



Fylkesmannen i Vestland

TILSYNSRAPPORT

Gjere vedtak om spesialundervisning

Os kommune - Nore Neset barneskole

Sak 2019/16251

Samandrag

Fylkesmannen har ført tilsyn med Os kommune ved Nore Neset barneskule hausten 2019. Temaet for tilsynet var skulen sin praksis med å gjere vedtak for elevar med rett til spesialundervisning.

Det vi har funne i tilsynet er at praksisen til skulen med å fatte vedtak om spesialundervisning ikkje er i tråd med regelverket på alle punkt. Mellom anna er ikkje vedtaka tydelege nok på kva innhald spesialundervisninga skal ha, og korleis den skal bli organisert.

Innhald

1	Innleiing.....	4
1.1	Kort om kommunen	4
1.2	Om gjennomføringa av tilsynet.....	4
1.3	Om tilsynsrapporten.....	4
2	Gjere vedtak om spesialundervisning.....	5
2.1	Rettslege krav	5
2.2	Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar	6
3	Brot på regelverket som må rettast	10
4	Frist for retting	10
	Vedlegg: Liste over dokumentasjon.....	12

1 Innleiing

Vi fører tilsyn med offentlege skolar, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova kapittel 10 A.

I tilsyn kontrollerer vi om skolane oppfyller opplæringslova med forskrifter.

Dersom kommunen ikkje følgjer regelverket, kan vi påleggje retting etter at kommunen har fått ein frist for å rette.

Det er kommunen som har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova blir gjennomførte, jf. opplæringslova § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen rettar opp brot på regelverket.

Våre tilsyn er offentlig myndigheitsutøving, noko som inneber at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglane i forvaltningsretten og offentleglova.

1.1 Kort om kommunen

Os kommune som skuleeigar har delegert vedtaksmynde for spesialundervisning for rektor ved grunnskulane. Nore Neset barneskule ved rektor har gjort vedtaka frå skulen.

I varselet om tilsyn ga vi følgjande grunngjeving for at vi opna tilsyn med kommunen:

Os kommune er ein stor kommune med ansvar for mange barn. Os barneskule og Nore Neset barneskule er relativt store barneskular, med fleire elevar med rett til spesialundervisning. Fylkesmannen har blitt kontakta av foreldre på ulike skular i kommunen med spørsmål om regelverket knytt til spesialundervisning.

Dette er bakgrunnen for at vi ønskjer å undersøkje praksisen med å gjere vedtak om spesialundervisning ved Os barneskule og Nore Neset barneskule.

1.2 Om gjennomføringa av tilsynet

Vi opna tilsyn med Os kommune i brev datert 9. september 2019. De vart bedne om å levere dokumentasjon til oss. Vi har fått dokumentasjonen for å gjennomføre tilsynet.

Temaet for dette tilsynet er om Os kommune, her ved Os barneskule, oppfyller krava for å gjere vedtak om spesialundervisnings etter opplæringslova § 5-1.

Vi har ikkje sett på korleis de oppfyller andre krav i regelverket.

I denne rapporten presenterer vi våre vurderingar og konklusjonar.

1.3 Om tilsynsrapporten

Våre vurderingar i denne rapporten baserer seg i hovudsak på opplysningar som kjem fram i:

- Dokumentasjonen de har sendt inn (sjå oversikt i vedlegg)
- Informasjonen frå våre eigne system og offentlege register, som til dømes GSI og skoleporten.

- Informasjonen på skulens nettstad.

2 Gjere vedtak om spesialundervisning

2.1 Rettslege krav

Plikta til å gjere enkeltvedtak om spesialundervisning

Elevar over 15 år og foreldra til elevar under 18 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 samtykka 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 § 11a.

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 anbefalinga 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 samsvarar 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 eleven sitt 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. Eleven sitt syn er svært viktig i vurderinga av kva som er til eleven sitt beste. Det skal sterke omsyn til for at skulen kan setje eleven sitt beste til side.

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

Enkeltvedtaket skal informere om klagereglar 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 de meir informasjon om krava som gjeld ved vedtak om spesialundervisning.

2.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar

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

Skulen har lagt ved tilvising til PPT i alle sakene dei har sendt inn i tilsynet. Føresette signerer på denne før den vert sendt frå skulen. I tillegg skriv rektor i RefLex at den sakkunnige vurderinga alltid er avsjekka med føresette før skulen gjer vedtak.

Ved at foreldra signerer på tilvisinga til PPT, og at skulen ikkje gjer vedtak før foreldre har fått lese den sakkunnige vurderinga og kome med innspel til denne, sikrar skulen at dei får samtykke til å fatte vedtak om spesialundervisning.

Krava i regelverket er oppfylt.

Sørgjer skulen for at saka er tilstrekkeleg opplyst, før den fattar vedtak om spesialundervisning?

Rektor skriv i RefLex at skulen har møte med både føresette og elev i forkant av at dei fattar vedtak. Vidare skriv skulen at det hender at dei går fleire rundar med PPT, eller at dei diskuterer med saksbehandlar der dersom noko er uklårt. I tillegg skriv dei skulen at dei har faste samarbeidsmøte med PPT, i tillegg til ekstramøte ved behov. Dei sakkunnige vurderingane som ligg til grunn for vedtaka er også gjennomført maksimalt eit halvt år før vedtaka er fatta.

På spørsmål i RefLex om kor vidt skulen gjer greie for kva eventuelle avvik ein elev skal ha frå læreplanen, så skriv rektor at dersom dette kjem klårt fram av den sakkunnige vurderinga, blir dette også tatt med i vedtaket.

Skulen viser gjennom svara i RefLex og dei dokumenta dei har sendt inn at dei sørgjer for å opplyse saka før dei fattar vedtak. Dei sakkunnige vurderingane er ikkje eldre enn at dei gir skulen aktuell informasjon om skulesituasjonen til barnet dei skal gjere vedtak om. Vidare vil skulen få mykje relevant og naudsynt informasjon for å gjere vedtak med tett kontakt og møter med føresette.

Når skulen skriv at dei tar med avvik frå læreplanen i vedtaka dersom dette kjem fram av den sakkunnige vurderinga, meiner Fylkesmannen at dette viser at skulen likevel fattar enkelte vedtak utan at dei er tilstrekkeleg opplyst. Avvik frå læreplanen skal gå fram av vedtaket. Dersom skulen

meiner den sakkunnige vurderinga ikkje er tydeleg nok til å fastsette avvik frå læreplanen i vedtaket, må skulen sørge for å skaffe seg den informasjonen som er naudsynt for å kunne gjere vedtak der det er tydeleg kva for opplæringstilbod eleven skal få.

Tilbakemelding frå kommunen på førebels rapport:

Skulen skriv i tilbakemeldinga på den førebelse rapporten at dersom den sakkunnige tilrådinga ikkje er tydeleg nok til å gjere avvik frå læreplanen, så bruker dei andre kjelder også for å vurdere om dette er naudsynt. Mellom anna viser dei til årsrapport, drøftingar med ressursteam/spespedkoordinator ved skulen eller med PPT. Skulen skriv også at dei vil presisere dette i vedtaka framover.

Slik Fylkesmannen vurderer den tilbakemeldinga som er gitt på den førebelse rapporten, viser skulen til ein praksis der sakene blir tilstrekkeleg opplyst før dei fattar vedtak.

Krava i regelverket er oppfylt.

Fattar skulen enkeltvedtak i alle saker der PPT har gjennomført ei sakkunnig vurdering? Inneheld enkeltvedtaka opplysningar om kor lenge vedtaket varer?

Rektor skriv i RefLex at skulen fattar vedtak i alle saker der PPT har gjennomført ei sakkunnig vurdering.

Det går fram av alle vedtaka som er sendt inn i tilsynet at dei varer eitt skuleår. Dette inngår i malen for enkeltvedtak om spesialundervisning ved skulen.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

Alle vedtaka som er sendt inn i tilsynet inneheld informasjon om kor mange timar spesialundervisning eleven skal ha. Det er ikkje tydeleg i alle vedtaka korleis timane med spesialundervisning skal fordelast på fag og kva som er det samla timetalet til eleven.

I nokre av vedtaka er det tydeleg at eleven skal ha spesialundervisning samlege timar han eller ho er på skulen, men dette gjeld ikkje alle. Fylkesmannen legg til grunn at dersom det ikkje står anna i vedtaket, så følgjer elevane med spesialundervisning det ordinære fag- og timetalet for elevane på trinnet. Fylkesmannen kan likevel ikkje sjå at vedtaka er tydelege på korleis spesialundervisninga skal fordelast mellom ulike fag. Fleire av elevane i vedtaka har spesialundervisning i fleire fag, og det går ofte fram av den sakkunnige vurderinga kva fag ein særleg bør vektlegge i spesialundervisninga. Slik Fylkesmannen vurderer dette, burde dette føre til at skulen tok stilling i vedtaket korleis spesialundervisninga skal fordelast mellom dei ulike faga.

Tilbakemelding frå kommunen på førebels rapport:

Skulen har sendt inn to døme på nye vedtak som er gjort hausten 2019. I eitt av desse vedtaka skriv skulen at «Timane skal fordelast hensiktsmessig mellom basisfaga, etter eleven sine behov, og vere dynamisk i forhold til utvikling og rammevilkår. Øvrige timar kan nyttast som ekstra støtte for å vera i læringsaktivitet i dei andre faga.»

Det går fram av vedtaket kor mange timar eleven skal ha med spesialundervisning, men ikkje korleis timane skal fordelast mellom fag, utover at det skal vere hensiktsmessig. Etter

Fylkesmannens vurdering går det ikkje tydeleg fram av vedtaket kva tilbod om spesialundervisning faktisk eleven er innvilga.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Inneheld enkeltvedtaka opplysningar om kva innhald spesialundervisninga skal ha?

I dei fleste vedtaka går det fram kva fag spesialundervisninga skal bli gitt i. Det går også fram i fleire av vedtaka at eleven skal ha unntak frå enkelte delar av læreplanen. Rektor skriv i RefLex at dersom det går tydeleg fram av den sakkunnige vurderinga kva avvik frå læreplanen eleven skal ha, går det også fram av vedtaket. Rektor skriv også at skulen nok er for lite konkrete i kva læreplanmål som eleven skal nå.

I vedtak 4 står det at «Det skal gjerast avvik frå kompetansekrava i desse faga og måla må tilpassast avvika...». PPT er meir spesifikke i tilrådinga si, men det går ikkje tydeleg fram at skulen legg denne til grunn på akkurat dette feltet.

I vedtak 3 går det fram av den sakkunnige tilrådinga at «Skolen må vurdere om det må gjøres et utvalg knyttet til målene», utan at det er spesifisert i vedtaket kva for mål som skulen eventuelt vel at han ikkje skal ha opplæring i. Dette gir på mange måtar skulen anledning til å velje dette i løpet av året. PPT har gitt tilråding til dei enkelte faga i den sakkunnige vurderinga, men skulen har ikkje tatt stilling til dette i vedtaket.

Slik Fylkesmannen vurderer svara i RefLex og dei vedtaka som er sendt inn, så er ikkje skulen tydelege nok på kva innhald spesialundervisninga skal ha. Utgangspunktet er at alle elevar har rett og plikt til opplæring i heile læreplanverket. Skal enkeltelevar ha unntak frå dette, skal dette gjerast gjennom vedtak om spesialundervisning. Då må det vere tydeleg kva for delar av læreplanen eleven ikkje får opplæring i.

Tilbakemelding frå kommunen på førebels rapport:

Skulen har sendt inn to nye vedtak som dei meiner viser endra praksis på dette punktet. Det er ingen omtale frå kommunen eller skulen utover dette, og Fylkesmannen kan difor ikkje sjå at dette i seg sjølv viser at praksisen er endra mellom førebels og endeleg tilsynsrapport.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

Inneheld enkeltvedtaka opplysningar om korleis skulen skal organisere spesialundervisninga?

Det går fram av alle vedtaka at spesialundervisninga kan organiserast i klassen, i mindre gruppe eller ein til ein. Det går ikkje fram korleis fordelinga mellom desse tre ulike måtane å organisere spesialundervisninga skal vere, om det skal vere i ulike fag, ved ulike tema eller om det er andre omsyn som avgjer om undervisninga blir gitt med klassen eller ikkje.

For Fylkesmannen ser det ut som om at fleire av elevane som skulen har sendt inn vedtak for, får ein del av spesialundervisninga utanfor klassen. Det er ikkje eit krav om at ein må timefeste i vedtaket kor mykje av spesialundervisninga som går føre seg utanfor klasserommet, men slik det går fram av vedtaka, er organiseringa for lite tydeleg omtalt. Det må som eit minimum vere mogleg å kunne lese ut frå vedtaket om eleven hovudsakleg skal få opplæring saman med klassen, eller hovudsakleg skal høyre til ei mindre gruppe. Det er vedtaket foreldra har klagerett på. Dersom dette ikkje går fram av vedtaket vert foreldra i realiteten utan klagerett på korleis spesialundervisninga blir organisert, og når dette går ut over den ordinære opplæringa.

Dette blir særleg tydeleg i eitt vedtak der det mellom anna går fram at «Eleven vil ha trong for alternativ opplæring, og at delar av opplæringa kan skje på alternative opplæringsarenaer i periodar». Skulen konkretiserer ikkje i vedtaket verken kvar han skal ha alternativ opplæring, kor mykje av opplæringa som skal gå føre seg der, eller kva fag dette gjeld. Det gjer til at skulen kan sjølv velje når og kor dei vil at han skal ha opplæring, utanfor skulen.

I mange av vedtaka går det fram at timane skal brukast fleksibelt, ut frå eleven sine behov. Det går ikkje fram av alle vedtaka i kva timar ein skal få opplæring av pedagog, og i kva timar ein skal få opplæring av andre.

Tilbakemelding frå kommunen på førebels rapport:

I dei nye vedtaka skulen har sendt inn meiner Fylkesmannen at organiseringa framleis er utydeleg omtalt. I eitt av vedtaka går det fram at eleven skal få spesialundervisninga i klassen, men det går også fram at dette er under føresetnad av at fem vilkår for undervisninga er på plass. Det går ikkje fram nokon stad korleis skulen skal gå fram for å sikre at dette er på plass. I det andre vedtaket går det fram at eleven «bør ha faste tider med kjent pedagog» og at skulen har eit «uttalt mål at eleven skal integrerast i klassemiljøet og at ein mogleg nyttar einetimar».

Vedtaka viser ikkje at det er ein felles praksis for å gjere det klart i vedtaka korleis spesialundervisninga faktisk blir organisert.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

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

Det går fram av dei fleste vedtaka at eleven skal ha spesialundervisning med lærar og av og til med støtte frå assistent. Det er ikkje sendt inn saker der mellom anna den sakkunnige vurderinga har tilrådd anna kompetanse enn pedagog, eller eventuelt assistent. Skulen er difor etter Fylkesmannens vurdering tydeleg i vedtaket på kva kompetanse dei som skal gjennomføre spesialundervisninga skal ha.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

Tar skulen stilling til kva som er barnets beste når den fattar vedtak om spesialundervisning?

Dei aller fleste vedtaka skulen har sendt inn er i tråd med sakkunnig vurdering. Skulen har også sendt inn eitt vedtak der skulen har tilrådd fleire timar med assistent enn det som PPT tilrådde. Skulen har grunngitt dette med at eleven har behov for dette for å få ein god og føreseieleg skulekvardag.

Etter Fylkesmannens vurdering viser dette at skulen både grunngir eventuelle avvik frå den sakkunnige vurderinga, og gjer ei god vurdering av kva som er til barnets beste.

Krava i regelverket er oppfylt.

Inneheld enkeltvedtaka informasjon om høve til å klage, klagefrist, klageinstans og retten til å sjå dokumenta i saka?

Alle vedtaka som er sendt inn inneheld denne informasjonen. Det går fram av vedtaka at klagen skal sendast til kommunen.

Krava i regelverket er oppfylt.

Fattar skulen vedtak om spesialundervisning så snart som mogleg og med oppstartsdato ut frå eleven sine behov?

Dei fleste sakkunnige vurderingane som ligg til grunn for vedtaka som er sendt inn er daterte sein vår eller tidleg sommar, medan vedtaka gjeld frå oppstarten av skuleåret.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

3 Brot på regelverket som må rettast

Vi har funne at de ikkje etterlever regelverket på alle område. Vi varslar følgjande pålegg som er aktuelle å vedta etter utløpet av rettefristen i den endelege tilsynsrapporten, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova § 60 d:

Bjørnafjorden kommune må sørge for å gjere vedtak om spesialundervisning som oppfyller retten til spesialundervisning og saksbehandlingsreglane i forvaltningslova, jf. opplæringslova §§ 5-1, 5-3 og 5-4 og forvaltningslova §§ 17, 24, 25 og 27. Kommunen må i samband med dette sjå til at skulen:

1. Sikrar at enkeltvedtaka inneheld opplysningar om tal timar med spesialundervisning i faga, og samla timetal for elevane.
2. Sikrar at enkeltvedtaka inneheld opplysningar om kva for innhald spesialundervisninga skal ha.
3. Sikrar at enkeltvedtaka inneheld opplysningar om korleis skulen skal organisere spesialundervisninga.
4. Sikrar grunngjeving av vedtak som ikkje samsvarer med den sakkunnige vurderinga, ved å vise kvifor eleven likevel kan få eit forsvarleg utbyte av opplæring.
5. Tek stilling til kva som er barnets beste når dei fattar vedtak om spesialundervisning.

4 Frist for retting

Kommunen har frist for retting av regelverksbrota til 30. mars 2020.

Kommunen skal sende ei erklæring til Fylkesmannen om at forholda er retta og ei utgreiing om korleis brota er retta.

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

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

Kjetil Stavø Høvig

tilsynsleiar

Astrid Irene Fjærestad Harlem

seniorrådgjevar

Vedlegg: Liste over dokumentasjon

- Fem enkeltvedtak om spesialundervisning med tilhørende sakkunnige vurderingar.
- Tilvisningar i PPT.
- Svar i RefLex frå skuleleiinga.