

Bremanger kommune
Postboks 104
6721 SVELGEN

TILSYNSRAPPORT – VEDTAK

Bremanger kommune
Hauge 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.....	5
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.....	7
2.2.1 Rettslege krav	7
2.2.2 Fylkesmannens observasjonar, vurderingar og konklusjonar.....	7
2.3 Enkeltvedtaket skal innehalde opplysningar om spesialundervisninga.....	9
2.3.1 Rettslege krav	9
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
2.4.2 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 saka er tilstrekkeleg opplyst, 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 til 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 oppfyllar 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/](http://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.

1.1 Kort om kommunen

I staden for skule nyttar Bremanger kommune omgrepet «oppvekst» på skulane i kommunen. Når vi nyttar «Hauge 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 Hauge oppvekst hausten 2016. Temaet for tilsynet var skulens arbeid med elevane sitt utbytte av opplæringa. «Undervegsvurdering som grunnlag for tilpassa opplæring og spesialundervisning» var eit deltema i dette tilsynet. I dette deltemaet hadde vi særleg merksemd på skulens rutinar for å melde behov om spesialundervisning. Den gongen konkluderte vi med lovbrøt når det gjaldt skulens varslingsrutinar.

I dette tilsynet kontrollerer vi kommunens praksis til forhold etter varslingsrutinar, 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 Hauge 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.
- Hauge oppvekst har 116 elevar. I skuleåret 2018-2019 hadde 14,1 prosent av elevane vedtak om spesialundervisning. Spesielt 8.-10. årstrinn hadde 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 9 enkeltvedtak på ungdomstrinnet om spesialundervisning med tilhøyrande sakkunnige vurderingar.

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

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

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 Hauge 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.

Tilsynsrapporten gjev ikkje ei heilskapsvurdering av skuleeigaren og opplæringsstaden. Rapporten omhandlar berre resultat knytt til temaet som er valt, og på det tidspunktet tilsynet er gjennomført.

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 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.

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 nei på dette spørsmålet i RefLex. Han kommenterer svaret i RefLex med at skulen hentar inn samtykke frå føresette til alle elevane som har vedtak. Skulen har sendt inn kommunens prosedyre om retten til spesialundervisning². Rektor viser til steg 2 i prosedyren som gjeld melding om sakkunnig vurdering og tilbakemelding. Rektor opplyser at føresette og elev er med på desse møta.

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.

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 innsendt dokument med sakkunnig vurdering, samtykke og vedtak. I kommunens samtykkeskjema³ 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 går det fram at 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. Hauge 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 Bremanger kommune: Rett til spesialundervisning? Prosedyre for driftssjef.

³ Bremanger kommune: Samtykke til vedtak om spesialundervisning

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 til spørsmålet om elven får uttale seg viser rektor til punkt 2 i kommunens prosedyre for driftssjef⁴. Men av prosedyren går ikkje klart fram i kva grad eleven får uttale seg om innhaldet før driftssjefen gjer vedtak. Det går heller ikkje fram om PPT skal gi eleven moglegheit til å uttale seg om innhaldet i den sakkunnige vurderinga, i så fall må dette leggest til grunn før vedtak.

Rektor viser i sine kommentarar vidare til kommunens dokument om tilpassa opplæring og spesialundervisning⁵ og viser til punkt 4. Her går det mellom anna fram at heimen må ha fått rimeleg tid (min.14 dagar) til å lese, og evt. gi tilbakemelding på sakkunnig vurdering, før skulen gjer enkeltvedtak.

Av dei innleverte vedtaka kan ikkje Fylkesmannen sjå om denne rutinen er gjennomført og eventuelt om foreldre eller elev har hatt merknader til den sakkunnige vurderinga. Dersom resultatet frå tilbakemeldingar frå elev eller foreldre ikkje er kjent før vedtak, vil heller ikkje saka vere godt nok opplyst når vedtaket blir gjort.

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. Då den sakkunnige vurderinga skal gå til «heimen», er det uklart for Fylkesmannen om eleven får moglegheit til å uttale seg om innhaldet i den sakkunnige vurderinga og om denne informasjonen er tilpassa eleven. Det viktig at skulen som vedtaksinstans kjenner til om informasjonen er gitt og at denne er tilpassa eleven.

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 dei

⁴ Bremanger kommune: Rett til spesialundervisning? Prosedyre for driftssjef.

⁵ Bremanger kommune: Tilpassa opplæring og spesialundervisning

tek kontakt med PPT dersom dei meiner den sakkunnige vurderinga er mangelfull. Dei kan også bruke PPT ved behov når dei har «utedagar» på einingane. PPT har utarbeidd oversikt⁶ som viser faste dagar når PPT-tilsette er «ute» på dei ulike oppvekstsentera i kommunen. For Hauge oppvekst ser det ut for at PPT er til stades sju heile dagar i løpet av eit skuleår frå september til juni.

Rektor svarar òg ja på spørsmålet i RefLex om skulen gjer vedtak om spesialundervisning på bakgrunn av oppdatert informasjon om eleven og opplærings situasjonen. Rektor gir ikkje nærare kommentarar på dette spørsmålet.

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 ein praksis der den vedtaket gjeld, får uttale seg før vedtaket blir gjort. Då fleire av dei sakkunnige vurderingane gjeld for fleire år, vil det vere særleg viktig å få fram oppdatert informasjon om eleven og om opplærings situasjonen.

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, både dersom PPT tilrår og ikkje tilrår spesialundervisning.

I kommentarane viser rektor til kommunes dokument om tilpassa opplæring og spesialundervisning. Han viser særleg til punkt 4 der det går fram følgjande: «På bakgrunn av sakkunnig vurdering og samtykke til enkeltvedtak fattar driftssjef enkeltvedtak om spesialundervisning.»

På spørsmål i RefLex om skulen gjer enkeltvedtak dersom PPT ikkje tilrår spesialundervisning, viser rektor til innsendt vedtak der PPT ikkje tilrår spesialundervisning. Han kommenterer dette med at PPT ikkje tilrår spesialundervisning, men assistentressurs. «Vedtaket er gjort seint etter informasjon om at det også skal gjere vedtak i slike saker.»

I det aktuelle vedtaket som rektor viser til, er den sakkunnige vurderinga datert 1.februar 2019 og enkeltvedtaket datert 30. januar 2020. I denne saka tilrår PPT at eleven ikkje får tilpassa opplæring i form av spesialundervisning. Fylkesmannen finn at rektors vedtak er forholdsvis uklart på dette punktet, det vil seie kva vedtak eleven har fått, det vil seie om eleven har fått vedtak om spesialundervisning eller om eleven ikkje har fått vedtak om spesialundervisning. Til dette vil Fylkesmannen kommentere at dersom skulen ikkje gjer vedtak om spesialundervisning, må dette forholdet gå klart fram av enkeltvedtaket.

⁶ Bremanger Pedagogisk-psykologisk teneste «Gjeld faste dagar for PPT på driftseiningane skuleåret 2019/2020»

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 ikkje sannsynleggjort at skulen har ein etablert praksis for å gjere vedtak i alle saker der PPT har gjennomført ei sakkunnig vurdering, også der PPT ikkje tilrår spesialundervisning.

Fylkesmannen konkluderer med krava i regelverket ikkje 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. Alle enkeltvedtaka som tilsynet opplyser om kva tidsrom det gjeld for, det vil seie for skuleåret 2019-2020. Rektor kommenterer svaret ved å vise til kommunens mal for enkeltvedtak for spesialundervisning⁷ der mellom anna tidsperioden (skuleår) skal førast inn. Vidare skriv rektor at dei ofte gjer vedtak for skuleåret med nytt vedtak ved nytt skuleår. 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 dei sakkunnige vurderingane. Dei innsendte vedtaka har med eit eige punkt om **omfang** som inneheld samla årstimetal og veketimetar, men det er ikkje spesifisert korleis timane er fordelte 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 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 eigenvurderinga 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. Når det gjeld innhaldet i dei spesialpedagogiske tiltaka, er det eit eige punkt i vedtaka om **innhald**. Ei formulering som går att er: «Innhaldet skal vere i samsvar med sakkunnig vurdering og individuell opplæringsplan.» I nokre av dei sakkunnige vurderingane er det i tillegg til denne formuleringa lagt ved utklipp av PPT si tilråding.

Dersom kommunen i vedtaket viser til PPT sin tilråding, er kravet at det skal gå klart fram av den sakkunnige vurderinga kva for innhald det er tilrådd at spesialundervisninga skal ha. I dei sakkunnige vurderingane er det mellom anna vist til at «(...) kompetansemåla for det aktuelle årstrinnet er sentrale.», men det går ikkje klart fram i den sakkunnige vurderinga i kva grad eleven skal følgje alle/delar av kompetansemåla i faga. Rektor kommenterer også i RefLex at dette er eit område dei kanskje kan bli meir konkret på.

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

Bortsett frå eitt vedtak går følgjande formulering att: «organiseringa må følgje tilrådinga som er skildra i den sakkunnige vurderinga.»

⁷ Bremanger kommune: Vedtak om spesialundervisning skuleåret 2019/2020.

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.

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 viser han til mal for spesialpedagogisk vedtak og vedtaka som er sendt inn.

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 utbytte 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 der det er oppgitt om det spesialpedagogiske tiltaket skal gjevast av pedagog eller assistent. Der det er gjort vedtak om assistent, går det òg fram i vedtaket at det skal vere tett samarbeid mellom assistent og pedagog.

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 utbytte av opplæringa?

Rektor svarar bekreftande på spørsmålet i RefLex. Han kommenterer svaret med at skulen ikkje har vedtak som ikkje samsvarer med sakkunnig vurdering, men at dei har eit vedtak der eleven får fleire timar.

I ei av dei innsendte sakene tilrår PPT kompetansen til spesialpedagog, det vil seie at PPT tilrår høgare kompetansekrav enn minimumskrava. I vedtaket står det at kompetansen er pedagog utan at avviket er grunnlagt særskilt, det vil seie kvifor eleven likevel kan få eit forsvarleg utbytte av opplæringa.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket ikkje er oppfylt.

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

Rektor svarer bekreftande på dette spørsmålet i RefLex.

I eigenvurderinga svarar rektor at dei tek stilling til kva som er elevens beste når det blir gjort vedtak om spesialundervisning. Dette er ikkje gjort synleg i enkeltvedtaka, då ingen av dei er grunngitt med kva som er elevens beste, jf. Barnekonvensjonen artikkel 3.

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 uttømmande: 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.

2.4.2 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.

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.

Fylkesmannen gjer merksam på at det i vedtaka ikkje går fram at Fylkesmannen i Vestland er klageinstans.

Fylkesmannen konkluderer med at krava i regelverket ikkje er oppfylt.

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

Rektor svarar avkreftande til dette spørsmål i Reflex og kommenterer svaret med at dette må leggjast inn i malen for vedtak. Vedtaket eller oversendingsbrevet som inneheld vedtaket, må opplyse om retten til å sjå saksdokumenta. Ingen av skulens vedtak inneheld slik informasjon.

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

Rektor kommenterer dette med at dei dei set raskt i gang spesialundervisning «(...) etter samtale med føresette.» «Vi set av og til i gong før skriftleg samtykke for å komme raskt i gang. Då har vi sikre oss at føresette har samtykka munnleg.» Rektor opplyser at dei har «(...) aldri opplevd at føresette ikkje har samtykka til spesialundervisning.» Rektor viser svaret til kommunens malar⁸ og dokument ^{10 11 12}.

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

Skulen har sendt inn 9 enkeltvedtak. 7 av vedtaka er daterte i desember 2019 og to i januar 2020. Dei fleste av sakkunnige vurderingane er daterte såpass lang tid før vedtaksdatoen, at det er ikkje grunnlag for å utsetje vedtaket av den grunn. Enkeltvedtaket er gjort for heile skuleåret 2019-2020 og vedtaket er òg innafør tidsperioden PPT har oppgitt for den sakkunnige vurderinga. 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.

Med andre ord har ikkje skulen gjort eitt lovleg fatta vedtak om spesialundervisning før etter ca. 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 før vedtak om spesialundervisning er på plass.

Fylkesmannen finn at vedtaka ikkje blir gjort tidnok 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.

⁸ Bremanger kommune: Vedtak om spesialundervisning skuleåret 2019/2020

⁹ Bremanger kommune: samtykke til vedtak om spesialundervisning i henhold til opplæringslovens §§ 5-1 og 5-4 annet ledd

¹⁰ Bremanger kommune: Årshjul spesialundervisning

¹¹ Bremanger kommune: Rett til spesialundervisning? Prosedyre for driftssjef

¹² Bremanger kommune: Tilpassa opplæring og spesialundervisning

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 Hauge 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. gjer enkeltvedtak i alle saker der PPT har gjennomført ei sakkunnig vurdering
- e. at enkeltvedtaka inneheld opplysningar om tal timar i fag med spesialundervisning
- f. at enkeltvedtaka inneheld opplysning om innhald
- g. at enkeltvedtaka inneheld opplysning om organisering
- h. at enkeltvedtaka opplyser om avvik frå formelle krav til kompetanse hos personalet
- i. grunngir enkeltvedtak som ikkje er i samsvarer med den sakkunnige vurderinga, ved å vise kvifor eleven likevel får eit forsvarleg utbytte
- j. sikrar at enkeltvedtak opplyser om klageinstans og rett til å sjå dokument i saka
- k. tek stilling til kva som er barnet sitt beste når dei gjer vedtak om spesialundervisning
- l. 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 Hauge oppvekst

- Eigenvurdering frå rektor gjennom RefLex: Gjere vedtak om spesialundervisning
- 9 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: Mal for melding om ny sakkunnigvurdering til skulen
- Bremanger kommune: Pedagogisk-psykologisk teneste: Gjeld faste dagar for PPT på driftseiningane skuleåret 2019/2020