

Årdal kommune
Statsråd Evensensveg 4-6
6881 Årdalstangen

TILSYNSRAPPORT

Årdal kommune Skuleeigars forsvarlege system

Tema:

Gjere enkeltvedtak om spesialundervisning

Sak 2019/4883

Innhald

1. Innleiing.....	3
2. Om tilsynet med Årdal kommune som skuleeigar	3
3. Gjere vedtak om spesialundervisning og oppfylle krava til enkeltvedtak	5
3.1 Rettslege krav	5
4. Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar	6
5. Frist for retting av regelverksbrot	8
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	10

1. Innleiing

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunen oppfyller dei pliktene som er pålagt i eller i medhald av opplæringslova, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova kapittel 10 A.

Det er kommunen som har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova blir haldne, jf. opplæringslova § 13-10 første ledd. Dersom kommunen ikkje følgjer regelverket, kan Fylkesmannen påleggje retting etter at kommunen har fått ein frist for å rette regelverksbrota.

Tilsyn er utøving av offentleg myndigheit, og blir gjennomført i samsvar med reglane i forvaltningslova og offentleglova.

Denne tilsynsrapporten gir ikkje ei heilskapsvurdering av skuleeigaren sitt forsvarlege system. Rapporten omhandlar berre resultat knytt til temaet som er valt, og på det tidspunktet tilsynet er gjennomført. Når det gjeld metode for tilsyn etter opplæringslova, har Utdanningsdirektoratet utarbeidd ei eiga handbok som Fylkesmannen skal nytte. Handboka¹ ligg på Utdanningsdirektoratets nettsider.

2. Om tilsynet med Årdal kommune som skuleeigar

2.1 Tema for tilsyn

Hovudtemaet spesialundervisning inngår i felles nasjonalt tilsyn frå 2018 og er delt inn i tre delar:

1. PPT sitt ansvar for å utarbeide sakkunnige vurderingar og hjelpe skulane med å utvikle kompetansen og organisasjonen.
2. Gjere vedtak om spesialundervisning.
3. Planlegge, gjennomføre og følgje opp spesialundervisninga.

Tema for tilsynet er om Årdal kommune som skuleeigar har eit forsvarleg system for å vurdere om skulane oppfyller krava regelverket set for vedtak om spesialundervisning.

I tillegg har vi ført tilsyn med Farnes skule og Tangen skule om desse skulane oppfyller krava til å gjere vedtak om spesialundervisning. Det er utarbeidd eigen tilsynsrapport for kvar skule i forhold til ivaretaking av regelverket.

2.2 Om gjennomføringa av tilsynet

Årdal kommune vart i varselbrev 21.02.2018 bedt om å legge fram dokumentasjon med heimel i kommunelova § 60 c.

Årdal kommune som skuleeigar har delegert vedtaksmyndet for spesialundervisning til rektorane ved dei to grunnskulane i kommunen, dvs. Farnes skule og Tangen skule. Rektor ved Tangen skule er òg skulefagleg ansvarleg i kommunen.

¹ Metodehåndbok for tilsyn - en håndbok for tilsyn i metode for tilsyn etter barnehageloven og opplæringsloven.

I varselet om tilsyn frå Fylkesmannen er det informert om at Årdal kommune og skulane i kommunen er valde ut på bakgrunn av kor sannsynleg det er at krava i regelverket ikkje er oppfylte, og kva for konsekvensar det kan få for elevane. Risikovurderinga byggjer på informasjon vi har frå ulike kjelder, som t.d. Grunnskolens Informasjonssystem (GSI), klagesaker, kommunens organisering og storleik på ressurs til skulefagleg kompetanse.

I vår risikovurdering har vi lagt vekt på følgjande:

- Stillingsprosenten som skulefagleg ansvarleg i Årdal kommune er sett til 20 %. Denne prosenten er lagt til rektor ved Tangen skule. I skriv frå Utdanningsdirektoratet 12.12.2014² er det understreka at funksjonane arbeidsrettsleg vert haldne frå kvarandre, og at rektor i slike tilfelle må ha tilstrekkeleg restkapasitet. Vi fører tilsyn med skuleeigars forsvarlege system når det gjeld å gjere vedtak om spesialundervisning.
- Kommunen vart innmeldt i Robek i perioden 2013 – 2016, og som eitt av kommunens innsparingstiltak vart stillinga som skulefagleg ansvarleg redusert til 20 %. Denne prosenten vart lagt til rektor ved Tangen skule.
- Vi viser òg til våre risikovurderingar av Farnes skule og Tangen skule, jf. rapport for skulane.

I varselbrevet bad vi om enkeltvedtak om spesialundervisning med tilhøyrande sakkunnig vurdering både frå Farnes skule og Tangen skule, høvesvis 8 og 6 enkeltvedtak.

Kommunen hadde frist til 25. mars 2019 for å levere eigenvurdering i RefLex³, dvs. frå skuleeigar og frå skuleleiinga ved skulane. Eigenvurderingar og dokumentasjon vart levert innan fristen.

Om tilsynsrapporten

Det er kommunen som har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova blir etterlevde, jf. opplæringslova § 13-10 første ledd. Kommunen er difor adressat for tilsynsrapporten.

Gjennom tilsynsrapporten gjev vi kommunen eit førehandsvarsel om at Fylkesmannen kan vedta pålegg om retting av regelverksbrot, jf. forvaltningslova § 16. I rapporten får Årdal kommune òg rimeleg frist til å rette regelverksbrotet før vi eventuelt vedtek pålegg om retting. Dette vil først skje dersom kommunen ikkje rettar opp brota på regelverket.

Årdal kommune hadde rett til å kommentere på den førebelse tilsynsrapporten, jf. forvaltningslova § 16. Kommunen hadde frist til 19. juni 2019 for å kommentere eller gje merknader til rapporten.

I e-post 28. juni 2019 skriv skulefagleg ansvarleg at kommunen aksepterer våre merknader i førebels rapport fullt ut, og dei ser fram til å få alle negative avvik retta så snart dei kan innan den fristen som Fylkesmannen gjev dei. Kommunen takka nei til tilbod om sluttmøte.

² Utdanningsdirektoratet – tolkningsuttale: Skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen

³ Utdanningsdirektoratet: <https://reflex.udir.no> Nettbasert verktøy som skal gi offentlege skular og skuleeigar hjelp til å vurdere om eigen praksis er i samsvar med opplæringslova med tilhøyrande forskrifter

Fylkesmannen har satt frist for retting til 14. oktober 2019. Før fristen må Årdal kommune sende oss ei erklæring om at forholda er retta og ei utgreiing om korleis brota er retta.

3. Gjere vedtak om spesialundervisning og oppfylle krava til enkeltvedtak

3.1 Rettslege krav

Som skuleeigar skal Årdal kommune ha eit forsvarleg system for å vurdere om skulane oppfyller krava i regelverket og for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane, jf. opplæringslova § 13-10 andre ledd.

Kravet til eit forsvarleg system inneber at de må innhente informasjon om korleis skulane tek hand om

- krava til å gjere vedtak om spesialundervisning

Hente inn informasjon og elevanes synspunkt

Informasjonen kommunen som skuleeigar innhentar må vere relevant og tilstrekkeleg til å kunne gi skuleeigar eit rett bilete av kva som er praksisen til skulane. For å få eit rett bilete er det som regel nødvendig at skuleeigar baserer dette på informasjon frå fleire kjelder. Skuleeigar skal alltid innhente informasjon om elevane sine synspunkt, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

For at systemet skal vere forsvarleg, må skuleeigar innhente og vurdere informasjon om skulane sin praksis jamleg. Samstundes må systemet vere fleksibelt, slik at skuleeigar har høve til å innhente og vurdere informasjon når risikoen tilseier det. Kva som er ofte nok og kor inngåande skuleeigar må undersøkje skulane sin praksis, vil variere ut frå skuleeigars kjennskap til skulane. Sjansane for brot på regelverket og kor alvorlege konsekvensar det kan ha for elevane, har også noko å seie for kor ofte og inngåande skuleeigar må undersøkje skulane sin praksis. Dersom brot på regelverket kan gå over lang tid utan å bli avdekt, er ikkje systemet forsvarleg.

Bruke informasjonen som er henta inn

Skuleeigar må bruke informasjonen som er henta inn til å vurdere om skulane oppfyller krava i regelverket. For å kunne vurdere dette må skuleeigar ha ein overordna kjennskap til krava som følgjer av regelverket og kva som skal til for å oppfylle dei.

Dersom skuleeigar har avdekt at skulane sin praksis ikkje er i samsvar med regelverket, må denne syte for at skulane endrar praksis. For at systemet skal vere forsvarleg, må skuleeigar vere kjende med kva som er passende rettetiltak og vere i stand til å gjennomføre desse tiltaka. Samstundes må systemet vere fleksibelt, slik at skuleeigar kan tilpasse korleis dei følgjer opp skulane ut frå risiko. Kva som skal til for at arbeidet med rettetiltak skal vere forsvarleg, vil variere ut frå skuleeigars kjennskap til skulane. Dersom brot på regelverket kan gå over lang tid utan å bli retta, er ikkje systemet forsvarleg.

På www.reflex.udir.no finn ein meir informasjon om krava til eit forsvarleg system.

4. Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar

Vi viser til dei rettslege krava under pkt. 3.1.

Skaffar skuleeigaren seg informasjon om korleis skulane gjer vedtak om spesialundervisning, inkludert elevane sitt syn?

I RefLex skriv både rektor ved Farnes skule og rektor ved Tangen skule at det er faste møte mellom rådmannen og rektorane, der m.a. forhold som gjeld spesialundervisning kan vere tema. Det er ikkje sendt inn referat frå desse møta. I intervju vert det òg stadfesta at å skrive referat frå desse møta ikkje er ein innarbeidd rutine.

I eigenvurderinga frå skuleeigar står det at det er oppretta stilling som spesialpedagogiske koordinatorane ved kvar av skulane. Desse vart oppretta med tanke på å kunne sikre kvaliteten på spesialpedagogiske vedtak og prosessen rundt desse.

I eigenvurderinga frå rektor ved Tangen skule står det at skuleeigar har lagt premissar for vedtak om spesialundervisning. I intervju seier rektor at i desse premissane ligg det m.a. å følgje regelverket, å halde fristar og ha dialog med foreldra. Det er utarbeidd sjekklister og system som vart utarbeidd av tidlegare kommunalsjef, dvs. før 2013. Det er usikkert om det er eit innarbeidd system for å oppdatere eller følgje opp desse. Skulefagleg ansvarleg, også rektor ved Tangen skule, seier i intervju at det er lettare for han å følgje opp Tangen skule.

Rektor ved Farnes skule svarer «nei» på spørsmålet i RefLex. I intervju seier han at skuleeigar ikkje etterspør informasjon som gjeld vedtak om spesialundervisning spesielt. I så fall må det vere i spesielle saker. Vidare seier rektor at skuleeigar ikkje har utforma dokument som skal styre informasjonsflyten til skuleeigar på dette området, dvs. som gjeld vedtak om spesialundervisning. Rektor seier at han meiner at skuleeigar i stor grad overlét dette til skulane.

Under tidlegare kommunalsjef, dvs. rundt 2010, vart det utarbeidd retningslinjer. Skulefagleg ansvarleg seier i intervju at rådmann er oppteken av at desse vert følgt opp, men dette gjeld gjerne bruken av styrkingsressursar og forhold knytt til enkeltelevar.

Utifrå kva som kjem fram meiner Fylkesmannen at kvar for seg er rektor informert, men dette gjeld gjerne forhold som er knytt til «sin» skule. Når det gjeld skuleeigars overordna informasjonsflyt, dvs. korleis skulane gjer vedtak inkludert elevens syn, kan vi ikkje konkludere med at skuleeigar har eit innarbeidd rutine eller system for å sikre dette. I stor grad vert dette overlata til skulane.

Vi konkluderer med at Årdal kommune som skuleeigar ikkje innhentar relevant og tilstrekkeleg informasjon om forhold som knyt seg til å gjere vedtak om spesialundervisning inkludert elevens syn. Føremålet er å gje skuleeigar eit korrekt bilete av skulanes praksis på dette området.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Bruker skuleeigaren denne informasjonen til å vurdere om skulane sitt arbeid er i samsvar med regelverket?

I RefLex svarar skuleeigar «ja» på dette spørsmålet utan å kommentere svaret.

Både rektor ved Farnes skule og rektor ved Tangen skule uttrykker i intervju at dei har stor tiltru til arbeidet dei spesialpedagogiske koordinatorane utfører når det gjeld vedtak om spesialundervisning. I intervju seier skulefagleg ansvarleg at han sjekkar vedtak som vert gjort ved Tangen skule, men som skuleeigar kontrollerer han ikkje spesialpedagogiske vedtak ved Farnes skule på same måten.

Tilsynet med Farnes skule og Tangen skule syner like regelverksbrot. Dette kan tyde på ein forholdsvis lik praksis mellom skulane. Sjølv om rektor og skulefagleg ansvarleg overlét mykje av arbeidet med å gjere vedtak til spesialpedagogisk koordinator, må skuleeigar likevel sikre at praksis på skulane er i samsvar med regelverket. Vi kan ikkje sjå at skuleeigar har dokumentert innarbeidde rutinar som skal sikre dette. Vi har heller ikkje fått dokumentasjon, t.d. overordna rutinar eller dokument som viser at dette er ein innarbeidd praksis.

Vi konkluderer med at Årdal kommune som skuleeigar ikkje har dokumentert ei innarbeidd rutine som skal sikre at skuleeigar brukar aktuell informasjon til å vurdere om skulanes praksis er i samsvar med regelverket, dvs. gjere vedtak om spesialundervisning inkludert elevens syn.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Sørgjer skuleeigaren for at skulane endrar praksis dersom det er nødvendig?

I RefLex skriv rektor ved Farnes skule at endringar av praksis får rektorane melding om av leiar for PPT eller i møte med rådmannen.

I intervju med rektor ved Farnes skule seier han m.a. at det er god kontakt mellom rektorane, men at det er skulefagleg ansvarleg som har det siste ordet. Vidare seier han at skulefagleg ansvarleg har det travelt, men dialogen fungerer. Han viser òg til møte mellom rektorane og rådmannen som er to gonger i året, elles etterspør rådmann informasjon i enkelte saker.

I RefLex skriv rektor ved Tangen skule m.a. at dersom det er avvik i høve til praksisen, vert dette teke opp på møtepunkta ein har gjennom skuleåret. I intervju seier han at han som skulefagleg ansvarleg har alle fullmakter til å endra praksis.

Både gjennom eigenvurderingane og i intervju kjem det fram at det er etablert møtearenaer med innarbeidd møtefrekvens mellom rektorane, skulefagleg ansvarleg og rådmannen.

Fylkesmannen viser i pkt. 2.2 til skriv frå Utdanningsdirektoratet om skulefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen. Spørsmålet er om skulefagleg ansvarleg har tilstrekkeleg restkapasitet til å kunne følgje opp skulane, dvs. når det gjeld vedtak om spesialundervisning. Sjølv seier han at Farnes skule fungerer godt, og dette mogeleggjær

delinga. Men peikar samstundes på at han synest det er krevjande at skulefagleg ansvarleg vert involvert i mange møter innan kommunen. Skulefagleg ansvarleg er tydeleg på at han ikkje har høve til å følgje opp Farnes skule på same måten som Tangen skule. Farnes skule er elles ein større skule enn Tangen skule.

Det er mogeleg at ein opplever at delinga mellom rektor og skulefagleg ansvarleg fungerer for dei som i dag innehar dei ulike funksjonane. Fylkesmannen legg vekt at det er skuleeigars ansvar å sørge for at organiseringa må leggest opp slik at ein er rusta for å kunne følgje opp skulane når dette er naudsynt, som t.d. ved endringar i personalet.

Fylkesmannen konkluderer med at Årdal kommune som skuleeigar ikkje har dokumentet innarbeidde rutinar til å kunne følgje opp skulane med tanke på å endre praksis dersom dette er naudsynt, dvs. i dette tilfellet gjere vedtak om spesialundervisning inkludert elevens syn.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Er skuleeigars system som heilheit forsvarleg?

Skuleeigar svarar «ja» i RefLex på dette spørsmålet utan å kommentere dette nærare. På spørsmål til skulefagleg ansvarleg om det er gjort risikovurderingar knytt til å gjere vedtak om spesialundervisning, svarar han at det ikkje er gjort risikoanalysar kring å gjere vedtak til spesialundervisning og andre sårbare område.

Under dei andre kontrollspørsmåla har Fylkesmannen konkludert med brot på regelverket som gjeld skuleeigars forsvarlege system. Vi kan difor ikkje konkludere med at Årdal kommune som skuleeigar har eit forsvarleg heilheitleg system for å vurdere om skulane oppfyller krava i regelverket for vedtak om spesialundervisning. opplæringslova § 13-10 .

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

5. Frist for retting av regelverksbrot

I kapitel 4 har vi konstatert at de ikkje oppfyller regelverket på alle område. Vi gir dykk ein frist til å rette regelverksbrota, jf. kommunelova § 60 d.

Frist for retting er 14. oktober 2019. Før fristen må Årdal kommune sende oss ei erklæring om at forholda er retta og ei utgreiing om korleis brota er retta.

Dersom de ikkje har retta regelverksbrota før rettefristen, vil vi vedta pålegg om retting. Eit pålegg om retting er eit vedtak som de kan klage på, jf. forvaltningslova kapittel VI.

Følgjande pålegg er aktuelle å vedta etter at rettefristen er over:

Fatte vedtak om spesialundervisning og oppfylle krava til enkeltvedtak

Årdal kommune må sørge for å ha eit forsvarleg system for å vurdere og følgje opp at skulane oppfyller krava til å gjere vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringslova § 13-10 andre ledd. Kommunen må i samband med dette sjå til at:

- a. skuleeigar skaffar seg informasjon om korleis skulane gjer vedtak om spesialundervisning, inkludert elevane sitt syn
- b. skuleeigar nyttar denne informasjonen til å vurdere om skulane er i samsvar med regelverket
- c. skuleeigar sørger for at skulane endrar praksis dersom dette er naudsynt
- d. skuleeigars system som heilheit er forsvarleg

Kommunen har rett til innsyn i saksdokumenta, jf. forvaltningslova § 18.

Leikanger 14.august 2019

Helge Pedersen
tilsynsleiar

Astrid Terese Aam
seniorrådgjevar

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Gjere vedtak om spesialundervisning og oppfylle krava til enkeltvedtak

Innsendte dokument

- Eigenvurdering frå skuleeigar gjennom RefLex
- Eigenvurdering frå rektor ved Farnes skule
- Eigenvurdering frå rektor ved Tangen skule

Intervju

- Skulefagleg ansvarleg: Jan Kåre Stedje
- Rektor ved Tangen skule: Jan Kåre Stedje
- Rektor ved Farnes skule: Per Kristian Pedersen