

Saksbehandler: Ronny Alver Gursli

Vår dato:
25.11.2014
Deres dato:

Vår referanse:
2014/5323
Deres referanse:

Fylkeskommunen i Rogaland

Svar på Klage på pålegg i tilsynsrapport - Fylkeskommunen i Rogaland

Utdanningsdirektoratet har i brev av 16.09.2014 fått oversendt klage på vedtak om pålegg fra Fylkesmannen i Rogaland. Fylkesmannen har i vedtak av 06.06.2014 gitt Rogaland fylkeskommune i alt syv pålegg om retting. Fylkeskommunen har påklaget følgende to pålegg:

Rogaland fylkeskommune må sørge for at PPT ivaretar kravene i opplæringsloven § 5-3. Rogaland fylkeskommune må i denne sammenheng se til at PPT:

- *Involverer elever og foreldre i utarbeidelsen av de sakkyndige vurderingene*
- *I sine sakkyndige vurderinger tar stilling til hva som være realistiske opplæringsmål for eleven og konkret tar stilling til hvilke avvik fra læreplanverket den enkelte elev har behov for*
- *Konkret tar stilling til innhold, organisering, omfang og kompetanse i opplæringen for den enkelte elev.*
- *Utarbeider sakkyndige vurderinger ved endring i opplæringsbehov*

Og:

Rogaland fylkeskommune må sørge for at PPT ivaretar kravene i opplæringsloven § 5-3. Rogaland fylkeskommune må i denne sammenheng se til at:

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

Fylkeskommunen har påklaget vedtaket i brev av 21.08.2014. Fylkeskommunen søkte i brev av 18.06.2014 om utsatt klagefrist til 31.08.2014 og Fylkesmannen i Rogaland innvilget slik utsettelse. Utdanningsdirektoratet legger etter dette til grunn at klagen er fremsatt i tide.

Fylkesmannen i Rogaland har ikke funnet grunnlag for omgjøring av vedtaket, og har videresendt klagen til Utdanningsdirektoratet.

Klagen tas til behandling etter forvaltningsloven § 34. Utdanningsdirektoratet har anledning til å prøve alle sider av saken.

Konklusjon

Fylkesmannen i Rogaland sitt vedtak om pålegg datert 06.06.2014 opprettholdes.

Postadresse:
Postboks 9359 Grønland, 0135 OSLO
Besøksadresser:
Schweigaards gate 15 B, Oslo
Britveien 4, Molde
Parkgata 36, Hamar

Telefon:
+47 23 30 12 00
Telefaks:
+47 23 30 12 99

E-post:
post@utdanningsdirektoratet.no
Internett:
www.utdanningsdirektoratet.no
Org.nr.:
NO 970 018 131

Bankgiro:
7694 05 10879
IBAN:
NO8876940510879
BIC/SWIFT
DNBANOKK

Bakgrunn for saken

Fylkesmannen i Rogaland gjennomførte i perioden 29.09.2013 til 06.06.2014 tilsyn med Rogaland fylkeskommune.

Tema for tilsynet var om enkeltelever med rett til spesialundervisning får et opplæringstilbud som oppfyller retten, og om inntak av elever med rett til spesialundervisning er i samsvar med kravene i opplæringsloven med forskrifter og forvaltningsloven. Som en del av tilsynet har Fylkesmannen også kontrollert om skoleeier har etablert og implementert et forsvarlig system for å sikre at elevene får oppfylt sine rettigheter, jf. opplæringsloven § 13-10. Opplæringsloven §§ 10-1 og 10-11 om kompetansekrav for undervisningspersonell og bruk av personell som ikke er ansatt i undervisningsstilling, var også en del av tilsynet.

I svar til foreløpig rapport datert 21.05.2014, opplyste Rogaland fylkeskommune at fylkeskommunen ikke vil rette lovbruddene og avventer at Fylkesmannen fatter vedtak med pålegg om retting. På bakgrunn av dette utformet Fylkesmannen pålegg i endelig rapport.

Grunnlag for klagen

Rogaland fylkeskommune har i sin klage redegjort for klagegrunnene. Fylkeskommunen har i klagen kommentert enkelte av de øvrige påleggene fra Fylkesmannen uten at disse er påklaget. Ettersom Fylkeskommunen opplyser at de øvrige påleggene «tas til etterretning», legger Utdanningsdirektoratet til grunn at dette betyr at disse vil bli rettet i tråd med Fylkesmannens konklusjoner. Utdanningsdirektoratet behandler derfor i det følgende kun de to påleggene som er påklaget.

Rogaland fylkeskommunes klage gjelder Fylkesmannens lovtolkning av opplæringsloven §§ 5-3 og 5-6.

Klagers anførsler

Generelt

Fylkeskommunen reagerer på at det trekkes inn forhold som går utover det som er varslet i tilsynet, og at det blandes inn forhold som gjelder elever i ordinær klasse.

Fylkeskommunen har stilt spørsmål ved nytteverdien av å føre tilsyn med en ordning som er blitt erstattet av et nytt lovverk, spesielt når konklusjonene til Fylkesmannen peker på lovbrudd som har liten relevans i forhold til nytt lovverk.

Ad. Pålegg 2 – Sakkyndige vurderinger, opplæringsloven § 5-3

Rogaland fylkeskommune opplyser at PPT i utarbeidelsen av sakkyndige uttalelser samarbeider med skolene da det er skolene som kjenner elevene best. Uansett hvor grundig PPT går til verks i sin vurdering og kartlegging av enkeltelever, vil dette aldri erstatte skolens pedagogiske kartlegging av eleven. Videre er det anført at ansatte i PPT heller ikke vil 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.

Fylkeskommunen viser til Fylkesmannens kritikk av at PPT ikke utarbeider sakkyndige vurderinger med detaljerte og konkrete føringer for skolens opplæringstilbud. Fylkeskommunen anfører at det bare er målrettet og systematisk evaluering av elevenes opplæring som gir grunnlag for å vurdere endringer i opplæringstilbudet. Fylkeskommunen anfører at grunnlaget for denne vurderingen bare kan legges av en lærer som deltakende observerer. Læreren må samhandle med den enkelte elev i den konkrete opplæringssituasjonen, og vurdering kan da gjøres med bakgrunn i elevenes progresjon.

Fylkeskommunen anfører videre at PPT er avhengig av å praktisere en sakkyndig funksjon som er mer dynamisk enn det Fylkesmannen skisserer i tilsynsrapporten. Grunnlaget for den sakkyndige vurderingens beskrivelse av innhold, organisering, omfang og kompetanse, må legges av den konkrete læreren. Læreren er den eneste som har den nødvendige kjennskapen til eleven i den relevante opplæringskonteksten.

Fylkeskommunen viser også til at endringer i opplæringsloven som trådte i kraft 1. august 2013, er en presisering av skolens plikt til å vurdere utbytte 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 nøye sammen med begrepet realistiske opplæringsmål.

Fylkeskommunen har anført at sakkyndige vurderinger ikke bør ha som primært formål å utarbeide realistiske opplæringsmål eller ta stilling til hvilke avvik fra læreplanverket den enkelte elev har behov for. Den enkelte skole med sine faglærere kan formulere gode, realistiske opplæringsmål for elevene med utgangspunkt i den kontekst opplæringen skal foregå i og med bakgrunn i den kartleggingen skolen gjør før PPT kobles inn.

Fylkeskommunen har anført at Fylkesmannens tolkning vil bidra til unødig byråkratiseringen av tjenesten og skape større avstand mellom PPT og skolene. Det er i denne sammenheng vist til at den enkelte faglærer uansett må gjøre selvstendige vurderinger av realistiske opplæringsmål i sitt fag i forbindelse med utarbeiding av individuelle opplæringsplaner. PPTs bidrag i dette arbeidet bør, etter fylkeskommunens oppfatning, være som en drøftings- og samarbeidspartner. Fylkeskommunen anfører at PPT bør være en sakkyndig partner som skolen har en dialog med omkring det beste opplæringstilbudet for eleven, det vil si hva som vil gi eleven forsvarlig utbytte av opplæringen. Formuleringer i denne retning i § 5-3 vil etter fylkeskommunens syn være mer realistisk og forståelig både for lærere og PP- tilsatte i videregående skole.

Ad pålegg 6, Pedagogisk- psykologisk tjeneste, opplæringsloven § 5-6

Fylkeskommunen anfører at første kulepunkt i Fylkesmannens pålegg i stor grad handler om hvordan loven skal tolkes og hva man legger i sakkyndighetsarbeid, og vist til anførselene i forbindelse med pålegg 2 når det gjelder realistiske opplæringsmål.

Fylkeskommunen stiller spørsmål ved om teksten i oppl. § 5-3 er godt nok tilpasset videregående opplæring slik den fremstår i dag. Det er videre vist til NOU 2009: 18, hvor det er uttalt at: «*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 individuelle diagnostisering, behandling og sakkyndighetsvurderinger*». Videre er det vist til at Kunnskapsdepartementet har uttalt at en er opptatt av å bringe PP-tjenesten inn som en sterkere støttespiller for skolen i forbindelse med planarbeid, målfokusering og evaluering av eget arbeid.

I tilknytning til andre kulepunkt i Fylkesmannens pålegg, påpeker fylkeskommunen at de er enig i at PPT skal være faglig uavhengig, og at fylkeskommunen aldri verken har pålagt eller lagt føringer for den fylkeskommunale PP-tjenesten. Fylkeskommunen er også opptatt av at PPT ikke blir faglig utilgjengelig – derfor brukes det mye ressurser på å være ute på skolene. Avslutningsvis er det anført at dette er i tråd med nyere føringer fra myndighetene om hvordan PPT skal forvalte sine ressurser.

Utdanningsdirektoratets vurdering

Generelt:

Ut i fra sakens dokumenter kan ikke Utdanningsdirektoratet se at Fylkesmannen har trukket inn forhold som går utover det som er varslet i tilsynet. Utdanningsdirektoratet bemerker at det uansett ikke er noe i veien for å utvide eller presisere tema for tilsyn i løpet av tilsynsperioden forutsatt at kravene til forvaltningsloven kapittel IV følges, herunder kravene til kontradiksjon.

Utdanningsdirektoratet legger til grunn at fylkeskommunen fikk anledning til å uttale seg om forholdene før Fylkesmannen fattet sin konklusjon.

Fylkeskommunen har stilt spørsmål ved nytteverdien av å føre tilsyn med PP- tjenestens praksis omkring sakkyndighetsarbeid ved inntak til videregående opplæring. Fylkeskommunen viser til endringer om inntak i forskriften. Etter fylkeskommunens oppfatning gjør endringene at Fylkesmannen peker på lovbrudd med liten relevans til nytt lovverk. Fylkesmannen har opplyst at en likevel har valgt å kontrollere de sakkyndige vurderingene som faktisk foreligger for elevene i tilsynet. Fylkesmannen viser til at dokumentasjonen og intervju bekrefter at det ikke blir utarbeidet ny sakkyndig vurdering for de elevene, som er omfattet av dette tilsynet. Dette skjer heller ikke i løpet av opplæringstiden ved den videregående skolen, med mindre de endrer elevstatus.

Slik Utdanningsdirektoratet forstår Fylkesmannens tilsynsrapport, er ikke fylkeskommunens praksis ved inntak vurdert, siden det ikke er utarbeidet nye sakkyndige vurderinger for de elevene som er omfattet av tilsynet. Derimot er fylkeskommunens praksis ved sakkyndighetsarbeid vurdert på bakgrunn av opplæringslovens krav i § 5-3. Kravene til de sakkyndige vurderingene i hhv. Kapittel 6 i forskrift til opplæringsloven og § 5-3 i opplæringsloven er ikke identiske. Endringene som er gjort i forskrift til opplæringsloven kapittel 6 berører ikke forståelsen av opplæringsloven § 5-3. Det er ikke gjort endringer i opplæringsloven § 5-3.

Slik Utdanningsdirektoratet forstår fylkeskommunens hovedanførsler i klagen, gjelder de i all hovedsak innholdet i og selve utarbeidelsen av den sakkyndige vurderingen. Utdanningsdirektoratets vurderinger er således basert på fylkeskommunens anførsler og praksis i tilknytning til opplæringsloven § 5-3.

Vurdering av pålegg 2 – Sakkyndige vurderinger, opplæringsloven § 5-3

Opplæringsloven § 5-3 fastslår at det skal foreligge en sakkyndig vurdering før kommunen eller fylkeskommunen treffer vedtak om spesialundervisning etter § 5-1 eller vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter § 5-7. Videre regulerer § 5-3 hva den sakkyndige vurderingen skal inneholde, og at kommunen eller fylkeskommunen eventuelt skal begrunne hvorfor vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen. Dette betyr at PPT ikke er gitt kompetanse til å ta bindende avgjørelse på vegne av fylkeskommunen. Det er fylkestinget, eller den de delegerer ansvaret til, som må fatte vedtak om spesialundervisning. Dette innebærer at den sakkyndige vurderingen skal være rådgivende.

Den sakkyndige vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og hvilket opplæringstilbud som bør gis. Den sakkyndige vurderingen skal bl.a. utrede og ta stilling til:

- Eleven sitt utbytte av det ordinære opplæringstilbudet
- Lærevanskene til eleven og andre særlige forhold som er viktige for opplæringen
- Realistiske opplæringsmål for eleven
- Om de vanskene eleven har kan avhjelpes innenfor ordinært opplæringstilbud
- Hvilken opplæring som gir et forsvarlig opplæringstilbud

For å vurdere om det gis et forsvarlig opplæringstilbud må det tas stilling til hvordan opplæringens skal organiseres, hvilket innhold opplæringen skal ha og hva slags kompetanse som er nødvendig for å kunne tilby eleven det konkrete opplæringsløpet.

Utdanningsdirektoratet viser i denne sammenheng til direktoratets veileder om spesialundervisning. I veilederen skisseres det seks faser i forbindelse med innvilgelse av spesialundervisning:

Fase 1); omtales som ordinær opplæring – bekymringsfasen

Fase 2); handler om henvisning til PP- tjenesten

Fase 3); dreier seg om sakkyndig vurdering av elevenes behov

Fase 4); omhandler at det skal fattes vedtak om rett til spesialundervisning

Fase 5); handler om planlegging og gjennomføring av vedtaket

Fase 6); handler om evaluering og veien videre

Fasene ovenfor illustrerer de ulike rollene til både skolen, PPT og de som fatter vedtak på vegne av fylkeskommunen. Fasene illustrerer også når de ulike aktørene skal involveres i prosessen. Saksgangen skal sikre at PPT har et grunnlag fra skolen (henvisning) for å utarbeide en sakkyndig vurdering, samtidig som PPT fatter sin sakkyndige vurdering basert på PPTs egne undersøkelser. Det er nettopp dette uavhengige perspektivet som PPT skal bidra med. Den sakkyndige vurderingen danner grunnlag for fylkeskommunens vedtak om spesialundervisning. Avvik fra den sakkyndige vurderingen i vedtaket krever en saklig begrunnelse, jf. oppl § 5-3 fjerde ledd. Etter at vedtak om spesialundervisning er fattet, skal skolen operasjonalisere vedtaket til en individuell opplæringsplan.

Rogaland fylkeskommune anfører at sakkyndighet praktiseres i samarbeid med skolene da det utvilsomt er skolene som kjenner elevene best, og at uansett hvor grundig PPT går til verks i sin vurdering og kartlegging av enkeltelever, vil dette aldri kunne erstatte skolens pedagogiske kartlegging. Etter Utdanningsdirektoratets oppfatning er det ikke motsetning mellom hvordan fylkeskommunen mener at bestemmelsen skal forstås, og hvordan bestemmelsen er ment å virke. Det er ikke den sakkyndige vurderingens hensikt å erstatte skolens pedagogiske arbeid. PPTs sakkyndige vurdering skal sikre et uavhengig perspektiv på elevens opplærings situasjon, og dermed gi skolen et grunnlag for det videre arbeidet med å utforme spesialundervisningen. Dette er en bevisst rollefordeling for å sikre en best mulig behandling av den enkelte elev. For øvrig fremgår det klart av opplæringsloven § 5-3 (2. ledd) hva den sakkyndige vurderingen skal inneholde. Dette er et minimumskrav.

Fylkeskommunen har videre anført at PPT er avhengig av å praktisere en sakkyndig funksjon som er mer dynamisk enn det Fylkesmannen skisserer i tilsynsrapporten. Videre er det anført at grunnlaget for den sakkyndige vurderingen av innhold, organisering og kompetanse må legges av den konkrete læreren som er den eneste som har den nødvendige kjennskap til eleven i den relevante opplæringskonteksten.

Utdanningsdirektoratet minner om at PPT skal være et rådgivende organ for skolen, og ikke skolen et rådgivende organ for PPT. Dette innebærer at også PPT, på et selvstendig grunnlag, må ha en viss kjennskap til de ulike læreplanene. Samtidig må PPT som sakkyndig organ ha et minimum av kunnskap om kompetansemålene for å gi den sakkyndige vurderingen det innholdet den skal ha etter opplæringsloven § 5-3.

Rogaland fylkeskommune har argumentert for at PPTs sakkyndige vurdering ikke bør ha som primært mål å gjøre vurderinger av realistiske opplæringsmål, og i forlengelsen av dette, at PPTs rolle bør ha mer preg av prosessorientert sakkyndighetsarbeid og systemrettet arbeid. Utdanningsdirektoratet bemerker at PPT skal drive systemrettet og prosessorientert sakkyndighetsarbeid, men dette arbeidet skal ikke være til hinder for individuelt rettet sakkyndighetsarbeid etter opplæringsloven § 5-3. Det er avgjørende for rettsikkerheten til den enkelte elev med krav til spesialundervisning, at de sakkyndige vurderingene utarbeides i henhold til de prosesser og har det innholdet som er fastsatt i opplæringsloven.

Fylkeskommunen har anført at opplæringslovens fremgangsmåte for utarbeidelse av sakkyndig vurdering før vedtak om spesialundervisning fattes, bidrar til en unødvendig byråkratisering av tjenesten og skaper større avstand mellom PPT og skolene. Etter Utdanningsdirektoratets oppfatning bidrar denne prosessen til å sikre rettsikkerheten til elevene, og det kan derfor vanskelig sees på som unødvendig byråkratisering.

Etter opplæringsloven § 5-4 tredje ledd framkommer det at tilbud om spesialundervisning så langt råd skal utformes i samarbeid med eleven og foreldrene til eleven, og det skal legges stor vekt på deres syn. Dette gir PPT en plikt til å rådføre seg med eleven og / eller foreldrene i arbeidet med å forme ut tilbudet om spesialundervisning, og det skal legges stor vekt på deres synspunkter. En tilsvarende plikt har vedtaksorganet i de tilfeller hvor en ikke følger tilrådingen fra PPT.

Vurdering av pålegg 6 - Pedagogisk- psykologisk tjeneste

Det fremkommer av opplæringsloven § 5-6 at hver kommune og fylkeskommune skal ha en pedagogisk –psykologisk tjeneste. Tjenesten skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringa bedre til rette for elever med særskilte behov. Videre skal PPT sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det. Kravene til den sakkyndige vurderingen som er fastsatt i § 5-3, innebærer også et krav til kvaliteten på det arbeidet PPT har ansvar for. Indirekte stiller dette også krav til hvordan PPT er organisert. Dersom PPT ikke har nok fagkompetanse i en sak, må det innhentes kompetanse utenfra, på en måte som sikrer PPTs uavhengighet. Ut i fra Rogaland fylkeskommunes klage og sakens dokumenter, er fylkeskommunens praksis etter Utdanningsdirektoratets oppfatning ikke tilstrekkelig uavhengig. For at den sakkyndige vurderingen skal være uavhengig, er det en balansegang mot hvor mye skolen (rektor, kontaktlærer, faglærer) kan involveres i utarbeidelsen av den sakkyndige vurderingen. Den sakkyndige vurderingen vil miste sin uavhengighet dersom det i realiteten er skolen som har gjort vurderingene av innhold, organisering og omfang på spesialundervisning.

Skolen kan ikke angi innholdet i den sakkyndige vurderingen fra PPT. PPT kan bare innhente informasjon fra skolen som gjør dem i stand til å foreta sine faglige vurderinger på et konkret grunnlag.

Det er ikke klageadgang på vedtaket

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. fvl § 28 tredje ledd, første punktum.

Med hilsen

Annemarie Bechmann Hansen
divisjonsdirektør

Bente Barton Dahlberg
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi: Fylkesmannen i Rogaland