

Bremanger kommune
Postboks 104
6721 SVELGEN

TILSYNSRAPPORT - VEDTAK

Bremanger kommune
Svelgen oppvekst

Tema:

Gjere enkeltvedtak om spesialundervisning

Sak 2020/577

Innhald

Samandrag	3
1 Innleiing.....	3
1.1 Kort om kommunen	4
1.2 Om gjennomføringa av tilsynet.....	4
2 Gjere vedtak om spesialundervisning	5
2.1 Samtykke frå foreldre til elevar under 15 år og frå elevar over 15 år ved vedtak om spesialundervisning	5
2.1.1 Rettslege krav	5
2.1.2 Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar.....	5
2.2 Saka skal vere tilstrekkeleg opplyst.....	6
2.2.1 Rettslege krav	6
2.2.2 Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar.....	6
2.3 Enkeltvedtaket skal innehalde opplysningar om spesialundervisninga.....	8
2.3.1 Rettslege krav	8
2.3.2 Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar.....	9
2.4 Enkeltvedtaket skal informere om klagereglar, innsynsrett og oppstartsdato	12
2.4.1 Rettslege krav	12
2.4.1 Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar	12
3 Pålegg om retting	14
3.1 Oppfølging av pålegga	14
4 Kommunen har rett til å klage	15
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	16

Samandrag

Vi fører tilsyn med Bremanger kommune. Temaet for tilsynet er vedtak om spesialundervisning.

Vi har undersøkt kommunens praksis knytt til plikta til å gjere vedtak om spesialundervisning, om enkeltvedtaka inneheld opplysningar om spesialundervisning og om vedtaka informerer om klage- og innsynsrett.

Dei mest sentrale funna er:

- Vi finn manglar når det gjeld å sikre rettane til elevar over 15 år. Dette gjeld både retten til å gi samtykke til spesialundervisning og å klage på kommunens vedtak.
- Vi finn ikkje at eleven uansett alder får høve til å uttale seg om den sakkunnige vurderinga før kommunen gjer vedtak.
- I vedtaket er det opplyst om omfang, innhald og organisering. Skulen viser gjerne til sakkunnig vurdering, utan at det alltid går klart fram kva PPT tilrår.
- Innleverte enkeltvedtak gjeld for skuleåret 2019-2020, men vi ser at ein del enkeltvedtak er gjort godt inni skuleåret utan at det går fram at det er oppstått nye/endra behov. Vi ser heller ikkje at barns beste er teke med som ein del av kommunens vurderingsgrunnlag.

Kommunen fekk ein førebels rapport og har ikkje uttalt seg innan fristen som var 13. mars 2020. Vi gjer no vedtak om pålegg om retting.

Bremanger kommunen har rettefrist til **15. mai 2020**.

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 30.

Det er kommunen som har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova vert oppfylt, jf. opplæringslova § 13-10 første ledd. Vi gir derfor eventuelle pålegg i tilsynet til kommunen. Dersom kommunen ikkje følgjer regelverket, kan Fylkesmannen påleggje retting etter at kommunen har fått ein frist for å rette regelverksbrota.

Våre tilsyn er offentleg myndigheitsutøving, noko som inneber at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglane i forvaltningsretten og offentleglova. I tilsynet behandlar vi personopplysningar. Les meir om vår behandling av personopplysningar på www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/.

Når det gjeld metode for tilsyn etter opplæringslova, har Utdanningsdirektoratet utarbeidd eiga handbok som Fylkesmannen skal nytte. Handboka¹ ligg på Utdanningsdirektoratets nettsider.

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

1.1 Kort om kommunen

I staden for skule nyttar Bremanger kommune omgrepet «oppvekst» på skulane i kommunen. Når vi nyttar «Svelgen oppvekst» i denne tilsynsrapporten, vil dette i hovudsak vere knytt til opplæringslova. Leiaren for oppvekstsentera er «driftsleiar», og i rapporten vil dette gjelde rektoroppgåvene knytt til opplæringslova.

I Bremanger kommune er det skuleleiinga på oppvekstsentera som gjer vedtak om spesialundervisning.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane førte sist tilsyn med Svelgen oppvekst hausten 2018. Temaet for tilsynet var skulens aktivitetsplikt for å sikre at elevane her eit trygt og godt skulemiljø.

I dette tilsynet kontrollerer vi kommunens praksis knytt til forhold etter varsling, altså når skulen skal gjere vedtak om spesialundervisning. Erfaringar frå mellom anna klagebehandling viser at desse forholda er avgjerande for seinare gjennomføring av spesialpedagogiske tiltak.

I vårt opningsbrev av 10. januar 2020 skreiv vi at tilsynet går ut på å kontrollere om kommunen følgjer regelverket i opplæringslova med forskrifter. For å kontrollere dette undersøker vi praksis ved Svelgen oppvekst og Hauge oppvekst. Bremanger kommune og skulane 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. Denne risikovurderinga byggjer på informasjon fylkesmannen har frå ulike kjelder. Når det gjeld vår risikovurdering av Svelgen oppvekst peika vi mellom anna på følgjande forhold:

- Grunnskolens informasjonssystem (GSI) viser at Bremanger kommune har forholdsvis mange elevar med vedtak om spesialundervisning. For skuleåret 2018-2019 hadde 14,5 % av elevane vedtak.
- Svelgen oppvekst har 116 elevar. Skuleåret 2018-2019 hadde 14,1 prosent av elevane vedtak om spesialundervisning. For årstrinna 1.-4., 5.-7. og 8.-10 hadde over 10 prosent av elevane vedtak. Spesielt 1.-4. årstrinn hadde ein høg prosent.
- Fylkesmannen har ikkje motteke klager på vedtak om spesialundervisning og vi har på denne måten ikkje kjennskap til kommunen og skulane sin praksis når det gjeld å gjere vedtak om spesialundervisning.

I opningsbrevet bad vi om til saman 15 enkeltvedtak med tilhøyrande sakkunnige vurderingar, det vil seie 10 på barnetrinnet og 5 på 10. årstrinn.

Bremanger kommune som skuleeigar har delegert vedtaksmyndet for spesialundervisning til rektor, i dette tilfellet til rektor ved Svelgen oppvekst.

1.2 Om gjennomføringa av tilsynet

Vi opna tilsyn med Bremanger kommune i opningsbrev av 10. januar 2020. Kommunen vart pålagt å levere dokumentasjon til oss med heimel i opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova § 30-3.

Kommunen hadde frist til 3. februar 2020 for å levere eigenvurdering i RefLex, dvs. frå skuleleiinga ved skulen. Eigenvurdering og dokumentasjon vart levert innan fristen.

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 Svelgen oppvekst oppfyller krava til å gjere vedtak om spesialundervisning etter opplæringslova § 5-1.

I samband med tilsynet har vi ikkje gjennomført intervju, sjølv om det det var opna for dette i opningsbrevet.

Vi sende førebels tilsynsrapport til dykk 18. februar 2020. I rapporten presenterte vi våre førebelse vurderingar og konklusjonar. De har ikkje kommentert innhaldet i den førebelse rapporten innan fristen 13. mars 2020.

2 Gjere vedtak om spesialundervisning

2.1 Samtykke frå foreldre til elevar under 15 år og frå elevar over 15 år ved vedtak om spesialundervisning

2.1.1 Rettslege krav

Elevar over 15 år og foreldra til elevar under 18 år, skal samtykke 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.

Barnelova § 32 seier at barn som er fylt 15 år, avgjer sjølv spørsmål om val av utdanning og om å melde seg inn i eller ut av foreiningar.

2.1.2 Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar

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

Rektor svarar bekreftande på spørsmål i RefLex om skulen innhentar samtykke frå elevar over 15 år. Han kommenterer svaret med at skulen følgjer felles kommunal rutine knytt til spesialundervisning og vedtak. Vidare at skulen sender samtykkeskjema heim til barna og føresette som må skrive under og sende attende til skulen. Rektor legg ved kommunens samtykkeskjema² og skriv om tilpassa opplæring og spesialundervisning³.

I kommunens prosedyre går det fram at heimen må gje samtykke dersom det er aktuelt å tilvise eleven til PPT/ andre instansar. Det er ikkje opplyst om retten til elevar over 15 år.

² Bremanger kommune: Samtykke til vedtak om spesialundervisning

³ Bremanger kommune: Tilpassa opplæring og spesialundervisning

Rektor svarar bekreftande på spørsmålet i RefLex om skulen innhentar samtykke frå foreldra til elevar under 15 år før dei gjer vedtak om spesialundervisning. Rektor viser til dei same dokumenta som for elevar over 15 år, dvs. samtykkeskjema og skriv om tilpassa undervisning og spesialundervisning. I kommunens samtykkeskjema går det fram at foreldra skal gi skriftleg samtykke til at det med bakgrunn i sakkunnig vurdering og anbefaling blir gjort vedtak om spesialundervisning for barnet deira. Vidare skal driftssjef gjere enkeltvedtak seinast 3 veker etter at samtykke er gjeve.

I dei innleverte sakene er det lagt ved samtykkeskjema som inneheld opplysningar om eleven, forhold ved den sakkunnige vurderinga: dato og lengde og samtykke i form av kryss for ja eller nei, og til slutt dato med underskrift av foreldre.

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.

I dei innleverte sakene er det fleire elevar over 15 år har fått vedtak om spesialundervisning utan at kommunen har dokumentert at det er innhenta samtykke for desse elevane. Det kjem heller ikkje fram at desse elevane skal ha ønska spesialundervisning, slik at det ikkje er behov for å hente inn samtykke. Svelgen oppvekst oppfyller difor ikkje lovkravet om å innhente samtykke frå elevar over 15 år før det blir gjort vedtak om spesialundervisning.

Fylkesmannen konkluderer med at lovkrav om samtykke frå føresette til elevar under 15 år er oppfylt, men at lovkrava om samtykke frå elevar over 15 år ikkje er oppfylt.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket ikkje er oppfylt.

2.2 Saka skal vere tilstrekkeleg opplyst

2.2.1 Rettslege krav

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.

2.2.2 Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar

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

Rektor svarar ja på spørsmål i RefLex. I kommentaren viser rektor til at skulen samarbeider med PPT. Vidare skriv rektor at etter PPT har gjort sine utgreiingar «(...) blir føresette og kontaktlærar til elev innkalt til møte i regi av PPT. Her presenterer PPT sine undersøkingar. PPT inviterer òg elevane der det er aktuelt. Elever frå mellomtrinnet

/ungdomstrinnet i større grad enn elevar på småtrinnet. På disse møtene får føresette/elev moglegheit til å uttale seg om innhaldet i den sakkunnige vurderinga.»

Av dei innleverte vedtaka kan ikkje Fylkesmannen går det ikkje fram om denne rutinen eventuelt er gjennomført og om forelde eller elev har hatt merknader til den sakkunnige vurderinga.

Vi forstår det slik at det er PPT som gjennomfører desse møta. Om det er skulens praksis at PPT gjer føresette og/eller eleven moglegheit til å uttale seg om innhaldet i den sakkunnige vurderinga på slike møter, er det viktig at skulen blir gjort kjent med eventuelle uttalar frå føresette/elev. Dersom resultatet av møtet mellom PPT og føresette ikkje blir gjort kjent for skulen, vil heller ikkje saka vere godt nok opplyst når vedtaket blir gjort.

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.

Elevar som det er utarbeidd sakkunnig vurdering for, har rett til å uttale seg, utan omsyn til alder. Det er viktig at eleven får nødvendig informasjon for å kunne ta stilling til innhaldet i den sakkunnige vurderinga og om ho/han vil uttale seg. Dersom PPT har regien for informasjonen, er det viktig at skulen som vedtaksinstans kjenner til om informasjonen er gitt og at denne er tilpassa eleven. Eventuelle uttalar frå forelde og eleven må også bli vidareformidla til skulen før vedtak.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket ikkje er oppfylt.

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

Rektor svarar ja på spørsmål i RefLex om skulen hentar inn fleire opplysningar frå PPT dersom den sakkunnige vurderinga er mangelfull. Rektor kommenterer svaret med at skulen tek kontakt med PPT dersom dei meiner at den sakkunnige vurderinga er mangelfull. Dei tek og «(...) kontakt med PPT for drøfting og diskusjon.» Vidare skriv rektor at det kan vere nok med eit møte, nokre gonger gjer PPT nye undersøkingar og endringar.

Rektor svarar òg bekreftande på RefLex-spørsmål om skulen gjer vedtak om spesialundervisning på bakgrunn av oppdatert informasjon om eleven og opplæringssituasjonen. I kommentaren viser rektor til at faglærer og kontaktlærer har eit særleg ansvar. Vidare skriv rektor at oppdateringa kan skje i tilfelle der det er behov for endring undervegs i skuleåret og rutinar i forhold til elevar som allereie har vedtak. Rektor legg under dette spørsmålet i RefLex ved to skriv frå PPT: melding om behov til PPT⁴ og mal for pedagogisk rapport⁵.

⁴ Bremanger kommune, Pedagogisk- psykologisk teneste: Melding til PPT om ny sakkunnig vurdering eller nye behov/endring i behov.

⁵ Bremanger kommune, Pedagogisk- psykologisk teneste: Pedagogisk rapport, grunnskule, etter kartlegging og utprøving av tiltak.

Vi har tidlegare konkludert med at kommunen ikkje kan sannsynleggjere at eleven får høve til å uttale seg om sakkunnig vurdering før det blir gjort enkeltvedtak. Fylkesmannen meiner derfor at saka ikkje er tilstrekkeleg opplyst når skulen ikkje har synleggjort ein praksis der den vedtaket gjeld, får høve uttale seg før vedtaket blir gjort. Då fleire av dei sakkunnige vurderingane òg gjeld for fleire år, vil det vere sentralt å få fram slik informasjon frå eleven for at saka er tilstrekkeleg opplyst.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket ikkje er oppfylt.

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

Rektor svarar bekreftande på spørsmålet i RefLex og kommenterer dette som «fast prosedyre, og at skulen følgjer PPT sine vurderingar i forhold til omfang, innhald og organisering i spesialundervisninga.»

På spørsmål i RefLex om skulen gjer enkeltvedtak dersom PPT ikkje tilrår spesialundervisning, kommenter rektor at «vi skriv òg vedtak i dei høva kor PPT konkluderer med at det ikkje er behov for spesialundervisning.»

I dei innsendte sakene er det gjort enkeltvedtak i alle sakene, og eleven er tildelt spesialundervisning i alle vedtak. Skulen har ikkje levert inn saker der PPT ikkje tilrår spesialundervisning.

Tilrådinga i den sakkunnige vurderinga er utan betydning for retten til å få eit enkeltvedtak. Det sentrale er at enkeltvedtak gir klagerett, og elev/føresette vil såleis ha ei moglegheit for ei vurdering i klageinstansen, til dømes av om den sakkunnige vurderinga oppfyller krav i opplæringslova § 5-3. Difor er det viktig at skulen gjer vedtak i alle saker uavhengig om PPT tilrår spesialundervisning.

Basert på skulens innsendte vedtak, finn vi det sannsynleggjort at skulen fattar vedtak i alle saker der PPT har gjennomført ei sakkunnig vurdering, også der PPT ikkje tilrår spesialundervisning.

Fylkesmannen konkluderer med krava i regelverket er oppfylt.

2.3 Enkeltvedtaket skal innehalde opplysningar om spesialundervisninga

2.3.1 Rettslege krav

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 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 vare lenger enn den sakkunnige vurderinga vedtaket byggjer på.

2.3.2 Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar

Kontrollspørsmål: Inneheld enkeltvedtaka opplysningar om kor lenge vedtaket varer?

Rektor svarar bekreftande i eigenvurderinga på om enkeltvedtaka inneheld opplysningar om varigheit. I kommentaren viser rektor til innsendt dokumentasjon og kommunens mal⁶. Alle innsendte enkeltvedtak opplyser om kva tidsrom det gjeld for, det vil seie for skuleåret 2019-2020. I dei innsendte vedtaka er det ikkje gjort vedtak for bestemte tidsperiodar inni skuleåret.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Inneheld enkeltvedtaka opplysningar om **tal timar** med spesialundervisning i faga, og samla timetal for elevane? Inneheld enkeltvedtaka opplysningar om kva for **innhald** spesialundervisninga skal ha? Inneheld enkeltvedtaka opplysningar om korleis skulen skal **organisere** spesialundervisninga?

Rektor svarar bekreftande på spørsmål i RefLex om det spesialpedagogiske vedtaket inneheld opplysningar både om samla timetal og om timar til faga. I kommentarane viser rektor til kommunens mal: «Her skildrar ein ofte både kva det vil seie i årstimar, men også kva det vil seie for omfang i høve timer/økter i veka.»

Dei innsendte vedtaka har med eit eige punkt om **omfang** som inneheld samla årstimetal og veketimetar, men det er ikkje spesifisert korleis timane er fordelt på fag eller korleis dei konkret er timetalfesta til ulike sosiale dugleikar.

Lovkrava er at vedtaket skal vise omfanget av spesialundervisninga, det vil seie timetalet for dei aktuelle faga og samla timetal for eleven. Dersom det går klart fram av den

⁶ Bremanger kommune: Vedtak om spesialundervisning skuleåret 2019/2020.

sakkunnige vurderinga kva som er tilrådd, kan vedtaket vise til denne vurderinga. Dei innsendte sakkunnige vurderingane konkluderer ikkje med timetal i aktuelle fag, og dette er heller ikkje gjort i enkeltvedtaka.

I RefLex svarar rektor ja på at vedtaket inneheld opplysningar om kva fag eller område eleven skal få spesialundervisning i og avvik frå dei ordinære læreplanane. Rektor kommenterer svaret med at «i tilfelle med avvik frå ordinære læreplanane viser vi til PPT sin sakkunnig vurdering i vedtaket, og stadfester at vedtaket følgjer anbefalingane frå PPT.» Når vi les dei sakkunnige vurderingane, er ikkje PPT klar på om eleven skal følgje alle/nokre kompetansemåla i aktuelle fag. Vi kan såleis ikkje konkludere med at skulens vedtak er i samsvar med lovkrava.

Når det gjeld innhaldet i dei spesialpedagogiske tiltaka, er det eit eige punkt i vedtaka om **innhald**. I RefLex svarar rektor ja på spørsmålet om enkeltvedtaka inneheld opplysningar om kva konkrete kompetansemål elevane skal nå. I kommentaren skriv rektor at dei i vedtak viser til sakkunnig vurdering, «(...) kor det kjem fram kva for kompetansemål det er forventa at eleven skal jobbe etter, eller om det er forventa at eleven skal følgje normal progresjon. Vi skriv ikkje konkrete opplysningar om kva for kompetansemål eleven skal jobbe etter i vedtaket, men viser til sakkunnig vurdering.»

I dei innleverte sakene det vist til at innhaldet skal vere i samsvar med sakkunnig vurdering og individuell opplæringsplan. I nokre av vedtaka er det vist til korleis timane skal nyttast, t.d. språkleg medvit og artikulasjon.

Kravet er at dersom det går klart fram av den sakkunnige vurderinga kva som er tilrådd når det gjeld innhald, kan vedtaket vise til den sakkunnige vurderinga. I dei innleverte sakkunnige vurderingane opplyser PPT i varierende grad i kva grad eleven skal følgje alle/delar av kompetansemåla i fag. Dette forholdet er heller ikkje nærare klargjort i skulens vedtak.

I dei innleverte vedtaka er eit eige punkt om **organisering**.

Følgjande formulering går att i vedtaka: «organiseringa må følgje tilrådinga som er skildra i den sakkunnige vurderinga.»

Kravet er at ein i vedtaket skal seie om eleven skal få spesialundervisninga i klassen, i grupper, som eineundervisning eller på ein alternativ opplæringsarena. Vedtaket må få fram kor mykje tid eleven skal bruke på dei ulike organisatoriske løysingane. Kravet er at dersom det går klart fram av den sakkunnige vurderinga kva som er tilrådd, kan vedtaket vise til den sakkunnige vurderinga. Vi har tidlegare vist til at det ikkje spesifisert korleis timane er fordelte på fag. Dei sakkunnige vurderingane konkluderer ikkje med organisering av timetal i aktuelle fag, og dette er heller ikkje gjort i enkeltvedtaka. Sjølv om det i nokre av vedtaka er opplyser meir generelt om korleis opplæringa skal organiserast. Skulen sine vedtak er ikkje konkrete nok når det gjeld å klargjere korleis spesialundervisninga skal organiserast.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket ikkje er oppfylt.

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

Rektor svarar bekreftande på dette spørsmålet i RefLex og i kommentaren er det vist kommunens mal for spesialpedagogisk. Vidare skriv rektor at dei i skulens vedtak skriv inn «(...) noko om kompetanse både til pedagog eller eventuelt til fagarbeidar.»

Vedtaket skal vise kva for kompetanse dei som skal gjennomføre dei ulike delane av spesialundervisninga, skal ha. Vedtaksorganet kan stille høgare krav enn det som følgjer av lova, t.d. spesialpedagog. Organet kan òg gjere unntak frå kompetansekrava, t.d. assistent, men ein kan berre gjere unntak frå krava i opplæringslova dersom det gir eleven eit forsvarleg utbyte av opplæringa.

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

I dei innsendte vedtaka er det eit eige punkt om kompetanse. Det er oppgitt om det spesialpedagogiske tiltaket skal gjevast av spesialpedagog/pedagog eller assistent/miljøarbeidar.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket er oppfylt.

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

Rektor svarar bekreftande på spørsmålet i RefLex. Han kommenterer svaret med at skulen «(...) pr. i dag ikkje hatt tilfelle kor vedtak er fatta som ikkje er i samsvar med den sakkunnige vurderinga.»

Dersom det er avvik frå tilrådinga i den sakkunnige vurderinga, må de grunngi dette ved å vise kvifor eleven likevel kan få eit forsvarleg utbyte av opplæringa. Dette gjeld anten avviket er knytt til om de skal setje i gang spesialundervisning, eller om avviket er knytt til kva for spesialundervisning eleven skal få.

Då skulen ikkje har lagt fram vedtak som ikkje samsvarer med sakkunnig tilråding, har Fylkesmannen heller ikkje grunnlag for å vurdere skulens praksis i forhold til dette kontrollspørsmålet.

Fylkesmannen har ikkje vurdert skulens praksis i forhold til om krava i regelverket oppfylt.

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

Rektor svarar bekreftande på dette spørsmålet i RefLex, men kommenterer ikkje svaret nærare.

Når skulen gjer vedtak om spesialundervisning, må skulen ta stilling til kva som er elevens beste, jf. Grunnloven §104 og barnekonvensjonen artikkel 3. Her er nokre moglege moment utan at desse er uttømmende: Elevens syn på kva for opplæring som

gir eit forsvarleg opplæringstilbod, elevens identitet og karaktertrekk og eigenskapar, familiemiljø og nære relasjonar, vern, omsorg og tryggleik, sårbarheit eller sårbare situasjonar, elevens rett til liv og utvikling, elevens fysiske og psykiske helse og elevens rett til utdanning. Det er viktig å vise kva moment ein har lagt vekt på og kva vekt ein har gitt desse.

Dette er ikkje gjort synleg i enkeltvedtaka, då ingen av dei er grunngitt med kva som er elevens beste..

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket ikkje er oppfylt.

2.4 Enkeltvedtaket skal informere om klagerreglar, innsynsrett og oppstartsdato

2.4.1 Rettslege krav

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.

2.4.1 Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar

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

Rektor svarar bekreftande til spørsmål i Reflex og kommenterer med at det er eit eige avsnitt i vedtaket «(...)kor det kjem fram klagerett/anke.» og at klagefristen er «(...) 3 veker frå den dagen vedtaket kjem fram til mottakar.»

Alle enkeltvedtaka inneheld informasjon om klagerett, klagefrist og klageinstans. Vidare blir det opplyst at klage skal sendast til driftseininga, dvs. skulen. Vi gjer merksam på at elevar over 15 år også kan klage på vedtak om spesialundervisning.

Bortsett i frå eitt vedtak er det ikkje opplyst at Fylkesmannen at Fylkesmannen i Vestland er klageinstans. I eitt av vedtaka som er gjort av ein annan kommune er det opplyst korrekt klageinstans.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket ikkje er oppfylt.

Kontrollspørsmål: Inneheld enkeltvedtaka, eller oversendinga av enkeltvedtaka, informasjon om retten til å sjå saksdokumentata?

Rektor svarar avkreftande til dette spørsmål i Reflex, og kommenterer dette slik: «Dette kjem ikkje fram i vedtaket, og blir endra i våre kommunale rutinar og malar.»

Vedtaket eller oversendingsbrevet som inneheld vedtaket, må opplyse om retten til å sjå saksdokumentata. Ingen av skulens vedtak opplyser om dette.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket ikkje er oppfylt.

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

Rektor svarar bekreftande på spørsmålet i RefLex om gjentakande lang saksbehandlingstid alltid skuldast sakens omfang og kompleksitet, og ikkje kapasitetsmessige utfordringar.

Rektor kommenterer at for skuleåret 2019/2020 var driftssjef i farspermisjon fram til 4.09.19. Vidare er det vist til at «(...) prosessen med å skrive vedtak har avvika noko frå normalen.» Vidare forklarar rektor at i innsendte saker «(...) kor vedtaka til dømes er satt til november, har eleven likevel hatt tilbod frå skulestart, og det har vore dialog med heimane frå skulestart.»

Rektor svarar òg bekreftande på spørsmål i Reflex om skulen set oppstatstidspunktet ut frå elevens behov.

Til saman har skulen sendt inn 15 enkeltvedtak for skuleåret 2019-2020. Om lag halvparten av vedtaka er daterte i oktober 2019. Dei fleste av sakkunnige vurderingane er daterte såpass lang tid før vedtaksdatoen, at det er ikkje grunnlag for å utsetje vedtaket av den grunn. Det går heller ikkje fram av dei aktuelle vedtaka at elevens behov vert endra, slik at det vart nødvendig å gjere eit nytt vedtak midt i skuleåret . At rektor har farspermisjon vil òg vere ein kjent tidsfaktor. Kommunen må difor sikre at ein har rutinar for å handtere slike situasjonar. Vi kan heller ikkje sjå at skulen har sendt ut førehandsvarsel på grunn av rektors farspermisjon.

Tre av vedtaka er daterte i januar 2020 der to av dei tilhøyrande sakkunnige vurderingane er daterte jan/februar 2019 og ei er datert mai 2017. To av vedtaka er daterte i november 2019 og dei sakkunnige vurderingane er daterte i november 2016. Dersom vi held dato for vedtak opp imot dato for sakkunnig vurdering, kan vi ikkje sjå at dette er behov som har oppstått inni skuleåret. Med andre ord har skulen i desse sakene ikkje gjort eitt lovleg fatta vedtak om spesialundervisning før etter ca. eit ½ skuleår. Når skulen gjer enkeltvedtak såpass seint, hadde heller ikkje foreldra høve til å klage på vedtaket før skulestart hausten 2019. Skulen har såleis heller ikkje lov til å setje i verk spesialpedagogiske tiltak i individuell opplæringsplan (IOP) før vedtak om spesialundervisning er på plass. Fylkesmannen finn at vedtaka ikkje blir gjort tidsnok til at eleven kan starte opp nytt skuleår med adekvat opplæring og retten til spesialundervisning blir såleis ikkje oppfylt.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket ikkje er oppfylt.

3 Pålegg om retting

Vi har funne at de ikkje etterlever regelverket på alle område. Vi pålegg dykk å rette opp følgjande, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova § 30-4:

Gjere vedtak om spesialundervisning og oppfylle krava til enkeltvedtak

1. Bremanger kommune må sørge 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.

Bremanger kommune må i samband med dette sjå til at Svelgen oppvekst:

- 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. sørger for at saka er tilstrekkeleg opplyst før dei gjer vedtak
- d. at enkeltvedtaka inneheld opplysningar om tal timar i fag med spesialundervisning
- e. at enkeltvedtaka inneheld opplysning om innhald
- f. at enkeltvedtaka inneheld opplysning om organisering
- g. tek stilling til kva som er barnet sitt beste når dei gjer vedtak om spesialundervisning
- h. sikrar at enkeltvedtak opplyser om klageinstans og rett til å sjå dokument i saka
- i. gjer vedtak om spesialundervisning så snart som mogleg og med oppstartdato ut frå eleven sine behov

3.1 Oppfølging av pålegga

De skal setje i verk tiltak for å rette brot på regelverket straks. Når pålegga er retta, skal de erklære at rettinga er gjennomført og gjere greie for korleis de har retta.

Fristen er 15. mai 2020.

Vi vil ikkje avslutte tilsynet før de gjennom erklæringa og utgreiinga har vist at pålegga er retta.

Når vi avsluttar tilsynet, vil vi utarbeide eit informasjonsskriv for elevar og foreldre som summere opp tilsynet og kommunens tiltak.

4 Kommunen har rett til å klage

Tilsynsrapporten er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova § 2 bokstav b. De kan klage på enkeltvedtaket.

Dersom de klagar, må de gjere det innan tre veker. Fristen gjeld frå beskjed om at brevet har komme fram til dykk, jf. forvaltningslova §§ 28 og 29. De sender klagen til oss. Vi har moglegheit til å gjere om vedtaket. Dersom vi ikkje er einige med dykk, sender vi klagen til Utdanningsdirektoratet som avgjer saka.

I forvaltningslova § 32 kan de sjå korleis de skal utforme klagen.

De kan be om at vi ikkje set i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endeleg avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningslova § 42.

De er part i saken og har rett til innsyn i saksdokumenta, jf. forvaltningslova § 18.

Leikanger 24. mars 2020

Helge Pedersen
tilsynsleiar

Oda Eikens Myrnes
rådgjevar

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Gjere vedtak om spesialundervisning og oppfylle krava til enkeltvedtak

Innsendte dokument frå Svelgen oppvekst

- Eigenvurdering frå rektor gjennom RefLex: Gjere vedtak om spesialundervisning
- 15 enkeltvedtak om spesialundervisning med tilhøyrande sakkunnige vurderingar
- Bremanger kommune: Rett til spesialundervisning? Prosedyre for driftssjef
- Bremanger kommune: Tilpassa opplæring og spesialundervisning
- Bremanger kommune: Mal Vedtak om spesialundervisning skuleåret 2019-2020
- Bremanger kommune: Årshjul spesialundervisning
- Bremanger kommune: Mal Samtykke til vedtak om spesialundervisning i henhold til opplæringslovens §§ 5-1 og 5-4 annet ledd
- Bremanger kommune, Pedagogisk- psykologisk teneste: Melding til PPT om ny sakkunnig vurdering eller nye behov/endring i behov.
- Bremanger kommune, Pedagogisk- psykologisk teneste: Pedagogisk rapport, grunnskule, etter kartlegging og utprøving av tiltak.