



ROGALAND
FYLKESKommUNE

FYLKESRÅDMANNEN
Opplæringsavdelingen

13/10010

Mottatt til
Journalføring

01 SEPT. 2014

Fylkesmannen i Rogaland

Fylkesmannen i Rogaland

Postboks 59
4001 STAVANGER

21.08.2014

Deres ref.:

Saksbehandler: Reidun Angell
Direkte innvalg: 51516718

Saksnr. 13/17178-13
Løpenr. 50828/14
Arkivnr. A40 & 58

TILSYN MED ROGALAND FYLKESKommUNE 2013/2014 KLAGE PÅ PÅLEGG I TILSYNSRAPPORT

Fylkesrådmannen viser til oversendelsesbrev datert 5. juni 2014, vedlagt endelig tilsynsrapport etter tilsyn med spesialundervisning i Rogaland fylkeskommune 2014.

I brev av 18.06.14 begjærte Rogaland fylkeskommune utsettelse av klagefrist på tilsynsrapporten til 31. august. Begrunnelse for begjæring var at det gjennomførte tilsynet var svært omfattende og det vil ta tid å sette seg inn i påleggene og begrunne Fylkesrådmannens lovforståelse og praksis.

Fylkesmannen bekreftet ny klagefrist satt til 31.08.14 i brev av 23.06.14. Endelig tilsynsrapport vil med dette påklages til Utdanningsdirektoratet. Fylkesrådmannen påklager den lovforståelsen som er lagt til grunn for påleggene i punkt 2 i den endelige tilsynsrapporten fra Fylkesmannen. Det vil i det følgende redegjøres for klagegrunnene. Det vises også til vedlagte skriv fra skolene og tidligere oversendt dokumentasjon fra PP-tjenesten.

1. Bakgrunn

Deltakere i tilsynet var fylkesadministrasjonen ved fylkesdirektøren, opplæringsavdelingen, PPT og Godalen, Karmsund og Time (nå Bryne) videregående skoler.

Fylkesrådmannen mottok i oversendelsesbrev av 5. juni 2014, Fylkesmannens endelig tilsyns rapport etter tilsyn med Rogaland fylkeskommune. Fylkesmannen kommenterer her innspill fra fylkeskommunen etter den foreløpige tilsynsrapporten og slutt møte avholdt den 30. april 2014.

Med hjemmel i Opplæringslova § 14-1 tredje ledd og det som framgår gir Fylkesmannen Rogaland fylkeskommune pålegg om endring av praksis innenfor områdene:

1. Inntak – forskrift til opplæringsloven kapittel 6
2. Sakkyndige vurderinger - § 5-3
3. Enkeltvedtak - § 5-1
4. Samarbeid med foresatte/elev - § 5-4

POSTADRESSE
Postboks 130 Sentrum
4001 Stavanger

BESØKSADRESSE TELEFON
Arkitekt Eckhoffsgt. 1 51 51 66 00
Stavanger

TELEFAKS
51 51 68 90

BANKGIRO: 3201.05.50520

E-POST: firmapost@rogfk.no

INTERNETT: www.rogfk.no

5. Individuelle opplæringsplaner og årsrapport - § 5-5
6. Pedagogisk – psykologisk tjeneste - § 5-6
7. Forsvarlig system - § 13-10, andre ledd.

2. Fylkesrådmannens kommentarer

2.1 Arbeidet med tilsynsrapporten

2.1.1 Tema for tilsynet – punkt 1.1 i tilsynsrapporten

Fylkesmannen i Rogaland meldte tilsyn med Rogaland fylkeskommune i brev av 29.9.13 (vedlegg 1) hvor det blir presisert at:

Fylkesmannens intensjon med tilsyn av Rogaland fylkeskommune er å kontrollere om inntak av elever med rett til spesialundervisning er i samsvar med opplæringsloven med forskrifter og om enkeltelever med rett til spesialundervisning får et opplæringstilbud som fyller retten. Tilsynet vil ha fokus på elever som får spesialundervisning i mindre grupper: Hverdagslivstrening, Arbeidstrening og Utvidet praksis.

Videre ble det meldt om at:

Fylkesmannen også vil kontrollere om skoleeier har etablert og implementert et forsvarlig system for å sikre at elevene får oppfylt sine rettigheter, jf. opplæringsloven § 13-10, andre ledd.

Tema for tilsynet gjentas også i den endelige tilsynsrapporten under punkt 1.1. Fylkesrådmannen reagerer på at det trekkes inn forhold som går utover det som er tilmeldt som tema for tilsynet. Etter fylkesrådmannens oppfatning blandes her inn forhold som gjelder elever i ordinære klasser.

På side 9 i rapporten står det:

"Etter Fylkesmannens vurdering må det i elevsaker der elever har hatt vedtak om rett til spesialundervisning i grunnskolen, og i sin søknad gir melding om omfattende tilretteleggingsbehov, konkret vurderes om eleven har behov for og dermed rett til spesialundervisning når eleven begynner i videregående skole".

2.1.2 Metode for tilsynet – jf. punkt.2.1 i tilsynsrapporten

PPT sin arbeidsmetode er kritisert på flere punkter i tilsynsrapporten. Og det oppleves at Fylkesmannen i liten grad har lagt vekt på den forhåndsinnsendte informasjonen.

Også når det gjelder intervjuobjektene fra PPT så ser ikke de at tilsynsrapporten er tilstrekkelig balansert. Intervjuobjektene fra PPT kjenner seg i liten grad igjen i det som er gjengitt i rapporten.

Endringene i inntaksforskriften fører også med seg endret praksis i forhold til PP-tjenestens sakkyndighetsarbeid. Det er relevant å stille spørsmål ved nytteverdien av å føre tilsyn med en ordning som har blitt erstattet av et nytt lovverk, spesielt når konklusjonene til Fylkesmannen peker på lovbrudd som har liten relevans i forhold til det nye lovverket.

Ny inntaksforskrift fører med seg endringer i PPTs sakkyndighetsarbeid, blant annet tidspunkt for når sakkyndige vurderinger skal utarbeides. De sakkyndige vurderingene skal nå utarbeides *etter* at elevene har begynt i den videregående skolen. Dette er i tråd med PP-tjenestens forståelse av sakkyndighet som en *prosess* i samarbeid mellom PPT, skole og elev/foresatte. De sakkyndige vurderingene vil dermed bli både grundigere og mer relevante. Også PP-tjenestens omtale og forståelse av § 5-4 i opplæringsloven i forbindelse med sakkyndighetsarbeidet er utelatt. Det kunne f. eks. vært interessante refleksjoner omkring dette i tilsynsrapporten fra Fylkesmannens side. Fylkesrådmannen kommer mer utførlig tilbake til arbeidet med sakkyndige vurderinger under kommentarene til pålegg 2.

3. Kommentarer til påleggene fra Fylkesmannen

3.1. Pålegg 2 - Sakkyndige vurderinger

Fylkesrådmannen er av den oppfatning at fylkeskommunen følger regelverket slik det fram går av Opplæringslova, men registrerer at Fylkesmannen og Fylkesrådmannen her har er ulik oppfatning av lovfortolkningen av § 5-3-

Av denne grunn så er tilsynsrapporten påklaget til Utdanningsdirektoratet som klageinstans. Det vil i det følgende redegjøres for Fylkesrådmannen lovforståelse og praksis på området.

Sakkyndighet praktiseres i samarbeid med skolene da det utvilsomt er skolene som kjenner eleven best. Elevens kontaktlærer og faglærere er sammen med eleven flere timer daglig uke etter uke, og vil etter en kort tid kunne danne seg et bilde av elevens læringsutbytte i de ulike fagene. Uansett hvor grundig PPT går til verks i sin vurdering og kartlegging av enkeltelever, vil dette aldri kunne erstatte skolens pedagogiske kartlegging av eleven. Ansatte i PPT vil heller ikke kunne oppnå like god innsikt og oversikt over læreplanverket som den enkelte faglærer har i sitt fag, nettopp fordi det ligger i det å være faglærer at man er «*ekspert*» på eget fagområde. Spesielt kommer dette fram i videregående opplæring hvor det er langt flere læreplaner enn i grunnskolen. Med 12 programområder og flere titalls læreplaner innen de fleste av programområdene sier det seg selv at ansatte i fylkeskommunens PP-tjeneste vanskelig vil kunne oppnå like god innsikt som lærerne har i alle disse læreplanene.

Fylkesmannen fremhever i sin tilsynsrapport dokumentasjon fra Vibemyr Skoleverksted. I denne dokumentasjonen fremgår det, i følge Fylkesmannen, at det arbeides «*målrettet og systematisk med evaluering av opplæringen for elevene*». Fylkesmannen gjør klart at dokumentasjon og skriftliggjorte rutiner ved Vibemyr Skoleverksted synliggjør «*god praksis på området*». Det Fylkesmannen her fremhever som forbilledlig er skoleverkstedets møysommelige arbeid med å utforme den skreddersydde opplæringen til elever i konkrete situasjoner. Om denne møysommelige prosessen skriver Fylkesmannen følgende om skolens jevnlige evalueringer av opplæringstilbudet:

«Ved endring av behov justerer de selv elevens opplæringstilbud. Elever som forblir i samme gruppe mens de er i videregående opplæring, kan likevel få store endringer i tilbudet og bortfall av fag/fagområder uten at det utarbeides sakkyndige vurderinger...»

Fylkesmannen er kritisk til at PPT ikke utarbeider sakkyndige vurderinger som gir detaljerte og konkrete føringer for justeringer av skolens opplæringstilbud.

Det er imidlertid slik at det bare er slik målrettet og systematisk evaluering av elevens opplæring som gir grunnlag for vurdering av endringer av opplæringstilbudet. Grunnlaget for en slik vurdering kan bare legges av den læreren som deltakende observerer og samhandler med den konkrete eleven i den konkrete opplæringssituasjonen med bakgrunn i elevens progresjon. Fylkesmannen mener at denne vurderingen skal gjøres av PPT. Men den kvaliteten som Fylkesmannen finner forbilledlig ved Vibemyr er en konsekvens av lærere som kontinuerlig er tilstede i konkrete opplæringssituasjoner med konkrete elever. Dersom den vurderingen som Vibemyr Skoleverksted lykkes så godt med skal gjøres av en part som ikke er deltakende observatør av den konkrete eleven i den konkrete opplæringssituasjonen med bakgrunn i elevens tidligere progresjon som del av samme opplæringsrelasjon, så vil vurderingen i vesentlig grad mangle den tilknytning til de viktige idiosynkratiske kjennetegnene ved lærer, elev og opplæringssituasjon som er selve forutsetningen for Fylkesmannens vurdering av dette som eksempel på «god praksis på området».

Det er bare læreren i den aktuelle skolesituasjonen med den unike eleven som kan gjøre rede for og ta standpunkt til innhold, organisering og omfang av spesialundervisning på en slik måte at resultatet blir i tråd med Vibemyr Skoleverksteds praksis. Dersom PPT, som Fylkesmannen mener, skulle gjøre dette på selvstendig grunnlag vil det nødvendigvis gjøre at PPT langt på vei går inn i den faktiske opplæringen av eleven. En slik sakkyndig rolle er hverken mulig eller ønskelig.

PPT er avhengig av å praktisere en sakkyndig funksjon som er mer dynamisk enn det Fylkesmannen skisserer i tilsynsrapporten. Grunnlaget for den sakkyndige vurderingen av innhold, organisering, omfang og kompetanse må legges av den konkrete læreren som er den eneste som har den nødvendige kjennskapet til eleven i den relevante opplæringskonteksten. PPTs sakkyndige funksjon må forvaltes i tett dialog med skolen der denne lærerforankrede vurderingen er fokus for endring.

En av endringene i opplæringsloven som trådte i kraft 1. august 2013 er en presisering av skolens plikt til å vurdere utbyttet av opplæringen. Skolen har en plikt til å vurdere og eventuelt prøve ut tiltak med sikte på å gi eleven tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Tilfredsstillende eller forsvarlig utbytte av opplæringen henger nært sammen med begrepet «realistiske opplæringsmål».

I «Veileder til opplæringsloven om spesialundervisning» (s. 9) omtales dette på følgende måte:

Når skolen skal vurdere hva som gir forsvarlig utbytte av opplæringen skal det legges vekt på utviklingsmulighetene til eleven.

«Skolen må vurdere hva som er et forsvarlig utbytte opp mot de opplæringsmålene som er realistisk for eleven. I tillegg må skolen vurdere om eleven får et forsvarlig utbytte av opplæringen sammenlignet med utbyttet andre elever får».

Det betyr at skolen både skal vurdere elevene subjektivt og objektivt. Objektivt ved at de sammenligner en elevs læringsutbytte med det læringsutbyttet andre elever får av det ordinære opplæringstilbudet. Subjektivt ved at skolen vurderer den enkelte elevs individuelle forutsetninger. Kan eleven nå de samme målene som andre elever, og er tilbudet forsvarlig ut fra hvilke kompetansemål eleven kan nå? Skolen skal altså etter loven ta stilling til hvilke opplæringsmål som er realistiske for den enkelte elev.

Begrepet realistiske opplæringsmål er det samme som er brukt i opplæringsloven § 5-3 om PP-tjenestens sakkyndige vurderinger.

Her står det at den sakkyndige vurderingen blant annet skal greie ut og ta standpunkt til:

- Eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
- Realistiske opplæringsmål for eleven
- Om eleven kan hjelpes innenfor det ordinære opplæringstilbudet
- Hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

Disse punktene er med andre ord de samme som skolen har plikt til å undersøke og ta stilling til før skolen kontakter PPT og ber om sakkyndig vurdering, jf. oppl.l. § 5-4. I forarbeidene til loven går det klart fram at plikten til å vurdere å prøve ut legges til skolen:

«Det er den enkelte lokale skole og elevens lærere som har forutsetninger for å vurdere om en elev får tilfredsstillende utbytte av opplæringen»

Det er med andre ord elevens lærere som har best forutsetninger for å vurdere realistiske opplæringsmål for den enkelte elev. Noe annet ville være ulogisk og uriktig å hevde. Det at den sakkyndige vurderingen, jf. oppl.l. § 5-3, også skal ta standpunkt til disse momentene understreker etter vår mening viktigheten av hva som skal vurderes i en sakkyndighetsprosess.

God og forsvarlig sakkyndighet kan etter Fylkesrådmannens mening, kun utøves i samråd og samarbeid med den enkelte skole og lærer, altså et prosessorientert sakkyndighetsarbeid.

Disse synspunktene er også poengtert i Håndbok for PP-tjenesten (2001) utgitt av Faglig enhet for PP-tjenesten. Her omtales sakkyndighet i PP-tjenesten som «*en prosessorientert arbeidsmåte*» (s. 36). Håndboken er et resultat av et arbeid som startet allerede i 1996, og er tilpasset endringen i lovverket som kom i perioden fra 1996-2001. Håndboken er også omtalt i NOU 2009: 18 «*Rett til læring*» (Midtlyngutvalget), og der refereres den som et viktig dokument. Ved å jobbe prosessorientert sikrer man gode samhandlingsarenaer og reell brukermedvirkning, og det presiseres at «*Sakkyndighetsarbeidet er oftest en del av en prosess der andre aktører også har et klart ansvar*». I utvikling av et spesialpedagogisk tilbud er samarbeid, samhandling og avklaring av ansvar viktige kvalitetssikringstiltak.

Fylkesmannen peker i sin tilsynsrapport på at fylkeskommunens sakkyndige vurderinger mangler realistiske opplæringsmål og heller ikke tar stilling til hvilke avvik fra læreplanverket den enkelte elev har behov for. Ovenfor har vi argumentert for hvorfor dette ikke bør være noe som primært PP-tjenesten skal ta stilling til, og vist til oppdaterte styringsdokumenter og politiske føringer for PP -tjenestens arbeid. Den enkelte skole med sine faglærere vil kunne formulere gode, realistiske opplæringsmål for elevene med utgangspunkt i den kontekst opplæringen skal foregå i og med bakgrunn i den kartleggingen skolen må gjøre før PPT kobles inn. Uansett hva PP -tjenesten skriver i sine sakkyndige vurderinger, så må skolene ha både første og siste hånd på utarbeidelsen av detaljerte læringsmål for elevene.

PP-tjenesten og skolen må samarbeide om ovennevnte. Det er fornuftig tidsbruk at PPT kan bistå og veilede skolene i dette arbeidet. Nevnte Midtlyngutvalg (NOU 2009:18)

understreket også dette: *Mindre tid på sakkyndighetsarbeid til fordel for mer tid på systemrettet arbeid.*

Dette ville også bidra til en unødig byråkratisering av tjenesten og skape større avstand mellom PPT og skolene. Den enkelte faglærer ville uansett måtte gjøre selvstendige vurderinger av realistiske opplæringsmål i sitt fag i forbindelse med utarbeiding av individuelle opplæringsplaner. Utarbeiding av realistiske opplæringsmål er et læreransvar og ikke et PP-ansvar. PP-tjenestens involvering og bidrag i dette arbeidet bør eventuelt være som en drøftings- og samarbeidspartner. En sakkyndig partner som skolen har en dialog med omkring det beste opplæringstilbudet for den enkelte elev om hva som vil gi eleven et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Formuleringer i denne retning i § 5-3 i opplæringsloven vil være mer realistisk og forståelig både for lærere og PP-tilsatte i videregående skole. Skolene er også klare på at det er de som har fagkompetanse til å vurdere elevens forutsetninger og sette realistiske mål for eleven innenfor faget. Et interessant punkt her er hvor stor en endring i et opplæringstilbud skal være for at en sakkyndig vurdering er nødvendig.

I forbindelse med pålegg 2 og drøftingen omkring «realistiske opplæringsmål» følger som vedlegg uttalelser og kommentarer fra de tre skolene som var med i tilsynet. Uttalelsene fra skolene støtter fylkesrådmannens betraktninger og konklusjoner, se vedlegg.

2.2 Kommentar til pålegg 4

Fylkesmannen peker også på at fylkeskommunen må sørge for at PP-tjenesten involverer foreldrene i utarbeidelsen av de sakkyndige vurderingene. Det er ikke slik at den fylkeskommunale PP-tjenesten ikke har involvert foresatte i sakkyndighetsarbeidet. Men det har skjedd i varierende grad. Den nye inntaksforskriften innebærer at foreldreinvolveringen følger som en del av de nye sakkyndighetsrutinene. Den fylkeskommunale PP-tjenesten har allerede gjort endringer i sakkyndighetsarbeidet som innebærer mer foreldreinvolvering. Det som allikevel kunne være interessant var om direktoratet kunne presisere og konkretisere hva man legger i begrepet «foreldreinvolvering» i forbindelse med utarbeiding av sakkyndige vurderinger, og hva man legger i begrepet «samarbeid med foresatte» (pålegg 4). Fylkesrådmannen minner i denne forbindelse om at elevene i videregående opplæring er over 16 år og relativt selvstendige i forhold til foreldreinvolvering. Det er bare et fåtall av elevene som ivaretas av foreldre med definert vergestatus.

2.3 pålegg 6: Pedagogisk psykologisk tjeneste

Ifølge § 5-6 i Opplæringslova har PPT to lovfestede oppgaver:

1. Sørge for at det utarbeides sakkyndige vurderinger der loven krever det
2. Bistå skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov (PP-tjenestens systemrettede arbeid)

Fylkesmannen peker på at fylkeskommunen må sørge for at PPT ivaretar lovens krav, og i den sammenheng se til at:

- PPT har kapasitet og kompetanse til å utføre det sakkyndighetsarbeidet de har ansvar for etter loven
- PPT er faglig uavhengig

Første kulepunkt handler i stor grad om hvordan loven skal tolkes og hva man legger i «sakkyndighetsarbeid». Fylkesrådmannen har i forbindelse med pålegg 2 argumentert for hvorfor skolene skal og bør bestemme realistiske opplæringsmål. Dette handler også om å finne en balanse mellom de ressursene fylkeskommunens PP-tjeneste har til rådighet og de andre lovpålagte oppgavene tjenesten har etter § 5-6 i Opplæringslova.

Opplæringslova har siden 1998 blitt gradvis endret og bedre tilpasset utviklingen i skolen og samfunnet for øvrig, men paragrafen i kapittel 5 som er omhandlet her er dog tilnærmet identisk i dag som da loven ble innført i 1998 (med unntak av § 5-2 som ble opphevet i 2002).

Fylkesrådmannen stiller spørsmål ved om teksten i oppl § 5-3 er godt nok tilpasset videregående opplæring slik den framstår i dag.

Lovteksten er uforandret, men det har kommet nye forskrifter, rundskriv og Stortingsmeldinger som har stor relevans for kapittel 5 i opplæringsloven. Tidligere omtalte NOU 2009: 18 omtaler dette på følgende måte:

«Forventningene til PP-tjenestens arbeidsoppgaver har endret seg over tid. Både sentralt og lokalt har det de siste 10-15 årene vært økende oppmerksomhet rundt PP-tjenestens systemrettede arbeid. Mange har ønsket økt vektlegging av forebygging, kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling i skole og barnehage fra PP-tjenestens side, og noe mindre vekt etter hvert på individuell diagnostisering, behandling og sakkyndighetsvurderinger».

Videre står det i samme NOU at Kunnskapsdepartementet generelt er opptatt av å bringe PP-tjenesten inn som en sterkere støttespiller for skolen i forbindelse med planarbeid, målfokusering og evaluering av eget arbeid. Man ønsket å bryte med forestillingen om at det var en viss, avgrenset gruppe som hadde særskilte behov. Selv om 6-7 % av elevene hadde rett til spesialundervisning var det likevel en erkjennelse av at ca. 25 % av elevene i skolen hadde vanskeligheter med å delta aktivt i opplæringen. Spesiellkompetansen skulle flyttes så nært eleven som mulig. Kompetanseheving i skolen, flytting av ressurser fra Statped til PPT og endret fokus for PPT var noen av tiltakene som ble foreslått. PP-tjenesten skulle i større grad drive systemarbeid rettet mot skolene, snarere enn individuelle utredninger og tilrettelegging for enkeltelever. Sistnevnte skulle i første rekke ivaretas gjennom systemarbeid PPT/skole, med økt vekt på tilpasset opplæring som også skulle ivareta flest mulig enkeltelever.

Dette samsvarer med måten PPT for videregående skoler i Rogaland jobber i forhold til systemarbeid og sakkyndighetsarbeid:

«Alle parter ønsker en PP-tjeneste som er til stede i barns og unges læringsmiljø, og som er i tett dialog og samhandling med personale i barnehage og skole» (NOU 2009: 18).

I det samme dokument står det videre at:

«PP-tjenestens og myndighetenes ønsker om mindre tid på sakkyndighetsarbeid til fordel for mer tid på systemrettet arbeid er så langt ikke realisert. Utvalgets forslag i kapittel 14 om at ekstra tilrettelegging i opplæringen til vanlig kan fattes uten sakkyndig vurdering, vil kunne frigjøre slik kapasitet. Utvalget ønsker å legge til rette for at PP-tjenesten i større grad bidrar til kompetanse- og

organisasjonsutvikling i barnehager og skoler og ønsker en presisering av PP-tjenestens ansvar for og rolle i arbeidet med dette».

I forhold til PP-tjenestens kompetanse som også er omtalt i det første kulepunktet under pålegg 6, vil Fylkesrådmannen påpeke at PPT i Rogaland fylkeskommune har høy kompetanse – hvor de ansatte har høy formelle utdanning og bred erfaring.

I det andre kulepunktet under pålegg 6 hvor PP-tjenestens faglige uavhengighet trekkes i tvil, er kommentert i de generelle kommentarene i tilsvar på tilsynsrapporten. Fylkesrådmannen er selvsagt enig i at PPT skal være faglig uavhengig, og har aldri verken pålagt eller lagt føringer for den fylkeskommunale PP-tjenesten noe som også ville være i strid med lovverket som regulerer PP-tjenestens arbeid. Fylkesrådmannen er også opptatt av at PPT ikke skal bli faglig utilgjengelig – derfor bruker tjenesten betydelige ressurser på å være ute på skolene. Det handler om å få brukt den høye kompetanse ute blant elever, lærlinger og lærere i den virkeligheten de befinner seg i. Helt i tråd med nyere føringer fra myndighetene om hvordan PPT skal forvalte sine ressurser.

3 Avsluttende kommentarer

Fylkesrådmannen vil i tråd med ovennevnte forhold omkring tjenestens individ-/sakkyndighetsarbeid og systemarbeid avslutningsvis trekke fram en del føringer og synspunkter fra sentralt hold de senere årene, som begrunner Fylkesrådmannens påstander.

PP-tjenestens systemfokus er forankret i Midtlyngutvalgets arbeid, støttet av Utdanningsdepartementet, framkommet i St. meld. 18 (2010-2011) Læring og fellesskap. Her er det nettopp PP-tjenestens systemfokus som blir belyst, - en vridning fra sakkyndighetsarbeid til mer systemrettet arbeid, en praksisnær PP-tjeneste, lett tilgjengelig, stiller opp når skolen ber om det osv. PPT i Rogaland fylkeskommune arbeider helt i samsvar med disse prinsippene. I stortingsmeldingens kapittel 5 presenteres fire forventninger til PP-tjenesten for å tydeliggjøre mandatet og oppgavene til tjenesten:

1. PP-tjenesten er tilgjengelig og bidrar til helhet og sammenheng
2. PP-tjenesten arbeider forebyggende
3. PP-tjenesten bidrar til tidlig innsats i skolen
4. PP-tjenesten er en faglig kompetent tjeneste

Departementet presiserer i kapitlets innledning at det er viktig at PP-tjenesten arbeider tettere på skolene, arbeider mer systemrettet og bruker kortere tid på sakkyndige vurderinger. I meldingens pkt. 5-2 framheves det at PPT skal være en viktig veileder og kompetanselever til skolene og at kommuner og fylkeskommuner bør videreutvikle PP-tjenesten slik at tjenesten kommer tettere på skolene, samt at departementet ønsker å stimulere til at PP-tjenesten i større grad skal kunne arbeide systemrettet.

En framtidsrettet PP-tjeneste skal være tett på skolene, være tilgjengelig og ikke ensidig ha primærfokus på sakkyndighetsarbeid slik Fylkesmannen legger opp til. I denne sammenheng vil Fylkesrådmannen også trekke fram utdrag fra avsnitt 5.2.2. i nevnte Stortingsmelding hvor det presiseres «at det kreves en praksisnær PP-tjeneste dersom den skal oppnå faglig legitimitet hos lærerne». Faglig legitimitet er helt avgjørende når man skal drive veiledning og bistå skolene der opplæringen foregår. PP-tjenesten må være synlig ute i skolene, vise interesse og forståelse for virksomheten i skolene og i

samarbeid med skolepersonalet bidra til best mulig opplæringstilbud for elevene. PP-tjenesten er omtalt som en hjelpeinstans for skolene.

Nok et viktig punkt i denne sammenheng er at elevene i videregående skole har ti års skolebakgrunn. De aller fleste elever med hjelpebehov er både kartlagt og utredet og eventuelt diagnostisert før de begynner i videregående skole. Dette betyr at PP-tjenestens arbeid i videregående skole vil være noe annerledes enn for grunnskolen PP-tjeneste. Derfor bør lovtekstens formuleringer om blant annet sakkyndighetsarbeidet leses og tolkes noe annerledes i forhold til anvendelse i videregående opplæring enn i grunnskolen..

Kapittel 5 i Opplæringslova er i stor grad utformet med tanke på grunnskolen og tar i liten grad høyde for at rammebetingelsene og kompleksiteten endrer seg i videregående opplæring. Dette gjenspeiler seg i tilsynsrapporten. Fylkesrådmannen vil eksemplifisere dette med en annen innfallsvinkel.

Fra tilsynsrapporten, s. 6: «Læreplanverket gjelder for alle elever så langt det er mulig, selv om en må hente kompetansemål fra andre trinn enn elevenes alder tilsier. Den sakkyndige vurderingen skal angi hvilket trinn kompetansemålene skal hentes fra, og det skal tas konkret stilling til hva som vil være realistiske opplæringsmål for den enkelte elev, jf. § 5-3. Valg av fag/fagområder og hvordan opplæringen skal organiseres må omtales. PPT skal også ta stilling til hvilke fag som helt eller delvis må velges bort. Også for elever med så store funksjonshemminger at det ikke er relevant å bruke skolefagene og kompetansemålene fastsatt i læreplanverket, skal PPT ta standpunkt til realistiske opplæringsområder og – mål. PPT skal også ta stilling til hvilken kompetanse det er behov for i opplæringen av elevene».

Fylkesrådmannen mener at en grunnskoletenkning framkommer her. For elever på Hverdagslivstrening og Arbeidstrening er det kanskje ikke læreplanmål fra fellesfagene som er det viktigste, men heller det at elevene tilegner seg kompetanse for best mulig å kunne klare seg selvstendig i et voksenliv, enten i bolig eller på et dagsenter. Sosial kompetanse og dagliglivskompetanse må ofte i større grad vektlegges i disse gruppene enn fokus på kompetansemål fra ulike fagspesifikke læreplaner. Dette utelukker ikke at man henter stoff fra læreplanene der det er mulig.

4 Kort oppsummering

Samtidig som Fylkesmannen er en tilsynsmyndighet så skal han også veilede fylkeskommunale, kommunale og private skoleeiere etter gjeldende lovverk.

Fylkesrådmannen opplever at det er vanskelig å komme i dialog med Fylkesmannen og drøfte ulik lovforståelse. Det er kjent at Fylkesmannen og Fylkesrådmannen har ulik lovforståelse. Det er en omforent enighet mellom Fylkesmannen og Fylkesrådmannen om at det er ønskelig å få belyst uenigheten i lovforståelsen og en nærmere avklaring på hvilken lovfortolkning som skal legges til grunn.

Fylkesrådmannen vil vurdere nøye påleggene som fremkommer i rapporten og se til at de rettes opp etter gjeldende lovverk.

Pålegg

- Pålegg 1 Tas til etterretning.
- Pålegg 2 Ber om at våre kommentarer og synspunkter videresendes til direktoratet for nærmere vurdering av lovforståelsen. Videre ber vi om at våre kommentarer vurderes i forbindelse med justering av lovteksten § 5-3.
- Pålegg 3 Tas til etterretning.
- Pålegg 4 Tas til etterretning.
- Pålegg 5 Tas til etterretning
- Pålegg 6 Jfr. våre kommentarer til dette pålegget og relevante kommentarer til andre pålegg som er relevante.
-
- Pålegg 7 Tas til etterretning

Med hilsen
Opplæring i skole

Joar Loland
fylkesdirektør

Reidun Angell
rådgiver

Vedlegg:

Uttale fra Godalen vgs
Uttale fra Bryne/Time vgs
Uttale fra Karmsund vgs
Dokumentasjon i forbindelse med tilsynet fra PPT
Dokumentasjonsoversikt fra opplæringsavdelingen
Dokumentasjon – oversikt
Deltakere i tilsynet
Svar på foreløpig tilsynsrapport
Melding om tilsyn fra Fylkesmannen

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

GODALEN VIDEREGÅENDE SKOLE



29.08.14

Notat :

Til Reidun Angell

Fra Thomas Nilsen, avdelingsleder for tilpasset opplæring, Sjøhuset

Vedrørende tilsyn og kommentarer fra Fylkesmannen

Vi registrerer at det er en uenighet omkring lovforståelsen på området realistiske opplæringsmål for eleven.

Men loven fastslår altså at PPT etter en konkret, individuell vurdering skal ta standpunkt til

"realistiske opplæringsmål, herunder hvilke fag/fagområder opplæringen skal konsentreres om og hvilke trinn kompetansemålene skal hentes fra."

Vi er enig i fylkerådsmannens og PPTs tolking av lovverket, fordi;

Etter vår vurdering vil ikke PPT ha forutsetning for å gjøre denne jobben da de langt fleste av de ungdommene som er i kategorien utvidet praksis har tunge diagnoser og annen problematikk som gjør at den planen som legges før sommeren endres ved skolestart og gjerne mange ganger i løpet av et skoleår, alt etter hvordan man lykkes med dynamikken i gruppen, hvorledes man lykkes med å bygge relasjoner, hvordan sommeren har fortonet seg og hvilken motivasjon de har ved skolestart etc etc.

Lærerene og miljøterapeutene som jobber tett opp mot eleven opptil 25 timer i uken vil derimot være de som har både fagkompetanse og sanntidskompetanse på elevenes ståsted fra uke til uke. De kan da jevnlig oppdatere opplæringsmål, fagområder og spesifikke kompetansemål for hver enkelt elev. Mange elever søker seg inn til et programområde, men når august kommer sier de at de vil heller forsøke noe annet. Da er vi fleksible og bygger opp et tilbud som passer faglig og sosialpedagogisk.

Vi stiller oss og undrende til at PPT skal ha dette oppdraget. Det vil i praksis bety 8-10 sakkyndige vurderinger per elev per år hver gang man endrer opplæringsmålene eller fagene elevene jobber med. I tillegg må de jo da PPT avsette minst en time i uken per elev til observasjon for å kunne ha i hvertfall et minimum av forutsetning for å se hvordan eleven fungerer og hva som er realistisk. For Sjøhuset sin del betyr jo det at vi måtte ha 2 heltidsansatte psykologer fra PPT fast kun for dette oppdraget med å skrive sakkyndige vurderinger hvis man skal følge lovens tekst til punkt og prikke.

Thomas Nilsen
Avdelingsleder

- Deltakelse i forhold til ressursfordeling til elever/støtte og bruken av opplæringsavtaler.
- Fokus på kontaktlærerrollen og holdningsarbeid blant lærere.
- Deltakelse i nettverksmøter og ansvarsgruppemøter der vi har noe å bidra med.
- Evaluere arbeidet og samarbeidet med skolen i slutten av hvert skoleår.

I arbeidet med systemsaker er det viktig å reflektere over en del sentrale spørsmål for å sikre at vi beholder vår posisjon som uavhengig sakkyndig instans. I Opplæringslova § 5-6, 2. ledd presiseres PPTs rolle i forhold til systemarbeid: «*Tenesta skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å leggje opplæringa betre til rette for elevar med særlege behov*». I systemarbeidet kan derfor være nyttig å reflektere over spørsmålene nedenfor:

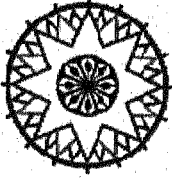
1. Hva skal vi jobbe med? (Mål)
2. Hvorfor skal vi jobbe med det? (Relevans)
3. Hvordan skal vi jobbe for å nå målene? (Tiltak, metode)
4. Hvordan vet vi om vi er på riktig vei? (Kriterier, indikatorer)
5. Hvilke erfaringer har vi gjort oss og hva oppnådde vi? (Evaluering)
6. Hva kan vi gjøre annerledes? (Utvikling)

I forkant av søknadsfristen til videregående opplæring (i perioden nov-febr) har PPT for vgs møter på hver enkelt av alle fylkets ungdomsskoler. Formålet er å drøfte potensielle og aktuelle søkere til videregående skole som har store behov for tilpasning og tilrettelegging av opplæringen – med den hensikt å kunne gi råd og informasjon om hvilke tilbud som kan passe for den enkelte elev. Noen ganger er elev/foresatte med på slike møter, andre ganger møter vi kun ungdomsskolens representanter (rådgivere, sosiallærere, kontaktlærere). Grunnskolenes PP-tjeneste er unntaksvis med på disse møtene. Det er ungdomsskolene som bestemmer hvem det er aktuelt å ha med på disse møtene.

PP-tjenesten har også ansvar for følgende aktiviteter på systemnivå:

- Kompetanseheving og samlinger for sos.ped.rådgiverne.
- Drifting av nettverk for lærere som jobber i klasser og grupper for minoritetsspråklige elever.

Jfr. også punktet «henvisning av systemsaker»



Karmsund
videregående
skole

Tilbakemelding fra Karmsund videregående skole vedr. Fylkesmannens Pålegg 2 Sakkyndige vurderinger §5-3.

Karmsund videregående skole har følgende kommentarer til utdraget fra rapporten

1. Av intervju går det frem at skolene står fritt til å velge kompetansemål for elevene. For elever på Hverdagslivstrening og Arbeidstrening skal det tas utgangspunkt i "Rammeplan for tilpasset opplæring i mindre grupper", og for elever på Utvidet praksis skal kompetansemål hentes fra det programområdet de er tatt inn på.
2. I hovedsak er det kontaktlærer som er den ansvarlige for valg av fag/fagområder. Det kommer frem av intervju at de vurderer bakgrunnsdokumentene som generelle og åpne, og at de etter eget skjønn, og etter samtaler med elev og foresatte, velger kompetansemål for opplæringen.
3. PPT er ikke med i prosessen med å velge ut fag eller fagområder, og de tar ikke konkret stilling til hva som vil være realistiske opplæringsmål for eleven.

Etter Fylkesmannens vurdering legges feil lovforståelse til grunn når fylkeskommunen overlater til den enkelte kontaktlærer å velge ut fag/fagområder for den enkelte elev.

En konkretisering av læringsmålene for eleven i de ulike fag/fagområder vil imidlertid være pedagogens ansvar. Elev/foresatte vil ha rett til å uttale seg om hva som skal vektlegges.

Det fremgår av rapporten av det i hovedsak er kontaktlærer som er ansvarlig for valg av fag/fagområder og at PPT ikke er med i prosessen med å velge ut fag/fagområder, og at PPT ikke tar konkret stilling til hva som vil være realistiske opplæringsmål for eleven.

Når det gjelder arbeidstrening tar skolen utgangspunkt i «Rammeplan for tilpasset opplæring i mindre grupper» Kompetansemålene i rammeplanen er konkrete, men gir samtidig mulighet for god konkretisering og variasjon i læringsmålene, slik at disse tilpasses den enkeltes læreforutsetninger. Kontaktlærer og faglærer utformer realistiske opplæringsmål basert på dialog med foresatte og elev, tidligere dokumentasjon som beskriver elevens vansker og læreforutsetninger, samt tidligere IOP fra grunnskolen. Det er derfor helt korrekt referert ovenfor at det blir gjennomført samtaler med elev og foresatte om valg av kompetansemål. Det som imidlertid ikke fremkommer i rapporten er at det vil være uhensiktsmessig for eleven og skolen at PPT er det organet som utformer realistiske opplæringsmål. I videregående skole har eleven mange valg om hva som skal bli deres fremtidige arbeid, for arbeidstreningselevne dreier det seg som regel om varig tilrettelagt arbeid. Innenfor dette feltet er stor variasjon i arbeid og arbeidsoppgaver. For å dyktiggjøre eleven til valgte arbeid må kompetansemålene derfor tilpasses elevens mål og muligheter for fremtidig arbeid.

Imidlertid må det også nevnes at PPT i stor grad samarbeider med skolen og drøfter valgte opplæringsmål med kontaktlærere/faglærere gjennom hele opplæringsløpet. PPT har god innsikt i den enkelte elevs læreforutsetninger, noe som er med å bidra til at opplæringen blir tilpasset elevens læreforutsetninger og mål for fremtidig arbeid.

I «Utvidet praksis» tar en utgangspunkt i læreplanene fra vg1, vg2 og vg3 og velger ut hensiktsmessige kompetansemål som er tilpasset elevens læreforutsetninger. Metodikken i utvelgelse av mål er den samme som for «Arbeidstrening». Imidlertid er det slik at innen for utdanningsprogrammet «Restaurant og matfag» vil eleven kunne velge mellom 12 lærefag. Innen for utdanningsprogrammet TIP, vil eleven kunne velge mellom hele 58 lærefag. Det gir seg litt selv at PPT ikke vil kunne ha mulighet til å ha oversikt og innsikt i fagene og være det organet som skal utforme realistiske opplæringsmål. Eleven må få mulighet til å få oversikt og kjennskap til de ulike lærefagene før det blir foretatt valg av realistiske opplæringsmål. Dette foregår i starten av skoleåret med observasjon og utprøving i relevante og realistiske opplærings situasjoner, basert på elevens læreforutsetninger.

Imidlertid er det også slik innenfor utvidet praksis at PPT i stor grad samarbeider med skolen og drøfter valgte opplæringsmål med kontaktlærere/faglærere gjennom hele opplæringsløpet.

For rektor Kåre Johan Sørvåg

Bente Døsen
Avdelingsleder



Kommentar til fylkesmannens tilsynsrapport spesialundervisning i Rogaland fylkeskommune

Som rektor ved ein stor vidaregåande skule der det kvart år vert fatta mange enkeltvedtak om spesialundervisning og såleis utarbeidd mange individuelle opplæringsplanar har eg følgjande kommentarar til utdraget frå rapporten referert nedanfor:

1. Av intervju går det frem at skolene står fritt til å velge kompetansemål for elevene. For elever på Hverdagslivstrening og Arbeidstrening skal det tas utgangspunkt i "Rammeplan for tilpasset opplæring i mindre grupper", og for elever på Utvidet praksis skal kompetansemål hentes fra det programområdet de er tatt inn på.
2. I hovedsak er det kontaktlærer som er den ansvarlige for valg av fag/fagområder. Det kommer frem av intervju at de vurderer bakgrunnsdokumentene som generelle og åpne, og at de etter eget skjønn, og etter samtaler med elev og foresatte, velger kompetansemål for opplæringen.
3. PPT er ikke med i prosessen med å velge ut fag eller fagområder, og de tar ikke konkret stilling til hva som vil være realistiske opplæringsmål for eleven.

Etter Fylkesmannens vurdering legges feil lovforståelse til grunn når fylkeskommunen overlater til den enkelte kontaktlærer å velge ut fag/fagområder for den enkelte elev.

En konkretisering av læringsmålene for eleven i de ulike fag/fagområder vil imidlertid være pedagogens ansvar. Elev/foresatte vil ha rett til å uttale seg om hva som skal vektlegges.

Som rektor er eg den øvste ansvarlege for all pedagogisk verksemd. For å gå rett på sak er det slik, både formelt etter opplæringslova og reelt i opplæringa, at kontaktlærer får innblikk i både sosial læring og fagleg læring hjå eleven.

Kontaktlærer som pedagog og fagleg sakkyndig har dei beste føresetnader til å velje kompetansemål for opplæringa med bakgrunn i dokumentasjonen som ligg føre. Her er det tilrådd og vanleg at faglærer, gitt at det er eit fag som ikkje kontaktlærer underviser i, og kontaktlærer samarbeider om val av kompetansemål. Det er dog kontaktlærer som held i utforminga av den individuelle opplæringsplanen. Det er heilt rett som det er referert ovanfor at det vert gjennomført samtalar med elev og føresette om val av kompetansemål. Slik eg vurderer det har ikkje PPT kompetanse til å velje ut fag- og fagområde, det er det fagutdanna pedagogar som har. Slik eg vurderer det peiker PPT på realistiske opplæringsmål, men dei konkrete avgjerdene her vert fatta av kontaktlærer eventuelt i samråd med faglærer.



ROGALAND
FYLKESKOMMUNE

Bryne vidaregåande skule

Eg kan ikkje sjå at det vil vere mogleg for PPT å velje ut fag/fagområde innafør 12 utdanningsprogram med mange forskjellige kurs på Vg2 og endå fleire lærefag som skal turnerast i faget PTF. Vidaregåande opplæring består enkelt sagt av fellesfag og programfag. Fellesfaga byggjer i all hovudsak på fag på ungdomstrinnet så som samfunnsfag, matematikk og engelsk. I læreplanverket for Kunnskapsløftet er læreplanane for desse faga gjennomgåande. Programfaga, som på yrkesfag utgjer om lag 2/3 delar av opplæringa, er i hovudsak nye for elevane på Vg1.

Då er det kontaktlærer og/ eller faglærer som må danne seg eit bilete av i kor stor grad eleven vil kunne få utbytte av opplæringa i faget med gjeldande nasjonale kompetansemål i LP for Kunnskapsløftet. Denne vurderinga er mellom anna avgjerande for om ein elev på yrkesfag kan gå mot ordinært fagbrev eller mot opplæringskontrakt og kompetansebevis på lågare nivå.

Metodikken her er observasjon, utprøving, vurdering og samtale med eleven i relevante opplæringssituasjonar dei første vekene etter skulestart om hausten. PPT er med i denne prosessen i den forstand at kontaktlærer/faglærer gir til kjenne vurderingar undervegs og i etterkant. Det må vere slik at PPT som sakkyndig instans kan seie noko om kva potensiale eleven har for læring. Det gjer dei til fulle. Ut frå dette kan PPT peike på moglege realistiske læringsmål for eleven. Men det å ta konkret stilling til realistiske læringsmål må ligge til kontaktlærer/faglærer. PPT kan umogleg gå djupt inn i realistiske opplæringsmål i eit velde av fag. Det vil vere å flytte PPT frå å vere eit rådgjevande organ til å bli eit utøvande organ, frå å vere sakkyndige pedagogar og psykologar til å bli praktiske pedagogar (med fullført PPU) og faglærarar med undervisningsfag.

Det er mi erfaring at PPT byggjer den sakkyndige vurderinga i stor grad på denne prosessen. Det er rektor som fattar enkeltvedtak om spesialundervisning basert på den sakkyndige vurderinga, ikkje PPT. Parallelt er PPT rådgjevar i utforminga av IOP på bakgrunn av vedtak om spesialundervisning, men kontaktlærer/faglærer *fattar vedtak om kompetansemål og læringsmål*. For meg er det konsistent og logisk. Det er då underleg at fylkesmannen seier følgjande:

Det er ikke klagerett på en individuell opplæringsplan. Fylkeskommunens praksis gir ikke elevene den rettssikkerheten de har krav på. Opplæringslovens krav innebærer at det skal være samsvar mellom sakkyndig vurdering, enkeltvedtak og IOP.

Uten å gå inn i for mange detaljar er det på ingen måte slik at det ikkje er ein raud tråd mellom sakkyndig vurdering, enkeltvedtaket og IOP. Basert på prosessar referert

IDRETTSFAG,
SERVICE OG SAMFERDSEL,
STUDIESPESIALISERING:

POSTADRESSE
Postboks 53
4349 Bryne

BESØKSADRESSE
Torkel Maulandsvel 2
Bryne

TELEFON
51 77 67 00

E-POST
bryne.vgs@rogfk.no

BYGG- OG ANLEGGSTEKNIKK, HELSE- OG SOSIALFAG, MEDIER OG
KOMMUNIKASJON, RESTAURANT- OG MATFAG, TEKNIKK OG INDUSTRIELL
PRODUKSJON, ALTERNATIV OPPLÆRING:

POSTADRESSE
Postboks 445
4349 Bryne

BESØKSADRESSE
Trøllfavegen 6
Bryne

TELEFON
51 77 88 00

E-POST
bryne.vgs@rogfk.no



ROGALAND
FYLKESKOMMUNE

Bryne vidaregåande skule

ovanfor er det slik at den sakkyndige vurderinga på mange måtar vert til i ein prosess mellom PPT og kontaktlærer/faglærer, enkeltvedtaket vert fatta og utforma på bakgrunn av den sakkyndige vurderinga og IOP vert utforma i ein prosess der både PPT, faglærer/kontaktlærer, elev og føresette er deltakarar. Slik vert kravet til samsvar ivaretatt. Sagt på ein annan måte byggjer enkeltvedtaket på sakkyndig vurdering. Det er klagerett på enkeltvedtaket etter forvaltningslova. Slik vert rettstryggleiken til eleven ivaretatt.

Bryne 27.08.14

Lars Tore Helgeland
Rektor

**IDRETTSFAG,
SERVICE OG SAMFERDSEL,
STUDIESPESIALISERING:**

POSTADRESSE Postboks 53 4349 Bryne	BESØKSADRESSE Torkel Maulandsvei 2 Bryne	TELEFON 51 77 67 00	E-POST bryne.vgs@rogfk.no
---	---	-------------------------------	---

**BYGG- OG ANLEGGSTEKNIKK, HELSE- OG SOSIALFAG, MEDIER OG
KOMMUNIKASJON, RESTAURANT- OG MATFAG, TEKNIKK OG INDUSTRIELL
PRODUKSJON, ALTERNATIV OPPLÆRING:**

POSTADRESSE Postboks 445 4349 Bryne	BESØKSADRESSE Trallfavegen 6 Bryne	TELEFON 51 77 88 00	E-POST bryne.vgs@rogfk.no
--	---	-------------------------------	---

