



TILSYNSRAPPORT

Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging

Røst kommune, Røst barne- og ungdomsskole

20.06.2016

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	4
2. Om tilsynet med Røst kommune – Røst barne- og ungdomsskole	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.....	6
3.4 Fylkesmannens konklusjon.....	7
4. Enkeltvedtak om spesialundervisning	7
4.1 Rettslige krav	7
4.2 Fylkesmannens undersøkelser	8
4.3 Fylkesmannens vurderinger.....	8
4.4 Fylkesmannens konklusjon.....	9
5. Enkeltvedtak om punktskriftoptøring.....	10
5.1 Rettslige krav	10
5.2 Fylkesmannen bemerker	10
6. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring	10
6.1 Rettslig krav	10
6.2 Fylkesmannens undersøkelser	11
6.3 Fylkesmannens vurderinger.....	11
6.4 Fylkesmannens konklusjon.....	11
7. Enkeltvedtak om tegnspråkopplæring.....	12
7.1 Rettslig krav	12
7.2 Fylkesmannen bemerker	12
8. Frist for retting av brudd på regelverket	12
9. Kommunens frist til å rette	13
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	14



Sammendrag

- vinker til Nordlands beste

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. Røst kommune med Røst barne- og ungdomsskole er valgt ut for skriftlig tilsyn inneværende år.

Det overordnede målet for tilsynet er å bidra til at alle elever i grunnopplæringen får et godt utbytte av den opplæringen som tilbys. 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 regelforståelse og regeletterlevelse i kommuner og skoler.

Gjennomføring

Det ble gjennomført veiledning for skoleeiere og skoleledere i Lofotregionen i desember 2015. Her ble det gitt nærmere informasjon om tema og bakgrunn for tilsynet. I tillegg ble Utdanningsdirektoratets veiledningsmateriell og egenvurderingsskjema presentert.

Etter varsel om tilsyn datert 10. februar 2016, har den utvalgte skolen sendt inn egenvurderingsskjema og understøttende dokumentasjon. Dette har blitt gransket av Fylkesmannen, som presenterer funn i denne rapporten. Røst kommune har gitt sine uttalelser til den foreløpige rapporten i forbindelse med sluttmøtet datert 14. juni 2016. Rettefristen er satt til 30. oktober 2016.

Avdekkede lovbrudd

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 får kommunen en frist til å rette lovbruddene som er avdekket i tilsynet. Dersom lovbrudd ikke rettes innen rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om endring i enkeltvedtak.



1. Innledning

Gjennom varsel om tilsyn i brev datert 10. februar 2016, åpnet Fylkesmannen tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging i Røst kommune. Undersøkelsene har blitt gjennomført på skolenivå ved Røst barne- og ungdomsskole.

Felles nasjonalt tilsyn 2014-17 handler om skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og består av tre områder for tilsyn: Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen (som det blir laget en egen rapport for), forvaltningskompetanse (som denne rapporten omhandler) og skolebasert vurdering (ikke en del av dette tilsynet). Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmaterie¹ knyttet 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 foreløpige tilsynsrapporten.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt en frist for retting av brudd på regelverket som er avdekket under tilsynet. Fristen er 30. oktober 2016. Dersom brudd på regelverket ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Nordland vedtak 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 Røst kommune – Røst barne- og ungdomsskole

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kapittel 10 A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovlighe¹stilsyn, 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

¹ <http://www.udir.no/Regelverk/regelverk/tilsyn/>



- 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

Manglende forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen kan medføre at elevene ikke får ivarett 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 Røst kommune ble åpnet gjennom brev 10. februar 2016. Fylkesmannen har krevd at kommunen legger frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c. Skolens egenvurdering ble oversendt Fylkesmannen innen fristen. Røst kommune ble bedt om å oversende understøttende dokumentasjon etter at vi hadde mottatt egenvurderingsskemaet. Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på denne skriftlige dokumentasjonen, 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. 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

I egenvurderingsskjemaet redegjør rektor for at skolen ikke varsler elever og foreldre som ikke på annen måte har uttalt seg i saken, før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet. Vi har mottatt henvisningsskjema til PPT der foreldre må samtykke til utredning av elevens behov for spesialundervisning. Ut over dette har vi ikke mottatt eksempler på forhåndsvarsel.

I forbindelse med Fylkesmannens stedlige tilsyn med temaet skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, er vi forelagt *System for kvalitetsvurdering av Røst skole i forhold til opplæringsloven* (heretter omtalt som kvalitetssystemet). Kvalitetssystemet inneholder en mal for vedtak om spesialundervisning som skal sikre at vedtaket har en begrunnelse som viser til hjemmelsgrunnlaget, hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn og hvilke hensyn som skolen har vektlagt. Rektor redegjør imidlertid for at skolens vedtak ikke inneholder en slik begrunnelse.

Det er lagt frem totalt syv enkeltvedtak i forbindelse med tilsynet. Majoriteten av disse er vedtak om spesialundervisning.

3.3 Fylkesmannens vurderinger

For undertemaet *vedtak om spesialundervisning* er det vår vurdering at henvisningsskjemaet med samtykkeerklæring er tilstrekkelig som forhåndsvarsel. I og med at denne delen av tilsynet omfatter flere enkeltvedtakstyper, er det imidlertid vanskelig å konkludere med at kravet til forhåndsvarsel er oppfylt. Dette fordi vi verken har fått eksempler på andre enkeltvedtak eller annen dokumentasjon. Vi har indikasjoner på at det er et visst samarbeid mellom skole og hjem. Vi finner det sannsynliggjort at dette samarbeidet ivaretar foreldrene og eleven slik som forhåndsvarselet har som formål.

Når det kommer til spørsmålet om skolens enkeltvedtak samlet sett oppfylder kravene i forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27, er vår vurdering at skolens kvalitetssystem ikke fremstår som implementert. Dette fordi vi ser store variasjoner i de vedtakene som vi har mottatt. Samtlige enkeltvedtak inneholder en begrunnelse som viser til hjemmelen enkeltvedtaket bygger på. Her vil vi imidlertid understreke at to av de forelagte enkeltvedtakene bygger på feil hjemmelsgrunnlag. For barn i skolepliktig alder fatter man aldri vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter opplæringsloven § 5-7 eller tilpasset



opplæring etter § 1-3. Sistnevnte er en rettighet som alle elever har uavhengig om de følger ordinært opplæringsløp eller har vedtak om avvik fra dette.

Enkeltvedtakene som er sendt inn viser ikke hvilke forhold som er lagt til grunn for vedtaket, ut over at det blir henvist til sakkyndig vurdering. Vår vurdering er at det ikke er tilstrekkelig å henvise til sakkyndig vurdering, da det er enkeltvedtaket som skal angi hva eleven har rett til. Vi vil her vise til Utdanningsdirektoratets *Veileder for spesialundervisning* kapittel 7.2. Videre blir det ikke redegjort for hvilke hensyn som er vektlagt, ut over at skolen fastslår at tilbudet er eller ikke er tilfredsstillende.

I enkeltvedtakene fremkommer det informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage. Det blir ikke gitt informasjon om at den som klager også har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter.

3.4 Fylkesmannens konklusjon

Røst kommune, Røst barne- og ungdomsskole, varsler elever og foreldre som ikke på annen måte har uttalt seg i saken, før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet.

Røst kommune, Røst barne- og ungdomsskole, sørger for at enkeltvedtak inneholder en begrunnelse hvor det blir vist til hjemmelen for vedtaket. Det blir imidlertid ikke sørget for at begrunnelsen inneholder informasjon om hvilke faktiske forhold som blir lagt til grunn og hvilke hensyn som er vektlagt.

Røst kommune, Røst barne- og ungdomsskole, sørger for at enkeltvedtak inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage.

Røst kommune, Røst barne- og ungdomsskole, sørger ikke for at enkeltvedtaket inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19.

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 etter sakkyndig vurdering har behov for 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

Kvalitetssystemet beskriver rutiner for at elever med rett til spesialundervisning, skal få dette innvilget. Det går frem at eleven skal få et enkeltvedtak og at ansvaret for dette er plassert hos skolefaglig ansvarlig eller rektor. Videre fremgår det av kvalitetssystemet at foreldre skal samtykke til sakkyndig utredning før eleven blir henvist til PPT. Når sakkyndig vurdering foreligger, fremgår det av kvalitetssystemet at skole og hjem skal få kjennskap til innholdet både muntlig og skriftlig. Kvalitetssystemet inneholder i tillegg en mal for enkeltvedtak om spesialundervisning. Det fremgår av malen at spesialundervisningens innhold, organisering og omfang skal beskrives.

I egenvurderingsskjemaet bekrefter rektor at skolen innhenter samtykke fra foreldre eller elever over 15 år før eleven blir henvist til PPT for utredning. For tilsynet er det lagt frem et henvisningsskjema som foreldrene eller eleven må signere. Rektor redegjør videre for at ferdig sakkyndig vurdering drøftes i møte mellom skole, hjem og PPT. For tilsynet er det lagt frem et møtereferat som bekrefter dette. Øvrige vedlagte referater gir ikke samme bekreftelse. Når sakkyndig vurdering foreligger, redegjør rektor for at det alltid blir truffet enkeltvedtak. Videre redegjør rektor for at det ikke har vært tilfeller der enkeltvedtaket har avveket fra tilrådingen i den sakkyndige vurderingen.

Det er forelagt tilsynet seks enkeltvedtak om spesialundervisning.

4.3 Fylkesmannens vurderinger

Tilsynet med temaet skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, viser at kvalitetssystemet ikke er implementert. Våre vurderinger bygger på skolens egenvurdering og innsendt dokumentasjon.

Vår vurdering er at et underskrevet henvisningsskjema til PPT er tilstrekkelig som et foreldresamtykke til utredning. At skjemaet inneholder en linje for samtykke fra elever over 15 år, er positivt. Vi finner det sannsynliggjort at foreldre og elev, gjennom møter



med skolen og PPT, får mulighet til å uttale seg om den sakkyndige vurderingen før enkeltvedtak blir truffet.

Rektor redegjør for at skolen alltid fatter enkeltvedtak etter at sakkyndig vurdering er gjennomført. Tilsynet viser imidlertid at det i 3 av 5 saker mangler sakkyndig vurdering som tilfredsstillende kravene i opplæringsloven § 5-3. Etter vår vurdering har enkeltvedtaket i disse sakene, kommet før det foreligger sakkyndig vurdering. Intervjuer i forbindelse med det stedlige tilsynet, viser dessuten at det gjerne blir utarbeidet IOP før enkeltvedtaket foreligger. Dette er saksbehandlingsfeil som gjør at vi vanskelig kan konkludere med at skolens handlemåte er i samsvar med loven på dette punktet. I tillegg viser tilsynet at det i en av de dokumenterte elevsakene er foretatt en ny sakkyndig vurdering som ikke er fulgt opp av et nytt enkeltvedtak. Vi har ikke holdepunkter for å si at skoleeier ikke fatter vedtak om avslag dersom sakkyndig vurdering konkluderer med at eleven ikke har behov for spesialundervisning. Dette kan imidlertid ikke få avgjørende betydning for vår konklusjon.

Når det kommer til å begrunne eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering, redegjør rektor for at dette ikke har vært en aktuell problemstilling for dem. Tilsynet viser imidlertid en elevsak der det foreligger et enkeltvedtak som avviker fra sakkyndig vurdering. Avviket har oppstått fordi det er foretatt en ny sakkyndig vurdering som ikke er fulgt opp av et nytt enkeltvedtak. Det gjeldende enkeltvedtaket bygger på den forutgående sakkyndige vurderingen, som avviker fra den nye. Skal dette enkeltvedtaket være i tråd med opplæringsloven, krever det at skolen begrunner hvorfor de velger å avvike fra gjeldende sakkyndig vurdering.

Enkeltvedtakene som er fremlagt for tilsynet, varierer mye med tanke på innhold. Hvordan spesialundervisningen skal organiseres, er tydelig beskrevet i enkeltvedtaket. Vi merker oss at undervisning én til én brukes i forholdsvis liten utstrekning. Dette anser vi som positivt sett i sammenheng med opplæringsloven § 8-2. Bestemmelsen sier noe om retten elever har til å føle sosial tilhørighet til en klasse eller en gruppe.

Etter en helhetsvurdering er vi kommet frem til at enkeltvedtakene ikke angir omfanget av spesialundervisningen tydelig. Ett av enkeltvedtakene er dessuten en ren ressurstildeling, dette er ikke under noen omstendigheter tilstrekkelig. Vedtakene er heller ikke tydelige på hvilke fag eller områder spesialundervisningen skal omhandle, om det skal gjøres avvik fra LK06 og hvilke kompetansekrav som stilles til de som skal gjennomføre spesialundervisningen.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Røst kommune, Røst barne- og ungdomsskole, innhenter samtykke fra foreldrene eller elever over 15 år før de setter i gang utredning av elevens behov for spesialundervisning. Skolen gir eleven og foreldrene mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før de fatter enkeltvedtak.

Røst barne- og ungdomsskole, fatter ikke enkeltvedtak for elever hver gang sakkyndig vurdering er gjennomført. Skolen sørger ikke for at de enkeltvedtakene som blir truffet, inneholder en begrunnelse for eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering.

Røst kommune, Røst barne- og ungdomsskole, fatter enkeltvedtak som gir opplysninger om hvordan spesialundervisningen skal organiseres. Enkeltvedtakene gir imidlertid ikke opplysninger om spesialundervisningens omfang, innhold eller kompetansekrav for de som skal gjennomføre den.

5. Enkeltvedtak om punktskrifto pplæring

5.1 Rettslige krav

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene i tilsynet som gjelder for enkeltvedtak om punktskrifto pplæring. 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 punktskrifto pplæring, 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 punktskrifto pplæring etter at PPT har foretatt en sakkyndig 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 punktskrifto pplæring 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 punktskrifto pplæring, også rett til opplæring i å bruke nødvendige tekniske hjelpemidler 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 Fylkesmannen bemerker

På tilsynstidspunktet redegjør rektor ved Røst barne- og ungdomsskole for at de ikke har hatt elever med behov for punktskrifto pplæring. Følgelig er det pr. dags dato 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 § 2-14, slik at skolene kan håndtere fremtidige elever med behov for punktskrifto pplæring på en hensiktsmessig måte. Vi vil også minne om at dersom elever med behov for punktskrifto pplæring 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 norskerferdigheter 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

For tilsynet er det gitt forskjellige svar på om Røst barne- og ungdomsskole har hatt elever med behov for særskilt språkopplæring i inneværende skoleår, eller i løpet av de to siste skoleårene. I egenvurderingsskjema har rektor redegjort for at de har hatt elever med dette behovet, men har senere gått tilbake på det i telefonsamtale med Fylkesmannen. I forbindelse med Fylkesmannens stedlige tilsyn, med temaet skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, ble det foretatt intervjuer som viser at skolen har elever med et annet morsmål enn norsk.

Vi har ikke fått inn et representativt utvalg enkeltvedtak på dette under temaet.

6.3 Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen finner det overveiende sannsynlig at det er elever ved Røst barne- og ungdomsskole med et annet morsmål enn norsk eller samisk. Vi har indikasjoner på at særskilt norskopplæring blir tilbudt og gitt. Derfor stiller vi oss undrende til at Røst barne- og ungdomsskole ikke kan forevise tilsynet et representativt utvalg enkeltvedtak. På bakgrunn av dette vil vi bemerke at vi er bekymret for om Røst barne- og ungdomsskole har vedtakskompetanse på dette området.

Vi har kun mottatt ett enkeltvedtak, men vurderer det slik at dette ikke kan danne grunnlag for noen vurderinger. Her har vi lagt særlig vekt på personvern hensyn.

6.4 Fylkesmannens konklusjon

Røst kommune, Røst barne- og ungdomsskole, fatter ikke enkeltvedtak for elever som har rett til 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 Fylkesmannen bemerker

På tilsynstidspunkter redegjør rektor ved Røst barne- og ungdomsskole for at de ikke har hatt elever med behov for tegnspråkopplæring. Følgelig er det pr. dags dato 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 skolene 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. Frist for retting av brudd på regelverket

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

Frist for retting er 30. oktober 2016. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at lovbruddene er rettet og en redegjørelse for hvordan.

Dersom lovbruddene ikke blir rettet innen den fastsatte fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som vedtak og vil kunne påklages etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI.

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

Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

1. Røst kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Røst barne- og ungdomsskole oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27.

Røst kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtaket inneholder en begrunnelse som viser til
 - faktiske forhold som er lagt til grunn
 - hvilke hensyn som er vektlagt
- b. Enkeltvedtaket inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Enkeltvedtak om spesialundervisning

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

Røst kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Skolen fatter enkeltvedtak for elever etter at den sakkyndig vurderingen er gjennomført.
- b. Enkeltvedtak om spesialundervisning inneholder begrunnelse for eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering.
- c. Enkeltvedtaket inneholder opplysningen om
 - antall timer spesialundervisning
 - fag/områder og om eventuelle avvik fra LK06 i spesialundervisningen
 - kompetansekrav for de som skal gjennomføre spesialundervisningen

Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

3. Røst kommune må sørge for at Røst barne- og ungdomsskole, ved behov for og opphør av behov for særskilt språkopplæring oppfyller forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V og opplæringsloven § 2-8.

Røst kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Det fattes enkeltvedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring.

9. Kommunens frist til å rette

Som nevnt i kapittelet ovenfor får kommunen en frist for å rette de bruddene på regelverket som er konstatert i denne rapporten.

Frist for retting er 30. oktober 2016.

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

Malin Bruun

(tilsynsmedarbeider)

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Egenvurderingsskjema utfylt av rektor
- System for kvalitetsvurdering av Røst skole i forhold til opplæringsloven
- Henvising til PPT (elev 1)
- Referat fra samarbeidsmøte (elev 1)
- Sakkyndig uttalelse (elev 1)
- Enkeltvedtak om spesialundervisning (elev 1)
- Invitasjon til møte med PPT (elev 1)
- Samarbeidsmøte med PPT (elev 1)
- IOP (elev 1)
- Referat fra samarbeidsmøte (elev 1)
- Evaluering av individuell opplæringsplan (elev 1)
- Sakkyndig uttalelse (elev 1)
- Oversendelsesbrev PPT (elev 1)
- Sakkyndig vurdering (elev 2)
- Referat møte (elev 2)
- Enkeltvedtak om spesialundervisning (elev 2)
- IOP (elev 2)
- Sakkyndig uttalelse (elev 3)
- IOP (elev 3)
- Enkeltvedtak om spesialundervisning (elev 3)
- IOP (elev 3)
- Sakkyndig vurdering (elev 4)
- Enkeltvedtak om spesialundervisning (elev 4)
- Enkeltvedtak om spesialundervisning (elev 4)
- Sakkyndig vurdering (elev 4)
- IOP (elev 4)
- Pedagogisk rapport (elev 5)
- Henvising til PPT (elev 5)
- Innkalling til møte (elev 5)
- Møterefaterat (elev 5)
- Enkeltvedtak om spesialundervisning (elev 6)
- IOP (elev 6)
- Enkeltvedtak om tilpasset opplæring (elev 7)
- Vurdering av spesialtimer (elev 7)

I forbindelse med Fylkesmannens stedlige tilsyn 20. april 2016, med temaet skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, ble det avholdt intervjuer som også er lagt til grunn for dette tilsynet. For oversikt over disse, se Fylkesmannens rapport for dette temaet.