



# TILSYNSRAPPORT

## Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging

Narvik kommune - Skistua skole

11.12.2017

## **Innholdsfortegnelse**

Sammendrag .....	3
1. Innledning .....	4
2. Om tilsynet med Narvik kommune – Skistua skole .....	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler .....	4
2.2 Tema for tilsynet .....	4
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet .....	5
3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak .....	5
3.1 Rettslige krav .....	5
3.2 Fylkesmannens undersøkelser .....	6
3.3 Fylkesmannens vurderinger .....	7
3.4 Fylkesmannens konklusjon .....	8
4. Enkeltvedtak om spesialundervisning .....	8
4.1 Rettslige krav .....	8
4.2 Fylkesmannens undersøkelser .....	9
4.3 Fylkesmannens vurderinger .....	10
4.4 Fylkesmannens konklusjon .....	11
5. Enkeltvedtak om punktskriftoplæring .....	11
5.1 Rettslige krav .....	11
5.2 Fylkesmannens undersøkelser .....	12
6. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring .....	12
6.1 Rettslig krav .....	12
6.2 Fylkesmannens undersøkelser .....	13
6.3 Fylkesmannens vurderinger .....	13
6.4 Fylkesmannens konklusjon .....	13
7. Enkeltvedtak om tegnspråkopplæring .....	14
7.1 Rettslig krav .....	14
7.2 Fylkesmannens undersøkelser .....	14
8. System for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd .....	15
8.1 Tilsynet er ikke utvidet til å omfatte skoleeiers system .....	15
9. Frist for retting av brudd på regelverket .....	15
10. Kommunens frist til å rette .....	16
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget .....	17

## **Sammendrag**

### **Tema og formål**

Fylkesmannen gjennomfører i perioden 2014 – 2017 felles nasjonalt tilsyn med temaet *Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen*. Dette tilsynet omhandler forvaltningskompetanse i henhold til avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæring. Gjenstand for undersøkelse er kommunens generelle vedtakskompetanse etter forvaltningsloven og den spesielle vedtakskompetansen etter opplæringsloven. Områdene etter opplæringsloven som undersøkes er vedtak om spesialundervisning, særskilt språkopplæring samt vedtak om punktskrift- og tegnspråkopplæring.

Det overordnede målet for tilsynet er å bidra til at alle elever i grunnopplæringen får et godt utbytte av opplæringen. I denne delen av tilsynet er det kontrollert om saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak blir fulgt. Formålet med tilsynet er å sjekke om skolen følger opplæringsloven med forskrifter, og å bidra til bedre regel forståelse og regeletterlevelse i kommuner og skoler.

### **Gjennomføring**

Etter varsel om tilsyn datert 03.04.2017, har Skistua skole sendt inn egenerveringsskjema og understøttende dokumentasjon. Dette har blitt gjennomgått av Fylkesmannen som presenterer funn i denne rapporten.

### **Avdekkede brudd på regelverket**

Det er den enkelte rektor som i hovedsak har myndighet til å fatte de enkeltvedtak som tilsynet omhandler. Det er følgelig rektor som i denne sammenhengen må kontrollere om kravene til saksbehandling er oppfylt. Kommunen som skoleeier er likevel øverste ansvarlige for at disse lovkravene overholdes. Skoleeier er derfor adressat for eventuelle pålegg om retting i samsvar med opplæringsloven § 13-10 første ledd.

*Fylkesmannen i Nordland har avdekket forhold som tilsier at praksis må endres.*

### **Status på rapporten og veien videre**

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av brudd på regelverket som er avdekket under tilsynet. Fristen er 30. januar 2018. Dersom brudd på regelverket ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Nordland vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

## **1. Innledning**

Fylkesmannen åpnet 03.04.2017 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæring i Narvik kommune. Undersøkelsene har vært på skolenivå ved Skistua skole.

Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017 handler om skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og består av tre områder for tilsyn: Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, forvaltningskompetanse (som denne rapporten omhandler) og skolebasert vurdering. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmateriekknyttet til tilsynet, og Fylkesmannen har gjennomført informasjons- og veiledningssamlinger.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i opplæringsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven § 13-10 første ledd. Kommunen er derfor adressat for denne tilsynsrapporten.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av brudd på regelverket som er avdekket under tilsynet. Fristen er 30. januar 2018. Dersom brudd på regelverket ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Nordland vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

## **2. Om tilsynet med Narvik kommune – Skistua skole**

### **2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler**

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kap.10 A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovligstilsyn jf. kommuneloven § 60 b. Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som brudd på regelverket, uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

### **2.2 Tema for tilsynet**

Temaet for tilsynet er skolens forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen. 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 særskilt tilrettelegging gitt egne rettigheter i opplæringsloven. Særskilt tilrettelegging for elever innebærer avvik fra ordinært opplæringstilbud og er enkeltvedtak etter loven.

Hovedpunkter i tilsynet vil være:

- Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak
- Enkeltvedtak om spesialundervisning
- Enkeltvedtak om punktskriftopplæring
- Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring
- Enkeltvedtak om tegnspråkopplæring

Tilsynet skal bidra til at kommunen som skoleeier sørger for at skolen

- ivaretar elevens rettssikkerhet gjennom å involvere elever og foreldre i vurderingene før skolen tar avgjørelser om avvik fra ordinært opplæringstilbud
- følger reglene for innhold i enkeltvedtak
- sørger for å vurdere og kartlegge elevens behov på en faglig forsvarlig måte
- fatter vedtak som gir gode føringer for å tilrettelegge innholdet i opplæringen

I tilsynet vurderer vi om Skistua skole på denne måten sikrer elevenes rettigheter ved enkeltvedtak. Manglende forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen kan medføre at elevene ikke får ivaretatt sine rettigheter. Det kan også medføre at avgjørelsene ikke gir gode faglige føringer for innholdet i opplæringen. Elevene står da i fare for å få en opplæring som ikke gir et forsvarlig utbytte.

Det er bare utvalgte deler av saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak som kontrolleres i tilsynet. Opplæringsloven og forskrift til loven har også krav som gjelder spesialundervisning, punktskriftopplæring og særskilt språkopplæring som ikke er inkludert i dette tilsynet.

### **2.3 Om gjennomføringen av tilsynet**

Tilsyn med Narvik kommune ble åpnet gjennom brev 03.04.2017. Fylkesmannen har krevd at kommunen legger frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c. Skolens egenvurdering ble oversendt til Fylkesmannen innen fristen. Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon, se vedlegg.

## **3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak**

### **3.1 Rettslige krav**

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene som gjelder generelt for saksbehandling av enkeltvedtak. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller forvaltningsloven kravene er knyttet til.

*Elever og foreldre skal varsles før det fattes enkeltvedtak om avvik fra ordinært opplæringstilbud.*

Dersom foreldre eller elever ikke allerede har uttalt seg i saken, skal de varsles før skolen gjør et vedtak. De skal ha anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist, jf. forvaltningsloven § 16. Skolen skal gi forhåndsvarslet skriftlig.

Varslet til foreldre gjelder for elever under 18 år. Når eleven er over 15 år, skal skolen varsle eleven selv om eleven er representert av foreldre. Skolen kan la være å varsle dersom eleven eller foreldre har

- søkt eller bedt om vedtaket
- hatt anledning til å gi sine synspunkter i saken
- fått kjennskap på annen måte til at skolen skal gjøre et vedtak og har hatt rimelig tid til å uttale seg

*Forhåndsvarslet skal gjøre rede for hva saken gjelder, og gi opplysninger om hvilke bestemmelser vedtaket bygger på, og hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket.*

Forhåndsvarslet skal inneholde det som er nødvendig for at elever og foreldre kan ivareta sine interesser på en forsvarlig måte, jf. forvaltningsloven § 16. Varslet må derfor inneholde de faktiske forholdene: Hva det varslende vedtaket vil innebære for eleven, hvilke type avvik fra ordinær opplæring det dreier seg om og hvilke forhold som er grunnlaget for vedtaket.

*Enkeltvedtaket skal inneholde begrunnelse for vedtaket med henvisning til hjemmelen, faktiske forhold som er lagt til grunn, og hvilke hensyn som er vektlagt.*

Eleven eller foreldrene har rett til å klage på enkeltvedtaket. For å gi eleven eller foreldrene en reell mulighet til å argumentere for sitt syn, må vedtaket være skriftlig og begrunnet, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 27. Begrunnelsen skal vise til de regler og faktiske forhold vedtaket bygger på, og hvilke hensyn skolen har lagt mest vekt på, jf. forvaltningsloven § 25. Skolen trenger ikke å begrunne vedtaket dersom vedtaket innvilger en søknad, og skolen ikke har grunn til å tro at elevene og foreldrene vil være misfornøyd med vedtaket.

*Enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage.*

Det er et krav at brevet med enkeltvedtaket skal opplyse om de formelle forhold som gjelder dersom eleven eller foreldrene vil klage, jf. forvaltningsloven § 27. Kravet gjelder ikke dersom søkeren har fått innvilget alt det ble søkt om. Nærmere regler for saksbehandling ved klage går frem av forvaltningsloven § 27-32. Skolen må opplyse om at klagefristen er tre uker fra eleven eller foreldrene fikk vedtaket, at klagen skal sendes til skolen, og hvem som er klageinstans. Klageinstans ved de ulike aktuelle typer enkeltvedtak går frem av opplæringsloven § 15-2.

*Enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter.*

Foreldrene og elevene har rett til å gjøre seg kjent med dokumentene som inngår i saken, jf. forvaltningsloven § 27. Brevet om enkeltvedtaket skal informere om denne retten. I noen tilfeller har skolen grunn til å gjøre unntak fra innsynsretten. Nærmere om innsynsretten og unntak fra innsyn går frem av forvaltningsloven §§ 18 og 19.

### **3.2 Fylkesmannens undersøkelser**

Skistua skole har sendt inn flere enkeltvedtak som omhandler retten til spesialundervisning. Det er disse vedtakene vi har lagt til grunn når vi har sett på de generelle saksbehandlingsreglene for enkeltvedtak.

Vi har mottatt ett enkeltvedtak som omhandler retten til særskilt språkopplæring. Vi har valgt å ikke vurdere dette vedtaket. Det begrunner vi med at det ikke er praksis ved Skistua skole å treffe slike vedtak.

Foresatte blir skriftlig varslet ved bruk av henvisningsskjemaet til PP-tjenesten, som de må undertegne. Henvisningsskjemaet opplyser om at som et resultat av henvisningen kan det fremkomme at eleven har behov for spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-1. Før skolen eventuelt fatter vedtak om spesialundervisning vil PPT-Ofotens sakkyndige vurdering gjennomgå i møte med foreldre/elev og skole, slik at foreldre/elev kan uttale seg. Dette fremgår også av egenrevisningsskjemaet og rutinebeskrivelsen for tilmelding til PP-tjenesten.

Et ferdig utfylt henvisningsskjema vil inneholde opplysninger om det faktiske grunnlaget for det varslede enkeltvedtaket. Ifølge egenrevisningsskjemaet blir opplysninger om forhold rundt elevens skolesituasjon redegjort for i detalj i de møtene skolen har med foresatte. Det er dette som er grunnlaget for vedtaket. I arbeidet med henvisninger til PP-tjenesten og vurdering om avvik fra det ordinære tilbudet er foresatte involvert i prosessen både før, under og etter et eventuelt vedtak.

Samtlige vedtak som er lagt frem i tilsynet viser til riktig lovhjemmel. Som redegjørelse av sakens faktiske forhold blir det gjort generelle henvisninger til sakkyndig vurdering. Det kommer ikke frem av begrunnelsen i vedtakene hvilke hensyn som er vektlagt.

Samtlige vedtak viser også til klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte ved klage. Ett av vedtakene inneholder informasjon om hvem som er klageinstans og om retten til å se sakens dokumenter etter forvaltningsloven § 18, jf. § 19.

### **3.3 Fylkesmannens vurderinger**

Foresatte blir skriftlig varslet gjennom henvisningsskjemaet, som de må undertegne før eleven kan henvises til PP-tjenesten. Henvisningsskjemaet gir foresatte opplysninger om at saken gjelder retten til spesialundervisning, og at det rettslige grunnlaget for det varslede enkeltvedtaket er opplæringsloven § 5-1. Vi legger til grunn at henvisningsskjemaet fylles helt ut, slik skjemaet også inneholder opplysninger om det faktiske grunnlaget for det varslede enkeltvedtaket.

Skistua skole har rutiner for å ha møte med foresatte før det blir fattet enkeltvedtak om spesialundervisning. Vi legger til grunn at Skistua skole følger disse rutinene og at de foresatte får anledning til å komme med uttalelser i disse møtene.

I og med at denne delen av tilsynet omfatter flere enkeltvedtakstyper enn vedtak om spesialundervisning, er det vanskelig å konkludere med at kravet til forhåndsvarsling samlet sett er oppfylt. På tilsynstidspunktet har ikke Skistua skole hatt elever med vedtak om andre avvik fra det ordinære opplæringstilbudet. Vi er kjent med at Skistua skole ikke treffer egne vedtak om særskilt språkopplæring.

*Skistua skole burde også ha rutiner for de andre vedtakstypene. Vi kan ikke legge avgjørende vekt på dette, men velger å komme med noen bemerkninger. Rutinen som er beskrevet for tilsynet gjelder utelukkende for vedtak om spesialundervisning. Dette gjør rutinen sårbar, og ikke nødvendigvis overførbar til andre saksområder. Vi ber Narvik kommune, Skistua skole, om å være særlig oppmerksom på at også andre vedtakstyper krever forhåndsvarsel.*

Det blir også her vanskelig å konkludere med om krav til enkeltvedtak samlet sett er oppfylt. Vi viser derfor til det som er sagt i avsnittet ovenfor om rutiner, og ber Narvik kommune være oppmerksomme på eventuelle sårbarheter på de andre områdene. De innsendte enkeltvedtakene viser til riktig lovhjemmel. En generell henvisning til sakkyndig vurdering er etter vår vurdering tilstrekkelig som redegjørelse for hvilke faktiske forhold skolen har lagt til grunn i vedtaket. Slik henvisning er imidlertid ikke tilstrekkelig som redegjørelse av hvilke hensyn som er vektlagt i begrunnelsen. Vi vil minne om at det er viktig at dette fremgår klart av vedtaket, da det er enkeltvedtaket som skal angi hva eleven har rett på. Vi vil her vise til Utdanningsdirektoratets Veileder

for spesialundervisning, kapittel 7.2. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/>

Vår vurdering er at enkeltvedtakene samlet sett ivaretar kravet til å underrette mottaker om klageadgangen, klagefristen og fremgangsmåten ved klage. Enkeltvedtakene tilfredsstillende ikke krav til å opplyse mottaker om hvem som er klageinstans og om retten til å se sakens dokumenter.

### **3.4 Fylkesmannens konklusjon**

Narvik kommune, Skistua skole, varsler elever og foreldre om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet, før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. Forhåndsvarslet redegjør for hva saken gjelder, og inneholder opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for det varslede enkeltvedtaket.

Narvik kommune, Skistua skole, treffer enkeltvedtak som inneholder en begrunnelse som viser til hvilke rettslige og faktiske forhold som er lagt til grunn.

Narvik kommune, Skistua skole, treffer ikke enkeltvedtak som viser til hvilke hensyn som er vektlagt i begrunnelsen.

Narvik kommune, Skistua skole, underretter mottaker om klageadgangen, klagefristen og fremgangsmåte ved klage.

Narvik kommune, Skistua skole, underretter ikke mottaker om hvem som er klageinstans og om retten til å se sakens dokumenter.

## **4. Enkeltvedtak om spesialundervisning**

### **4.1 Rettslige krav**

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene i tilsynet som gjelder for enkeltvedtak om spesialundervisning. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller forvaltningsloven kravene er knyttet til. Kravene kommer i tillegg til de generelle saksbehandlingsreglene som er omtalt over i kapittel 3.

*Foreldre / elever over 15 år skal gi samtykke før det settes i gang utredning av behovet for spesialundervisning.*

Skolen må hente inn samtykke fra foreldrene til elever under 15 år, før PPT foretar sakkyndig vurdering av behovet for spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4. Elever som har fylt 15 år, skal selv gi samtykke i saker om spesialundervisning og om at foreldre skal orienteres (forutsatt at de er samtykkekompetente). Dersom foreldrene/eleven selv har bedt om spesialundervisning, ligger samtykket implisitt i søknaden.

*Foreldrene/eleven skal ha mulighet til å uttale seg om innholdet i en sakkyndig vurdering før enkeltvedtaket fattes.*

Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før skolen fatter et enkeltvedtak, jf. opplæringsloven § 5-4. Skolen kan gi begrensninger i denne retten, jf. forvaltningsloven § 19 og reglene om taushetsplikt. Skolen og PPT har ansvar for at samarbeidet med eleven og foreldrene blir ivaretatt på



en god måte på de ulike trinnene i prosessen. Foreldrene må få se den sakkyndige vurderingen og få rimelig tid til å uttale seg om innholdet.

*Elever som har sakkyndig vurdering om spesialundervisning, skal ha et enkeltvedtak.* Etter den sakkyndige vurderingen må skolen fatte et vedtak. Dette gjelder både dersom skolen innvilger spesialundervisning og dersom skolen ikke innvilger dette. Kravet om enkeltvedtak gjelder både når PPT anbefalte spesialundervisning og når de ikke anbefalte dette. En avgjørelse om spesialundervisning gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

*Avvik fra en sakkyndig vurdering skal begrunnes i enkeltvedtaket.*

Dersom skolens vedtak avviker fra den sakkyndige vurderingen, må skolen begrunne dette. Begrunnelsen skal vise hvorfor eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller elevens rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-3. Skolen må få klart frem hva avviket består i, og hva opplæringstilbudet innebærer for eleven. Begrunnelsen må være slik at foreldrene forstår hvilke vurderinger som ligger til grunn for at skolen ikke følger tilrådingen i den sakkyndige vurderingen.

*Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om hvilke omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, og kompetansekrav for de som skal gjennomføre opplæringen.*

Den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til hva som gir et forsvarlig opplæringstilbud, ta stilling til innholdet i opplæringen og gjøre rede for andre særlige forhold som er viktig for opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-3. Skolens vedtak om spesialundervisning skal bygge på den sakkyndige vurderingen. Enkeltvedtaket må vise antall timer med spesialundervisning, hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke, om det skal være avvik fra LK06, hvordan undervisningen skal organiseres, og hvilken kompetanse personalet skal ha.

## **4.2 Fylkesmannens undersøkelser**

Skistua skole innhenter samtykke fra foresatte ved bruk av henvisningskjemaet til PP-tjenesten. Denne henvisningen skal undertegnes av begge foreldre, dersom begge har foreldreansvaret. Skistua skole har også lagt frem et eksempel som viser at foresatt ved forespørsel har samtykket til utredning ved behov for spesialundervisning. Ettersom Skistua skole er en barneskole, er det ikke aktuelt å innhente samtykke fra elever, da alle elevene er under 15 år.

I egenrevisningskjemaet viser rektor til at Skistua skole følger rutine for spesialundervisning, og at foreldrene har anledning til å uttale seg. Dette gjøres i møtet der PP-tjenesten legger fram sakkyndig vurdering.

I henvisningskjemaet til PP-tjenesten blir foresatte informert om at foreldre/elev har rett til å uttale seg under hele prosessen. Dette følger også av innsendte sakkyndige vurderinger, som foresatte er kopimottakere av. I tillegg viser rutiner for tilmelding til PP-tjenesten at det skal gis «tilbakemelding» etter sakkyndig vurdering.

Det er slått fast i rutinebeskrivelsen som heter *Rutiner for tilmelding til PP-tjenesten* at det skal treffes vedtak om spesialundervisning etter gjennomført sakkyndig vurdering.

Skistua skole har sendt inn flere eksempler på enkeltvedtak om spesialundervisning. Samtlige av disse viser til foretatt sakkyndig vurdering.

Rektor viser i egenrevisingsskjemaet til at når PP-tjenesten avgir en sakkyndig vurdering, er dette i tråd med de mulighetene skolen har for å tilby god spesialundervisning. Det har ikke vært aktuelt å avvike fra PP-tjenesten sin vurdering. Rutinebeskrivelsen for tilmelding til PP-tjenesten sier at avvik fra sakkyndig vurdering skal begrunnes. Tilsynsfunn viser derimot at ett av de innsendte vedtakene avviker fra antall timer som følger av den sakkyndige vurderingen. Dette avviket er ikke begrunnet i vedtaket.

Enkeltvedtakene som er fremlagt i forbindelse med tilsynet, viser at spesialundervisningens omfang blir oppgitt i årstimer. Videre blir det redegjort for denne undervisningens organisering og hvilken kompetanse undervisningen krever. Ett av de innsendte vedtakene viser til at eleven skal følge målene for LK06, mens de andre vedtakene ikke inneholder opplysninger om fag/områder eller eventuelle avvik fra LK06 i spesialundervisningen.

### **4.3 Fylkesmannens vurderinger**

Etter vår vurdering oppfyller Skistua skole lovens krav til samtykke fra foresatte før det blir iverksatt utredning av behov for spesialundervisning gjennom henvisningsskjemaet til PP-tjenesten.

Foresatte får mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering i møte der PP-tjenesten legger den frem. I tillegg fremgår det av rutiner for tilmelding til PP-tjenesten at etter sakkyndig vurdering foreligger er det adgang til å gi tilbakemelding. Vi legger til grunn at Skistua skole følger denne rutinen. Foresatte er også informert om retten til å uttale seg både i henvisningsskjemaet og i den sakkyndige vurderingen som de er kopimottakere av.

Rutinebeskrivelsen som heter *Rutiner for tilmelding til PP-tjenesten* sier at det skal treffes vedtak om spesialundervisning etter gjennomført sakkyndig vurdering. Skistua skole har sendt inn flere eksempler på enkeltvedtak om spesialundervisning. Samtlige av disse viser til foretatt sakkyndig vurdering.

Vår vurdering er at Skistua skole fatter enkeltvedtak om spesialundervisning for elever etter at det er gjennomført sakkyndig vurdering. Vi viser til rutinebeskrivelsen for *Rutiner for tilmelding til PP-tjenesten* og til at samtlige enkeltvedtak viser til foretatt sakkyndig vurdering. Vi minner om at det også skal treffes enkeltvedtak, hvis eleven får avslag om spesialundervisning.

Vi har mottatt ett enkeltvedtak som avviker fra den sakkyndige vurderingen. Enkeltvedtaket inneholder færre timer enn det som følger av sakkyndig vurdering, og dette avviket er ikke begrunnet i vedtaket. Vedtaket får også avgjørende betydning for vår konklusjon.

Vår vurdering er at samtlige enkeltvedtak inneholder opplysninger om omfang, organisering og kompetanse. Når det kommer til kravet om å beskrive innhold, er det uklart hva spesialundervisningen skal bestå i. Dette gjelder særlig med tanke på hvilke fag spesialundervisningen omfatter, og om eleven skal følge kompetansemålene i LK06 eller ha egne opplæringsmål. Videre er det vår vurdering at det er ikke er tilstrekkelig å

vide til at innholdet blir beskrevet i elevens IOP eller at innholdet skal ta utgangspunkt i fjorårets rapport, med henvisninger til de anbefalingene som fremgår av sakkyndig vurdering. En slik henvisning angir ikke klart og tydelig innholdet i spesialundervisningen, slik som opplæringsloven krever. Det vanskeliggjør lærerens utarbeidelse av IOP. Det er videre vanskelig for de foresatte å vite hva eleven får, og hva de eventuelt skal klage på. Det er enkeltvedtaket som stadfester elevens rett til spesialundervisning, og vedtaket må derfor være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hvilket opplæringstilbud eleven skal få.

#### **4.4 Fylkesmannens konklusjon**

Narvik kommune, Skistua skole, innhenter samtykke fra foresatte før det blir satt i verk utredning av behov for spesialundervisning.

Narvik kommune, Skistua skole, gir de foresatte mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før det blir truffet vedtak om spesialundervisning.

Narvik kommune, Skistua skole, treffer enkeltvedtak om spesialundervisning etter at sakkyndig vurdering er gjennomført.

Narvik kommune, Skistua skole, treffer enkeltvedtak som inneholder opplysninger om antall timer spesialundervisning og hvordan den skal organiseres. I tillegg inneholder enkeltvedtakene kompetansekrav for de som skal gjennomføre spesialundervisningen.

Narvik kommune, Skistua skole, treffer ikke enkeltvedtak som inneholder opplysninger om spesialundervisningens fag/områder og eventuelle avvik fra LK06.

Narvik kommune, Skistua skole, treffer ikke enkeltvedtak som begrunner avvik fra sakkyndig vurdering.

### **5. Enkeltvedtak om punktskriftoplæring**

#### **5.1 Rettslige krav**

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene i tilsynet som gjelder for enkeltvedtak om punktskriftoplæring. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller forvaltningsloven kravene er knyttet til. Kravene kommer i tillegg til de generelle saksbehandlingsreglene som er omtalt over i kapittel 3.

*Elever som etter sakkyndig vurdering har behov for punktskriftoplæring, skal ha et enkeltvedtak som er basert på en sakkyndig vurdering, og som gir oversikt over hva som er nødvendig opplæring for eleven.*

Sterkt svaksynte og blinde elever har rett til nødvendig opplæring i punktskrift, jf. opplæringsloven § 2-14. Skolen må fatte et enkeltvedtak om punktskriftoplæring etter at PPT har foretatt en sakkyndige vurdering av hva slags opplæring eleven har behov for.

Regelverket angir en maksimalramme for hvor mange timer elevene samlet kan få opplæring i punktskrift i tillegg til ordinær opplæring. Skolen må innenfor denne rammen vedta hvor mange timer den enkelte elev skal få, og hvor i løpet disse timene skal avholdes. En avgjørelse om punktskriftoplæring gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

*Enkeltvedtaket skal ta stilling til opplæring i nødvendige tekniske hjelpemidler.*

Sterkt svaksynte og blinde elever har, i tillegg til rett til punktskriftopplæring, også rett til opplæring i å bruke nødvendige tekniske hjelpemiddel og i mobilitet, jf. opplæringsloven § 2-14. Skolen må vedta hvilken opplæring eleven skal ha i tekniske hjelpemidler og/eller mobilitet etter at PPT har foretatt en sakkyndig vurdering av behovet. Det er naturlig å samordne ulike vedtak for den svaksynte/blinde eleven. Skolen må da få klart frem om eleven bare skal ha opplæring i punktskrift, bare i tekniske hjelpemidler og/eller bare i mobilitet.

## **5.2 Fylkesmannens undersøkelser**

På tilsynstidspunktet viser rektor ved Skistua skole til at de ikke har hatt elever med behov for punktskriftopplæring inneværende år eller i de to siste skoleårene. Følgelig har skolen ikke truffet enkeltvedtak om punktskriftopplæring. Fylkesmannen har derfor ikke grunnlag for å vurdere skolens praksis på dette området.

*Vi vil imidlertid understreke viktigheten av at skoleeier er kjent med innholdet i opplæringsloven § 2-14, slik at skolen kan håndtere fremtidige elever med behov for punktskriftopplæring på en hensiktsmessig måte. Vi vil også minne om at dersom elever med behov for punktskriftopplæring også har behov for spesialundervisning, må det fattes enkeltvedtak både etter opplæringsloven § 2-14 og etter reglene i opplæringsloven kapittel 5.*

## **6. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring**

### **6.1 Rettslig krav**

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene i tilsynet som gjelder for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller forvaltningsloven disse kravene er knyttet til. Kravene kommer i tillegg til de generelle saksbehandlingsreglene som er omtalt over i kapittel 3.

*Elever som har rett til særskilt språkopplæring, skal ha et enkeltvedtak.*

Elever med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring i skolen, jf. opplæringsloven § 2-8. Om nødvendig har elevene også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Skolen må sørge for å kartlegge norskferdigheter før skolen vedtar særskilt språkopplæring. En avgjørelse om særskilt språkopplæring gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

*Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om omfanget av opplæringen, hvilke læreplaner eleven skal følge og organiseringen av opplæringen.*

Eleven skal kartlegges før vedtak om særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8. Kartleggingen vil danne grunnlag for å vurdere behovet for språkopplæring og for å kunne ta stilling til omfanget (antall timer og varighet), for kobling mot ordinær opplæring og eventuelt behovet for tospråklig opplæring i fag eller morsmålsopplæring.

Skoleeier må også ta stilling til hvilken læreplan eleven skal benytte: læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter eller ordinær læreplan i norsk. Skolen skal bruke en egen læreplan for morsmålsopplæring for elever som får slik opplæring.

Organiseringen må gå klart frem av vedtaket. Kommunen kan organisere tilbudet om særskilt språkopplæring i egne grupper for nyankomne elever i inntil to år, jf. opplæringsloven § 2-8. Vedtak kan bare gjøres for ett år om gangen. Det er en forutsetning at skolen vurderer at egne grupper er det beste for eleven. Denne vurderingen må komme frem av vedtaket. I vedtaket kan skolen også gjøre avvik fra læreplanverket.

*Det skal fattes enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven overføres til den ordinære opplæringen.*

Skolen må kartlegge elever som får særskilt språkopplæring, underveis i opplæringen, jf. opplæringsloven § 2-8. Dette for å vurdere om elevene har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring på skolen. Før skolen overfører eleven til å følge ordinær opplæring, må skolen fatte et enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring. Dette gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

## **6.2 Fylkesmannens undersøkelser**

Narvik kommune har en praksis der alle elever med annet morsmål enn norsk og samisk i 1. og 2. trinn begynner på sin nærscole. Skistua skole foretar kartlegginger av disse elevenes norskferdigheter og setter inn ekstra opplæring (begrepslæring) for dem. Skistua skole treffer ikke enkeltvedtak om særskilt språkopplæring for elevene.

Narvik kommune har gjort et administrativt vedtak om at minoritetsspråklige elever som starter på 3. trinn starter på Frydenlund skole, som er kommunens innføringstilbud for minoritetsspråklige elever. Her går elevene i maksimalt 2 år, og inntil de har opparbeidet norskferdigheter på et slikt nivå at de kan følge den ordinære opplæringen. Det er mottaksskolen som treffer enkeltvedtak om særskilt språkopplæring for elevene. Det vil si at de enkeltvedtakene som er lagt frem i tilsynet, er vedtak som Frydenlund skole har truffet.

Vi har likevel mottatt et vedtak om særskilt språkopplæring som ser ut til å være truffet av Skistua skole, selv om dette ikke er praksisen i Narvik kommune. Vi bemerker at dette vedtaket ikke inneholder opplysninger om antall timer særskilt språkopplæring og hvilken læreplan eleven skal følge.

## **6.3 Fylkesmannens vurderinger**

På bakgrunn av Narvik kommune sin praksis treffer ikke Skistua skole enkeltvedtak om særskilt språkopplæring eller om opphør av særskilt språkopplæring. Vi vil derfor ikke kunne vurdere om enkeltvedtakene inneholder opplysninger om antall timer særskilt språkopplæring, hvilken læreplan eleven skal følge og organisering av den særskilte språkopplæringen.

Vi har mottatt flere vedtak som Frydenlund skole har truffet. Disse vedtakene kan vi ikke vurdere i tilsynet, da det er Skistua skole vi skal føre tilsyn med i denne omgang.

## **6.4 Fylkesmannens konklusjon**

Narvik kommune, Skistua skole, treffer ikke enkeltvedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring.

Skistua skole treffer heller ikke enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring.

## **7. Enkeltvedtak om tegnspråkopplæring**

### **7.1 Rettslig krav**

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene i tilsynet som gjelder for enkeltvedtak om tegnspråkopplæring. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller forvaltningsloven disse kravene er knyttet til. Kravene kommer i tillegg til de generelle saksbehandlingsreglene som er omtalt over i kapittel 3.

*Elever som har behov for tegnspråkopplæring, skal ha et enkeltvedtak basert på en sakkyndig vurdering.*

Elever som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter sakkyndig vurdering har behov for slik opplæring, har rett til opplæring i og på tegnspråk, jf. opplæringsloven § 2-6.

Før skolen fatter vedtak om tegnspråkopplæring, skal PPT ha laget en sakkyndig vurdering, jf. opplæringsloven § 2-6. Den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til hva slags behov eleven har for slik opplæring. En avgjørelse om tegnspråkopplæring gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

*Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om organiseringen av opplæringen og kompetansekrav for de som skal gjennomføre opplæringen.*

Kommunen kan fastsette at opplæringen i grunnskolen på tegnspråk skal foregå på en annen skole enn på den skolen eleven normalt tilhører, jf. opplæringsloven § 2-8. I enkeltvedtaket må skolen fastsette hvordan opplæringen skal organiseres for eleven.

Elevens rettigheter, sakkyndig vurdering og kommunens organisering av slik opplæring er grunnlaget for vedtaket. Skolen må innenfor denne rammen fastsette krav til undervisningspersonalets kompetanse.

### **7.2 Fylkesmannens undersøkelser**

På tilsynstidspunktet viser rektor ved Skistua skole til at de ikke har hatt elever med behov for tegnspråkopplæring i inneværende år eller i de to siste skoleårene. Det er derfor ikke truffet enkeltvedtak som kan forevises tilsynet. Med bakgrunn i dette har vi ikke gjort undersøkelser.

*Vi vil imidlertid understreke viktigheten av at skoleeier er kjent med innholdet i opplæringsloven § 2-6, slik at skolen kan håndtere fremtidige elever med behov for tegnspråkopplæring på en hensiktsmessig måte, inklusive vurdere hvilke læreplaner eleven eventuelt skal følge. Vi vil også minne om at dersom elever med behov for tegnspråkopplæring også har behov for spesialundervisning, må det fattes enkeltvedtak både etter opplæringsloven § 2-6 og etter reglene i opplæringsloven kapittel 5.*

## **8. System for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd**

### **8.1 Tilsynet er ikke utvidet til å omfatte skoleeiers system**

Vi har vurdert å utvide tilsynet til å omfatte om skoleeier har et forsvarlig system for å vurdere og følge opp om kravene i regelverket er oppfylt, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd. Dette gikk frem av vårt varselbrev. Til å vurdere dette har vi lagt til grunn skoleeiers og skolens egenvurdering, dokumenter og funn i tilsynet. Samlet sett vurderer vi at informasjon fra disse kildene ikke tilsier en utvidelse av tilsynet til å omfatte om skoleeier har et forsvarlig system innenfor det temaet tilsynet omfatter. Vi viser da spesielt til:

Skoleeier i Narvik kommune skaffer seg informasjon gjennom den årlige tilstandsrapporten og kommunens rapporteringssystem Corporator. Skolene rapporterer regelmessig til rådmannen, samt kvartalsmessig rapportering til bystyret angående resultater og tiltak. Skoleeier vurderer denne informasjonen og bestemmer sammen med rektorene hvilke satsingsområder kommunen skal jobbe videre med. Kommunen ønsker ytterligere systematisk og regelmessig oppfølging, og har igangsatt et arbeid med Utdanningsdirektoratets sjekklister for skoleeiers forsvarlige system og skolenes bruk av ReFlex.

Vi understreker at denne informasjonen ikke er et godt nok grunnlag til å vurdere om skoleeiers system oppfyller alle kravene i regelverket. Vi kan derfor på et senere tidspunkt gjennomføre tilsyn med om skoleeier har et forsvarlig system innenfor temaet i dette tilsynet eller på andre områder. Dette kan bli aktuelt dersom vi får nye opplysninger fra andre kilder eller gjennom andre tilsyn.

## **9. Frist for retting av brudd på regelverket**

Fylkesmannen har i kapitlene 3, 4 og 6 konstatert brudd på regelverket. I denne rapporten gis Narvik kommune frist til å rette brudd på regelverket, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 30. januar 2018. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at bruddet på regelverket er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddet er rettet.

Dersom brudd på regelverket ikke rettes innen den fastsatte rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som vedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:

### **Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak**

1. Narvik kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Skistua skole oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 25.

Narvik kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtaket inneholder en begrunnelse som viser til  
- hvilke hensyn som er vektlagt

- b. Enkeltvedtaket inneholder informasjon om
  - hvem som er klageinstans
- c. Enkeltvedtaket inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

#### **Enkeltvedtak om spesialundervisning**

- 2. Narvik kommune må sørge for at Skistua skole ved behov for spesialundervisning oppfyller opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

Narvik kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtaket inneholder opplysninger om
  - fag/områder og om eventuelle avvik fra LK06 i spesialundervisningen
- b. Enkeltvedtaket om spesialundervisning inneholder en begrunnelse for eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering

#### **Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring**

- 3. Narvik kommune må sørge for at Skistua skole ved behov for og opphør av behov for særskilt språkopplæring oppfyller forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V og opplæringsloven § 2-8.

Narvik kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Det fattes enkeltvedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring.
- b. Det fattes enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven overføres til den ordinære opplæringen.
- c.

### **10. Kommunens frist til å rette**

Som nevnt i kapittelet ovenfor er kommunen gitt frist for å rette de brudd på regelverket som er konstatert i denne rapporten.

#### **Frist for tilbakemelding er 30. januar 2018.**

Kommunen har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Trine Tysnes Krokstrand  
rådgiver



## **Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget**

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Egenvurderingsskjema utfyllt av rektor Jan Framnes
- Forespørsel om sakkyndig vurdering ved behov for spesialundervisning i henhold til opplæringsloven § 5-1, eller spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder, § 5-7.
- Rutinebeskrivelse før henvisning til (Pedagogisk-psykologisk tjeneste) PPT-Ofoten
- Henvisningskjema til PP-tjenesten
- Rutinebeskrivelse for tilmelding til PP-tjenesten, handlingshjul
- Rutinebeskrivelse for tilmelding til PP-tjenesten, saksgangen
- Enkeltvedtak om særskilt norskopplæring fattet av rektor Jan Framnes
- Sakkyndig vurdering, enkeltvedtak om spesialundervisning og IOP for elev 1
- Sakkyndig vurdering, enkeltvedtak om spesialundervisning og IOP for elev 2
- Sakkyndig vurdering, enkeltvedtak om spesialundervisning og IOP for elev 3