

Årdal kommune
Statsråd Evensensveg 4-6
6881 Årdalstangen

TILSYNSRAPPORT

Årdal kommune
Farnes skule

Tema:

Gjere enkeltvedtak om spesialundervisning

Sak 2019/4883

Innhold

1. Innleiing.....	3
2. Om tilsynet med Årdal kommune og Farnes skule	3
2.1 Tema for tilsyn	3
2.2 Om gjennomføringa av tilsynet.....	3
3. Gjere vedtak om spesialundervisning og oppfylle krava til enkeltvedtak	6
3.1 Rettslege krav	6
4. Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar.....	7
5. Frist for retting av regelverksbrot.....	14
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	16

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 og skulen. 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 og Farnes skule

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.

Temaet for tilsynet er om Farnes skule oppfyller krava for å gjere vedtak om spesialundervisning etter opplæringslova § 5-1.

I tillegg har vi ført tilsyn med skuleeigars forsvarlege system for å gjere vedtak om spesialundervisning. Det er utarbeidd ein eigen tilsynsrapport om skuleeigars forsvarlege system.

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 rektor på grunnskulane, i dette tilfellet til rektor ved Farnes skule.

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

Risikovurdering

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:

- GSI-tal for skuleåret 2018-2019 viser at 8,0 prosent av elevane i Årdal kommune har vedtak om spesialundervisning. Kommunen ligg under fylkessnittet (8,7 %). Tala for ungdomstrinnet ved Farnes skule viser at 13,3 % av elevane har vedtak om spesialundervisning. I vårt varselbrev bad vi difor om enkeltvedtak med tilhøyrande sakkunnig vurdering frå ungdomstrinnet.
- Spesialundervisning er eit område med høg risiko, dvs. manglar i forhold til dette regelverket kan få store konsekvensar elevane. Tilsyn med spesialundervisning er òg tema for det felles nasjonale tilsynet 2018-2022.
- Førre tilsynet med kommunen og Farnes skule var i forhold til elevanes utbytte på opplæringa. Tilsynet vart gjennomført i 2016. Tilsynet avdekkar regelbrot på deltema «tilpassa opplæring og spesialundervisning».
- Sjølv om skulen har ein forholdsvis høg del elevar med vedtak om spesialundervisning, har vi dei siste åre ikkje motteke klager på vedtak om spesialundervisning frå Farnes skule. Vi har difor liten kjennskap til kommunens rutinar når det gjeld vedtak om spesialundervisning.
- Stillingsprosenten som skulefagleg ansvarleg i Årdal kommune er 20 %. 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 hadde frist til 25. mars 2019 for å levere eigenvurdering i RefLex³, dvs. frå skuleleiinga ved skulen. Eigenvurdering og dokumentasjon vart levert innan fristen. I samband med tilsynet har vi gjennomført intervju med skuleleiinga slik det var opna for i varselbrevet.

I varselbrevet bad vi om dokumentasjon som Årdal kommune som skuleeigar skulle sende til Fylkesmannen:

- Eigenvurdering i RefLex frå skuleleiinga ved Farnes skule

På bakgrunn av tal vedtak om spesialundervisning i GSI bad vi i varselbrevet om sakkunnige vurderingar og enkeltvedtak om spesialundervisning:

- frå Farnes skule vart dette justert til: 1 vedtak frå 8. klassetrinn, 6 vedtak frå 9. klassetrinn, 1 vedtak frå 10. klassetrinn. Til saman 8 enkeltvedtak.

I varselbrevet varsla vi om eventuelle datorar for intervju med skuleeigar og skuleleiinga ved Farnes skule. Det vart gjennomført stadleg intervju i Årdal 14. mai 2019.

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

Fylkesmannens vurderingar og konklusjonar i tilsynsrapporten er basert på skriftleg dokumentasjon og intervju, sjå vedlegg.

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 den 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 ein rimeleg frist til å rette regelverksbrotet før vi eventuelt vedtek pålegg om retting.

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.

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

Plikta til å gjere enkeltvedtak om spesialundervisning

Elevar over 15 år og foreldra til elevar under 15 år, skal samtykkje til vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringslova § 5-4 andre ledd. Dersom Pedagogisk-psykologisk teneste (PPT) har gjort ei sakkunnig vurdering, og eleven eller foreldra har samtykt til spesialundervisning, skal skulen gjere eit skriftleg enkeltvedtak, jf. opplæringslova § 5-1 første ledd, jf. forvaltningslova §§ 2 og 23. Kravet om å gjere vedtak gjeld uavhengig av kva som er konklusjonen i den sakkunnige vurderinga.

Skulen skal gjere vedtaket så snart som mogleg etter at det ligg føre ei sakkunnig vurdering, jf. forvaltningslova § 11 a.

Saka skal vere tilstrekkeleg opplyst

Elevar og foreldre skal få moglegheit til å uttale seg om innhaldet i den sakkunnige vurderinga, før skulen gjer enkeltvedtak, jf. opplæringslova § 5-4 andre og tredje ledd, og barnekonvensjonen artikkel 12.

Dersom utgreiinga eller tilrådinga i den sakkunnige vurderinga er mangelfull, eller det manglar andre opplysningar i saka, skal skulen be PPT eller andre om supplerande opplysningar, jf. forvaltningslova § 17.

Enkeltvedtaket skal innehalde opplysningar om spesialundervisninga

Krava til innhald i eit enkeltvedtak følgjer av opplæringslova § 5-3 andre ledd, jf. forvaltningslova §§ 2, 23 og 25.

Enkeltvedtaket skal opplyse om følgjande:

- kor mange timar spesialundervisning elevane skal ha
- kva for fag eller område eleven skal få spesialundervisning i
- kva for avvik skulen eventuelt skal gjere frå dei ordinære læreplanane, og kva for fag avvika skal gjelde for
- kva for konkrete kompetansemål elevane skal nå
- korleis skulen skal organisere spesialundervisninga
- kva for kompetanse dei som skal gjennomføre spesialundervisninga, skal ha

Dersom tilrådinga i den sakkunnige vurderinga skal gjelde, og det går klart fram kva PPT tilrår, kan vedtaket vise til opplysningane i den sakkunnige vurderinga.

Enkeltvedtak som ikkje samsvarer med den sakkunnige vurderinga skal vise kvifor eleven likevel kan få eit forsvarleg utbyte av opplæringa, jf. opplæringslova § 5-3 fjerde ledd.

Skulen skal vurdere kva som er til elevens beste når han tar stilling til kva for omfang, innhald og organisering spesialundervisninga skal ha, og kva for kompetanse dei som skal gjennomføre opplæringa skal ha, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Elevens syn er svært viktig i vurderinga av kva som er til elevens beste. Det skal sterke omsyn til for at skulen kan setje elevens beste til side.

Det skal gå fram av enkeltvedtaket kor lenge det varer, jf. opplæringslova § 5-1 første ledd og forvaltningslova §§ 2, 23 og 25. Enkeltvedtaket kan ikkje vare lenger enn den sakkunnige vurderinga vedtaket byggjer på.

Enkeltvedtaket skal informere om klagerreglar og innsynsrett

Enkeltvedtaket skal gi informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans og kor klagen skal sendast, jf. forvaltningslova § 27 tredje ledd. Vidare skal vedtaket informere om retten til å sjå dokumenta i saka.

På www.reflex.udir.no finn ein meir informasjon om krava som gjeld ved vedtak om spesialundervisning.

4. Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar

Plikta til å gjere enkeltvedtak om spesialundervisning

Innhentar skulen samtykke frå elevar over 15 år og foreldre til elevar under 15 år, før skulen gjer vedtak om spesialundervisning?

I RefLex seier rektor dei gjennomfører samtalar med elevar over 15 år undervegs, men at samtykke berre vert innhenta ved «behov». I intervju seier rektor at skulen er klar over rettane som trer i kraft når eleven fyller 15 år. Han seier vidare at dersom eleven endrar syn undervegs, er det behov for å hente inn samtykke frå eleven. Elevar over 15 år er med i samtalar med foreldra undervegs, men skulen innhentar berre samtykke dersom det oppstår endringar undervegs, t.d. at eleven endrar syn. Det går fram av svara i RefLex og i intervju med rektor at dersom elevar over 15 år deltek på møte der skulen sikrar dei skriftleg samtykke frå foreldra, men skulen sender t.d. ikkje førehandsvarsel til elevar som er over 15 år.

Fylkesmannen vil presisere at krava i opplæringslova § 5-4 og barnelova § 32 seier at føresette og elevar over 15 år må gi samtykke til spesialundervisning. Det skal vere eit informert samtykke, og skulen har ikkje dokumentert at elevar over 15 år får førehandsvarsel i eige brev, eller får annan informasjon som sikrar at samtykke er informert og forstått.

På bakgrunn av rektors eigenvurdering i RefLex, framlagt dokumentasjon og gjennom intervju finn Fylkesmannen at Farnes skule oppfyller lovkravet om å innhente samtykke frå foreldre/føresette til elevar under 15 år, dvs. før det blir gjort vedtak om spesialundervisning. I tilfelle der foreldre bur kvar for seg, seier rektor i intervju at skulen krev samtykke frå begge foreldra og begge foreldra får tilsendt vedtak.

På bakgrunn av skulens praksis for elevar som er over 15 år, konkluderer vi med at Farnes skule ikkje oppfyller lovkravet om å innhente samtykke frå elevar over 15 år før vedtak om spesialundervisning.

Krava i regelverket ikkje er oppfylt.

Saka skal vere tilstrekkeleg opplyst

Gir skulen eleven og foreldra mogelegheit til å uttale seg om innhaldet i den sakkunnige vurderinga, før skulen gjer enkeltvedtak?

Rektor svarer «nei» på spørsmål om dette i RefLex og kommenterer at dei ikkje har tradisjon for å få uttale frå elevane om innhaldet i den sakkunnige vurderinga. Vidare seier rektor i intervju at korkje foreldra eller elevane får uttale seg om innhaldet i den sakkunnige vurderinga.

I dei innleverte vedtaka går det heller ikkje fram av sjølve vedtaksdokumentet at eleven og foreldra har fått høve til å uttale seg om innhaldet i den sakkunnige vurderinga før skulens vedtak. I dei innleverte sakkunnige vurderingane går det heller ikkje fram om foreldra/eleven får høve til å uttale seg om innhaldet i vurderingane.

Opplæringslova § 5-4 og barnekonvensjonen artikkel 12 er lovgrunnlaget for at foreldra får høve til å uttale seg om innhaldet i den sakkunnige vurderinga, spesielt dersom skulens vedtak avvik frå den sakkunnige vurderinga.

Fylkesmannen finn at Farnes skule ikkje har sannsynleggjort at foreldra har fått høve til å uttale seg om innhaldet i den sakkunnige vurderinga før skulen gjer vedtak om

spesialundervisning. Fylkesmannen finn det heller ikkje dokumentert at eleven får moglegheit til å uttale seg, jf. også førre kontrollspørsmål om elevar over 15 år.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Sørgjer skulen for at saka er tilstrekkeleg opplyst før dei gjer vedtak om spesialundervisning?

I RefLex skriv rektor at skulen har eit tett samarbeid og jamlege møte med PPT. Skulen og PPT v/PPT-leiar har 6 samarbeidsmøte per skuleår. Dersom det er noko dei lurar på skriv rektor at dei tek kontakt med kvarandre. I intervju seier rektor at det er rektor som har ansvaret for at saka er tilstrekkeleg opplyst, men den spesialpedagogiske koordinatoren ved skulen er sentral både når det gjeld utforming av vedtaket og kontakten med partane, dvs. tilsette på skulen, foreldre og PPT. Rektor seier i intervju at dersom eleven har vedtak om spesialundervisning, tek skulen kontakt med den aktuelle saksbehandlaren i PPT. I intervju seier rektor at dei til vanleg ikkje etterspør opplysningar frå PPT i samband med vedtak då dei på førehand har god kommunikasjon med tenesta.

Rektor skriv i eigenvurderinga i RefLex at dersom det er behov for ny sakkunnig vurdering, fyller lærarane ut ein ny pedagogisk rapport på eleven med tanke på dette.

I eit par saker er det gjort vedtak som byggjer på sakkunnig vurdering som gjeld for fleire skuleår. I desse sakene er det ikkje lett å sjå i kva grad eventuelle endringar av elevens behov/utvikling er ein del av vurderingsgrunnlaget for skulens enkeltvedtak, spesielt gjeld dette vedtaket for det andre skuleåret. I intervju seier rektor at legg ein til grunn kontakten mellom skulen og ulike partar, IOP og årsrapporten. Rektor seier vidare at desse vurderingane ikkje går fram av sjølve vedtaket i desse sakene. Vi har påpeikt manglar ved sjølve vedtaket i eit par saker, men finn likevel at skulen har dokumentert ein innarbeidd praksis med tanke på at saka er tilstrekkeleg opplyst før vedtak.

Krava i regelverket er oppfylt.

Gjer skulen enkeltvedtak i alle saker der PPT har gjennomført ei sakkunnig vurdering?

I RefLex skriv rektor at alle elevar som får en sakkunnig vurdering får enkeltvedtak. Rektor skriv vidare at dersom PPT ikkje tilrår spesialundervisning, gjer skulen vedtak om avslag. I vedtaket forklarar skulen korleis dei vil tilpasse den ordinære opplæringa.

Skulen skal gjere enkeltvedtak uavhengig av konklusjonen i sakkunnig vurdering, og foreldra/eleven skal sikrast klagerett også når spesialundervisning ikkje er tilrådd og vedtatt.

I alle dei innleverte vedtaka (8) ved Farnes skule ligg det føre sakkunnig vurdering frå PPT. Det ligg òg føre sakkunnig vurdering i to saker der skulen gjer avslag på spesialundervisning.

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon og svar i RefLex, finn Fylkesmannen at skulens praksis er at dei alltid gjer enkeltvedtak der PPT har utarbeidd sakkunnig vurdering, dvs. der PPT har tilrådd eller ikkje tilrådd spesialundervisning.

Krava i regelverket er oppfylt

Enkeltvedtaket skal innehalde opplysningar om spesialundervisninga

Inneheld enkeltvedtaka opplysningar om kor lenge vedtaket varer?

I eigenvurdering i Reflex opplyser rektor at dette går fram av vedtaket.

I alle dei innsendte vedtaka med vedtak om spesialundervisning, inneheld opplysningar om kor lenge enkeltvedtaket gjeld. På bakgrunn av denne dokumentasjonen finn Fylkesmannen at skulen har dokumentert ein innarbeidd praksis som viser at skulen i enkeltvedtak om spesialundervisning opplyser om kor lenge vedtaket gjeld.

Krava i regelverket er oppfylt.

Inneheld enkeltvedtaka opplysningar om tal timar med spesialundervisning i faga, og samla timetal for elevane?

I Reflex skriv rektor at dette går fram av vedtaket. Rektor har lagt ved mal for enkeltvedtak.

I innsendte vedtak er det opplyst om omfang når det gjeld dei ulike faga, men i vedtaka er det ikkje opplyst om samla timetal til spesialundervisning. Dei sakkunnige vurderingane inneheld heller ikkje opplysningar samla tilrådd timetal.

Fylkesmannen konkluderer med at Farnes skule ikkje har dokumentert ein innarbeidd praksis som viser at skulen i enkeltvedtak om spesialundervisning opplyser både om totalt timetal og korleis dette er fordelt på fag.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Inneheld enkeltvedtaka opplysningar om kva for innhald spesialundervisninga skal ha?

Rektor svarer «nei» på dette spørsmålet i RefLex og kommenterer slik: «Vi seier ikkje noko om kva mål eleven ikkje kan nå i enkeltvedtaket, men vi legger spesialundervisninga til dei timane der klassen har same faget. Vi omtalar kva for innhald undervisninga skal ha i stikkordsform, eller viser til kva som er uttalt i den sakkunnige vurderinga. Dersom vi meiner eleven skal klare å nå måla etter Kunnskapsløftet med spesialundervisning, så skriv vi det.»

Ved gjennomgang av dei sakkunnige vurderingane er det ikkje vanleg at PPT opplyser om at skulen må gjere konkrete avvik frå kompetansemåla i læreplanen for fag, i nokre av vurderingane er forholdet omtalt meir generelt som t.d. at eleven ikkje «kan følge alle kompetansemåla». Slike formuleringar finn vi også i skulens innsendte enkeltvedtak.

Dersom det går klart fram av den sakkunnige vurderinga kva PPT tilrår, kan vedtaket vise til denne vurderinga. I motsett fall må vedtaket innehalde opplysningar om eventuelle avvik eleven skal ha frå dei ordinære læreplanane eller kompetansemåla.

Fylkesmannen konkluderer med at skulen ikkje har dokumentert ein innarbeidd praksis for å gje opplysningar om eventuelle avvik skulen skal gjere frå dei ordinære læreplanane eller kompetansemål eleven skal kunne nå, i vedtaka.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Inneheld enkeltvedtaka opplysningar om korleis skulen skal organisere spesialundervisninga?

I RefLex skriv rektor at dette går fram av vedtaket og i grunngjevinga. Rektor har òg lagt ved mal for enkeltvedtak.

Utifrå ein gjennomgang av innsendte vedtak finn vi at skulen har dokumentert ein innarbeidd praksis som viser at skulen gjennom enkeltvedtak opplyser om korleis spesialundervisninga skal organiserast, t.d. i mindre grupper, i klassen eller eineundervisning ute av klassen.

Krava i regelverket er oppfylt.

Inneheld enkeltvedtaka opplysningar om kva for kompetanse dei som skal gjennomføre spesialundervisninga, skal ha?

I RefLex skriv rektor at dei stadfestar om elevane skal ha timar med pedagog eller om timane er med assistent.

Ved gjennomgang av dei sakkunnige vurderingane ser vi at i ingen av dei innsendte sakene tilrår PPT høgare krav til kompetanse enn det som følgjer av lova, t.d. at spesialpedagog skal gjennomføre spesialundervisninga. Når det gjeld unntak frå kompetansekrava, tilrår PPT assistent. I ingen av dei innsendte sakene er det gjort vedtak om høgare krav til kompetanse, men i nokre av sakene er det gjort unntak frå kompetansekravet i form av assistent som skal nyttast i spesialundervisninga.

I intervju seier rektor at det ikkje er vanleg at PPT tilrår kompetanse. Det er heller ikkje vanleg at vedtaka klargjer krav til kompetanse, t.d. spesialpedagog. Rektor seier vidare at dersom det konkret er behov for logoped som spesialundervisning, vil dette stå i vedtaket.

I dei innsendte vedtaka er det ikkje eit eige punkt om kompetanse, dvs. krav til høgare kompetanse (spesialpedagog/logoped) eller unntak frå kompetansekrava (assistent / ufaglært).

Fylkesmannen presiserer at dersom det ikkje er kompetansekrav ut over det som følgjer av lova, treng ikkje enkeltvedtaket omtale kravet til kompetanse.

Vi finn at skulen ikkje har dokumentert ein innarbeidd praksis der enkeltvedtaka opplyser om at krav til kompetanse skal fråvikast, spesielt gjeld dette dersom spesialundervisninga krev høgare kompetanse.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Grunngrir skulen vedtak som ikkje samsvarer med den sakkunnige vurderinga, ved å vise kvifor eleven likevel kan få eit forsvarleg utbyte av opplæringa?

Rektor svarer «nei» på spørsmålet i RefLex, og skriv i si grunngrjeving at sidan samarbeidet med PPT er så tett, er det få avvik frå sakkunnig vurdering i skulens vedtak. Rektor skriv vidare at skulen ofte tildeler nokre «(...) få timar mindre i alle fag, da dette er gjerne timar som fell vekk i løpet av eitt skuleår (i framkant av jul, påske, sommar).» Rektor skriv òg at det er «(...) avvik når timetalet som er tilrådd ikkje samsvarer med klassesteget sin timeplan, og vi eventuelt gjer justeringar i høve til alternativ opplæringsarena, taletrening, fysioterapi o.l.»

I dei innleverte sakene er det avvik mellom PPT si tilråding og kommunens vedtak. Dette avviker vert gjere forklart med, t.d. at klassen er tildelt «styrkingsressurs», på grunn av «timeplanmessige forhold» og eleven vil få eit «samla undervisningstilbod». I nokre saker kan det skilje frå 10 til 30 årstimar i kvart fag mellom PPT si tilråding og skulens vedtak, dvs. totalt kan det vere ein skilnad på opptil 70 årstimar mellom tilråding og vedtak. Skulen forklarar forholdet med at dette er timar som gjerne vil falle bort i løpet av skuleåret. Sjølv om skulen nyttar meir generelle formuleringar, vert det i vedtaket ikkje grunngritt nærare korleis eleven likevel vil få eit forsvarleg utbytte av opplæringa.

Fylkesmannen finn at skulens praksis ikkje er i samsvar med regelverket. Det er eit krav at skulen må kunne grunngr avviket frå sakkunnig vurdering ved å vise kvifor eleven likevel kan få eit forsvarleg utbyte av opplæringa.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Tek kommunen stilling til kva som er barnets beste når dei fattar vedtak om spesialundervisning?

Rektor svarer «ja» på spørsmålet i RefLex, men gjev ikkje nærare kommentar.

I dei innsende vedtaka frå skulen har med eit eige punkt i vedtaksbrevet med overskrifta «Grunngrjeving». Under dette punktet står det gjerne å lese kva som er elevens behov, t.d. når det gjeld tilrettelegging, forhold ved skulekvardagen og andre individuelle forhold skulen må ta omsyn til.

Sjølv om det enkeltvedtaket har eit eige overskrift om grunngrjeving, er elevens syn på opplæringstilbodet ikkje omtalt eller teke stilling til i enkeltvedtaka. Fylkesmannen legg til grunn at elevens stemme er svært viktig å få fram i vedtak om spesialundervisning, og skulens vurdering av kva som er til det beste for eleven. Vi viser her til Barnekonvensjonen artikkel 3. Elevar over 15 år skal òg samtykke til og sjølv kunne ta stilling til korleis tilbodet blir utforma. Innleverte vedtak viser ikkje gjennomgåande at elevstemma kjem fram eller vert teke omsyn til.

Fylkesmannen finn at skulens praksis ikkje oppfyller lovkravet om å ta stilling til barnets beste i vedtak om spesialundervisning.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Enkeltvedtaket skal informere om klagereglar og innsynsrett

Inneheld enkeltvedtaka, eller oversendinga av enkeltvedtaka, informasjon om høve til å klage, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendast til skulen?

Elevar over 15 år, og foreldre til elevar under 15 år har rett til å klage på enkeltvedtak. Vedtaket eller oversendingsbrevet må informere om dette, slik at dei vert sett i stand til å bruke klageretten.

I RefLex opplyser rektor at dette går fram i slutten av vedtaksbrevet. Rektor har òg lagt ved ein eigen mal for enkeltvedtak der dette går fram. Innsendte enkeltvedtak har eit eige punkt «klagerett», der er det vist til at vedtak om spesialundervisning er eit enkeltvedtak som kan klagast på etter forvaltningslova. Det er også opplyst om at fristen for å klage er «tre – 3 – veker etter at dette brevet om vedtak er motteke.» Vidare er det opplyst om at klagen skal sendast til skulen v/rektor, og namn og adressa til kommunen er oppgjeve.

I innsende saker er det derimot ikkje opplyst om at Fylkesmannen er klageinstans. Vi legg derfor til grunn at enkeltvedtaka ikkje oppfyller lovkrava på dette punktet.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Inneheld enkeltvedtaka, eller oversendinga av enkeltvedtaka, informasjon om retten til å sjå saksdokumenta?

Rektor svarer «nei» på spørsmålet i RefLex og kommenterer at dei ikkje har dette med i enkeltvedtaket, men at dei har tett dialog i framkant.

Dei innsendte enkeltvedtaka har med eit eige punkt om retten til å klage, med det er ikkje opplyst om retten til å sjå saksdokumenta. Det er heller ikkje sendt ut oversendingsbrev i samband med vedtaket.

Sjølv om rektor skriv at skulen har tett dialog i framkant, imøtekjem ikkje dette kravet i forvaltningslova. Vedtaka skal innehalde informasjon om retten til å sjå saksdokumenta, jf. forvaltningslova § 11a.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Gjer skulen vedtak om spesialundervisning så snart som mogleg og med oppstartdato ut frå eleven sitt behov?

Rektor skriv i RefLex: «Lang saksbehandlingstid har vi på våren når det er mange nye sakkunnige vurderingar og vedtaka skal gjelde for kommande skuleår, eller dersom saken er veldig kompleks (gjennom skuleåret).»

I to av dei innsendte sakene har PPT gjort tilråding for skuleåret 2017-2018 og 2019-2019, og her ligg det føre eige vedtak for skuleåret 2018-2019. Dei innsendte vedtaka er daterte i mai, juni, juli og august og dei tilhøyrande sakkunnige vurderingane er daterte ein til to månader før vedtak. I to saker har PPT gitt tilråding for skuleåret 2017-2018, men skulen har likevel gjort vedtak for skuleåret 2018-2019. Vi vurderer dette meir som ein feil knytt til vedtaket og ikkje ein del av skulens system.

Vidare skriv rektor i RefLex at skulen alltid startar alltid opp med spesialundervisning når dei ser eleven har trong for det, og dette er godkjend av føresette og eventuelt eleven

sjølv. I intervju seier rektor at ein ved skulen gjer vedtak om spesialundervisning inni skuleåret. Rektor seier at i slike tilfelle set skulen i gang tiltak innafor den ordinære opplæringa, dvs. før PPT utarbeider sakkunnig vurdering og skulen gjer eit formelt vedtak.

Sjølv om rektor skriv at det tidvis kan vere større saksmengd, dvs. om våren, kan vi ikkje sjå at saksbehandlinga er lang mellom sakkunnig vurdering og kommunens vedtak. Skulen startar òg spesialundervisning i skuleåret, dvs. så snart som mogleg med oppstartdato ut frå elevens behov.

Krava i regelverket er 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 de 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

1. Årdal kommune må sørgje for å gjere vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning og saksbehandlingsreglane i forvaltningslova, jf. opplæringslova §§ 5-1 og 5-3, forvaltningslova §§ 2, 17, 23, 25, 27 og barnekonvensjonen artikkel 3.

Årdal kommune må i samband med dette sjå til at Farnes skule:

- a. innhentar samtykke frå elevar over 15 år før skulen gjer vedtak om spesialundervisning
- b. gir elevar moglegheit til å uttale seg om innhaldet i den sakkunnige vurderinga, før skulen gjer enkeltvedtak
- c. sikrar at enkeltvedtaka inneheld opplysningar om samla omfang av spesialundervisninga
- d. sikrar at enkeltvedtaka opplyser om kompetansemål og avvik frå kompetansemål
- e. sikrar at enkeltvedtaka opplyser om avvik frå formelle krav til kompetanse hos personalet
- f. grunngir enkeltvedtak som ikkje er i samsvarer med den sakkunnige vurderinga, ved å vise kvifor eleven likevel får eit forsvarleg utbytte
- g. sikrar at enkeltvedtak opplyser om klageinstans og rett til å sjå dokument i saka
- h. tek stilling til kva som er barnet sitt beste når dei gjer vedtak om spesialundervisning

Kommunen har rett til innsyn i saksdokument, 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 frå Farnes skule

- Eigenvurdering frå rektor gjennom RefLex
- 8 enkeltvedtak om spesialundervisning med tilhøyrande sakkunnig vurdering
- Mal for vedtak om spesialundervisning
- Mal pedagogisk rapport
- Mal søknad om ny sakkunnig vurdering
- Mal samtykke til enkeltvedtak
- Mal enkeltvedtak
- Mal individuell læreplan
- Mal oppmelding av elev til PPT
- Mal tilvising til PP-tenesta – systemarbeid
- Mal tilvising til PP-tenesta – elev
- Mal rapport på fag
- Rutine: Gangen i ein sak om spesialundervisning

Intervju på Farnes skule

Rektor ved Farnes skule: Per Kristian Pedersen