



Fylkesmannen i
Hordaland

TILSYNSRAPPORT

Forvaltningskompetanse – avgjerder om særskild tilrettelegging

Lindås kommune - Ostereidet ungdomsskule

Innhald

1. Innleiing	3
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlege skular.....	3
2.2 Tema for tilsyn	3
2.3 Om gjennomføringa av tilsynet.....	4
3. Generelle saksbehandlingsreglar for enkeltvedtak	4
3.1 Rettslege krav	4
3.2 Fylkesmannens undersøkingar og vurderingar	6
3.3 Fylkesmannens konklusjon.....	7
4. Enkeltvedtak om spesialundervisning	8
4.1 Rettslege krav	8
4.2 Fylkesmannens undersøkingar og vurderingar	9
4.3 Fylkesmannens konklusjon.....	11
5. Enkeltvedtak om punktskriftopplæring.....	11
5.1 Rettslege krav	11
5.2 Fylkesmannens undersøkingar	12
6. Enkeltvedtak om særskild språkopplæring	12
6.1 Rettsleg krav	12
6.2 Fylkesmannens undersøkingar og vurderingar	13
6.3 Fylkesmannens konklusjon.....	14
7. Enkeltvedtak om teiknspråkopplæring	14
7.1 Rettsleg krav	14
7.2 Fylkesmannens undersøkingar	15
8. Frist for retting av brot på regelverket.....	15
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	17

1. Innleiing

Fylkesmannen opna 8. juni 2016 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjerder om særskild tilrettelegging i Lindås kommune. Undersøkingane har vore på skulenivå ved Ostereidet ungdomsskule.

Felles nasjonalt tilsyn 2014-17 handlar om skulens arbeid med elevane sitt utbytte av opplæringa og består av tre område for tilsyn: Skulens arbeid med elevane sitt utbytte av opplæringa, forvaltningskompetanse (som denne rapporten handlar om) og skulebasert vurdering. Utdanningsdirektoratet har utarbeidd rettleingsmateriell¹ knytt til tilsynet, og Fylkesmannen har gjennomført informasjons- og rettleingssamlingar.

Det er kommunen som har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova blir etterlevde, jf. opplæringslova § 13-10 første ledd. Kommunen er derfor adressat for denne førebelse tilsynsrapporten.

Tilsynet har avdekt brot på regelverket. Denne tilsynsrapporten inneheld frist for retting, jf. kommunelova § 60 d. Frist for retting er 1. mars 2017.

Dersom forholda ikkje er retta innan den fastsette fristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Eit eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og kan klagast på etter reglane for dette i forvaltningslova, jf. forvaltningslova kapittel VI.

2. Om tilsynet med Lindås kommune – Ostereidet ungdomsskule

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlege skular

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som offentlig skuleeigar, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er tilsyn med det lovpålagde, jf. kommunelova § 60 b. Fylkesmannens tilsyn med offentlege skular er utøving av myndigheit og skjer i samsvar med reglane for dette i forvaltningsretten.

I dei tilfella der Fylkesmannen konkluderer med at eit rettsleg krav ikkje er oppfylt, blir dette sett på som brot på regelverket, uavhengig av om det er opplæringslova eller forskrifter fastsett i medhald av denne lova som er brotne.

2.2 Tema for tilsyn

Temaet for tilsynet er skulens forvaltningskompetanse i avgjerder om særskild tilrettelegging av opplæringa. Det overordna formålet med det nasjonale tilsynet er å medverke til at elevar får eit godt utbytte av opplæringa. For å sikre at dette gjeld for alle elevar, har elevar med behov for særskild tilrettelegging eigne rettar i opplæringslova. Særskild tilrettelegging for elevar inneber avvik frå det ordinære opplæringsstilbodet og er enkeltvedtak etter lova.

Hovudpunkt i tilsynet vil vere:

- Generelle saksbehandlingsreglar for enkeltvedtak
- Enkeltvedtak om spesialundervisning
- Enkeltvedtak om punktskriftopplæring
- Enkeltvedtak om særskild språkopplæring
- Enkeltvedtak om teiknspråkopplæring

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

Det går fram av dokumentasjonen at skulen ikkje har hatt elevar som har fått ei sakkunnig vurdering av behov for punktskriftopplæring eller teiknspråkopplæring inneverande år eller dei to siste åra. Desse tema er ikkje undersøkt vidare i denne rapporten.

Tilsynet skal medverke til at kommunen som skuleeigar syter for at skulen

- tek vare på elevens rettstryggleik gjennom å involvere elevar og foreldre i vurderingane før skulen tek avgjerder om avvik frå det ordinære opplæringstilbodet
- syter for å vurdere og kartleggje elevens behov på ein fagleg forsvarleg måte
- følgjer reglane for innhald i enkeltvedtak
- gjer vedtak som gjev gode føringar for å leggje til rette innhaldet i opplæringa

I tilsynet vurderer vi om Ostereidet ungdomsskule på denne måten sikrar elevane sine rettar når skulen gjer enkeltvedtak.

Manglande forvaltningskompetanse i avgjerder om særskild tilrettelegging av opplæringa kan føre til at elevane ikkje får sikra rettane sine. Det kan òg føre til at avgjerdene ikkje gjev gode faglege føringar for innhaldet i opplæringa. Elevane står da i fare for å få ei opplæring som ikkje gjev eit forsvarleg utbytte.

Det er berre utvalde delar av saksbehandlingsreglane for enkeltvedtak som blir kontrollerte i tilsynet. Opplæringslova og forskrift til lova har òg krav som gjeld spesialundervisning, teiknspråkopplæring, punktskriftopplæring og særskild språkopplæring som ikkje er inkluderte i dette tilsynet.

2.3 Om gjennomføringa av tilsynet

Tilsyn med Lindås kommune vart opna gjennom brev 8. juni 2016. Fylkesmannen har kravd at kommunen legg fram dokumentasjon med heimel i kommunelova § 60 c.

Fylkesmannens vurderingar og konklusjonar er baserte på skriftleg dokumentasjon, sjå vedlegg.

Fylkesmannen sendte førebels tilsynsrapport til Lindås kommune 25. november. Førebels rapport vart drøfta på sluttmøtet som blei halde 1. desember. Lindås kommune fekk frist til å kommentere førebels rapport innan 9. desember, og har sendt inn sine kommentarar innan fristen. I tillegg har skulen sendt inn ei sakkunnig vurdering som mangla på eit av vedtaka om spesialundervisning.

Fylkesmannen tar til orientering at kommunen har sett i gang eit arbeid for å rette brot på lovverket som tilsynet har avdekt, men kommentarane har ikkje endra konklusjonane til Fylkesmannen.

3. Generelle saksbehandlingsreglar for enkeltvedtak

3.1 Rettslege krav

Nedanfor har vi opplyst om dei rettslege krava som gjeld generelt for saksbehandling av enkeltvedtak. Vi viser òg til kva for reglar i opplæringslova og/eller forvaltningslova krava er knytte til.

Elevar og foreldre skal varslast før det blir gjort enkeltvedtak om avvik frå det ordinære opplæringstilbodet.

Dersom foreldra eller elevane ikkje allereie har uttalt seg i saka, skal dei varslast før skolen gjer eit vedtak. Dei skal ha høve til å uttale seg innan ein nærmare fastsett frist, jf. forvaltningslova § 16. Skolen skal gje førehandsvarselet skriftleg.

Varslet til foreldra gjeld for elevar under 18 år. Når eleven er over 15 år, skal skolen varsle eleven sjølv om eleven er representert av foreldra. Skolen kan la vere å varsle dersom eleven eller foreldra har

- søkt eller bedt om vedtaket
- hatt høve til å gje sine synspunkt i saka
- fått kjennskap på annan måte til at skolen skal gjere eit vedtak og har hatt rimeleg tid til å uttale seg

Førehandsvarslet skal gjere greie for kva saka gjeld, og gje opplysningar om kva føresegner i lova vedtaket byggjer på, og kva forhold rundt eleven sin skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket.

Førehandsvarslet skal innehalde det som er nødvendig for at elevar og foreldre kan ta vare på interessene sine på ein forsvarleg måte, jf. forvaltningslova § 16. Varslet må derfor innehalde dei faktiske forholda: Kva det varsla vedtaket vil innebere for eleven, kva for type avvik frå ordinær opplæring det dreier seg om og kva forhold som er grunnlaget for vedtaket.

Enkeltvedtaket skal innehalde grunngjeving for vedtaket ved å vise til heimelen, faktiske forhold som er lagde til grunn, og kva for omsyn som er vektlagde.

Eleven eller foreldra har rett til å klage på enkeltvedtaket. For å gje eleven eller foreldra ei reell moglegheit til å argumentere for sitt syn, må vedtaket vere skriftleg og grunngjeve, jf. forvaltningslova §§ 24 og 27. Grunngjevinga skal vise til dei reglar og faktiske forhold vedtaket byggjer på, og kva for omsyn skolen har lagt mest vekt på, jf. forvaltningslova § 25. Skolen treng ikkje å grunngje vedtaket dersom vedtaket godkjenner ein søknad, og skolen ikkje har grunn til å tru at eleven og foreldra vil vere misnøgde med vedtaket.

Enkeltvedtaket skal innehalde informasjon om høve til å klage, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage.

Det er eit krav at brevet med enkeltvedtaket skal opplyse om dei formelle forholda som gjeld dersom eleven eller foreldra vil klage, jf. forvaltningslova § 27. Nærmare reglar for saksbehandling ved klage går fram av forvaltningslova § 27-32. Skolen må opplyse om at klagefristen er tre veker frå eleven eller foreldra fekk vedtaket, at klagen skal sendast til skolen, og kven som er klageinstans. Klageinstans ved dei ulike aktuelle typar enkeltvedtak går fram av opplæringslova § 15-2.

Enkeltvedtaket skal innehalde informasjon om retten til å sjå saksdokumenta.

Foreldra og elevane har rett til å gjere seg kjende med dokumenta som inngår i saka, jf. forvaltningslova § 27. Brevet om enkeltvedtaket skal informere om denne retten. I nokre tilfelle har skolen grunn til å gjere unntak frå innsynsretten. Nærmare om innsynsretten og unntak frå innsyn går fram av forvaltningslova §§ 18 og 19.

3.2 Fylkesmannens undersøkingar og vurderingar

Fylkesmannen har henta inn fem døme på vedtak om spesialundervisning med varsel, framlegg til tiltak og IOP. I ettertid har skulen sendt inn sakkunnige vurderingar på elevar som grunnlag for enkeltvedtaka.

Når det gjeld særskild språkopplæring har skulen sendt inn fem vedtak med varsel.

Rektor har i tillegg svart på spørsmåla i RefLex som gjeld alle dei tre hovudområda som er gjenstand for tilsynet med skulen.

Elevar og foreldre skal varslast før det blir gjort enkeltvedtak om avvik frå det ordinære opplæringstilbodet. Førehandsvarslet skal gjere greie for kva saka gjeld, og gje opplysningar om kva føresegner i lova vedtaket byggjer på, og kva forhold rundt eleven sin skulesituasjon som er grunnlaget for vedtaket.

I eigenvurderinga svarer rektor ja på spørsmålet om elevar og foreldre blir varsla før det blir gjort enkeltvedtak om avvik frå det ordinære opplæringstilbodet. Rektor viser til at skulen varslar eller avtaler munnleg i samarbeidsmøte og skriftleg i eige brev.

Spesialundervisning

Det går fram av alle dei innsendte vedtaka at det er søkt om spesialundervisning. Skulen sender også varsel til føresette. Fylkesmannen tar ikkje stilling til om desse oppfyller lovkrava, då vi finn det dokumentert at føresette gjennom å søke har fått kjennskap til at skulen skal gjere vedtak og har hatt rimeleg tid til å uttale seg.

Særskild språkopplæring

Det er sendt ut varsel i alle dei fem innsendte sakene. I to av sakene er eleven over 15 år, men har ikkje fått eit eige varsel. Fylkesmannen finn derfor at skulen ikkje sender varsel som er i samsvar med lovkrava.

Rektor skriv i eigenvurderinga at han opplyser i førehandsvarselet om kva saka gjeld. I sak 1 og 3 er det berre varsla om særskild norskopplæring, men i vedtaka får dei i tillegg til norskopplæring også to-språkleg fagopplæring. Fylkesmannen finn derfor at varsla ikkje tilfredsstillar lovkravet om å gjere greie for kva saka gjeld.

Alle førehandsvarsla viser til § 2-8 i opplæringslova. Rektor svarer i eigenvurderinga at det alltid blir opplyst om lovgrunnlaget for vedtaket. Fylkesmannen finn det derfor dokumentert at varsla gir opplysningar om kva føresegner i lova vedtaket byggjer på.

Alle dei fem varsla inneheld informasjon om kva vanskar eleven har som gjer at eleven har behov for særskild språkopplæring og dermed avvik frå ordinær opplæring. Fylkesmannen finn det derfor dokumentert at førehandsvarselet gir opplysningar om det faktiske grunnlaget for det varsla enkeltvedtaket.

Enkeltvedtaket skal innehalde grunngjeving for vedtaket ved å vise til heimelen, faktiske forhold som er lagde til grunn, og kva for omsyn som er vektlagde.

I eigenvurderinga svarer rektor «ja» på spørsmålet om enkeltvedtaka inneheld grunngjeving ved å vise til heimelen vedtaket bygger på.

I alle dei innsendte vedtaka om spesialundervisning blir lovteksten i opplæringslova § 5-1 sitert. Fylkesmannen vil likevel peike på at det ikkje blir vist til kva lov det blir sitert frå.

I vedtaka om særskild språkopplæring er lovheimelen i opplæringslova § 2-8 delvis sitert. I vedtaka står det når det gjeld særskild norskopplæring at denne delvis skal organiserast i gruppe eller som einetimar. Skulen kan organisere særskild språkopplæring for nykomne elevar i eigne grupper etter § 2-8 femte ledd. Denne føresegna er ikkje nemnt i vedtaket.

Fylkesmannen finn det dokumentert at skulen oppfyller lovkravet om å vise til heimelen som vedtaket byggjer på når det gjeld spesialundervisning, men ikkje når det gjeld særskild språkopplæring.

På spørsmålet om enkeltvedtaket inneheld ei grunngjeving der det blir vist til kva forhold rundt skulesituasjonen til eleven som er grunnlaget for vedtaket, svarer rektor «ja» i eigenvurderinga.

I vedtaka om spesialundervisning blir det vist til sakkunnig vurdering. Denne gjer greie for kva forhold rundt skulesituasjonen til eleven som er grunnlag for vedtaket.

I vedtaka om særskild språkopplæring blir det gjort vedtak om særskild norskopplæring i gruppe og einetimar og to-språkleg fagopplæring. Det er ikkje gjort greie for kvifor eleven skal ha særskild norsk i gruppe eller einetimar.

Vedtaka opplyser ikkje om den språklege dugleiken i norsk er kartlagt. Det blir ikkje gjort greie for kva kartleggingsverktøy som eventuelt er brukt, eller kva som eventuelt var resultatet av kartlegginga som grunnlag opplæringstilbodet.

Fylkesmannen finn at vedtaka om særskild språkopplæring ikkje inneheld ei grunngjeving der det blir vist til kva forhold rundt skulesituasjonen til eleven som er grunnlaget for vedtaket.

Enkeltvedtaket skal innehalde informasjon om høve til å klage, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage.

Alle dei innsendte vedtaka inneheld informasjon om høve til å klage, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage.

Enkeltvedtaket skal innehalde informasjon om retten til å sjå saksdokumenta.

Nokre av vedtaka om spesialundervisning og særskild språkopplæring inneheld ikkje opplysning om retten til å sjå saksdokumenta.

Rektor skriv i eigenvurderinga at denne opplysninga no ligg inne etter justering av malen for vedtak. Fylkesmannen legg derfor til grunn at vedtaka no inneheld opplysning om retten til å sjå saksdokumenta.

3.3 Fylkesmannens konklusjon

Førehandsvarsel

Skulen oppfyller ikkje lovkrava til førehandsvarsel til elevar som er 15 år i saker der det er aktuelt med avvik frå det ordinære opplæringstilbodet.

Skulen oppfyller ikkje krava i lova om at førehandsvarsel må innehalde opplysningar om kva saka gjeld.

Skulen oppfyller lovkrava ved å opplyse om kva føresegner i lova vedtaket byggjer på og kva forhold rundt eleven sin skulesituasjon som er grunnlaget for vedtaket.

Generelle krav til enkeltvedtak

Skulen oppfyller ikkje lovkravet om å vise til heimelen som vedtaket byggjer på.

Skulen gjer vedtak som ikkje inneheld ei grunngjeving der det blir vist til kva forhold rundt skulesituasjonen til eleven som er grunnlaget for vedtaket. Det er ikkje i samsvar med lovkrava.

Skulen oppfyller lovkrava ved å gjere vedtak som inneheld informasjon om høve til å klage, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage.

Skulen gjer vedtak som alltid inneheld opplysning om retten til å sjå saksdokumenta.

4. Enkeltvedtak om spesialundervisning

4.1 Rettslege krav

Nedanfor har vi opplyst om dei rettslege krava i tilsynet som gjeld for enkeltvedtak om spesialundervisning. Vi viser òg til kva for reglar i opplæringslova og/eller forvaltningslova krava er knytte til. Krava kjem i tillegg til dei generelle saksbehandlingsreglane som er omtalte over i kapittel 3.

Foreldre/elevar over 15 år skal gje samtykke før det blir sett i gang utgreiing av behovet for spesialundervisning.

Skolen må få samtykke frå foreldra til elevar under 15 år før PPT set i gang ei sakkunnig vurdering av behovet for spesialundervisning, jf. opplæringslova § 5-4. Elevar som har fylt 15 år, skal sjølv gje samtykke i saker om spesialundervisning og om at foreldra skal bli orienterte (føresetnaden er at eleven er samtykkekompetent) . Dersom foreldra/eleven sjølv har bedt om spesialundervisning, ligg samtykket implisitt i søknaden.

Foreldra/eleven skal ha moglegheit til å uttale seg om innhaldet i ei sakkunnig vurdering før enkeltvedtaket blir gjort.

Foreldra har rett til å gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før skolen gjer eit enkeltvedtak, jf. opplæringslova § 5-4. Skolen kan gje avgrensingar i denne retten, jf. forvaltningslova § 19 og reglane om teieplikt. Skolen og PPT har ansvar for at samarbeidet med eleven og foreldra blir teke hand om på ein god måte på dei ulike trinna i prosessen. Foreldra må få sjå den sakkunnige vurderinga og få rimeleg tid til å uttale seg om innhaldet.

Elevar som etter sakkunnig vurdering har behov for spesialundervisning, skal ha eit enkeltvedtak.

Etter den sakkunnige vurderinga må skolen gjere eit vedtak. Dette gjeld både dersom skolen går med på spesialundervisning, og dersom skolen ikkje gjer det. Kravet om enkeltvedtak gjeld både når PPT tilrår spesialundervisning, og når dei ikkje tilrår dette. Ei avgjerd om spesialundervisning gjeld rett for ein bestemt person og er derfor eit enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 2 og kapittel IV og V.

Avvik frå ei sakkunnig vurdering skal grunngjevast i enkeltvedtaket.

Dersom skolens vedtak vik av frå den sakkunnige vurderinga, må skolen grunngje dette. Grunngjevinga skal vise kvifor eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller

elevens rett til spesialundervisning, jf. opplæringslova § 5-3. Skolen må få klart fram kva avviket består i, og kva opplæringstilbodet inneber for eleven. Grunngevinga må vere slik at foreldra forstår kva for vurderingar som ligg til grunn for at skolen ikkje følgjer tilrådinga i den sakkunnige vurderinga.

Enkeltvedtaket skal innehalde opplysningar om kva for omfang, innhald og organisering spesialundervisninga skal ha, og kompetansekrav for dei som skal gjennomføre opplæringa.

Den sakkunnige vurderinga skal ta stilling til kva som gjev eit forsvarleg opplæringstilbod, til innhaldet i opplæringa og gjere greie for andre særlege forhold som er viktige for opplæringa, jf. opplæringslova § 5-3. Skolens vedtak om spesialundervisning skal byggje på den sakkunnige vurderinga. Enkeltvedtaket må vise tal på timar med spesialundervisning, fag/område for spesialundervisninga, om det skal vere avvik frå LK06, korleis opplæringa skal organiserast, og kva for kompetanse personalet skal ha.

4.2 Fylkesmannens undersøkingar og vurderingar

Foreldre/elevar over 15 år skal gje samtykke før det blir sett i gang utgreiing av behovet for spesialundervisning.

Rektor skriv i eigenvurderinga at det er standard prosedyre å innhente samtykke før det blir sett i gang utgreiing av behovet for spesialundervisning. Alle vedtaka om spesialundervisning viser til at det er søkt om spesialundervisning.

Fylkesmannen finn derfor at skulen oppfyller kravet om å hente inn samtykke før det blir sett i gang utgreiing av behovet for spesialundervisning.

Foreldre/eleven skal ha moglegheit til å uttale seg om innhaldet i ei sakkunnig vurdering før enkeltvedtaket blir gjort.

Rektor svarer ja på spørsmålet i eigenvurderinga om foreldre/eleven får høve til å uttale seg om innhaldet i ei sakkunnig vurdering før enkeltvedtaket blir gjort. Grunngevinga er at PPT gjennomgår testresultat og tilråding med foreldra og også med skulen før sakkunnig tilråding vert skriven. Føresette har høve til å uttale seg.

Dei innsendte sakkunnige tilrådingane er stila til føresette. I fire av desse tilrådingane står følgjande: «Føresette er kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga, jf. Opplæringslova § 5-4:eleven eller foreldra til eleven har rett til å gjere seg kjende med innhaldet i den sakkunnige vurderinga og til å uttale seg før det vert gjort vedtak». I ei sakkunnig vurdering er dette ikkje tatt med.

Fylkesmannen finn at lovkrava om uttalerett er oppfylt i fire av sakene. I den femte saka får føresette høve til å gjere seg kjent med innhaldet i den sakkunnige vurderinga, men det er ikkje dokumentert at dei får informasjon om retten til å uttale seg.

Elevar som etter sakkunnig vurdering har behov for spesialundervisning, skal ha eit enkeltvedtak.

Rektor svarer ja på spørsmålet om elevar får enkeltvedtak om spesialundervisning etter at sakkunnig vurdering er gjennomført.

I dei fem døma på enkeltvedtak som Fylkesmannen har innhenta, er vedtak om spesialundervisning gjort på bakgrunn av sakkunnige vurderingar. I alle vedtaka får eleven spesialundervisning.

Det er ikkje sendt inn døme på enkeltvedtak der eleven ikkje får spesialundervisning. På bakgrunn av svaret til rektor i eigenvurderinga legg Fylkesmannen til grunn at rektor også gjer slike vedtak dersom det er aktuelt.

Avvik frå ei sakkunnig vurdering skal grunngjevast i enkeltvedtaket.

I ei av sakene tilrår PPT 256,5 årstimar med «spesialpedagogisk ressurs» og 228 årstimar med assistent, der ein time er 60 minutt. I vedtaket er det tildelt 228 årstimar med lærar og 380 timar med assistent, der ein time er 45 minutt. Vedtaket inneheld ikkje grunngjeving for avviket. I ei anna sak tilrår PPT 285 årstimar «spesialpedagogisk undervisning» og 171 årstimar assistentressurs der ein time er 60 minutt. I vedtaket får eleven 228 årstimar med lærar og 380 assistenttimar der ein time er 45 minutt. Avviket er ikkje grunngitt.

Fylkesmannen finn derfor at det er gjort vedtak der avvik frå sakkunnig vurdering ikkje er grunngitt.

Enkeltvedtaket skal innehalde opplysningar om kva for omfang, innhald og organisering spesialundervisninga skal ha, og kompetansekrav for dei som skal gjennomføre opplæringa.

Alle enkeltvedtaka inneheld opplysningar om det samla talet på timar til spesialundervisning, men ikkje timetalet for dei aktuelle faga som det skal givast spesialundervisning i.

Timetalet er oppgitt i årstimar, der ein «time» er lik 45 minutt. I rettleiaren om spesialundervisning frå Utdanningsdirektoratet står det: «Omfanget skal angis i klokketimer og vi anbefaler årstimer.»

Fylkesmannen finn derfor at vedtaka ikkje inneheld opplysningar om omfanget som er i samsvar med lovkrava.

I eigenvurderinga svarer rektor nei på spørsmålet om enkeltvedtaket inneheld opplysningar om fag og område og om eventuelle avvik frå LK06 i spesialundervisninga. Rektor viser til at dette blir spesifisert i IOP. I nokre av vedtaka står det at eleven skal ha spesialundervisning i «basisfaga», men det er ikkje gjort greie for kva fag det her blir vist til. Det er heller ikkje gjort greie for om eleven skal ha avvik frå kompetansemåla i læreplanverket.

Fylkesmannen finn at dei innsendte vedtaka ikkje inneheld tilstrekkelege opplysningar om fag og område og om eventuelle avvik frå LK06 i spesialundervisninga til å vere i samsvar med lovkrava.

Rektor svarer ja på spørsmålet om enkeltvedtaket inneheld opplysningar om organisering av spesialundervisninga. Rektor skriv vidare: «Einskildvedtaket opnar for variert organisering slik at denne kan tilpassast behovet og det som er tenleg for eleven anten det er opplæring innan eller utanfor klassen, åleine eller saman med elevar i ein mindre gruppe.»

I vedtaka er det gjort greie for organisering av opplæringa i det som rektor kallar «saksutgreiinga» og «vedtak» (eigen kollonne for organisering av spesialundervisninga). Det som står i sjølve saksutgreiinga om organisering og det som står i vedtaket stemmer ikkje alltid overeins. Som eit døme viser vi til det første og tredje vedtaket. I det første vedtaket står det i saksutgreiinga at PPT tilrår at eleven bør ha oppfølging i basisfaga, og rektor skriv at eleven vil få dette i ei lita gruppe. I «vedtaket» står det derimot at opplæringa i hovudsak vil bli gitt i klassen, men anna organisering (gruppe) kan kome på tale.

I det tredje vedtaket står det også i saksutgreiinga at eleven vil få oppfølging i basisfaga i ei lita gruppe. Vidare skriv rektor at behovet for tilrettelegging til ein viss grad truleg kan skje innanfor klassen. I «vedtaket» står det derimot at opplæringa i hovudsak vil bli gitt i klassen, men anna organisering (gruppe) kan kome på tale.

Fylkesmannen finn derfor at enkeltvedtaket er uklart formulert når det gjeld organisering av spesialundervisninga.

Alle enkeltvedtaka inneheld opplysningar om når spesialundervisninga skal gjennomførast med lærar og med assistent. Fylkesmannen finn at lovkravet om at enkelvedtaket må innehalde opplysningar om kompetansekrav er oppfylt.

4.3 Fylkesmannens konklusjon

Skulen oppfyller lovkravet om å hente inn samtykke før det blir sett i gang utgreiing av behovet for spesialundervisning.

Foreldra/eleven får ikkje alltid høve til å uttale seg om innhaldet i ei sakkunnig vurdering før enkeltvedtaket blir gjort, slik lova krev.

Alle elevar får enkeltvedtak om spesialundervisning etter at sakkunnig vurdering er gjennomført i samsvar med lovkrava.

Skulen gjer vedtak der avvik frå sakkunnig vurdering ikkje er grunngitt. Dette er ikkje i samsvar med lovkrava.

Skulen oppfyller ikkje krava i lova om å informere om omfang, innhald og organisering i enkeltvedtaka om spesialundervisning.

Lovkravet om at enkelvedtaket må innehalde opplysningar om kompetansekrav er oppfylt.

5. Enkeltvedtak om punktskrifto pplæring

5.1 Rettslige krav

Nedanfor har vi opplyst om dei rettslege krava i tilsynet som gjeld for enkeltvedtak om punktskrifto pplæring. Vi viser òg til kva for reglar i opplæringslova og/eller forvaltningslova krava er knytte til. Krava kjem i tillegg til dei generelle saksbehandlingsreglane som er omtalte over i kapittel 3.

Elevar som etter sakkunnig vurdering har behov for punktskrifto pplæring, skal ha eit enkeltvedtak som er basert på ei sakkunnig vurdering, og som gjev oversikt over det som er nødvendig opplæring for eleven.

Sterkt svaksynte og blinde elevar har rett til nødvendig opplæring i punktskrift, jf. opplæringslova § 2-14. Skulen må gjere eit enkeltvedtak om punktskriftopplæring etter at PPT har gjort ei sakkunnig vurdering av kva slags opplæring eleven har behov for.

Regelverket set opp ei maksimalramme for kor mange timar elevane samla kan få opplæring i punktskrift i tillegg til ordinær opplæring. Skulen må innafor denne ramma vedta kor mange timar den enkelte eleven skal få, og kvar i løpet desse timane skal leggjast. Ei avgjerd om punktskriftopplæring gjeld rettar for ein bestemt person og er derfor eit enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 2 og kapittel IV og V.

Enkeltvedtaket skal ta stilling til opplæring i nødvendige tekniske hjelpemiddel.

Sterkt svaksynte og blinde elevar har, i tillegg til rett til punktskriftopplæring, også rett til opplæring i å bruke nødvendige tekniske hjelpemiddel og i mobilitet, jf. opplæringslova § 2-14. Skulen må vedta kva for opplæring eleven skal ha i tekniske hjelpemiddel og/eller mobilitet etter at PPT har gjort ei sakkunnig vurdering av behovet. Det er naturleg å samordne ulike vedtak for den svaksynte/blinde eleven. Skulen må da få klart fram om eleven berre skal ha opplæring i punktskrift, berre i tekniske hjelpemiddel og/eller berre i mobilitet.

5.2 Fylkesmannens undersøkingar

Rektor skriv i eigenvurderinga at skulen ikkje har hatt elevar som har fått ei sakkunnig vurdering av behov for punktskriftopplæring inneverande år eller dei to siste åra. Fylkesmannen legg dette til grunn, og temaet er ikkje undersøkt vidare i denne rapporten.

6. Enkeltvedtak om særskild språkopplæring

6.1 Rettsleg krav

Nedanfor har vi opplyst om dei rettslege krava i tilsynet som gjeld for enkeltvedtak om særskild språkopplæring. Vi viser òg til kva for reglar i opplæringslova og/eller forvaltningslova desse krava er knytte til. Krava kjem i tillegg til dei generelle saksbehandlingsreglane som er omtalte over i kapittel 3.

Elevar som har rett til særskild språkopplæring, skal ha eit enkeltvedtak.

Elevar med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkelege ferdigheiter i norsk til å følgje ordinær opplæring i skulen, jf. opplæringslova § 2-8. Om nødvendig har elevane òg rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar. Skulen må syte for å kartleggje norskferdigheiter før skulen vedtek særskild språkopplæring. Ei avgjerd om særskild språkopplæring gjeld rettar for ein bestemt person og er derfor eit enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 2 og kapittel IV og V.

Enkeltvedtaket skal innehalde opplysningar om omfanget av opplæringa, kva for læreplanar eleven skal følgje og organiseringa av opplæringa.

Eleven skal kartleggjast før vedtak om særskild språkopplæring, jf. opplæringslova § 2-8. Kartlegginga vil danne grunnlag for å vurdere behovet for språkopplæring og for å kunne ta stilling til omfanget (talet på timar og kor lenge), for kopling mot ordinær opplæring og eventuelt behovet for tospråkleg opplæring i fag eller morsmålsopplæring.

Skuleeigaren må òg ta stilling til kva for læreplan eleven skal bruke: læreplan i grunnleggjande norsk for språklege minoritetar, eller ordinær læreplan i norsk. Skulen skal bruke ein eigen læreplan for morsmålsopplæring for elevar som får slik opplæring.

Organiseringa må gå klart fram av vedtaket. Kommunen kan organisere tilbodet om særskild språkopplæring i eigne grupper for nykomne elevar i inntil to år, jf. Opplæringslova § 2-8. Vedtak kan berre gjerast for eitt år om gongen. Det er ein føresetnad at skulen vurderer at eigne grupper er det beste for eleven. Denne vurderinga må komme fram av vedtaket. I vedtaket kan skulen òg gjere avvik frå læreplanverket.

Det må til eit enkeltvedtak om stans i særskild språkopplæring når eleven blir overført til den ordinære opplæringa.

Skulen må kartleggje elevar som får særskild språkopplæring, undervegs i opplæringa, jf. opplæringslova § 2-8. Dette for å vurdere om elevane har tilstrekkelege ferdigheiter i norsk til å følgje ordinær opplæring på skulen. Før skulen overfører eleven til å følgje ordinær opplæring, må skulen gjere eit enkeltvedtak om stans i særskild språkopplæring. Dette gjeld rettar for ein bestemt person og er derfor eit enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 2 og kapittel IV og V. Kravet om enkeltvedtak gjeld berre når overføringa skjer før tidsperioden vedtaket gjeld for, er utløpt.

6.2 Fylkesmannens undersøkingar og vurderingar

Elevar som har rett til særskild språkopplæring, skal ha eit enkeltvedtak. Fylkesmannen har innhenta fem vedtak der eleven får særskild språkopplæring. Det er ikkje sendt inn døme på enkeltvedtak der eleven ikkje får særskild språkopplæring. I eigenvurderinga svarer rektor ja på spørsmålet om det blir gjort enkeltvedtak for elevar som har rett til særskild språkopplæring. På bakgrunn av eigenvurderinga til rektor legg Fylkesmannen til grunn at rektor gjer slike vedtak dersom det er aktuelt.

Enkeltvedtaket skal innehalde opplysningar om omfanget av opplæringa, kva for læreplanar eleven skal følgje og organiseringa av opplæringa.

Rektor svarer ja på spørsmålet i eigenvurderinga om vedtaket inneheld opplysningar om omfanget. Alle dei fem innsendte vedtaka inneheld opplysningar om omfang av særskild språkopplæring. I det femte vedtaket er omfanget oppgitt til 2-3 timar med lærar i veka. Fylkesmannen vil vise til at timetalet må vere nøyaktig oppgitt.

I eigenvurderinga svarer rektor nei på spørsmålet om vedtaket inneheld opplysningar om kva for læreplanar eleven skal følgje. Rektor grunngir dette på følgjande måte: «Eleven skal i utgangspunktet følgje læreplanen, men det må ofte prioriterast slik at opplæringa i norsk vert sett framfor andre fag. Slike avvik skriv eg vanlegvis ikkje i einskildvedtaket fordi det er ofte uklart når eleven når eit forsvarleg nivå i norsk.»

I vedtaka er det ikkje presisert kva læreplan som skal nyttast til særskild norskopplæring. Det er oppgitt at eleven anten skal følgje den ordinære læreplanen med særskild tilpassing eller læreplanen i grunnleggjande norsk for språklege minoritetar, men det er ikkje gjort eit val mellom dei. Dette går igjen i alle vedtaka.

Rektor svarer «ja, dersom det er aktuelt» på spørsmålet om vedtaket inneheld opplysningar om organiseringa av den særskilde språkopplæringa. Fylkesmannen vil understreke at alle vedtak om særskild språkopplæring må innehalde opplysningar om organiseringa.

Alle fem vedtaka inneheld likelydande opplysningar om organiseringa: «Opplæringa vil variera mellom timar i gruppe, einetimar og timar inne i klassen.» Det er ikkje spesifisert korleis opplæringa skal organiserast for kvar enkelt elev.

Vidare er det ikkje nærmare spesifisert om opplæringa i gruppe skal organiserast etter lovkrava i opplæringslova § 2-8 femte ledd. Fylkesmannen minner om at eleven må oppfylle vilkåra i femte ledd for at skulen skal kunne gje opplæring i einetimar.

Fylkesmannen finn at vedtaka ikkje inneheld opplysningar om omfanget av opplæringa, kva for læreplanar eleven skal følgje og organiseringa av opplæringa som er i tråd med lovkrava.

Det må til eit enkeltvedtak om stans i særskild språkopplæring når eleven blir overført til den ordinære opplæringa.

I eigenvurderinga blir det stilt spørsmål om skulen gjer enkeltvedtak om opphøyr av særskild språkopplæring når eleven startar i den ordinære opplæringa. Det blir presisert at det ikkje er nødvendig å gjere enkeltvedtak når tidsperioden vedtaket gjeld for, er utløpt. Rektor svarer ja på dette spørsmålet, og Fylkesmannen legg derfor til grunn at det blir gjort vedtak om opphøyr der lova krev det.

6.3 Fylkesmannens konklusjon

Skulen gjer vedtak om særskild språkopplæring når lova krev det.

Vedtaka inneheld ikkje opplysningar om omfanget av opplæringa, kva for læreplanar eleven skal følgje og organiseringa av opplæringa i tråd med lovkrava.

Skulen gjer enkeltvedtak om opphøyr av særskild språkopplæring når eleven startar i den ordinære opplæringa. Dette er i samsvar med lovkrav.

7. Enkeltvedtak om teiknspråkopplæring

7.1 Rettsleg krav

Nedanfor har vi opplyst om dei rettslege krava i tilsynet som gjeld for enkeltvedtak om teiknspråkopplæring. Vi viser òg til kva for reglar i opplæringslova og/eller forvaltningslova desse krava er knytte til. Krava kjem i tillegg til dei generelle saksbehandlingsreglane som er omtalte over i kapittel 3.

Elevar som har behov for teiknspråkopplæring, skal ha eit enkeltvedtak basert på ei sakkunnig vurdering.

Elevar som har teiknspråk som sitt første språk, eller som etter sakkunnig vurdering har behov for slik opplæring, har rett til opplæring i og på teiknspråk, jf. opplæringslova § 2-6.

Før skulen gjer vedtak om teiknspråkopplæring, skal PPT ha laga ei sakkunnig vurdering, jf. opplæringslova § 2-6. Den sakkunnige vurderinga skal ta stilling til kva slags behov eleven har for slik opplæring. Ei avgjerd om teiknspråkopplæring gjeld rettar for ein bestemt person og er derfor eit enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 2 og kapittel IV og V.

Enkeltvedtaket skal innehalde opplysningar om organiseringa av opplæringa og kompetansekrav for dei som skal gjennomføre opplæringa.

Kommunen kan fastsetje at opplæringa i grunnskulen på teiknspråk skal gå føre seg på ein annan skule enn på den skulen eleven normalt høyrer til, jf. opplæringslova § 2-8. I enkeltvedtaket må skulen fastsetje korleis opplæringa skal organiserast for eleven.

Elevens rettar, sakkunnig vurdering og organiseringa av slik opplæring i kommunane er grunnlaget for vedtaket. Skulen må innanfor denne ramma fastsetje krav til kompetanse hos undervisningspersonalet.

7.2 Fylkesmannens undersøkingar

Rektor skriv i eigenvurderinga at skulen ikkje har hatt elevar som har fått ei sakkunnig vurdering av behov for teiknspråkopplæring inneverande år eller dei to siste åra. Fylkesmannen legg dette til grunn, og temaet er ikkje undersøkt vidare i denne rapporten.

8. Frist for retting av brot på regelverket

Fylkesmannen har konstatert brot på regelverket. I denne rapporten får Lindås kommune frist til å rette dei ulovlege forholda, jf. kommunelova § 60 d.

Frist for retting er 1. mars 2017. Kommunen må innan denne datoen sende Fylkesmannen ei erklæring om at dei ulovlege forholda er retta, og ei utgreiing om korleis lovbrota er retta.

Dersom forholda ikkje er retta innan den fastsette rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Eit eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og kan klagast på etter reglane for dette i forvaltningslova, jf. forvaltningslova kapittel VI.

Kommunen har rett til innsyn i saksdokumenta, jf. forvaltningslova § 18.

Vi varslar at følgjande pålegg kan bli vedtekne:

Generelle saksbehandlingsreglar for enkeltvedtak

1. Lindås kommune må syte for at saksbehandlinga ved Ostereidet ungdomsskule oppfyller krava i forvaltningslova til førehandsvarsel, jf. forvaltningslova § 16.

Lindås kommune må i samband med dette sjå til at:

- a. Skulen varslar elevar som er 15 år før det blir gjort enkeltvedtak om avvik frå det ordinære opplæringstilbodet.
- b. Førehandsvarslet gjer greie for kva saka gjeld.

2. Lindås kommune må syte for at saksbehandlinga ved Ostereidet ungdomsskule oppfyller krava til enkeltvedtak i forvaltningslova, jf. forvaltningslova §§ 25 og 27.

Lindås kommune må i samband med dette sjå til at:

- a. Enkeltvedtaket inneheld informasjon om
- heimelen for enkeltvedtaket

- faktiske forhold som er lagde til grunn

Enkeltvedtak om spesialundervisning

3. Lindås kommune må syte for at Ostereidet ungdomsskule skule ved behov for spesialundervisning oppfyller opplæringslova §§ 5-3 og 5-4, jf. forvaltningslova § 2 og kapittel IV og V.

Lindås kommune må i samband med dette sjå til at:

- a. Skulen gjev eleven/foreldra høve til å uttale seg om innhaldet i den sakkunnige vurderinga før enkeltvedtaket blir gjort.
- b. Enkeltvedtak om spesialundervisning inneheld grunngjeving for eventuelle avvik frå den sakkunnige vurderinga.
- c. Enkeltvedtaket inneheld opplysningar om
 - tal på timar med spesialundervisning
 - fag/område og om eventuelle avvik frå LK06 i spesialundervisninga
 - organisering av spesialundervisninga

Enkeltvedtak om særskild språkopplæring

4. Lindås kommune må syte for at Ostereidet ungdomsskule skule ved behov for og stans av behov for særskild språkopplæring oppfyller forvaltningslova § 2 og kapittel IV og V og opplæringslova § 2-8.

Lindås kommune må i samband med dette sjå til at:

- a. Enkeltvedtaket inneheld opplysningar om
 - tal på timar med særskild språkopplæring
 - kva for ein læreplan eleven skal følgje
 - organisering av den særskilde språkopplæringa

Kommunen har rett til innsyn i saksdokumenta, jf. forvaltningslova § 18.

Jon Fjeldstad

Jannicke Haaland Haarr

Tilsynsleiar

seniorrådgjevar

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgjande dokument inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Fem enkeltvedtak om spesialundervisning med IOP og framlegg til tiltak
- Fem sakkunnige vurderingar frå PPT
- Fem varsel om vedtak om spesialundervisning
- Fem enkeltvedtak om særskild språkopplæring med varsel
- Eigenvurdering frå rektor i RefLex om forvaltningskompetanse