



Fylkesmannen i Vestland

TILSYNSRAPPORT

Gjere vedtak om spesialundervisning

Os kommune – Os barneskule

Sak 2019/16251

Samandrag

Fylkesmannen har ført tilsyn med Os kommune ved Os 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 gjere vedtak om spesialundervisning ikkje er i tråd med regelverket på alle punkt. Mellom anna er ikkje vedtaka tydelege noko 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 skulen 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. Os 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 klagerett 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?

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

Skulen skriv i RefLex at både elev og foreldre får uttale seg til den sakkunnige vurderinga før dei fattar vedtak. Dei har også lagt ved dokumentasjon på dette i form av årshjul og handlingsplan for HMS ved skulen. I dokumentet «system og rutinar for spesialpedagogisk arbeid» er det eit eige avsnitt om korleis skulen sikrar foreldremedverknad i samband med spesialundervisning. I eitt av kulepunktene går det fram at foreldre skal få uttale seg i samband med tilvising til PPT og i samband med det vert utarbeidd sakkunnig vurdering. Det går også fram direkte i sakkunnige vurderingar at dei er utarbeidd på grunnlag av mellom anna informasjon frå foreldra. Skulen skriv også i RefLex at dei innhentiar fleire opplysningar frå PPT dersom den sakkunnige vurderinga er mangelfull.

Dei rutine skulen viser til, og dei vedtaka med sakkunnige vurderingar som er sendt inn til tilsynet, viser at skulen har ein praksis for å involvere foreldre i arbeidet før ein fattar vedtak om spesialundervisning. Dette er også med på å opplyse saka før dei gjer vedtaket. Etter Fylkesmannens vurdering er dette naudsynt for å kunne oppfylle kravet i opplæringslova § 5-1, siste avsnitt, ved at tilbodet om spesialundervisning blir utarbeidd i samarbeid med elev og foreldre.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

Skulen skriv i RefLex at dei fattar vedtak i alle saker der PPT tilrår spesialundervisning, men at dei ikkje gjer det dersom PPT ikkje tilrår dette. Til dette skriv skulen at dei har gode system for tilpassa opplæring, mellom anna intensiv lese-, skrive- og rekneopplæring.

Det er eit krav om at skulen fattar eit vedtak etter det er gjennomført ei sakkunnig vurdering om behovet for spesialundervisning, uavhengig av kva PPT tilrår. Det er vedtaket som gir klagerett til foreldre, dersom dei meiner at barnet deira likevel har behov for spesialundervisning. Den

sakkunnige tilrådinga er eit råd til skulen, og det er skulen som skal ta stilling til om dei meiner at eleven har eller ikkje har behov for spesialundervisning. Det er ikkje tilstrekkeleg å sørgje for tilpassa opplæring dersom PPT ikkje tilrår spesialundervisning, skulen må gjere enkeltvedtak også for dei elevane der PPT ikkje tilrår spesialundervisning.

Tilbakemelding frå kommunen etter førebels rapport:

Skulen skriv at «Viss PPT i si tilråding meiner at eleven har utbytte av den ordinære undervisninga, har skulen fram til no ikkje fatta vedtak. Her vil skulen endra sine rutinar og gjera enkeltvedtak også for dei elevane der PPT ikkje tilrår spesialundervisning.»

Fylkesmannen legg til grunn at skulen vil endre praksis på dette feltet, og endrar difor konklusjonen.

Krava i regelverket er oppfylt.

Inneheld enkeltvedtaka opplysningar om kor lenge vedtaket varer?

Det går fram av alle vedtaka at dei varer for det aktuelle skuleåret.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

Vedtaka omtaler kor mange timar spesialundervisning elevane skal ha. Det går ikkje like tydeleg fram kor mange timar kvar enkelt elev skal ha totalt, eller korleis spesialundervisninga skal fordelast mellom ulike fag.

I nokre av vedtaka er det tydeleg at eleven skal ha spesialundervisning i samlege timar han eller ho er på skulen. Fylkesmannen legg til grunn at dersom det ikkje står anna i vedtaket, 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 vedtaka viser at eleven har spesialundervisning i ulike fag, og det går ofte fram av den sakkunnige vurderinga kva fag ein særleg bør vektlegge i spesialundervisninga. Fylkesmannen legg til grunn at skulen skal ta stilling til korleis spesialundervisninga skal fordelast mellom dei ulike faga i vedtaket. Vi viser her til Veilederen Spesialundervisning, Utdanningsdirektoratet, pkt. 7.2.

Tilbakemelding frå kommunen etter førebels rapport:

Skulen skriv «Skulen har ikkje vore heilt konsekvent når det gjeld å skriva i enkeltvedtaket kor mange timar spesialundervisning eleven skal ha totalt. Her vil skulen leggje om rutiane og alltid skrive inn i vedtaket det totale årstimetalet for kvar elev.»

Det er også lagt ved eit døme på eit vedtak som er gjort hausten 2019, der det går tydeleg fram korleis spesialundervisninga er fordelt på ulike fag. Fylkesmannen legg til grunn at skulen vil endre praksis på dette feltet, og endrar difor konklusjonen.

Krava i regelverket er oppfylt.

Inneheld enkeltvedtaka opplysningar om kva innhald spesialundervisninga skal ha?

Alle vedtaka som er sendt inn har eit punkt i dokumentet der skulen gjer greie for innhaldet i spesialundervisninga. Under dette punktet går det også fram kor mange timar spesialundervisning som blir innvilga. Skulen svarer i RefLex at i hovudsak inneheld enkeltvedtaka opplysningar om kva fag eller område eleven skal få spesialundervisning i.

I vedtaka som er sendt inn går det fram kva mål eleven skal ha for opplæringa, både det som er knytt til fag og det som er knytt til andre deler av opplæring. Mellom anna går det fram av vedtaket eventuelle avvik frå læreplanen elevane skal ha, og det går fram av vedtaket kva anna form for opplæring som ikkje er knytt direkte til læreplanar i fag.

Etter Fylkesmannens vurdering er det likevel ikkje alltid tydeleg ut frå vedtaka kva konkret fagleg innhald spesialundervisninga faktisk skal ha. Fylkesmannen er einig i at skulen i hovudsak viser til kva fag eleven skal få spesialundervisning i, men dette gjeld ikkje alle vedtaka. Det er fleire vedtak der informasjon om i kva fag eleven får spesialundervisning i ikkje blir gitt i sjølve vedtaket. I nokre tilfelle går dette då fram av den sakkunnige vurderinga. I dei tilfella der den sakkunnige vurderinga gjer greie for kva fag PPT tilrår spesialundervisning skal dette òg gå fram av vedtaket.

Tilbakemelding frå kommunen etter førebels rapport:

Skulen skriv at dei vil «i tida framover sikra at det kjem fram kva konkret fagleg og sosialt innhald spesialundervisninga skal ha, ut frå sakkunnig vurdering. Det skal koma tydeleg fram i enkeltvedtaket kva fag eller område eleven skal ha spesialundervisning i.» Skulen har også lagt ved eit døme på eit nytt vedtak. I dette vedtaket går det fram kva fag og område eleven skal ha spesialundervisning i.

Krava i regelverket er oppfylt.

Inneheld enkeltvedtaka opplysningar om korleis skulen skal organisere spesialundervisninga?

I alle vedtaka går det fram at spesialundervisninga skal organiserast i klassen, i mindre grupper eller ein til ein. Fylkesmannen legg til grunn at krava til enkeltvedtaket er at det skal vere så klårt og fullstendig at det ikkje er tvil om kva tilbod eleven skal få. Fylkesmannen finn at det ikkje er tilstrekkeleg med ei generell omtale av at timane er tenkt nytta i faget slik PPT tilrår.

Det går fram av «Veilederen Spesialundervisning», Utdanningsdirektoratet, at: «Det anbefales at skolen kun tar inn de delene av den sakkyndige vurderingen som eksplisitt er viktige for enkeltvedtaket.» Det går vidare fram at dette kan gjerast ved at ein del av den sakkunnige vurderinga blir skrivne inn i enkeltvedtaket, eller ved at vedtaket viser til eit konkret punkt i den sakkunnige vurderinga. Slik praksis går ikkje fram av vedtaka frå Os barneskule, og Fylkesmannen finn at skulen ikkje har tatt tydeleg stilling til kva råd frå sakkunnig som blir vektlagt og kva som utgjer retten til eleven.

Tilbakemelding frå kommunen etter førebels rapport:

Skulen skriv «Vi vil sikra at det i enkeltvedtaka framover er teke med dei delane av den sakkunnige vurderinga som eksplisitt er viktige for enkeltvedtaket.» I det vedtaket som er lagt ved står det at «Spesialundervisninga kan organiserast som tolærarundervisning, i ei lita gruppe eller som ein til ein.» Fylkesmannen meiner at det framleis ikkje er klart og tydeleg korleis spesialundervisninga skal organiserast ut frå dette vedtaket.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

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

Det går fram av alle vedtaka at nokre timar skal gjevast av pedagog, medan andre kan bli gitt av assistent/fagarbeidar. I nokre vedtak går det fram at assistenten skal ha rettleiing av ein pedagog. Det er også nemnd anna kompetanse enn dette i eitt av vedtaka.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

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

Dei vedtaka som er sendt inn i tilsynet er i all hovudsak i tråd med den sakkunnige vurderinga som er lagt fram. I eitt av vedtaka går det fram at PPT tilrår ein pedagog skal gjennomføre spesialundervisninga, men dette vert ikkje vidareført i vedtaket. Skulen vedtar i staden at det skal inn ein person med anna kompetanse. Dette er grunngjeve med omsyn til kva eleven treng.

Rektor skriv i RefLex at kva som er elevens beste er tema i dialogen med kontaktlærer og ressursteam, og at fokus på barnets beste står sentralt i heile organisasjonen. Rektor viser også til skulemiljøplanen, der det er eksplisitt omtalt ved fleire plassar at dei handlingane dei gjer skal vere til beste for barna. Det går også fram av dokumenta i tilsynet at PPT har snakka med eleven i samband med utarbeiding av den sakkunnige vurderinga.

I dette tilsynet kan ikkje Fylkesmannen sjå korleis omsynet til barnets beste er gjort synleg i fleirtalet av enkeltvedtaka, då dei ikkje er grunngitt kva moment og korleis desse er vurdert i forhold til elevens beste, jf. Barnekonvensjonen artikkel 3. Skulen har heller ikkje synleggjort korleis dei har eventuelt snakka med barnet i samband med at dei har gjort vedtak.

Tilbakemelding frå kommunen etter førebels rapport:

Skulen skriv at dei «vil sikra at det blir grunngjeve viss eit enkeltvedtak ikkje samsvarer med den sakkunnige vurderinga frå PPT. I tillegg vil skulen innarbeida rutinar som sikrar at vi er i dialog med barnet i samband med at det blir gjort vedtak, og at vi på denne måten kan ta stilling til kva som er barnets beste. Skulen vil også sikra jamn dialog med barn som får spesialundervisning gjennom elevsamtaler t.d. i forkant av samarbeidsmøte med føresette og andre instansar.»

Fylkesmannen vurderer det slik at skulen vil med den praksisen dei ser føre seg, kunne ha eit godt grunnlag for å gjere dei vurderingane som Barnekonvensjonen krev. I det vedtaket skulen har sendt inn går det også tydeleg fram at skulen har gjort ei vurdering av kva som er til det beste for barnet, sjølv om barnekonvensjonen og omgrepet barnets beste ikkje er eksplisitt brukt. Vi legg til grunn at skulen også framover vil gjere desse vurderingane.

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 skulen.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

Dei fleste vedtaka som er sendt inn, er daterte kort tid etter sakkunnig vurdering er gjennomført. Det er døme på vedtak der den sakkunnige vurderinga er gjort før jul, medan vedtaket er fatta ved oppstart av nytt skuleår.

I tilfelle der den sakkunnige vurderinga ligg føre før jul, medan vedtaket ikkje gjeld før ved oppstart av nytt skuleår, ser det ut for Fylkesmannen som om eleven går eit halvt skuleår der PPT tilrår spesialundervisning, medan det ikkje er fatta vedtak. Fylkesmannen legg til grunn at skulen skal gjere vedtak om spesialundervisning så snart som mogleg etter at den sakkunnige vurderinga ligg føre.

Skulen skriv i tilbakemeldinga om at dei vil fatte enkeltvedtak så snart som mogleg etter at den sakkunnige vurderinga er klar, men viser ikkje til korleis dei legg opp til å endre praksis.

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 kva for innhald spesialundervisninga skal ha.
2. Sikrar at enkeltvedtaka inneheld opplysningar om korleis skulen skal organisere spesialundervisninga.
3. Sikrar grunngjeving av vedtak som ikkje samsvarer med den sakkunnige vurderinga, ved å vise kvifor eleven likevel kan få eit forsvarleg utbyte av opplæring.

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.