ENDELIG TILSYNSRAPPORT

Forvaltningskompetanse - vedtak om spesialundervisning

Skien kommune – Åfoss skole

Innholdsfortegnelse

1 Innledning 3
1.1 Kort om kommunen 3
1.2 Om gjennomføringen av tilsynet 3
1.3 Om tilsynsrapporten 4
2 Fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. 4
2.1 Rettslige krav 4
2.2 Våre observasjoner og vurderinger 5
3 Avslutning av tilsynet 10

Vedlegg: Liste over dokumentasjon 11

1 Innledning

Vi fører tilsyn med offentlige skoler, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 30.

I tilsyn kontrollerer vi om skolene oppfyller opplæringsloven med forskrifter.

Dersom Skien kommune ikke følger regelverket, kan vi pålegge retting etter at kommunen har fått en frist for å rette.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen som har ansvaret for at skolen retter opp brudd på regelverket.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglene i forvaltningsretten og offentlighetsloven.

Tilsynet ble åpnet den 14.11.2019, og vil følge reglene i ny kommunelov av 22.06.2018, kapittel 30.

Vi vil måtte behandle personopplysninger. Les mer om vår behandling av personopplysninger på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

1.1 Kort om kommunen

Skien kommune har ca. 54 000 innbyggere, og ligger i Vestfold og Telemark fylke. Det er 16 barneskoler i Skien kommune, og alle barneskolene har skolefritidsordning. Alle de kommunale grunnskolene i Skien kommune jobber i tråd med kommunens strategiske plan for Oppvekst 2013-2023.

Åfoss skole har ca. 295 elever.

1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Vi åpnet tilsyn med Skien kommune i brev av 14.11.2019. Kommunen ble pålagt å sende oss kopi av enkeltvedtak om spesialundervisning og tilhørende sakkyndig vurdering fra 10 elever fordelt på ulike trinn, i tillegg til egenvurderingen i Reflex. Vi har mottatt dokumentasjonen slik at vi kan gjennomføre tilsynet.

Dette tilsynet er et deltema under hovedtemaet spesialundervisning, og har som formål å kontrollere at kommunen oppfyller kravene i regelverket når det gjelder å fatte vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-1, 5-3 og 5-4, forvaltningsloven §§ 2, 11, 17, 23, 24, 25 og 27 samt barnekonvensjonen artikkel 3 og 12.

Hovedpunkter i tilsynet:

- Plikten til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning

- Saken skal være tilstrekkelig opplyst
- Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om spesialundervisningen
- Enkeltvedtaket skal informere om klageregler og innsynsrett

Det overordnede formålet med det nasjonale tilsynet er å bidra til at elever får et godt utbytte av opplæringen. For å sikre at dette gjelder for alle elever, er elever med behov for spesialundervisning gitt egne rettigheter i opplæringsloven.

Vi har ikke sett på hvordan kommunen oppfyller andre krav i regelverket.

Vi sendte foreløpig tilsynsrapport til dere den 20.12.2019. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Dere har kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen 21.01.2020. Vi har behandlet kommentarene fra dere under det aktuelle temaet.

1.3 Om tilsynsrapporten

Våre vurderinger i denne rapporten baserer seg i hovedsak på opplysninger som kommer frem i:

- dokumentasjonen kommunen har sendt inn (se oversikt i vedlegg)

Rapporten er endelig og vil bli publisert på Fylkesmannens hjemmeside.

2 Fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven.

2.1 Rettslige krav

Plikten til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning

Elever over 15 år og foreldre til elever under 18 år, skal samtykke til vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4 andre ledd. Dersom Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) har gjort en sakkyndig vurdering og eleven eller foreldrene har samtykket til spesialundervisning, skal skolen fatte et skriftlig enkeltvedtak, jf. opplæringsloven § 5-1 første ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2 og 23. Kravet om å fatte vedtak gjelder uavhengig av hva som er konklusjonen i den sakkyndige vurderingen.

Skolen skal fatte vedtaket så snart som mulig etter at det foreligger en sakkyndig vurdering, jf. forvaltningsloven § 11a.

Saken skal være tilstrekkelig opplyst

Elever og foreldre skal få mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen fatter enkeltvedtak, jf. opplæringsloven § 5-4 andre og tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 12.

Dersom utredningen eller anbefalingen i den sakkyndige vurderingen er mangelfull, eller det mangler andre opplysninger i saken, skal skolen be PPT eller andre om supplerende opplysninger, jf. forvaltningsloven § 17.

Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om spesialundervisningen

Kravene til innhold i et enkeltvedtak følger av opplæringsloven § 5-3 andre ledd, jf. forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25.

Enkeltvedtaket skal opplyse om følgende:

- hvor mange timer spesialundervisning elevene skal ha
- hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke
- om det skal være avvik fra læreplanene, og hvilke fag avvikene gjelder for
- hvilke konkrete kompetansemål elevene skal nå
- hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen
- hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha

Dersom anbefalingen i den sakkyndige vurderingen skal gjelde, og det går klart frem hva PPT anbefaler, kan vedtaket vise til opplysningene i den sakkyndige vurderingen.

Enkeltvedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen skal vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-3 fjerde ledd.

Skolen skal vurdere hva som er til elevens beste når den tar stilling til hvilket omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, og hvilken kompetanse de som skal gjennomføre opplæringen skal ha, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Elevens syn er svært viktig i vurderingen av hva som er til elevens beste. Det skal sterke hensyn til for at skolen kan sette elevens beste til side.

Det skal gå frem av enkeltvedtaket hvor lenge det varer, jf. opplæringsloven § 5-1 første ledd og forvaltningsloven §§ 2, 23 og 25. Enkeltvedtaket kan ikke ha lengre varighet enn den sakkyndige vurderingen vedtaket bygger på.

Enkeltvedtaket skal informere om klageregler og innsynsrett

Enkeltvedtaket skal gi informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans og hvor klagen skal sendes, jf. forvaltningsloven § 27 tredje ledd. Videre skal vedtaket informere om retten til å se sakens dokumenter.

2.2 Våre observasjoner og vurderinger

I brev av 05.12.2019 fra Åfoss skole viste de til sine vedlegg på 11 enkeltvedtak og 10 sakkyndige vurderinger. De ga videre en forklaring til to av sakene. I den ene saken ble det vist til grunnen for hvorfor sakkyndig vurdering og enkeltvedtaket hadde samme dato. Innholdet i den sakkyndige vurderingen ble formidlet til skolen på et tidligere tidspunkt, slik at enkeltvedtaket kunne fattes før ferien.

Når det gjelder den andre saken så er det fattet to vedtak, fordi anbefalingen om miljøterapeut ble uteglemt i det første vedtaket.

Åfoss skole har foretatt en egenvurdering i Reflex av sin praksis på området «Fatte vedtak om spesialundervisning», som vi mottok den 19.12.2019.

På bakgrunn av innlevert dokumentasjon har vi vurdert om sakene er innenfor regelverket i forhold til 14 ulike punkter:

1. ***Innhenter skolen samtykke fra elever over 15 år og foreldre til elever under 15 år, før skolen fatter vedtak om spesialundervisning?***

   Det fremkommer av de sakene vi har mottatt at skolen sørger for at foreldrene samtykker før de fatter vedtak om spesialundervisning. Dette fremkommer også av egenerklæringen i Reflex, samt vedlagt skjema for samtykke til spesialundervisning.

   Lovkravet er oppfylt.

2. ***Gir skolen eleven og foreldrene mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen, før skolen fatter enkeltvedtak?***

   Ut fra de sakkyndige vurderingene vi har mottatt kan vi se at foreldrene har fått tilsendt kopi av den sakkyndige vurderingen, men det fremkommer ingen frist til å uttale seg i vurderingen. I en av sakene vi har mottatt er sakkyndig vurdering og enkeltvedtak også fattet samme dag, slik at det kan stilles spørsmålstegn ved om det har vært tid for foreldrene å uttale seg om den sakkyndige vurderingen før vedtak ble fattet.

   Åfoss skole opplyser imidlertid i egenerklæringen i Reflex at foreldrene gis informasjon om muligheten til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen når de gir samtykke til spesialundervisningen. Det blir også opplyst om at det ofte avholdes et tilbakemeldingsmøte mellom skolen, PPT og foresatte. Elevens foresatte får da anledning til å uttale seg om forslaget til sakkyndig vurdering før den gjøres ferdig.

   Selv om foreldrene faktisk har fått informasjon om muligheten til å uttale seg om den sakkyndige vurderingen på et tidlig tidspunkt i prosessen, mener vi at det hadde vært ryddigere om dette ble opplyst om i den sakkyndige vurderingen og med en frist for tilbakemelding.

   Lovkravet er oppfylt.

3. ***Sørger skolen for at saken er tilstrekkelig opplyst før den fatter vedtak om spesialundervisning?***

   I en av sakene vi har mottatt mangler det informasjon om nærmere organisering av spesialundervisningen. Det er i den sakkyndige vurderingen kun vist til at dette skal gis daglig av spesialpedagog, uten at det er sagt noe om på hvilken måte dette skal gjennomføres.

   Sakene for øvrig er i stor grad opplyst med undersøkelser og kartlegginger, informasjon fra skole, foreldre og elev. I de fleste sakkyndige vurderingene er det et punkt som omhandler informasjon fra foresatte / elev. Vi mener imidlertid at barnets mening i større grad bør

tydeliggjøres i de sakkyndige vurderingene, til bruk for skolen som skal foreta en barnets beste-vurdering i enkeltvedtakene.

Lovkravet er oppfylt.

4. ***Fatter skolen enkeltvedtak i alle saker der PPT har gjennomført en sakkyndig vurdering?***

I egenerklæringen i Reflex har Åfoss skole opplyst om at de omtrent uten unntak fatter enkeltvedtak dersom PPT anbefaler dette. De har hatt en sak som er unntaket fra dette i løpet av de siste 3 årene. I denne saken var de foresatte og skolen enig i at enkeltvedtak ikke var hensiktsmessig. Ressursen i undervisningsgruppa var da større enn i foreslåtte tiltak i sakkyndig vurdering. Den sakkyndige vurderingen ble gjort i januar i barnehagen uten at de hadde tatt kontakt med skolen.

Når det gjelder de dokumentene som vi har mottatt fra Åfoss skole så har skolen fattet vedtak i alle de 10 sakene hvor sakkyndig vurdering foreligger.

Lovkravet er oppfylt.

5. ***Inneholder enkeltvedtakene opplysninger om vedtakets varighet?***

Alle enkeltvedtakene vi har undersøkt inneholder opplysninger om vedtakets varighet. Spesialundervisningen er innvilget for skoleåret 2019/2020 i alle saker, bortsett fra en som ble innvilget for høsten 2019.

Lovkravet er oppfylt.

6. ***Inneholder enkeltvedtakene opplysninger om antall timer spesialundervisning i fagene, og samlet timetall for elevene?***

Åfoss skole har opplyst om antall timer med spesialundervisning i de enkelte fagene i ni av sine enkeltvedtak. Det fremgår derimot ikke hva som er det samlede antall innvilgede timer for den enkelte elev der hvor eleven gis spesialundervisning i flere fag. Dette fremgår imidlertid av de sakkyndige vurderingene.

Lovkravet er oppfylt

7. ***Inneholder enkeltvedtakene opplysninger om hvilket innhold spesialundervisningen skal ha?***

Alle enkeltvedtakene som vi har mottatt inneholder opplysninger om hvilke fag og områder det skal gis spesialundervisning i. Syv av vedtakene angir også at eleven skal følge kompetansemålene for trinnet, mens i en av sakene angis dette kun i sakkyndig vurdering. I to av sakene er det oppgitt i vedtaket at det foreligger avvik fra kompetansemålene, og hvilket fag eller område dette gjelder for.

Lovkravet er oppfylt.

8. ***Inneholder enkeltvedtakene opplysninger om hvordan skolen skal organisere spesialundervisningen?***

Vedtakene inneholder opplysninger om hvordan spesialundervisningen skal organiseres.

Lovkravet er oppfylt.

9. ***Inneholder enkeltvedtakene opplysninger om hvilken kompetanse de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha?***

I alle enkeltvedtakene fra Åfoss skole er det oppgitt hvilken kompetanse den eller de som skal gjennomføre spesialundervisningen skal ha.

Lovkravet er oppfylt.

10. ***Begrunner skolen vedtak som ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen, ved å vise hvorfor eleven likevel kan få et forsvarlig utbytte av opplæringen?***

I egenerklæringen i Reflex opplyser Åfoss skole at de i en sak reduserte antall ukentlige timer, da foresatte var opptatt av at det var den ene pedagogen som skulle gjennomføre alle timene med spesialundervisning. Det var kun gjennomførbart for tre av de anbefalte timene, og det var da foreldrenes ønske at de skulle prøve med kun tre av de anbefalte timene med spesialundervisning, og foreta en vurdering underveis.

Videre er det slik at i ni av de sakene vi har mottatt så samsvarer den sakkyndige vurderingen med skolens vedtak. Alle enkeltvedtakene om spesialundervisning viser til begrunnelsen i den sakkyndige vurderingen, i tillegg til at de foretar en egen begrunnelse.

I en av sakene er det ikke samsvar mellom den sakkyndige vurderingen og vedtaket fra Åfoss skole. I den sakkyndige vurderingen er det fra PPTs side anbefalt daglig oppfølging av spesialpedagog, mens det i vedtaket er innvilget spesialpedagogisk hjelp som skal utføres av kontaktlærer. Skolen har i vedtaket opplyst om at det er vesentlig at det er kontaktlærer som utfører de spesialpedagogiske oppgavene da det er hun som er den nærmeste til å observere og skriftliggjøre hvilke situasjoner og oppgaver eleven ikke mestrer. Her burde imidlertid skolen fått frem i vedtaket at spesialpedagog ble anbefalt av PPT, og at det derfor må begrunnes hvorfor en slik kompetanse allikevel ikke innvilges. På denne bakgrunn mener vi at skolen ikke i tilstrekkelig grad har begrunnet hvorfor dette vedtaket ikke samsvarer med den sakkyndige vurderingen, men siden dette er den eneste saken vurderer vi det slik at det ikke blir lovbrudd.

Lovkravet er oppfylt.

11. ***Tar skolen stilling til hva som er barnets beste når den fatter vedtak om spesialundervisning?***

Det fremkommer av egenerklæringen i Reflex at Åfoss skole først og fremst fatter enkeltvedtak basert på den sakkyndige vurderingen som gjennom observasjoner, kartlegginger og samtaler med eleven, foreldre og kontaktlærer har kommet med en anbefaling om hva som er til elevens beste når det gjelder læring. Av og til kan eleven motsette seg spesialundervisning da han/hun ikke vil "skille seg ut". Dette prøver skolen å imøtekomme uten likevel å redusere/endre på det tilbudet de mener er til det beste.

Av de 10 enkeltvedtakene vi har mottatt fra Åfoss skole kan vi ikke se at skolen i noen av vedtakene har foretatt konkrete vurderinger i forhold til hva som er til barnets beste. Skolen

sier i egenerklæringen at de baserer seg på den sakkyndige vurderingen i så måte, men dette er ikke tilstrekkelig. Det anbefales at skolen innarbeider et punkt med hensyn til vurdering av barnets beste i vedtaksmalen og at en slik vurdering foretas konkret i hver enkelt sak fremover. Dette vil igjen innebære at opplysninger fra den enkelte elev om hva vedkommende tenker om spesialundervisning må fremkomme på en klar måte i den sakkyndige vurderingen.

Skien kommune har i brev av 21.01.2020 kommet med en uttalelse vedrørende dette punktet. De viser til at kommunens mal for enkeltvedtak om spesialundervisning er redigert etter tilsynet, og at malen sørger for at skolene utfører en barnets beste-vurdering når det fattes vedtak om spesialundervisning.

Av malen følger barnets beste-vurdering slik:

«Barnets beste er et grunnleggende hensyn som skal vurderes i alle saker som vedrører barn. For å kunne vurdere hva som er barnets beste, må barnet gis anledning til å uttale seg om saken. [Elev] har i samtale med skolen [dato] gitt uttrykk for at [her settes du inn elevens synspunkt]. I den sakkyndige vurderingen har PPT vurdert at det er til barnets beste å [sett inn PPTs vurdering av barnets beste her]. Etter skolens oppfatning vil det være til barnets beste å [skriv inn egen vurdering av hva som er barnets beste her. Ulike hensyn må veies opp mot hverandre, og du må forklare hvorfor du mener at utfallet av saken må bli slik]».

På bakgrunn av mottatt redegjørelse mener Fylkesmannen at dette er tilstrekkelig til å rette lovbruddet under forutsetning av at Skien kommune / Åfoss skole følger den praksis som mottatt tilbakemelding gir anvisning på.

Lovkravet er oppfylt.

12. ***Inneholder enkeltvedtakene, eller oversendelsen av enkeltvedtakene, informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til skolen?***

Alle enkeltvedtakene som vi har mottatt inneholder opplysninger om klageadgang, klagefrist, klageinstans og informasjon om at klagen skal sendes til skolen. Vi vil imidlertid bemerke at på bakgrunn av sammenslåing av fylkesmannsembetene er klageinstansen fra 01.01.2019 Fylkesmannen i Vestfold og Telemark og ikke Fylkesmannen i Telemark.

Lovkravet er oppfylt.

13. ***Inneholder enkeltvedtakene, eller oversendelsen av enkeltvedtakene, informasjon om retten til å se sakens dokumenter?***

Alle enkeltvedtakene inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Lovkravet er oppfylt.

14. ***Fatter skolen vedtak om spesialundervisning så snart som mulig og med oppstartdato ut fra elevens behov?***

I egenerklæringen i Reflex opplyser Åfoss skole at det er mange saker og lang saksbehandlingstid i PPT. Dette er hovedgrunnen til lang saksbehandlingstid.

I enkelte tilfeller tar det også lang tid å innhente samtykke til spesialundervisning fra de foresatte. Når enkeltvedtaket er fattet settes tiltak i gang i løpet av en til to uker. I de tilfellene hvor enkeltvedtak fattes i juni, er tiltakene klare ved oppstart av skoleåret.

Når det gjelder de sakene vi har mottatt er syv av vedtakene fattet før nytt skoleår og gjelder for 2019/2020 og høst 2019. To av vedtakene er fattet høst 2019 og et vedtak er fattet våren 2019. Saksbehandlingstiden er i disse sakene ca. en måned.

Lovkravet er oppfylt.

3 Avslutning av tilsyn

Vi har gjennomført tilsyn med Skien kommune i perioden 14.11.2019 og frem til i dag. I foreløpig rapport av 20.12.2019 varslet vi kommunen om at vi ville fatte vedtak om pålegg om retting av ett lovbrudd.

Skien kommune har sendt inn redegjørelse om at lovbruddet er rettet. Tilbakemeldingen er levert innen fristen 21.01.2020. Fylkesmannen legger til grunn at Skien kommune har sørget for å rette opp lovbruddet. Det vises til at Skien kommune har endret sin vedtaksmal om spesialundervisning, slik at skolene fremover må utføre en barnets beste-vurdering når det fattes vedtak om spesialundervisning.

Alle lovkravene i tilsynet er dermed oppfylt.

Dere er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Vedlegg: Liste over dokumentasjon

- Varsel om tilsyn, sendt fra Fylkesmannen til Skien kommune datert 14.11.2019
- Innsendt dokumentasjon fra Åfoss skole datert 05.12.2019
- Egenerklæring i Reflex datert 19.12.2019
- Tilleggsdokumentasjon fra Åfoss skole innkommet 20.12.2019
- E-post fra Skien kommune datert 21.01.2020 med uttalelse fra skoleeier, med redigert mal for enkeltvedtak om spesialundervisning