i kommunens rundskriv at *Det er rektor som må vurdere om vedtaket fattes på bakgrunn av en gyldig og aktuell sakkyndig vurdering.* Når det gjelder søknad til skoler som gir et særskilt tilrettelagt opplæringstilbud er det fremhevet at *skolen kan bistå foresatte dersom de trenger hjelp.*

Fylkesmannen har mottatt alle enkeltvedtakene som ligger til grunn for de 23 elevene som får sitt opplæringstilbud på ESA. Våre vurderinger bygger på disse sakene, som alle var aktive saker hos PPT fra barnehagealder. Vi har da ikke vurderingsgrunnlag for å behandle spørsmål knyttet til henvisning og krav til samtykke. PP-tjenesten utarbeider ikke sakkyndige vurderinger som er oppdaterte og konkrete ut fra elevens opplæringstilbud. Det vil da heller ikke være relevant å behandle spørsmålet om uttalerett om innholdet i den sakkyndige vurderingen eller hvordan skolen eventuelt begrunner vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen.

Som vi har påpekt er de sakkyndige vurderinger i elevsakene mangelfulle. Vi viser til vurderingene som gjelder sakkyndig vurderinger og tilråding fra PPT som er utarbeidet uten at PPT hadde kjennskap til hvilket skoletilbud eleven skulle ha. Vurderingene har da et ensidig fokus på elevenes vansker, uten å si noe om hvordan disse vanskene fremstår i elevens konkrete omgivelser. I de vurderingene som er av nyere dato er utredningsdelen tilfredsstillende ut fra forutsetningene som var tilstede på vurderingstidspunktet. PPT skulle uttalt seg om forventet utvikling og i denne sammenhengen tatt stilling til de ytre rammene for de sakkyndige vurderingenes gyldighet. Siden elevene ikke har begynt på skolen er det heller ingen beskrivelser av hvilket utbytte elevene har av opplæringen. PPT skal også tilrå omfang, innhold, organisering, kompetanse og realistiske mål for opplæringen. Gjennomgående er omfanget bare beskrevet som et STOLT-tilbud, som i seg selv er utydelig. Innhold er trukket inn i varierende grad. Organisering er ikke beskrevet, (klasse, gruppe eller 1-1), kompetanse er ikke tatt stilling til, realistiske mål er diffuse og mangler en vurdering opp mot læreplanen.

Våre vurderinger

Fylkesmannen vil påpeke vedtaksmyndighetens ansvar for å sikre forsvarlig utredning av saken. Når sakkyndig vurdering er uklar, mangelfull eller ikke oppdatert, må skolen ta kontakt for avklaring eller supplerende opplysninger. Skolen skal ikke overta PPTs rolle, men må klargjøre hva som faktisk tilrås. Det er viktig å understreke at så langt Fylkesmannen kjenner til er dette et system som gjelder for spesialavdelingene i kommunen, og mangelen må først og fremst adresseres til skoleeier som skulle fanget dette opp i sin internkontroll.

Når det ikke foreligger en aktuell sakkyndig vurdering må rektor selv sørge for å begrunne hvordan eleven får et tilbud om spesialundervisning som ivaretar behovene og gir tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Vår gjennomgang av sakene ved ESA viser at skolen refererer i stor grad til IOP og årsrapporter. Gjennom intervju får vi opplyst at det er drøftinger i teamet på skolen som legger føringer for vedtaket. Dette kan likevel ikke erstatte en oppdatert skriftlig sakkyndig vurdering som grunnlag for vedtak.

Timetall oppgis som uketimer i noen saker, eller uten å spesifisere om det er årstimer eller uketimer i andre saker. Utdanningsdirektoratet anbefaler at en konsekvent benytter årstimer. Timene er i hovedsak ikke fordelt på fag. Det går ikke eksplisitt fram om timene til spesialundervisning er i samsvar med gjeldende fag- og timefordeling på det aktuelle trinnet. Vi vurderer ut fra dette at vedtakene ikke gir tilstrekkelige opplysninger om fordelingen av timetall på fag. Dette medfører at det er vanskelig å se hvilket totalt tilbud eleven får og hvilke fag dette omhandler.

I hovedsak er det opplyst at elevens opplæring skal avvike fra læreplanens kompetansemål, men lite spesifisert hva avviket består i for de ulike fagene. Enkeltvedtakene knyttet til ESA inneholder generelle i beskrivelsen av hva spesialundervisningen skal omfatte og oppgir i liten grad hvilke fag eller områder elevene skal få spesialundervisning i. Hvis det hadde gått klart fram av en sakkyndig vurdering hva PPT anbefaler kunne vedtakene henvist til disse vurderingene. Enkeltvedtakene inneholder etter Fylkesmannens vurdering ikke tilstrekkelige opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha.

Enkeltvedtakene gir ofte stor frihet og generelle beskrivelser av hvordan spesialundervisningen kan organiseres. For eksempel kan det gå fram av vedtaket at spesialundervisningen *kan gjennomføres en-til-en, i gruppe eller i klassen ved behov*. For elevene på de første trinnene er dette i stor grad standardiserte tekster, men det blir mer og mer individualisert for elevene på mellomtrinnet. Det kommer likevel ikke fram hvor mye tid den enkelte elev skal bruke på de ulike organisatoriske løsningene. I hvilke fag, og i hvor stor del av det enkelte fag, skal eleven være i klassen? På hvilken måte spiller elevens dagsform inn i vurderingen? Hva ønsker eleven selv? Slike vurderinger blir i stor grad overlatt til den enkelte lærers skjønn. Vi vurderer derfor at vedtakene ikke i tilstrekkelige grad inneholder opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen.

Enkeltvedtakene opplyser om hvilken kompetanse den som gir spesialundervisningen skal ha.

I intervjuene kom det fram at skolens personale gjør en refleksjon rundt bruk av vurderinger knyttet til elevens beste når det gjelder blant annet omfang, innhold og organisering. Selv om det ikke synliggjøres i vedtakene vurderer vi likevel at skolen i tilstrekkelig grad legger til grunn en barns beste vurdering for innholdet i vedtaket.

Når det gjelder vedtakenes redegjørelse er det tatt med sentrale opplysninger fra sakkyndige vurderinger. Redegjørelsen er totalt sett svak, men dette skyldes først og fremst mangler knyttet til PP-tjenestens sakkyndige vurderinger.

Alle tilsendte vedtak er fattet i juni 2018 for skoleåret 2018/19. Fylkesmannen legger til grunn at dette er i rimelig tid, med tanke på skolestart og klageadgang i god tid før oppstart. Vedtakene inneholder opplysninger om hvilken kompetanse den som gir spesialundervisningen skal ha, lovhenvising, klagerett, klagefrist og fremgangsmåten for klage. Det opplyses ikke om adgangen til innsyn i sakens dokumenter slik forvaltningsloven krever, men dette har rektor på eget initiativ påpekt at han vil rette opp.

Våre konklusjoner

Rektor må fatte vedtak uten å ha en oppdatert og aktuell sakkyndig vurdering å bygge på. Vedtakene blir faglig svake, slik at pedagogisk personell må bygge IOP i stor grad på sine egne vurderinger. Enkeltvedtakene er av den grunn ikke forsvarlig utredet og mangler dermed grunnlag for fullt ut å definere omfang, innhold, kompetanse og organisering for den enkelte elev.

Enkeltvedtakene tilfredsstillers lovens krav når det gjelder opplysninger om vedtakets varighet, klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage.

4 Planlegging, gjennomføring og oppfølging

4.1 Rettslige krav

Individuell opplæringsplan (IOP)

Skolen skal utarbeide en individuell opplæringsplan (IOP) som bygger på enkeltvedtaket, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5. Hvis vedtaket viser til den sakkyndige vurderingen, kan dere bygge på den sakkyndige vurderingen når dere lager IOP-en. Skolen må utarbeide IOP-en så snart som mulig etter at vedtaket om spesialundervisning foreligger.

Kravene til innhold i IOP-en følger av opplæringsloven § 5-5.

En IOP skal inneholde en beskrivelse av følgende:

- hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen, og hvor mye tid eleven skal ha i klassen, i gruppe, som eneundervisning eller på en alternativ arena
- hvilke fag eller områder eleven skal få spesialundervisning i
- hvilken type opplæring eleven skal få, hvilke arbeidsmåter dere skal bruke, og hvordan dere skal legge til rette for eleven når det gjelder pedagogisk metode, læremidler og utstyr
- hvilke avvik skolen skal gjøre fra de ordinære læreplanene, og hvilke fag avvikene skal gjelde for
- klart definerte mål for spesialundervisningen når elevens opplæring skal avvike fra kompetansemålene i læreplanene

IOP-en kan ikke gi eleven færre eller flere rettigheter enn det som følger av enkeltvedtaket. Beskrivelsen av faglig innhold, organisering og timetall må være i samsvar med vedtaket.

Gjennomføring

Det faglige innholdet i spesialundervisningen, organiseringen og timetallet, skal være slik dere har angitt i IOP-en, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-5. De som gjennomfører spesialundervisningen, må oppfylle kravet til kompetanse som følger av enkeltvedtaket eller den sakkyndige vurderingen som er lagt til grunn for vedtaket.

Dere kan ikke endre innholdet, organiseringen, timetallet, målene eller kravet til kompetanse, uten at det foreligger et nytt vedtak og en ny IOP.

Årsrapport og evaluering

Skolen skal hvert år utarbeide en skriftlig rapport for elever som får spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-5. Rapporten skal ta utgangspunkt i elevens IOP. Rapporten skal vise hvilken opplæring eleven har fått, og dere skal vurdere utviklingen til eleven ut fra målene som gjaldt for spesialundervisningen.

Skolen skal sende årsrapporten til elev/ foreldre og til kommunen.

Hvis perioden for den sakkyndige vurderingen er utløpt eller dere vurderer at elevens behov for spesialundervisning er endret, skal dere be om en ny sakkyndig vurdering fra PPT.

4.2 Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner

ESA er en spesialavdeling, og som en konsekvens av dette vil det ikke være relevant å behandle spørsmålet om at *rektor sikrer at tilbudet samordnes med det ordinære tilbudet*. Tilbudet elevene får er segregert og Fylkesmannen har vurdert i hvilken grad elevene inkluderes i et felleskap og har gruppetilhørighet.

Eiganes skole har rutiner for å fatte enkeltvedtak på våren for påfølgende skoleår. Kontaktlærer starter samtidig med utarbeidelse av IOP for de elevene som allerede er elever ved skolen. I intervjuer kommer det frem at utarbeidelsen skjer i samarbeid mellom de som skal arbeide med eleven. Kontaktlærer har ansvaret for at IOP blir ferdigstilt. Dokumentasjonen Fylkesmannen har mottatt viser at samtlige IOP 'er blir ferdigstilt i løpet av november og desember. I intervjuer kommer det frem at IOP er et arbeidsdokument fra skolestart, og at det bearbeides før ferdigstilling sent høst.

Til grunn for arbeidet med IOP ligger enkeltvedtak, IOP fra forrige skoleår og årsrapport. Sakkyndig vurdering ligger til grunn for de elevene som starter i 1. klasse. Som tidligere beskrevet viser dokumentasjonen og intervjuer at sakkyndige vurderinger gir få føringer for hva opplæringen på ESA skal inneholde. I intervjuer kommer det frem at sakkyndige vurderinger oppfattes som vage og lite retningsgivende. Enkeltvedtakene angir antall lærertimer og timer med miljøterapeut, og IOP viser at opplæringstilbudet blir planlagt ut fra det som vedtaket sier. Samtlige vedtak angir samme timetall og fordeling på lærer og miljøterapeuttimer ut fra timefordeling. Elevene som er organisert på samme team har lik timetallsfordeling.

I dokumentasjonen som Fylkesmannen har mottatt fra Eiganes skole finner vi at IOP har en generell beskrivelse av hvordan spesialundervisningen skal organiseres. Fag og områder elevene skal ha spesialundervisning i kommer frem. Det er tydelig beskrevet i dokumentene hvilke arbeidsmetoder, læremidler og verktøy som skal brukes i undervisningen.

I samtlige IOP 'er er det beskrevet mål for spesialundervisningen eleven skal motta. Avvik fra den ordinære læreplanen beskrives ikke, men disse kommer frem ved at målene for undervisningen er definerte.

For elevene på ESA settes det umiddelbart i gang med spesialundervisning. Observasjoner og intervjuer som Fylkesmannen har gjennomført viser at spesialundervisningen som blir gitt samsvarer med det som er beskrevet i IOP. I dokumentasjon som Fylkesmannen har mottatt fra skolen kommer det frem at delmål fra IOP er utgangspunkt for måneds- og ukesplanlegging på de enkelte teamene og for den enkelte elev. Under observasjon registrerer Fylkesmannen at det ved enkelte arbeidsstasjoner (elevers arbeidspult på ESA) henger delmål, arbeidsmetode og organisering av undervisning synlig på veggen for å sikre at alle voksne arbeider etter IOP.

Vedtakene har angitt timetall på hvilken kompetanse den som gir spesialundervisningen skal ha. For elever der IOP ikke erstatter Kunnskapsløftet i sin helhet angir IOP timetall for spesialundervisning i tråd med vedtak. I dokumentasjon og intervjuer kommer det frem at ESA har den kompetansen som vedtakene krever for å gi spesialundervisningen.

I dokumentasjon og intervjuer kommer det frem at avdelingen har faste møtetider der de som arbeider på det enkelte team møtes og diskuterer problemstillinger, planlegger og evaluerer arbeidet med den enkelte elev og gruppen. Disse møtene er arena for veiledning av assistenter og miljøterapeuter. Avdelingen legger til rette for, og organiserer, slik at nødvendig veiledning blir gitt løpende. Veiledning kan gis ved observasjon eller direkte deltakelse, og i møter utenom de møtene som allerede er fastsatt. Skolen har nedsatt faste tider til trinnmøter. Her deltar teamledere fra ESA som har elever på det respektive trinn for å dele informasjon, planer og for å kunne bidra til, og planlegge, at elevene fra ESA skal være i klassefelleskapet.

I intervju kommer det frem at det er rom for å gjøre endringer i IOP underveis, uten at det må fattes nytt vedtak eller er behov for ny sakkyndig vurdering. Evaluering og årsrapportering skjer i samarbeid med de som arbeider med den enkelte eleven. Dokumentasjon viser at årsrapportene gir en oversikt over den opplæringen elevene har fått og en vurdering av utviklingen til eleven ut fra målene i IOP.

Årsrapporten er utgangspunkt for neste års IOP. Intervjuer, observasjon og svar i Reflex viser at det legges vekt på elevens synspunkter i samsvar med alder og modenhet *så langt de lar seg gjøre*. Utarbeidet årsrapport blir sendt til foresatte. I intervju med rektor kommer det frem at PPT får kopi av årsrapporter, men det blir ikke sendt rapporter til kommunen. Skolesjef svarer i Reflex at spesialundervisningen blir fulgt opp ved at de mottar klagesaker og da følger opp skolen i forhold til disse.

Våre vurderinger

Alle elevene på ESA har fått utarbeidet IOP. Disse er datert i november eller desember det skoleåret IOP skal gjelde for. I intervjuer kommer det frem at IOP blir bearbeidet og justert i perioden fra skolestart til ferdigstilling i november/desember. Fylkesmannen vurderer at denne rutinen er med på å sikre at IOP er et arbeidsverktøy. IOP er et dokument i prosess frem til ferdigstilling. Denne rutinen sikrer også at IOP tilpasses den enkelte elev, og brukes som et verktøy for å måle elevens utvikling og for å kunne gjøre justeringer. IOP blir utarbeidet i samarbeid med dem som arbeider med den enkelte eleven. Kontaktlæreren har hovedansvar for IOP og de fagområder som han/hun underviser eleven i. Miljøterapeuter er i samtlige saker tildelt ansvar for å planlegge og gjennomføre sosiale utviklingsområder.

Dokumentasjonen Fylkesmannen har mottatt viser at planlegging av IOP tar utgangspunkt i årsrapport fra året før. I intervjuer kommer det frem at dette er praksis på skolen, da sakkyndige vurderinger oppleves som lite konkrete på opplæringsmål, innhold og metoder. Som beskrevet tidligere er enkeltvedtakene faglig svake og personell bekrefter at IOP i stor grad må bygges på årsrapport fra året før. Dokumentasjonen Fylkesmannen har mottatt viser at IOP for elevene fra 3./4. trinn planlegges ut fra vedtak som er begrunnet i IOP og årsrapport fra året før.

Begrunnelsen for at vedtaket tar utgangspunkt i IOP og årsrapport er at eleven *har hatt positiv*

utvikling. Fylkesmannen vurderer at denne praksisen viser at elevens behov er endret og at det må meldes til PPT.

IOP blir utarbeidet for å kunne brukes som et arbeidsverktøy for de som skal arbeide med den enkelte eleven. Under observasjon registrerte Fylkesmannen at det ved flere arbeidsstasjoner var utklipp fra IOP, der delmål, arbeidsmetode og verktøy kom frem, hengt opp synlig for de ansatte og eleven. I intervjuer kom det frem at flere team på ESA har valgt denne praksisen for å sikre at alle som arbeider med eleven arbeider målrettet og bruker de metodene og verktøyene som planen sier en skal. Metoden bidrar til at IOP er et arbeidsverktøy.

IOP 'er bærer preg av å ha samme målformuleringer for flere elever. Dette gjelder særlig for elever innenfor samme team, eller som har fag sammen (NASA). Fylkesmannen vurderer at det vil være naturlig da elevene skal arbeide i grupper deler av undervisningen. Standardiserte utforminger kan bidra til at forutsetningene for utvikling reduseres. Spesialundervisningen skal være individrettet, og vurderes kontinuerlig, slik at den enkelte elev får den undervisningen som på best mulig måte legger til rette for utvikling. Evaluering må gjøres individuelt, kontinuerlig og bidra til at elevene blir vurdert på sine egne forutsetninger og ikke gruppen sin samlede forutsetning. Standardiserte formuleringer må vurderes opp mot den enkelte elevs behov og skolen må påse at ikke elevene blir organisert på bakgrunn av avdelingen sine ressurser.

På samme måte som at en sikrer en viss fleksibilitet, og at en har muligheter for å kunne gjøre kontinuerlige vurderinger ut fra en barnets beste vurdering i skolehverdagen, kan standardiserte og generelle formuleringer bidra til at det skapes en praksis der det blir opp til den enkelte lærer, miljøterapeut eller det enkelte teamet å gjøre vurderingene om organisering. En slik praksis kan bidra til store forskjeller i inkluderingsprosesser for den enkelte elev. Ved Eiganes skole er det et uttalt mål at alle elevene skal være i klassefelleskapet og inkluderes. I intervjuer kommer det frem at det har foregått en endringsprosess der ESA, med elever og ansatte, har blitt mere inkludert i skolen de siste årene. Observasjon og intervjuer viser at det er store forskjeller i hvilken grad elevene på ESA inkluderes i et klassefelleskap. Det kommer fram at elever som har tilhørighet til klassen, også føler tilhørighet til kontaktlæreren til klassen. På tross av denne tilhørigheten har eleven en annen kontaktlærer som tilhører ESA. Forståelsen av praksis er at kontaktlærer til klassen ikke har ansvar for elevene som tilhører ESA. Fylkesmannen vurderer at denne praksisen bidrar til at elevene inkluderes i ulik grad.

Observasjon viste at det var forskjeller innenfor det enkelte team, og mellom teamene. Et team er organisert slik at elevene som egentlig har skoleplass på ESA, ikke er på avdelingen i det hele tatt. Disse elevene har treningsrom på basen i umiddelbar nærhet til de respektive klassefelleskapene. I intervjuene kommer det frem at en slik organisering gjør at informasjonsflyt mellom kontaktlærer for enkeltelev som tilhører ESA og kontaktlærer til klassen går lettere og raskere. I intervju kommer det også frem at for de elevene som ikke har treningsrom i umiddelbar nærhet av klassefelleskapet oppleves det vanskelig å få til informasjonsflyt mellom kontaktlærerne, klassefelleskapet og enkeltelev. Endringene i klassen skjer fort, og elevene på ESA er langt fra klassen og dermed er det vanskelig å få med seg raske skifter. Fysisk avstand skaper distanse til klassefelleskapet og inkluderingen oppleves som vanskeligere.

Fylkesmannen vurderer at generelle tekster, som gir stort rom for å kunne organisere ut fra elevens behov, også kan bidra til at de som står elevens nærmest bestemmer retningen for inkluderingsarbeidet for den enkelte elev. Observasjoner og intervjuer Fylkesmannen har gjennomført på ESA viser at den voksne som står eleven nærmest i stor grad er styrende for

inkluderingsprosessen eleven er i. Rektor, og personalet, arbeider for inkludering for den enkelte elev, og det er et uttalt mål at den enkelte ansatte på skolen arbeider for et inkluderende miljø. En mere presis formulering i vedtaket om organiseringen av spesialundervisningen vil bidra til at det ikke er personavhengig hvordan undervisningen organiseres.

Fylkesmannen vurderer at IOP har definerte faglige mål å arbeide etter og det kommer frem hvilket innhold undervisningen skal ha, og hvordan denne skal organiseres. På tross av at enkeltvedtakene ikke gir konkrete føringer for fag- og timefordeling kommer det frem i IOP hvordan fag og timefordelingen er, og hvilke kompetansemål elevene arbeider etter. Timefordelingen kommer tydelig frem i IOP etter ny mal som brukes på team 5.

Eiganes skole har rutiner for evaluering av IOP og årsrapportering. Krav om årlig årsrapport opprettholdes, samt underveisevalueringer av mål beskrevet i IOP. Når eleven sitt behov endrer seg skal skolen be PPT om ny sakkyndig vurdering. Tilsendt dokumentasjon og svar i Reflex viser at det ikke er rutiner for å be om ny sakkyndig vurdering for elevene ved ESA før overgang fra barneskole til ungdomsskole.

Gjennomgang av dokumentasjon viser at arbeidsmetoder og verktøy som de ansatte planlegger å bruke i undervisningen ikke varierer mye fra elev til elev. Fylkesmannen vurderer at dette allikevel vil være hensiktsmessig da det gir muligheter for å kunne undervise i grupper og større fellesskap. Kjente arbeidsmetoder vil sikre at de voksne arbeider mest mulig likt slik at elevene kjenner igjen metoder og verktøy.

Fylkesmannen vurderer at rapportene som skrives årlig er tydelige og gir et godt grunnlag for å kunne arbeide videre. Rapportene synliggjør og viser elevens endrete behov. Skolen skal melde fra til PPT ved endrete behov, noe tilsynet viser at Eiganes skole ikke har praksis for. Rapportene blir sendt til foresatte. Det er uklart for Fylkesmannen om PPT får kopi, og om denne tas til orientering. Rapportene gir oversikt over den opplæringen elevene har fått og det gjøres en god vurdering av den utviklingen eleven har hatt ut fra målene i IOP. I intervjuer kommer det frem at årsrapporteringen skjer i samarbeid mellom de som arbeider med den enkelte eleven, som har planlagt og gjennomført undervisningen. Rapportene er detaljerte og henger godt sammen med IOP og vedtak om spesialundervisning.

Våre konklusjoner

Eiganes skole planlegger, gjennomfører og følger opp spesialundervisningen for elevene på ESA på en forsvarlig måte.

Eiganes skole ber ikke PPT om ny sakkyndig vurdering av elevene på ESA dersom elevens behov endrer seg.

5 Frist for retting av regelverksbrudd

I kapitlene ovenfor har vi konstatert at dere ikke oppfyller regelverket på alle områder. Vi gir dere en frist til å rette regelverksbruddene, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 01.12.19. Før fristen må dere sende oss en erklæring om at forholdene er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddene er rettet.

Hvis dere ikke har rettet regelverksbruddene før rettefristen, vil vi vedta pålegg om retting. Et pålegg om retting er et vedtak som dere kan klage på, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen:

Utarbeide sakkyndige vurderinger

1. Stavanger kommune må sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering av de særskilte behovene til eleven før det gjøres vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4 og barnekonvensjonen artikkel 3 og 12. Kommunen må i den forbindelse se til at PPT:

- a) utarbeider sakkyndige vurderinger i de tilfeller loven krever det
- b) gir foreldre og elev anledning til å uttale seg og til å medvirke til utforming av tilbudet, i samsvar med oppl. § 5-4
- c) opplyser sakene så godt som mulig før de utarbeider sakkyndige vurderinger
- d) utarbeider sakkyndig vurdering så snart som mulig
- e) gjør rede for hvilket utbytte eleven får av den ordinære opplæringen, elevens lærevansker, og andre forhold som er viktige for opplæringen, hvilke muligheter eleven har innenfor den ordinære opplæringen
- f) gjør fullt ut rede for, og anbefale hva som er elevens realistiske opplæringsmål
- g) gjør rede for, og anbefaler hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud i form av antall timer spesialundervisning, organisering av spesialundervisning, andre tilpasninger og vurdering av barns beste

Fatte vedtak om spesialundervisning

2. Stavanger kommune må sørge for at enkeltvedtak om spesialundervisning blir fattet i tråd med oppl. § 5-1, jf. opplæringsloven § 5-3 og fvl. § 17. Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- a) sørger for at saker om spesialundervisning er tilstrekkelig opplyst gjennom oppdatert og aktuell sakkyndig vurdering fra PPT før enkeltvedtak blir fattet
- b) sikrer at vedtakene inneholder opplysninger om antall timer spesialundervisning i fagene, og samlet timetall for elevene
- c) sikrer at vedtakene inneholder opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha
- d) sikrer at vedtakene inneholder opplysninger hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen

Gjennomføre og følge opp spesialundervisning

3. Stavanger kommune må sørge for at skolen gjennomfører spesialundervisningen i samsvar med vedtaket og følger opp dette, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-5. Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- a) ber PPT om ny sakkyndig vurdering dersom elevenes behov endrer seg

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

Tore Vignes
tilsynsleder