

Stavanger kommune
ved rådmann

TILSYNSRAPPORT

Spesialundervisning

Stavanger kommune - Madlamark skole



Fylkesmannen i Rogaland

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	3
1.1	Om Stavanger kommune og Madlamark skole	3
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet	4
1.3	Om tilsynsrapporten.....	5
1.4	Overordnede prinsipper og regler.....	5
2	Sakkyndige vurderinger	7
2.1	Rettslige krav	7
2.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	8
3	Vedtak om spesialundervisning	13
3.1	Rettslige krav	13
3.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	14
4	Planlegging, gjennomføring og oppfølging	18
4.1	Rettslige krav	18
4.2	Våre observasjoner, vurderinger og konklusjoner	19
5	Frist for retting av regelverksbrudd.....	26

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 Madlamark 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 Madlamark 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 Eiganes skole og Madlamark skole, som er to av skolene som har en slik avdeling.

Madlamark skole har 44 elever på sin spesialavdeling. Skolen er en barneskole med ca. 350 elever. På Stavanger kommunes nettsider omtales avdelingen med særskilt tilrettelagt opplæring som en avdeling for elever med multifunksjonshemminger (1.-10.trinn). På skolens nettsider omtales tilbudet ved spesialavdelingen slik:

Skolen gir også et særskilt opplæringstilbud til forholdsvis mange elever med spesielle, og svært ulike, behov. Denne opplæringen skjer hovedsakelig i Spesialavdelingens "Smågruppene" eller i "Helhetstilbudet". Skolen bestreber seg på å tilby alle elever et godt sted å være og et godt sted å lære, noe som også er skolens visjon. Skolen har fokus på den enkelte elevs læring og videreutvikling av et positivt og inkluderende skolemiljø. Madlamark skole har i dag ca. 100 ansatte fordelt på barneskolen, SFO og Spesialavdelingen. Vi er opptatt av å ha et bredt sammensatt personale med høy kompetanse, ulik bakgrunn, ulik kompetanse og fra ulike profesjoner.

Elevene er i hovedsak inndelt i grupper på 4-6 elever der de har sin tilhørighet. Avdelingen skiller også mellom Helhetstilbudet, som er tilpasset elever med store helse- og omsorgsbehov og øvrige smågrupper. Enkelte av elevene har også tilknytning til skolens ordinære tilbud.

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

Våre vurderinger i denne rapporten baserer seg i hovedsak på opplysninger som kommer frem i:

- dokumentasjonen dere har sendt inn
- informasjonen fra våre egne systemer og offentlige registre
- informasjonen på skolens nettsted
- egenvurderinger i RefLex
- intervjuer og observasjon

Våre vurderinger og konklusjoner bygger på innsendt dokumentasjon fra Madlamark skole, alle elevsakene på spesialavdelingen inklusiv sakkyndige vurderinger, vedtak om spesialundervisning, IOP-er/IODP og årsrapporter. Vi har også fått tilsendt rutiner fra kommunen/skolen knyttet til elever med rett til spesialundervisning. Fylkesmannen har i tillegg gjennomført intervju med skoleledelsen i kommunen, rektor, PPT, lærere, miljøarbeidere/assistenter og foreldre. Vi har også gjennomført observasjon av opplæringstilbudet elevene får på spesialavdelingen på Madlamark skole.

Tilsynsrapporten inneholder informasjon om hvilke pålegg som er aktuelle å vedta etter at rettesfristen 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 få være en del av klassen/basisgruppen. Dette betyr at opplæringen må organiseres og tilrettelegges slik at den virker inkluderende overfor alle elever. En konsekvens av dette er at opplæringen, så langt som råd er, skal tilrettelegges slik at behovet for individuell tilpassning blir løst innenfor rammen av opplæring i klassefelleskapet. 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, lærekandidater 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 loverket 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 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 saksbehandlingstida er lang oppleves som problematisk både for skolene og for PPT og begrunnes i kapasiteten hos PPT.

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 og andre 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, slik at det ikke er 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.

Sakkyndige vurderinger

En sakkyndig vurdering skal ligge til grunn som saksutredning for et enkeltvedtak om spesialundervisning. Den skal være så utfyllende, klar og tydelig at den gir et godt

grunnlag for enkeltvedtaket. Dette innebærer at sakkyndig vurdering må være oppdatert og aktuell ut fra opplærings situasjonen eleven er i.

De sakkyndige vurderingene fra Stavanger PPT er gitt ubestemt varighet. PP-tjenestens vurdering er gjort da eleven fortsatt var i barnehagealder i 31 av de 44 sakene vi har mottatt. De er skrevet før tildeling av et tilbud i en spesialavdeling og utgjør skolens sakkyndige grunnlag gjennom hele barneskolen. Vurderingene har da et ensidig fokus på elevenes vansker, uten å si noe om hvordan disse vanskene fremstår i elevens konkrete omgivelser. Dette er gjennomgående i sakene vi har fått.

I Utdanningsdirektoratets veileder står det om dette: *PP-tjenesten bør ha oppmerksomheten rettet både mot relasjonene eleven inngår i, og på det helhetlige læringsmiljøet. Det gjelder blant annet organisering, arbeidsmåter, rutiner og kompetanse.* Dette er knyttet til krav om at PPT skal vurdere elevens utbytte av det ordinære opplæringstilbudet. Mange av elevene ved avdelingen har ikke et ordinært opplæringstilbud som utgangspunkt, men må likevel vurderes i den opplærings situasjonen de er i, hvis den sakkyndige vurderingen skal være relevant.

PP-tjenesten skulle uttalt seg om forventet utvikling og i denne sammenhengen tatt stilling til hvor lenge det er rimelig å legge vurderingen til grunn for tilbudet. Generelt er det slik at elever skal vurderes konkret i opplærings situasjonen. 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 Utdanningsdirektoratets 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.* Dette gjelder med andre ord unntaksvis. 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 med nedsatt funksjonsevne.

Gjennom opplysninger gitt i intervju, går det frem at ansatte og ledelse ved skolen har en omforent forståelse av at det er uklart når ny sakkyndig vurdering kan kreves for eleven. Ansvar for å se til at saken er forsvarlig opplyst før vedtak blir fattet ligger i utgangspunktet hos rektor, men etter Fylkesmannens vurdering må også PPT gjennom sin kontakt med skolen gi signaler om når det er aktuelt å utferdige ny sakkyndig vurdering og gi åpning for dette. Kommunen har i tillegg et overordnet ansvar, jf. oppl. § 13-10 andre ledd, for å se til at lovkravene blir oppfylt. Vi viser til avsnitt 1.4 i innledningen av rapporten. Vi får også opplyst i intervjuer at PPT i mindre grad deltar i ansvarsgruppemøter for den enkelte elev og at de ikke kommer til skolen med mindre skolen har en konkret problemstilling de vil drøfte med PPT.

Fylkesmannen vurderer ut fra dette at Stavanger kommune ikke sikrer at elevene får en oppdatert og aktuell sakkyndig vurdering når det er behov for det.

I 7 av de 44 sakene vi har mottatt, har eleven fått ny sakkyndig vurdering i 2018 eller 2019. Disse sakkyndige vurderingene er skrevet før overgang til ungdomsskolettrinnet. Vi ser ikke grunnlag for å vurdere de øvrige sakkyndige vurderingene vi har fått tilsendt. Fylkesmannen skal vurdere kommunens praksis på tidspunktet for tilsyn. Sakkyndige vurderinger av eldre dato er dermed ikke relevante for å vurdere oppfyllelse av de konkrete kravene i oppl. § 5-3.

Vi vil i det følgende gi en vurdering av de sakkyndige vurderingene som er fra 2018 eller 2019, men korreksjonspunkter knyttet til pålegg om retting vil likevel bli utformet ut fra at oppdatert sakkyndig vurdering mangler i flertallet av sakene.

Av dokumentasjon og intervju går det frem at enkelte elever får sitt skoletilbud ved Madlamark også etter 7. klasse. De sakene som gjelder overgang til ungdomsskole har alle samme ordlyd i tilrådingen: *Det anbefales at (elev) mottar sin opplæring på et særskilt tilrettelagt opplæringstilbud (STOLT).* Utredningen er stilet til Madlamark skole, men det går ikke helt klart frem av utredningene om eleven skal fortsette ved skolen som ungdomsskoleelev. Også disse tilrådingene er dermed lite konkrete og mangler til dels en konkret vurdering av fremtidig ungdomsskoletilbud.

Foreldre og elev skal gis anledning til å uttale seg når PPT utreder og vurderer behovet for spesialundervisning. Det skal legges stor vekt på deres syn.

Vi kan i liten grad se av de nye sakkyndige vurderingene at foreldrenes uttalelser er innhentet og vektlagt, men her kan det være individuelle variasjoner i sakene. *Informasjon fra foresatte* inngår i de fleste utredningene. Det fremgår også at det har vært møter med foresatte. I andre utredninger inngår overskriften *Elevens stemme*. Her går det frem at PPT legger til rette for at eleven kan uttale seg, eventuelt ved hjelp av skolens ansatte. Eleven gis etter vår vurdering mulighet til å uttale seg om sin opplæring, ut fra det funksjonsnivå eleven har.

Det er lagt til rette for at elev og/eller elev får uttale seg i de fleste nye saker, men vi gjør oppmerksom på at både foreldrenes og elevens synspunkter bør synliggjøres i sakkyndig vurdering. Når eleven ikke har evne til selv å uttale seg, må en sikre at foreldre gis mulighet til ikke bare å uttale seg om barnets fungering, men til å gi innspill til hvordan opplæringstilbudet bør tilrettelegges.

PPT skal sikre at saken opplyses så godt som mulig. I tillegg til informasjon fra elev og foreldre, må det innhentes informasjon fra skolen og eventuelle andre sakkyndige. Behovet for utføre kartlegginger og gjøre egne undersøkelser må også vurderes.

De nye sakkyndige vurderingene vi har mottatt legger i stor grad vekt på de opplysninger som er gitt av skolen i utredningen av eleven. Skolen har i alle sakene gitt omfattende informasjon om elevens egenskaper, fungering, behov og ferdighetsnivå. Tilsendt dokumentasjon viser også at skolen gjør kartlegginger og skriver pedagogiske rapporter som gir grunnlag for PPTs sakkyndige vurderinger. I saker der det er relevant, er det innhentet informasjon fra andre instanser som HABU eller BUPA. PPT har i liten grad gjort egne undersøkelser i disse sakene og har i flere av sakene ikke observert eleven i forbindelse med ny sakkyndig vurdering. Intervjuer bekrefter at PPT ikke alltid møter elevene selv, men i stor grad overlater utredninger og vurderinger til skolen, da skolen kjenner elevene bedre.

Fylkesmannen konkluderer etter dette med at PPT innhenter nødvendig informasjon i saken fra aktuelle kilder, men at lovkravet ikke anses oppfylt når det gjelder krav til å gjøre egne undersøkelser. Den lovbestemte rollefordelingen svikter, i og med at skolen selv i stor grad ivaretar PPTs oppgaver.

Videre skal en sakkyndig vurdering gjøre rede for hvilket utbytte elevene har av den ordinære opplæringen, elevenes lærevansker og andre forhold av betydning for opplæringen og hvilke muligheter elevene har innenfor ordinær opplæring.

PPT gjør i de sakkyndige vurderingene rede for elevens lærevansker og funksjonsnivå, basert på bakgrunnsopplysninger fra tidligere sakkyndige vurderinger, informasjon fra skolen og fra andre instanser. I disse sakene, der eleven går på en spesialavdeling, har ikke elevene ordinær opplæring som utgangspunkt. Slik sett er det ikke relevant å vurdere utbytte av det ordinære tilbudet, men PPT må vurdere om eleven bør ha deler av sitt opplæringstilbud innenfor det ordinære tilbudet.

Vi ser likevel at PPT gjør en vurdering av det læringsmiljø eleven har i sin gruppe og elevens utbytte i de enkelte fag gruppen har. Der det er aktuelt, vurderes også utbytte av å være i "samarbeidsklasse", det vil si ordinær klasse, i enkelte fag. Ut fra intervjuer oppfatter vi det slik at et *særskilt tilrettelagt opplæringstilbud (STOLT)* kan innebære tilbud på spesialavdeling og/eller et forsterket tilbud som elev i ordinær klasse. Selv om tilrådingen er skrevet til Madlamark skole, er den som nevnt ikke klar på om eleven skal fortsette på Madlamark skole som ungdomsskole, men i og med at spesialavdelingen er for elever fra 1.-10. klasse, legger vi dette til grunn. Vurderingen av elevens læringsmiljø vil da være relevant for 8.klasse. I to av sakene er det oppgitt at eleven skal begynne på ny skole. I disse sakene finnes det ingen relevant vurdering av rammene for elevens opplæringstilbud på 8.trinn.

Etter vår vurdering er de nye sakkyndige vurderingene delvis i samsvar med lovens krav på dette punktet. Fylkesmannen kan ikke overprøve PPTs faglige vurderinger i denne sammenheng. Vi vurderer for eksempel ikke om den enkelte elev i større grad burde

vært inkludert i det ordinære opplæringstilbudet. Våre vurderinger gjelder kun oppfyllelse av lovens minimumskrav til innhold i de sakkyndige vurderingene. Vi vil også presisere at det må gjøres en aktuell vurdering av elevens opplæringstilbud på ny skole i de sakene der dette er aktuelt.

De sakkyndige vurderingene skal videre gjøre rede for og gi en anbefaling om hvilke opplæringsmål som er realistiske for eleven.

I de nyere sakkyndige vurderingene er realistiske opplæringsmål for elevene vurdert og tilrådd. Det er i de sakene det er relevant referert til læreplanverket for Kunnskapsløftet LK06 og det er for eksempel oppgitt at elevene kan arbeide etter mål for 2.,4. eller 7.trinn for ulike fag som norsk, matematikk, engelsk og kroppsøving. Disse målene er også nærmere konkretisert for den enkelte elev, sammen med aktuelle tiltak for å nå målene. Der det er relevant med mer individuelt utformede mål som avviker fra læreplaner i fag er dette også definert, for eksempel innenfor områder som sosial kompetanse eller selvhjelpsferdigheter (ADL).

Den tilråding PPT gir i sakkyndig vurdering skal også si noe om hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud. Dette innebærer at PPT må definere omfang, innhold, organisering av spesialundervisningen. Hvis opplæringslovens krav til undervisningspersonalets kompetanse kan fravikes, må dette begrunnes i sakkyndig vurdering.

Slik Fylkesmannen vurderer det, er tilrådingene uklare på dette punktet i og med at det i hovedsak konkluderes generelt med at *Det anbefales at (elev) mottar sin opplæring på et særskilt tilrettelagt opplæringstilbud (STOLT)*. Dette er en formulering som bærer preg av skoleplassering, på samme måte som ved inntak til 1.klasse. Det er etter vår vurdering uklart hva tilrådingen innebærer, da den ikke er tydelig relatert til en konkret ungdomsskole og, slik vi oppfatter det, kan innebære enten et tilbud ved spesialavdeling (på Madlamark skole eller en annen skole) eller et særlig forsterket og tilrettelagt tilbud i ordinær skole.

Krav til kompetanse er definert i de fleste nye sakene. Omfanget av spesialundervisningen er oppgitt slik at det omfatter hele opplæringstilbudet. Timene er likevel ikke fordelt på de ulike fag, selv om de fleste av elevene som skal over i ungdomsskole får tilrådd læringsmål ut fra læreplanverket. Det overlates til skolen å fordele det totale timetallet på de enkelte fag. Tilrådingene gir føringer for innhold og organisering ut fra elevens vansker og behov. På grunn av at den overordnede tilrådingen om tilbud på *STOLT* er generell og mangler en vurdering av rammene for ungdomsskoetilbudet, blir tilrådingen om innhold og organisering etter vår vurdering for lite konkret nok til å kunne ivareta lovkravene på dette punktet.

Fylkesmannen konkluderer med at sakkyndige vurderinger ikke gjør rede for, og anbefaler hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud på en måte som er i samsvar med lovkravet.

Våre konklusjoner

Kommunen sikrer ikke at elevene ved spesialavdelingen på Madlamark 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 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.

Vi har fått tilsendt enkeltvedtak for alle 44 elever ved spesialavdelingen ved Madlamark skole. Av vedtakene ser vi at tilbudet ved spesialavdelingen er delt, slik at elever med omfattende behov for helse- og omsorgstjenester plasseres på "Helhetstilbudet", mens andre elever plasseres på "Smågruppene". Enkelte elever i smågruppene har deler av sitt opplæringstilbud i ordinær klasse, som fungerer som "samarbeidsklasse". Vi har mottatt utfyllende informasjon om organiseringen gjennom intervjuer og observasjoner ved skolen.

Vedtaket om spesialundervisning skal fattes på grunnlag av en sakkyndig vurdering utformet av PPT, jf. oppl. § 5-3. Dette er en særlig bestemmelse som gjelder for spesialundervisning og som supplerer de generelle kravene til forsvarlig saksutredning som finnes i forvaltningsloven § 17. Det stilles med andre ord konkrete krav til hvilken form for saksutredning som anses forsvarlig, og i denne sammenheng har PPT et lovbestemt mandat. Vi viser til punkt 3 ovenfor når det gjelder de konkrete krav til innholdet i den sakkyndige vurderingen.

PPTs oppgave med å skrive sakkyndig vurdering etter oppl. § 5-3 kan ikke overtas av andre eller erstattes av andre former for saksutredning. Skolen kan for eksempel ikke gjøre denne utredningen selv, eller bare vektlegge opplysninger i elevens årsrapport. For at den sakkyndige vurderingen skal kunne anses å gi et forsvarlig grunnlag for vedtak, må den være oppdatert og aktuell. Som vi har gjort rede for under punkt 3, har ikke elevene ved spesialavdelingen ved Madlamark skole fått en oppdatert og gyldig sakkyndig vurdering i løpet av barneskoleårene. (Helt unntaksvis har noen få elever fått

ny vurdering etter forespørsel fra foreldre.) Enkeltvedtakene er dermed fattet på mangelfullt grunnlag, slik vi vurderer det.

Fylkesmannen vil vurdere enkeltvedtakene opp mot øvrige lovkrav, men manglende oppfyllelse av mange krav vil henge sammen med at oppdatert sakkyndig vurdering mangler.

Enkeltvedtakene bærer preg av å være vedtak om skoleplassering, i tillegg til å være vedtak om spesialundervisning. Vi viser til vårt brev til Stavanger kommune dat.03.06.19, der vi tar opp denne problemstillingen og varsler vedtak om pålegg om retting overfor kommunen. Vedtakene om spesialundervisning preges også av plassering i gruppe. Dette fører igjen til at beskrivelsen av innholdet i spesialundervisningen dreier seg om det som er generelt for gruppen og i mindre grad beskriver det konkrete innholdet i spesialundervisningen for den enkelte elev.

Opplæringsloven § 5-4 gir elev og foreldre en rett til å medvirke til innholdet i spesialundervisningen og til å uttale seg om sakkyndig vurdering og det vedtak skolen skal fatte. I de få sakene der det finnes en oppdatert sakkyndig vurdering, er det sagt noe om foreldrenes og også elevens uttalerett, der eleven har evne til det. Skolen har utover dette ikke rutine for å sende varsel om vedtak, jf. fvl. § 16. Gjennom intervjuer får vi informasjon om at foreldre gis anledning til medvirkning gjennom innspill til IOP eller periodeplaner. Selv om dette kan ivareta hensynene bak reglene om medvirkning, er ikke praksisen i samsvar med lovkravene. Foreldrenes innspill er, sammen med sakkyndig vurdering, en viktig del av saksutredningen og de skal derfor varsles i forkant av at enkeltvedtak blir fattet. Spesialundervisningens hovedinnhold skal med andre ord defineres i vedtaket og ikke overlates til individuelle opplæringsplaner (IOP).

Enkeltvedtakene skal opplyse om varighet. Dette kravet er oppfylt i alle de saker vi har fått tilsendt. Vedtakene blir fattet for enten ett, to eller tre skoleår. I denne sammenhengen vil vi vise til det som er sagt om varighet av sakkyndig vurdering og de hensyn som ligger bak føringene her. Vedtakenes varighet bør vurderes på tilsvarende måte, slik at en sikrer jevnlig evaluering og ny vurdering av elevens læringsmål, innholdet i og organiseringen av spesialundervisningen.

Vedtakene opplyser også om det totale antall timer med spesialundervisning eleven skal ha. I og med at de aktuelle elevene har spesialundervisning gjennom hele opplæringstilbudet, er dette oppgitt som et gjennomsnittlig antall timer eleven skal ha per dag ut fra sitt årstrinn.

Antall timer med spesialundervisning er ikke delt på fag eller utviklingsområder. Selv om mange av elevene ved avdelingen har alternative og individuelle læringsmål, gjelder kravet om at vedtaket også skal vise timetallet for de ulike fag. Fag må etter vår vurdering forstås som enten fag eller utviklingsområde. Dette blir avgjørende når eleven

ikke har ordinær fag- og timefordeling i utgangspunktet. Vi konkluderer derfor med at kravet ikke er oppfylt.

Vi oppfatter ellers opplysninger fra skolen slik at fritak fra opplæringsplikten, jf. oppl. § 2-1 fjerde ledd, ikke er aktuelt for noen av elevene per i dag.

Enkeltvedtaket skal videre gi opplysninger hvilket innhold spesialundervisningen skal ha. I denne sammenhengen ser vi som nevnt ovenfor at plassering av eleven i gruppe innvirker på beskrivelsen. Det gis en kortfattet beskrivelse av de områder for opplæring gruppen jobber med. For eksempel: *Elevene er fritatt fra kompetansemålene i Kunnskapsløftet. Elevene jobber med grunnleggende ferdigheter i norsk, matematikk samt kommunikasjon, ADL og selvstendighet.* Dette eksempelet på ordlyd er fra vedtaket til en elev som har fått en ny sakkyndig vurdering i 2019. Her fremgår det bl.a. av kartlegginger at eleven fungerer innenfor normalområdet på noen områder når det gjelder språk- og tallforståelse og det tilrås at eleven på noen områder kan arbeide etter læreplaner for sitt trinn. Vedtaket viser til denne sakkyndige vurderingen, men tar ikke opp relevant innhold for elevens opplæring. Avvik fra sakkyndig vurdering er dermed heller ikke begrunnet i denne saken, slik oppl. § 5-3 siste ledd krever. For flertallet av elevene som har fått ny sakkyndig vurdering før ungdomsskolen er det ikke fattet nytt vedtak om spesialundervisning ved Madlamark skole. Vi kan dermed ikke vurdere eventuell begrunnelse av avvik fra sakkyndig vurdering i sakene.

I det store flertallet av saker mangler sakkyndig vurdering og dermed også grunnlaget for å vurdere om enkeltvedtaket gir relevant informasjon om hva innholdet i spesialundervisningen bør være. Gjennomgående i sakene vi har fått tilsendt er formuleringene ellers generelt utformet ut fra plassering i gruppe og bare i noen grad individualisert ut fra den enkelte elevs behov og rett til spesialundervisning. Gjennom observasjoner og intervjuer ser vi også at elevene i mange tilfeller har relativt ulikt utgangspunkt innenfor den enkelte smågruppe.

Det er presisert i noen få av vedtakene at eleven for eksempel har rett til å motta opplæring på tegnspråk, jf. Oppl. § 2-6 eller rett til bruk av ASK (alternativ og supplerende kommunikasjon) jf. oppl. § 2-16, men dette er unntaksvis. Vedtakene viser til IOP og vi oppfatter det slik at innholdet i spesialundervisningen i hovedsak fremgår av IOP/ IODP og periodeplaner som utarbeides av de ansatte. Dette kan slik vi ser det medføre at foreldre ikke ser grunnlag for å klage på vedtak om spesialundervisning, da dette er et dokument som i liten grad er relevant for innholdet i spesialundervisningen.

Vedtakene skal i tillegg til å definere innhold og fag eller områder for læring, si noe om organisering av spesialundervisningen og krav til kompetanse hos den som skal gi opplæringen. Også når det gjelder disse kravene ser vi at vedtakene er formulert ut fra skoleplassering og plassering i grupper, i tillegg til at det ikke finnes en sakkyndig

vurdering som utreder og tilrår ut fra elevens behov. Organisering og krav til kompetanse ligger dermed i selve plasseringen av eleven på spesialavdeling og er derfor ikke konkretisert for den enkelte. Vedtaksmalen har i tillegg til innhold og omfang et avsnitt som omhandler organisering og kompetanse hos det som utfører spesialundervisningen. Formuleringen er generell og gir skolen stor frihet, for eksempel: *Tilbudet er i hovedsak organisert i form av liten gruppe på 4-6 elever ledet av spesialpedagog. Andre gruppesammensetninger/ tilknytning til klasse eller en-til-en undervisning vil kunne skje der skolen finner det hensiktsmessig for elevens læring og utvikling. Noe av undervisningen vil bli gjennomført av miljøarbeider/ miljøterapeut under ledelse av spesialpedagog.*

Etter vår vurdering er ikke vedtakene klare og individuelle nok hverken når det gjelder innhold, organisering eller krav til kompetanse.

Skolen skal i.h.t. barnekonvensjonen ta stilling til hva som er barnets beste når det fattes vedtak om spesialundervisning. Her skal skolen blant annet vurdere momenter som elevens eget syn på undervisningen, elevens egenskaper, behov for beskyttelse, omsorg og sikkerhet, særlig sårbarhet, elevens fysiske og psykiske helse med mer.

Dette er i utgangspunktet en viktig del av PPTs mandat, men skal også ivaretas av skolen. Vi ser blant annet av vedtakene og av opplysninger gitt i intervju at skolen i stor grad tar hensyn til elevenes utstrakte behov for helse- og omsorgstjenester ved tilrettelegging av tilbudet og plassering av eleven i gruppe. Lovverket har ellers som generelt utgangspunkt at det er til beste for elevene å inkluderes i ordinær klasse. På grunn av kommunens etablering av spesialavdelinger er skolens utgangspunkt for vedtak et annet. Med utgangspunkt i at elevene går i spesialavdeling vurderer vi det slik at enkeltvedtakene tar opp momenter som er knyttet til vurderinger av barnets beste, slik at disse hensynene ivaretas innenfor de rammer som er lagt.

Enkeltvedtak skal i tillegg opplyse om klageadgang, klagefrist, klageinstans og gi informasjon om at klagen skal sendes til skolen. Vedtakene oppfyller disse lovkravene. I tillegg opplyses foreldrene om at de også kan klage på gjennomføringen av spesialundervisningen. Det gis ikke informasjon om retten til å se sakens dokumenter, slik forvaltningsloven også krever. For øvrig følger informasjon til foreldrene om rettslig grunnlag for vedtaket og om lovens krav til individuell opplæringsplan (IOP) som vedlegg til enkeltvedtaket.

Våre konklusjoner

Enkeltvedtakene er ikke forsvarlig utredet og mangler dermed grunnlag for å definere omfang, innhold, kompetanse og organisering for den enkelte elev. Enkeltvedtakene er i liten grad konkretisert ut fra den enkelte elevens behov da de bærer preg av å være vedtak om skoleplassering og plassering i gruppe.

Enkeltvedtakene tilfredsstillers lovens krav når det gjelder opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og den nærmere fremgangsmåten ved klage. Det opplyses ikke om retten til å se sakens dokumenter.

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. Dere 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 til elever 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

Dokumentasjonen viser at opplæringstilbudet for elevene med størst vansker/helseutfordringer, er organisert som et helhetstilbud inklusiv SFO, der skoletiden er en del av tilbudet. For disse elevene har skolen utarbeidet en IODP (individuell opplærings- og deltakelsesplan) der en tar utgangspunkt i elevens mulighet til å delta aktivt i aktiviteter, kommunikasjon og i læring.

Elever som kan få opplæring etter kompetansemålene i LK06, er organisert i smågrupper og har IOP. Fylkesmannen finner det vanskelig å ta stilling til om IODP/IOP er innenfor rammene til vedtakene, da vedtakene er generelle og mangelfulle. Vi har likevel valgt å vurdere dokumentene etter lovkravene i opplæringsloven § 5-5.

4.2.1 Planlegge undervisningen

Skolen skal utarbeide IOP for elever som har vedtak om spesialundervisning.

Fylkesmannen har fått tilsendt IOP eller IODP for alle elevene på STOLT-avdelingen som er utarbeidet for inneværende skoleår. I intervju kommer det frem at det er pedagogene som har ansvar for å utarbeide IOP/IODP og at dokumentene er overordnede. Med utgangspunkt i denne lager pedagogene en detaljert plan for opplæringstilbudet for en kortere periode på 6 uker (periodeplan). Det kommer fram av intervju at foreldrene medvirker både i arbeidet med IOP/IODP og periodeplanene. Planen blir aktivt brukt av alle ansatte, og den blir også sendt hjem til foreldrene.

I kommunens *Retningslinjer for sakkyndig vurdering og spesialundervisning* står det at rektor har ansvar for å se til at det blir utarbeidet ny IOP for elever som har vedtak om spesialundervisning med frist 15. juni. I intervju ble det bekreftet at pedagogene allerede var i gang med dette arbeidet, og at avdelingslederne var aktivt støttende i arbeidet med et særlig fokus på målformuleringene i IOP.

Vi finner at det blir utarbeidet IOP/IODP for elevene på STOLT-avdelingene og at disse i hovedsak er klare til nytt skoleår begynner.

I Reflex kommer det frem at kommunen har sendt ut ny mal for individuell opplæringsplan og årsrapport i oktober 2018, som skolene skal ta i bruk senest innen skoleåret 2019/2020. Kommunen har også utarbeidet en veiledning for utfylling av individuell opplæringsplan, med forslag til spørsmål for å få frem elevens stemme, jf. *Momentliste- individuell opplæringsplan (IOP)*. I momentlista står det at opplæringsmålene i IOP skal være målformulert og hentet fra læreplanens generelle del, eller fra fagplanen og hvilket trinn målene er hentet fra. Målene skal videre konkretiseres i delmål og læringsmål. Det må også konkretiseres hvilke arbeidsmåter som skal brukes og hvordan spesialundervisningen skal organiseres. Etter Fylkesmannens vurdering er *Momentlista* et egnet verktøy for å sikre at IOP-ene blir utarbeidet i samsvar med regelverket og at IOP gir informasjon om spesialundervisningen.

IODP blir utarbeidet for de elevene som har omfattende vansker og som har stort behov for tilrettelegging på flere områder. Disse elevene får et helhetlig opplæringstilbud. Malen for IODP er oppbygd rundt grunnleggende ferdigheter innenfor områdene ADL-trening, kommunikasjon og forståelse, sosiale ferdigheter og fysisk trening. Områdene og målene i IODP tar utgangspunkt i den enkelte elevs mulighet til å kunne delta.

I en av IODP-ene blir det beskrevet hvilke aktiviteter spesialundervisningen skal ha: timer med norsk/lesetrening, kommunikasjon, PODD, musikk, svømming, fysioterapi og trening, ADL, sosial trening og positivt skolemiljø. IODP tar utgangspunkt i *elevens måter å være deltakende på* og det er utarbeidet konkrete mål for hvert område. IODP beskriver også hvordan de som jobber med eleven skal tilrettelegge og gi pedagogisk støtte. Det kommer også fram at eleven deltar i norsktimer i klassen og at han bruker materiell som er utarbeidet for 2. og 3.trinn i dette faget.

Elevene som har IOP, har i større grad opplæring etter mål i LK06. IOP-ene er utarbeidet i en mal med kolonner der fag/områder eleven har spesialundervisning, omfang i det enkelte fag og organisering av spesialundervisningen skal beskrives. IOP-ene viser ikke til hvilke rammer som er fastsatt i vedtaket om spesialundervisning. Det kommer også fram at noen av elevene får deler av opplæringstilbudet sammen med ordinær klasse i noen fag.

På bakgrunn av IOP/IODP blir det utarbeidet en periodeplan (6-ukerplan) for alle elevene på STOLT-avdelingen. Denne planen er mer konkret enn IOP/IODP. Det kommer fram av intervju at periodeplanen fungerer som et undervisningsopplegg som blir laget av pedagog i samarbeid med miljøarbeiderne og foreldrene. Avdelingsleder har et overordnet ansvaret for arbeidet og har et særlig fokus på målformuleringene i IOP-ene. Intervju bekrefter at alle kjenner til metode og innhold i IOP-ene og periodeplanene for de elevene de jobber med, slik at miljøarbeiderne også kan gi/følge opp spesialundervisningen.

Etter en helhetlig gjennomgang av elevsakene finner Fylkesmannen at IODP og IOP sammen med periodeplanene, er konkrete og beskriver både innhold, organisering og

hvilken kompetanse den som skal gi spesialundervisningen skal ha. Vi ser likevel at det ikke er en tydelig sammenheng mellom vedtakene om spesialundervisning og det som står i IOP/IODP, i tillegg til at de fleste sakkyndige vurderingene ikke er aktuelle.

Fylkesmannen konkluderer med at IODP og IOP til elevene på spesialavdelingen på Madlamark skole beskriver hvilket innhold spesialundervisningen skal ha og hvordan den skal gjennomføres.

IOP skal videre være i samsvar med enkeltvedtaket. Som vist til under avsnitt 3, gir vedtakene i liten grad føringen for elevens spesialundervisning.

Enkeltvedtak om spesialundervisning, IOP/IODP fra forrige skoleår og årsrapporten ligger til grunn for arbeidet med IODP/IOP. Det kommer fram av intervju at de ansatte opplever de sakkyndige vurderingene som lite aktuelle fordi de er utarbeidet i barnehagen og handler om til skoleplassering. De er ikke konkret knyttet til opplæringstilbudet spesialavdelingen på Madlamark skole.

I et av vedtaket står det at eleven skal ha opplæringsmål etter 2. og 4. trinn i LK06. Eleven skal ha individuelle timer i norsk, kommunikasjon og matematikk og skal delta så mye som mulig i klassen i muntlige fag som norsk, KRLE, samfunnsfag og naturfag. IOP-en til denne eleven er ikke i samsvar med vedtaket og beskriver ikke opplæring etter kompetansemål i fagene. Det kommer heller ikke fram av IOP om eleven deltar i klassen i noen fag.

I en annen elevsak fastsetter vedtaket at eleven skal ha et særskilt tilrettelagt tilbud i smågruppe med 4-6 elever. Eleven blir *fritatt fra kompetansemålene* og skal jobbe med *grunnleggende ferdigheter i norsk, matematikk samt kommunikasjon, ADL og selvstendighet*. I IOP kommer det fram at eleven følger et tilrettelagt opplegg for 7. trinn i fagene samfunnsfag, naturfag og KRLE (organisert i gruppe med 3 elever) og etter mål fra 4. og 2. trinn i norsk og matematikk (en-til -en). I IOP er det også fastsatt mål for motorikk, ADL og sosial kompetanse.

Det kommer fram av både dokumentasjon og intervju at de ansatte på spesialavdelingen kartlegger elevene og tilpasser opplæringstilbudet etter resultatene her. Som eksempel nevnes tester fra barnehagen, språktester, Stavangerprosjektet. IOP blir utarbeidet på bakgrunn av disse resultatene sammen med evalueringer i løpet av skoleåret og årsrapportene. Fylkesmannen viser til at det er vedtaket om spesialundervisning som fastsetter rammene for hvilket innhold spesialundervisningen skal ha. En IOP kan ikke inneholde noe mer eller noe annet enn det som er fastsatt i vedtaket. Fylkesmannen finner at det ikke er samsvar mellom rektors vedtak om spesialundervisning og innholdet i IOP.

Det rettslige kravet er etter vår vurdering ikke oppfylt når det gjelder samsvar mellom elevenes vedtak om spesialundervisning og IOP/IODP.

Skolen skal utarbeide IOP for elevene snarest mulig etter at det er fattet vedtak om spesialundervisning.

I kommunens *Retningslinjer for sakkyndig vurdering og spesialundervisning* kommer det fram at rektor skal fatte vedtak om spesialundervisning innen 1. juni og at IOP skal være ferdig før sommerferien med fastsatt frist til 15. juni. I dokumentasjon kommer det fram at samtlige vedtak er fattet i løpet av juni 2018. I tillegg blir det bekreftet i intervju at skolen følger kommunens rutine. Det rettslige kravet er her oppfylt.

4.2.2 Gjennomføre og følge opp spesialundervisningen

Gjennomføring

Skolen skal gi spesialundervisning i samsvar med IOP og vedtak.

Som vi har omtalt i avsnittet over, er ikke IOP/IODP-ene er i samsvar med vedtakene, og vi konkluderer med at skolen ikke gir spesialundervisning i samsvar med vedtakene.

Når det gjelder gjennomføring i samsvar med IODP/IOP kommer det fram både gjennom observasjon, dokumentasjon og intervju at IOP/IODP blir aktivt brukt i opplæringen. Dokumentene er kjent for de som jobber på avdelingen og blir konkretisert og brukt gjennom periodeplanene. Periodeplanene operasjonaliserer hvilke områder i IOP eleven skal jobbe med i perioden, mål for perioden, hvilken arbeidsform/metode/materiell som skal brukes, samt en kolonne for evaluering av måloppnåelse.

Skolen gir spesialundervisningen i samsvar med IOP/IODP, men ikke i samsvar med vedtakene.

De som gir spesialundervisningen skal ha den kompetansen som følger av kompetansekravene i loven, eventuelt av vedtakene i de tilfellene vedtakene krever en annen kompetanse.

Vedtakene er utarbeidet i en mal der det blant annet skal fastsettes *...kompetanse hos den som utfører spesialundervisningen*. I vedtakene er kompetansekravet til de ansatte romslig og generelt beskrevet, for eksempel: *Spesialpedagoger og annet fagpersonell har det faglige ansvaret for elevene på gruppen, arbeidet ledes av spesialpedagog*.

Kompetansekravet er ut over dette, ikke knyttet til de de ulike fagene og/eller aktivitetene som skal gjennomføres. Etter Fylkesmannens vurdering kan den generelle beskrivelsen av kompetansen være knyttet til selve organiseringen av opplæringstilbudet på avdelingen. Vi ser at opplæring på en spesialavdeling innebærer en annen og mer helhetlig organisering av skoledagen og SFO, der de ansatte jobber tett i team rundt eleven og gruppen. I intervju kommer det fram at alle elevene blir fulgt opp av pedagog/spesialpedagog.

Vi har fått tilsendt timeplaner i noen av elevsakene som viser at dagene er delt inn i økter med ulike aktiviteter, både opplæring i ulike fag og aktiviteter som fysisk trening og ADL. Rektor sier i intervju at de som jobber på spesialavdelingen har en bred kompetanse om elevenes vansker og at de som trenger kompetanse innenfor noen fagområder, får tilbud om dette. Skolen har bl.a. nylig oppdatert kompetansen på tegnspråk.

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder kompetansekrav, men vi viser til avsnitt 3 om vedtak når det gjelder krav til *individualisering* av krav til kompetanse for den enkelte elev.

Assistenten og andre ufaglærte skal få nødvendig veiledning

Samtlige svar i RefLex mener at assistenter og andre ufaglærte som gir spesialundervisning, får veiledning av en pedagog med kompetanse i faget og at veiledningen blir tilpasset den enkelte. Avdelingsleder har et overordnet ansvar for å veiledningen og det er satt av 1 – 1,5 time pr. uke. I intervju får vi opplyst at assistentene får en kort innføring i jobben før de begynner, og at de blir fulgt tettere opp underveis. Assistentene/miljøarbeiderne får også tilbud om kurs. Det kommer også fram at det er et tett samarbeid med pedagogene når periodeplanene lages, men også underveis i perioden. Det blir bekreftet i intervju at det er et nært samarbeid mellom de som jobber i de ulike gruppene og at de får veiledning av pedagog og avdelingsleder.

Vi konkluderer med at det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder nødvendig veiledning.

Elever med spesialundervisning skal få timetallet som følger av vedtaket

Det kommer fram av dokumentasjon og intervju at hele opplæringstilbudet til elevene på spesialavdelingen, blir regnet som spesialundervisning. Opplæringstilbudet er organisert slik at hver pedagog har ansvar for 3 elever og at vikarsituasjonen ofte blir løst i den enkelte gruppe. I tillegg har avdelingsleder et overordnet ansvar for å følge opp situasjonen og å gi veiledning dersom pedagog eller andre ansatte på avdelingen/gruppen er syk. Vi får opplyst i intervju at assistenter/miljøarbeidere også overtar pedagogiske oppgaver ved sykefravær. I slike situasjoner blir det vurdert hvilken løsning som vil være den beste løsningen for elevene, og at den som kjenner eleven best er bedre enn en ukjent vikar. I tillegg blir det opplyst at skolen/avdelingen har valgt å øke bemanningen, for å gjøre vikarsituasjoner mindre sårbare for elevene. Det kommer likevel fram av intervju at det ikke alltid blir satt inn erstatning i perioder der pedagog har sykefravær eller slutter.

Vi finner at et rettslige kravet ikke er oppfylt når det gjelder timetall.

Spesialundervisningen skal være samordnet med den ordinære opplæringen.

I kommunens *Momentliste- individuell opplæringsplan (IOP)* står det at det må komme fram i IOP hvordan organiseringen skal samordnes med det arbeidet som foregår i klassen. Vi har utover dette ikke fått tilsendt en rutine som viser hvordan samordningen skal skje på Madlamark skole. I elevsakene ser vi at flere elever skal delta i opplæringen i klassen. Innholdet i timene de skal delta i klassen er ikke konkret omtalt i IOP. I flere av intervjuene blir det bekreftet at de kjenner til at elevene er i klassen i noen timer, men at de ikke kjenner til opplæringen som gis der. Det kommer også fram at flere elever har samarbeidsklasser og/eller besøksklasser, og at dette fungerer forskjellig for de ulike elevene. Dette er ikke omtalt i elevenes IOP.

Etter Fylkesmannens vurdering er samordningen av opplæringen for elever som får opplæringstilbudet på spesialavdelingen og opplæringen i klassen, et sentralt punkt i arbeidet med å inkludere elevene på skolen. Inkludering handler om mer enn det å gjøre sine arbeidsoppgaver i det ordinære klasserommet, men handler om at eleven er en aktiv deltaker i den opplæringen som skjer i klassen ut fra egne forutsetninger. Det kan også handle om at eleven får forberede seg før et tema, eller få oppfølging i etterkant av timene. For å få til dette kreves det samarbeid mellom pedagogene i den ordinære opplæringen og spesialavdelingen. Vi kan ikke se at skolen har slik praksis.

Vi vurderer at det rettslige kravet er ikke oppfylt i de sakene der elevene deltar i ordinære timer.

Krav til årsrapport

Skolen skal utarbeide en årsrapport for elever som får spesialundervisning

I kommunens *Rundskriv 20.10.2016 - Retningslinjer for sakkyndig vurdering og spesialundervisning* står det at *Skolen skal en gang i året utarbeide skriftlig oversikt over opplæringen eleven har fått og en vurdering av utviklingen til eleven. Utviklingen til eleven skal vurderes ut fra målene som er satt i elevens IOP.* Rektor har ansvar for at det blir utarbeidet årsrapporter med fastsatt frist til 15. mai.

Som vi tidligere har nevnt, er IOP et sentralt dokument på spesialavdelingen. Vi har fått tilsendt dokumentasjon som viser at periodeplanene blir evaluert både underveis og i etterkant av perioden og at evalueringene videre er en sentral del i utarbeidelsen av årsrapportene. Fylkesmannen finner at evalueringene i årsrapportene som vi har fått tilsendt, er knyttet til målene i IOP og gir en vurdering av elevens utvikling og måloppnåelse.

Skolen utarbeider årsrapport for elevene på avdelingen. Årsrapportene gir en evaluering av elevens måloppnåelse og utvikling ut fra målene i IOP/IODP.

Skolen skal sende årsrapporten til foreldrene til elevene og til kommunen.

Det kommer fram av intervju at det er bestemt på kommunalt nivå at årsrapporten ikke lenger skal sendes til kommunen, men til foreldrene. Årsrapportene skal arkiveres i elevmappene på skolen. Dette er ikke digitale mapper som skoleeier har tilgang til, og på den måten mulighet til å få informasjon eller kontrollere selve dokumentene utover det at rektor krysser av i 1310-systemet, når jobben er gjort.

Det kommer heller ikke fram i kommunens retningslinjer eller mal for årsrapport, at årsrapporten skal sendes til kommunen og til foreldrene. Det blir bekreftet i intervju at skolen har en praksis der årsrapportene blir gjennomgått med foreldrene og sendt hjem. Denne praksis blir bekreftet i intervjuene. Fylkesmannen finner derfor at Stavanger kommune ikke sikrer at årsrapportene blir sendt til kommunen, jf. opplæringsloven § 5-5 andre ledd. Det rettslige kravet er dermed ikke oppfylt.

Skolen skal be PPT om ny sakkyndig vurdering dersom elevenes behov endrer seg.

Alle sakkyndige vurderinger er av eldre dato og de fleste er utarbeidet før eleven begynte på skolen og er knyttet til elevens behov for et særskilt tilrettelagt opplæringstilbud/STOLT-tilbud. Derfor er de sakkyndige vurderingene ikke utarbeidet konkret for opplæringstilbudet eleven vil få på Madlamark skole. Det står i de sakkyndige vurderingene at både foreldre og skole må gi melde fra til PPT når det er behov for en ny sakkyndig vurdering. Fylkesmannen ble i intervju gjort kjent med at foreldre har bedt om ny sakkyndig vurdering, uten at de har fått det.

Gjennom dokumentasjon og intervju kommer det fram at de fleste er kjent med at de sakkyndige vurderingene er generelle og av eldre dato. PPT er også kjent med dette, men peker på at ansvaret for å be om en ny utredning ligger hos skolen/rektor. Vi viser for øvrig til de vurderinger som er gjort under punkt 2 og 3 om dette.

Skolen ber ikke PPT om ny sakkyndig vurdering for elevene som får opplæringstilbudet på spesialavdelingen, dersom elevenes behov endrer seg

Våre konklusjoner

Skolen sikrer ikke at det er samsvar mellom elevens vedtak om spesialundervisning og elevens individuelle opplæringsplan (IOP). Skolen gjennomfører ikke spesialundervisning i samsvar med vedtaket, men i samsvar med IOP.

Skolen sikrer ikke at elevene får det timetallet som følger av vedtaket og at spesialundervisningen blir samordnet med den ordinære opplæringen.

Skolen sender ikke årsrapportene til kommunen.

Skolen sikrer ikke at elevene ved spesialavdelingen får ny sakkyndig vurdering fra PPT 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. *Kommunen må sørge for at det blir utarbeidet en sakkyndig vurdering av de særskilte behovene til eleven før den gjør 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 rede for, og anbefaler 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

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:

- a. saker om spesialundervisning er tilstrekkelig opplyst gjennom oppdatert og aktuell sakkyndig vurdering fra PPT før enkeltvedtak blir fattet

- b. foreldre og elev gis anledning til å uttale seg og til å medvirke til utforming av tilbudet, i samsvar med oppl. § 5-4 og fvl. § 16
- c. enkeltvedtakene inneholder opplysninger om timetall fordelt på fag
- d. enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha
- e. enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen
- f. enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha

Planlegge, gjennomføre og følge opp spesialundervisningen

Stavanger kommune må sørge for at Madlamark skole utarbeider individuelle opplæringsplaner (IOP/IODP) som er i samsvar med enkeltvedtaket, jf. Opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-5.

Kommunen må i den forbindelse se til at skolen:

- a. sikrer at det er samsvar mellom elevens vedtak om spesialundervisning og elevens IOP.
- b. gjennomfører spesialundervisning i samsvar med vedtaket.
- c. sikrer at elevene får det timetallet som følger av vedtaket
- d. sikrer at årsrapportene også blir sendt til kommunen.
- e. sikrer at spesialundervisningen blir samordnet med den ordinære opplæringen
- f. ber PPT om ny sakkyndig vurdering for elever som går på spesialavdelingen dersom elevens behov endrer seg.

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

Hanne Sørli Ronæss

tilsynsleder

