



Fylkesmannen i  
Hordaland

# TILSYNSRAPPORT

## Spesialundervisning

Kommunens ansvar for å fatte vedtak om  
retten til spesialundervisning

Meland kommune

## Innhald

1	Innleiing.....	3
1.1	Kort om kommunen .....	3
1.2	Om gjennomføringa av tilsynet .....	3
1.3	Om tilsynsrapporten.....	3
1.3.1	Om forholdet mellom førebels og endeleg rapport .....	4
2	Lovbrot som vart avdekt i førebels rapport.....	4
2.1	Gjere vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning.....	4
2.2	Skuleeigars forsvarlege system.....	5
2.3	Meland kommune sin tilbakemelding på rapporten .....	5
2.4	Fylkesmannens vurdering av tilbakemeldinga .....	5
3	Gjere vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning.....	7
3.1	Rettslege krav .....	7
3.2	Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar.....	8
4	Skuleeigars forsvarlege system: Gjere vedtak om spesialundervisning .....	13
4.1	Rettsleg grunnlag.....	13
4.2	Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar.....	14
	Vedlegg: Liste over dokumentasjon.....	16

# 1 Innleiing

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunen oppfyller dei pliktene som er pålagt i eller i medhald av opplæringslova, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova kapittel 10 A.

Det er kommunen som har det overordna ansvaret for at krava i opplæringslova blir overheldt, jf. opplæringslova § 13-10 første ledd. Dersom kommunen ikkje følgjer regelverket, kan Fylkesmannen pålegge retting etter at kommunen har fått ein frist for å rette.

Våre tilsyn er offentleg myndigheitsutøving, noko som inneber at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med reglane i forvaltningsretten og offentleglova.

## 1.1 Kort om kommunen

Meland er organisert etter to nivå-prinsipp. Rådmannen utgjer nivå 1 og tenestområdeleiarane nivå 2. Rektorane ved dei offentlege skulane i kommunen er teneområdeleiarar.

Det er seks grunnskular i Meland kommune. Fem offentlege og ein friskule. Kommunen har delegert mynde til å fatte vedtak om spesialundervisning til rektor ved dei offentlege skulane. Kommunen fattar sjølv vedtak for elevane på friskulen.

## 1.2 Om gjennomføringa av tilsynet

Vi opna tilsyn med Meland kommune i brev datert 4. september 2018. Kommunen har sendt dokumentasjon til Fylkesmannen slik det gjekk fram av varselet.

Temaet for tilsynet er kommunen sitt ansvar for å fatte vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning. Det er Meland kommune som er tilsynsobjekt i dette tilsynet. Ettersom dei fleste vedtaka om spesialundervisning blir fatta på skulane er dei med i tilsynet som informantar.

Formålet med tilsynet er å kontrollere at kommunen oppfyller kravet i regelverket når det gjeld å fatte vedtak om spesialundervisning.

Vi har ikkje sett på korleis de oppfyller andre krav i regelverket.

Meland kommune fekk ein førebels tilsynsrapport den 28. september 2018 der det vart avdekka fleire lovbrøt. Kommunen fekk frist for å gi tilbakemelding på rapporten til Fylkesmannen 14. desember. Fylkesmannen fekk slik tilbakemelding frå kommunen 9. desember 2018.

I denne rapporten presenterer vi våre endelege vurderingar og konklusjonar.

## 1.3 Om tilsynsrapporten

Vurderingane våre i denne rapporten baserer seg i hovudsak på opplysningar som kjem frå følgjande kjelder:

- Dokumentasjonen Meland kommune har sendt inn (sjå oversikt i vedlegg).
- Informasjonen frå våre eigne system og offentlege register.
- Intervju med rektorane ved dei offentlege skulane og ein representant for skuleeigar, gjennomført 6. november 2018 på rådhuset i Meland.
- Tilbakemelding frå Meland kommune på førebels rapport, datert 9. desember 2018.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidd 14 kontrollspørsmål knytt til dette tilsynstemaet. Kvart av desse spørsmåla er knytt til eit rettsleg krav kommunen har, der ja på spørsmålet betyr at kommunen sin praksis er innanfor regelverket, medan nei er at praksis ikkje er lovleg.

### 1.3.1 Om forholdet mellom førebels og endeleg rapport

Fylkesmannen avdekka i den førebelse rapporten at praksis for å fatte vedtak om spesialundervisning ikkje var i tråd med regelverket på fleire område. Det arbeidet Meland har gjort for å endre rutinar og malar frå førebels rapport fram til no, gjer at mange av konklusjonane våre er endra frå førebels til endeleg rapport. Vi vel difor å presentere våre nye vurderingar og konklusjonar på alle regelverksbrota i del 2 av denne rapporten, og gjer ein endeleg konklusjon der.

Del 3 og 4 i denne rapporten er direkte henta frå førebels rapport utan endringar. I dei punkta går det rettslege grunnlaget for tilsynet fram, samt undersøkingane, vurderingane og konklusjonane vi gjorde på det tidspunktet. Kommunen har ikkje gitt tilbakemelding på at dei var usamd i dei vurderingane og konklusjonane vi kom til. Dette kjem difor med i den endelege rapporten.

## 2 Lovbrot som vart avdekt i førebels rapport

Vi viste i den førebelse rapporten at regelverket ikkje var etterlevd på alle område. Vi varsla i same rapport følgjande pålegg som var aktuelle å vedta etter utløpet av rettefristen i den endelege tilsynsrapporten, jf. opplæringslova § 14-1 første ledd, jf. kommunelova § 60 d:

### 2.1 Gjere vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning

Meland kommune må sørgje for at:

- Skulane/kommunen innhentar samtykke frå elevar over 15 år før dei fattar vedtak om spesialundervisning.
- Skulane/kommunen fattar vedtak om spesialundervisning uavhengig av konklusjonen i vedtaket.

- Skulane/kommunen lar elevane få uttale seg om innhaldet i det sakkunnige vurderinga før dei fattar vedtak.
- Skulane/kommunen opplyser om varigheita på vedtaka i vedtaket.
- Skulane/kommunen gir informasjon i vedtaket om kva innhald spesialundervisninga skal ha.
- Skulane/kommunen gir informasjon i vedtaket om organiseringa av spesialundervisninga.

## **2.2 Skuleeigars forsvarlege system**

Meland kommune må sørge for at:

- Meland kommune som skuleeigar bruker informasjon frå skulane til å vurdere om skulens arbeid er i tråd med regelverket.
- Meland kommune som skuleeigar sørger for at skulane endrar praksis der dette er nødvendig.

## **2.3 Meland kommune si tilbakemelding på rapporten**

Meland kommune ga Fylkesmannen tilbakemelding på den førebelse rapporten 9. desember 2018. I tilbakemeldinga viste kommunen til kva dei har gjort for å rette opp alle lovbrota som vart avdekt.

Kommunen har laga ein ny mal for vedtak om spesialundervisning, der det skal gå fram at skulen har innhenta samtykke frå elevar over 15 år. I tillegg er det tatt inn eit punkt i malen der skulen skal skrive om samarbeidet med elev/foreldre, samt at skulen skal vise til sakkunnig vurdering som seier at eleven har fått uttale seg om denne. Dette er også følgt opp med at malen for dei sakkunnige vurderingane er endra.

Kommunen har i tillegg laga ei sjekklister rektor skal bruke når skulen gjer vedtak om spesialundervisning. I denne går det fram at skulen skal innhente samtykke frå elevar over 15 år, at skulen skal fatte vedtak uavhengig av konklusjonen i den sakkunnige vurderinga, at eleven skal få uttale seg om innhaldet i den sakkunnige vurderinga, samt at det går tydeleg fram av vedtaket både kva varigheit det har og korleis innhaldet og organiseringa er tenkt.

I malen for sakkunnig vurdering går det no fram at dokumentet skal innehalde informasjon om eleven si stemme, og korleis denne har blitt vektlagt i vurderingane og tilrådingane. Det er også no tydelege føringar i denne malen for korleis den sakkunnige vurderinga skal skildre organiseringa av spesialundervisninga, samt korleis barnets beste er vurdert i dette arbeidet.

Systemet for internkontroll er også endra av kommunen etter vår førebelse rapport. Mellom anna skal skulane sende inn sjekklister ved enkeltvedtak til kommunen kvart år. I tillegg skal kommunen gå gjennom to vedtak frå kvar skule kvart år, samt fem sakkunnige vurderinga for å vurdere om desse er i tråd med lovkrava.

## **2.4 Fylkesmannens vurdering av tilbakemeldinga**

Det arbeidet Meland kommune har gjort med endre både malane, utarbeidd sjekklister og endra systemet for internkontroll, er eigna til å rette opp dei lovbrota Fylkesmannen fann i den førebelse rapporten. Dersom malane og sjekklister blir brukt slik dei er tenkt, og systemet for internkontroll blir gjennomført, vil dette medverke til at Meland kommune sin praksis med å fatte vedtak om spesialundervisning er lovleg.

Fylkesmannen fant i tilsynet at det er innarbeidd praksis i kommunen at skulane bruker dei malane som kommunen utarbeider og følgjer det systemet kommunen har for internkontroll.

Fylkesmannen vurderer det difor slik at lovbrota som vart avdekka i den førebelse tilsynsrapporten er retta.

Fylkesmannen avsluttar tilsynet etter dette.

## **3 Gjere vedtak som oppfyller retten til spesialundervisning**

### **3.1 Rettslege krav**

#### **Plikta til å gjere enkeltvedtak om spesialundervisning**

Elevar over 15 år og foreldra til elevar under 15 år, skal samtykkje til vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringslova § 5-4 andre ledd. Dersom Pedagogisk-psykologisk teneste (PPT) har gjort ei sakkunnig vurdering og eleven eller foreldra har samtykka til spesialundervisning, skal skulen eller kommunen gjere eit skriftleg enkeltvedtak, jf. opplæringslova § 5-1 første ledd, jf. forvaltningslova §§ 2 og 23. Kravet om å gjere vedtak gjeld uavhengig av kva som er konklusjonen i den sakkunnige vurderinga.

Skulen eller kommunen skal gjere vedtaket så snart som mogleg etter at det ligg føre ei sakkunnig vurdering, jf. forvaltningslova § 11a.

#### **Saka skal vere tilstrekkeleg opplyst**

Elevar og foreldre skal få moglegheit til å uttale seg om innhaldet i den sakkunnige vurderinga, før skulen eller kommunen gjer enkeltvedtak, jf. opplæringslova § 5-4 andre og tredje ledd og barnekonvensjonen artikkel 12.

Dersom utgreiinga eller tilrådinga i den sakkunnige vurderinga er mangelfull, eller det manglar andre opplysningar i saka, skal skulen eller kommunen be PPT eller andre om supplerande opplysningar, jf. forvaltningslova § 17.

#### **Enkeltvedtaket skal innehalde opplysningar om spesialundervisninga**

Krava til innhald i eit enkeltvedtak følgjer av opplæringslova § 5-3 andre ledd, jf. forvaltningslova §§ 2, 23 og 25.

Enkeltvedtaket skal opplyse om følgjande:

- Kor mange timar spesialundervisning elevane skal ha.
- Kva for fag eller område eleven skal få spesialundervisning i.
- Kva for avvik skulen eventuelt skal gjere frå dei ordinære læreplanane, og kva for fag avvika skal gjelde for.
- Kva for konkrete kompetansemål elevane skal nå.
- Korleis skulen skal organisere spesialundervisninga.
- Kva for kompetanse dei som skal gjennomføre spesialundervisninga skal ha.

Dersom anbefalinga i den sakkunnige vurderinga skal gjelde, og det går klart fram kva PPT tilrår, kan vedtaket vise til opplysningane i den sakkunnige vurderinga.

Enkeltvedtak som ikkje samsvarar med den sakkunnige vurderinga skal vise kvifor eleven likevel kan få eit forsvarleg utbyte av opplæringa, jf. opplæringslova § 5-3 fjerde ledd.

Skulen eller kommunen skal vurdere kva som er til eleven sitt beste når han tar stilling til kva for omfang, innhald og organisering spesialundervisninga skal ha, og kva for kompetanse dei som skal gjennomføre opplæringa skal ha, jf. barnekonvensjonen artikkel 3. Eleven sitt syn er svært viktig i vurderinga av kva som er til eleven sitt beste. Det skal sterke omsyn til for at skulen eller kommunen kan setje eleven sitt beste til side.

Det skal gå fram av enkeltvedtaket kor lenge vedtaket varer, jf. opplæringslova § 5-1 første ledd og forvaltningslova §§ 2, 23 og 25. Enkeltvedtaket kan ikkje ha lengre varigheit enn den sakkunnige vurderinga vedtaket byggjer på.

### **Enkeltvedtaket skal informere om klagereglar og innsynsrett**

Enkeltvedtaket skal gi informasjon om klagerett, klagefrist, klageinstans og kor klagen skal sendast, jf. forvaltningslova § 27 tredje ledd. Vidare skal vedtaket informere om retten til å sjå dokumenta i saka.

## **3.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar**

### **Saksførebuing før vedtaket blir fatta**

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

Alle dei fem offentlege skulane har svart i RefLex at dei ikkje innhentar samtykke frå elevar over 15 år før dei gjer vedtak om spesialundervisning. Intervjua med rektorane stadfesta at dette ikkje er praksis ved skulane.

Alle skulane har svart ja på spørsmålet i RefLex om dei innhentar samtykke frå foreldre til elevar under 15 år i forkant av vedtak om spesialundervisning.

Det er ikkje utarbeidd eit felles samtykkeskjema for kommunen, men det er praksis ved alle skulane er at det er kontakt mellom heim-skule og skule-PPT før det blir fatta vedtak om spesialundervisning. Korleis denne kontakten tar form, varierer noko frå skule til skule.

Det gjekk fram av intervju og i RefLex at skulane har eit søknadsskjema om spesialundervisning som det er praksis at foreldra fyller ut etter at den sakkunnige vurderinga er gjennomført, og før skulen fattar vedtak om spesialundervisning. Det er ikkje eit krav ved nokon av skulane at foreldra faktisk fyller ut dette søknadsskjemaet. I intervjua vart det klart at dersom foreldra ikkje sendte inn søknadsskjemaet tok skulen kontakt med heimen for å sikre samtykke, og deretter fatta vedtak.

Fylkesmannen vil presisere at det ikkje er krav om søknad for å få spesialundervisning. Årleg rutine med søknad kan erstatte eit samtykkeskjema, og slik dette blir praktisert i kommunen blir det sikra at føresette er informert og samtykke til spesialundervisning blir gitt.

Fylkesmannen finn at skulane ikkje oppfyller kravet til å innhente samtykke frå elevar over 15 år.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.



Fylkesmannen finn at Meland kommunen oppfyller lovkravet til å innhente samtykke frå elevar under 15 år før dei gjer vedtak om spesialundervisning.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

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

*Tek skulen stilling til kva som er barnet sitt beste når dei gjer vedtak om spesialundervisning?*

Alle skulane og kommunen svarer ja i RefLex på om dei lar foreldra uttale seg om innhaldet i den sakkunnige vurderinga før det blir fatta vedtak. Dette vart også stadfesta i intervju, der det kom fram at skulane hadde innarbeidde, om ikkje alltid skriftleggjorte, rutinar på samhandling med heimen i forkant av at det vart gjort vedtak om spesialundervisning. Samhandlinga tok litt ulik form frå skule til skule, men Fylkesmannen legg til grunn at slik kontakt blir etablert. Vidare kom det fram gjennom intervju at skulane ikkje la sakkunnig vurdering til grunn for vedtak uavhengig av kvaliteten på denne, men hadde kontakt med PPT og bad om oppklaringar og presiseringar frå dei dersom tilrådingane ikkje var tydelege nok.

Med bakgrunn i opplysningar i intervju, vurderer Fylkesmannen at skulane og kommunen har rutinar for samhandling med foreldra, og legg til rette for at dei skal få uttale seg om innhaldet i sakkunnig vurdering. I tillegg har skulane sannsynleggjort at det er praksis å innhente meir informasjon frå PPT dersom dei sakkunnige vurderingane ikkje er tilstrekkeleg tydelege til grunnlag for å fatte vedtak.

Ein innarbeidd praksis for å la eleven sjølv få uttale seg om innhaldet i sakkunnig vurdering var derimot ikkje til stades ved skulane. Fleirtalet av skulane har i RefLex svart nei på spørsmålet om dei gjer dette. Dette vart også stadfesta i intervju.

Fylkesmannen vil presisere at eit vedtak om spesialundervisning kan føre til tiltak som kan opplevast svært inngripande for den eleven det gjeld, og det er derfor viktig at eleven sjølv får anledning til å uttale seg om dei råda skulen innhentar som grunnlag for vedtaket. Dette gjeld også i dei tilfella der PPT har hatt samtale med barnet. Vedtaksorganet har ei sjølvstendig plikt til å både høyre eleven, og legge barnets beste til grunn i saksbehandlinga.

Å ta omsyn til barnets beste i vedtaket er ikkje det same som at barnet sjølv skal få bestemme kva innhaldet skal vere. Men der eit vedtak kan utformast med ulikt innhald, slik vedtak om spesialundervisning vil vere, skal skulen og kommunen velje det som er til beste for barnet. Slik Fylkesmannen ser det, er det ein nødvendig føresetnad for å kunne gjere dette at eleven får anledning til å uttale seg om det som blir lagt til grunn for vedtaket. Det treng ikkje å vere same person som skriv vedtaket som høyrer barnet, men eleven si stemme må kome fram. Dette er ein del av det å opplyse saka tilstrekkeleg.

Fylkesmannen finn at Meland kommune ikkje gir eleven moglegheit til å uttale seg om innhaldet i sakkunnig vurdering før ein fattar vedtak, opplyser ikkje saka godt nok og ikkje legg barnets beste til grunn når dei fattar vedtak.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

### **Om innhaldet i enkeltvedtaket**

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

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

Alle vedtaka som er sendt inn i tilsynet er fatta i samsvar med den sakkunnige tilrådinga. Det gjekk fram av intervju at praksis ved alle skulane er at det blir fatta vedtak om spesialundervisning i alle saker der PPT tilrår dette. Det blir ikkje gjort vedtak utan at PPT har tilrådd spesialundervisning. Ingen av skulane eller kommunenivå (for friskolar) fattar derimot vedtak dersom PPT ikkje tilrår spesialundervisning.

Det er eit krav i regelverket at vedtaksorganet gjer vedtak når det ligg føre ei sakkunnig vurdering, også dersom ein kjem til at eleven ikkje har rett til spesialundervisning.

Fylkesmannen finn at Meland kommune grunngir vedtak som ikkje samsvarar med den sakkunnige vurderinga.

Krava i regelverket er oppfylt.

Fylkesmannen finn at Meland kommune ikkje oppfyller kravet om å fatte vedtak i alle saker der PPT har gjennomført ei sakkunnig vurdering.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

*Inneheld enkeltvedtaka opplysningar om kor lenge vedtaket varer?*

Meland kommune har sendt inn to enkeltvedtak med tilhøyrande sakkunnige vurderingar frå kvar av dei seks skulane som er omfatta av tilsynet. Det kjem ikkje tydeleg fram av vedtaka kor lenge dei varer.

I fleire av vedtaka går det fram av overskrifta at vedtaket gjeld for eitt skuleår. Eit døme på dette er eit vedtak med overskrifta «*Spesialundervisning §5.1 – Skuleåret 2018/2019*». I andre vedtak er dette mindre tydeleg. Mellom anna er det eit vedtak der varigheita berre går fram av følgjande setning under punktet Organisering: «*Kommunen meiner at organiseringa av opplæringa, innhaldet i opplæringa og ressursane til spesialundervisninga, samla sett vil føre til at eleven får eit forsvarleg utbyte av opplæringa skuleåret 2018/2019*».

Vedtaka viser at det ikkje er ein felles praksis i kommunen om å opplyse tydeleg om varigheita til enkeltvedtaka. Kommunen har likevel som praksis at foreldre søker om spesialundervisning, som regel frå år til år.

Fylkesmannen presiserer at retten til spesialundervisning blir gitt i vedtaket, og det må derfor kome tydeleg fram her kva varigheit vedtaket har.

Fylkesmannen finn at Meland kommune ikkje oppfyller kravet til å opplyse om kor lenge vedtaket varer.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

#### *Inneheld enkeltvedtaka opplysningar om kva for innhald spesialundervisninga skal ha?*

Alle vedtaka Fylkesmannen har fått tilsendt omtaler kva innhald spesialundervisninga skal ha. Alle vedtaka er også tydeleg på kva omfang spesialundervisninga skal ha.

Det er likevel variasjon i kor konkret det faglege innhaldet blir spesifisert i vedtaka. Fleire av vedtaka er ikkje tydelege på om eleven skal ha som mål å nå alle kompetansemåla i læreplanen eller kva for kompetansemål frå læreplanen eleven skal ha som mål å oppnå, dersom eleven har behov for avvik frå den ordinære opplæringa. I eitt av vedtaka går det fram at: *[elev] skal ikkje følgje måla i læreplanen for faga. Realistiske opplæringsmål og innhald som gir eit forsvarleg opplæringstilbod: Opplæringsmåla i IOP skal utarbeidast i samarbeid med heimen*». I eit anna vedtak går det fram at: *«[elev] kan ikkje fylgje kompetansemål etter K06. [elev] har eigne mål etter sine forutsetningar. Nye mål vert satt etter veileder...»*.

I Veilederen spesialundervisning som Utdanningsdirektoratet har utarbeidd går det tydeleg fram at *«Enkeltvedtaket fastsetter avvik. Avvik skal ikke gjøres i en individuell opplæringsplan (IOP).»*<sup>1</sup> I dette ligg det at elev og foreldre skal vere kjend om eleven har avvik og kva avvik frå kva læreplan som er aktuelt for den enkelte eleven i vedtaket. Det er enkeltvedtaket som gir eleven rett til eit opplæringstilbod utanom det ordinære, og det er enkeltvedtaket dei kan klage på dersom dei ikkje er nøgd med det tilbodet skulen gir.

Fylkesmannen finn at Meland kommune ikkje oppfyller regelverket om å omtale innhaldet i spesialundervisninga i enkeltvedtaket.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

#### *Inneheld enkeltvedtaka opplysningar om korleis skulen skal organisere spesialundervisninga?*

Eit enkeltvedtak må seie noko om korleis spesialundervisninga skal organiserast, jf. Udir Veileder spesialundervisning. Alle dei tilsendte vedtaka omtalar dette, men det går ikkje tydeleg fram av vedtaka kva type tilrettelegging som eleven faktisk er blitt innvilga. Meland kommune har i malen for enkeltvedtak om spesialundervisning ein boks der skulen kan markere kva for organisering dei vedtar:

Einetime	Kurs/ulike prosjekt	Ekstra lærar i klassen	Time i gruppe	Anna organisering

<sup>1</sup> <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/sarskilte-behov/spesialundervisning/Spesialundervisning/Fase-4/7.2/>

Dette er eit godt utgangspunkt for å synleggjere korleis spesialundervisninga er tenkt organisert, men det er ikkje i seg sjølv tilstrekkeleg for å oppfylle kravet om å opplyse om organiseringa av undervisninga. Det er fleire døme på at skulane har kryssa av på både einetimar og timar i gruppe, utan å omtale kor mykje som skal vere einetimar og kor mykje som skal vere i gruppe.

Det kom fram i intervju med fleire av rektorane at dei opplevde at dette var eit tema det var utfordrande å omtale presist i vedtaket. Dei ønska ikkje at vedtaket skulle vere for statisk, og viste til at organiseringa gjerne vart tydelegare omtalt i IOPen.

Fylkesmannen ser behovet for ei viss form for fleksibilitet i organiseringa av spesialundervisninga, men meiner likevel at vedtaka som er lagt fram i dette tilsynet ikkje oppfyller minimumskrava. Det er ikkje nødvendigvis avgjerande at skulen omtaler kor mange timar som skal gå til ulike måtar å organisere dette på, men dersom dei skal bruke ein mal med avkryssing, må det følgje med ei forklaring på korleis skulen har tenkt dette gjennomført. Til dømes som kva type fag eller tema som skal bli gitt som einetimar, eventuelt kva type situasjonar dette gjeld, kva grunngjevinga er for slik organisering og kvifor dette er til det beste for eleven.

Fylkesmannen finn at Meland kommune ikkje oppfyller krava til å omtale organiseringa av spesialundervisninga i enkeltvedtaka.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

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

I alle vedtaka går det fram at spesialundervisninga skal bli gitt av lærar og/eller assistent. Det er ikkje lagt fram døme på sakkunnige vurderingar eller vedtak som krev anna kompetanse enn dette.

Fylkesmannen finn at Meland kommune oppfyller kravet til å omtale kva kompetanse dei som gir spesialundervisninga skal ha.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

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

Vedtaka som er sendt inn til tilsynet er utarbeidd over ein felles mal, med berre små variasjonar mellom skulane og kommunen. Alle vedtaka inneheld informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og retten til å sjå dokumenta i saka.

Fylkesmannen finn at Meland kommune opplyser om dei forvaltningsrettslege reglane for saksbehandling ved enkeltvedtak i vedtaka om spesialundervisning.

Krava i regelverket er oppfylt.

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

Alle skulane og kommunen og kommunen har svart ja i RefLex på at dei set oppstartstidspunkt for spesialundervisninga ut frå eleven sine behov. Dette vert stadfesta overfor Fylkesmannen både gjennom vedtaka som er sendt inn og gjennom praksisen ved skulane slik den vart lagt fram gjennom intervju.

Fylkesmannen finn at Meland kommune oppfyller kravet i regelverket om oppstartsdato for spesialundervisninga er satt ut frå eleven sine behov.

Krava i regelverket er oppfylt.

## **4 Skuleeigars forsvarlege system: Gjere vedtak om spesialundervisning**

### **4.1 Rettsleg grunnlag**

Som skuleeigar skal Meland kommune ha eit forsvarleg system for å vurdere om skulane oppfyller krava i regelverket og for å følgje opp resultatane frå desse vurderingane, jf. opplæringslova § 13-10 andre ledd.

Kravet til eit forsvarleg system inneber at de må innhente informasjon om korleis skulane tek hand om krava til å gjere vedtak om spesialundervisning.

Informasjonen de innhentar må vere relevant og tilstrekkeleg til å kunne gi dykk eit rett bilete av kva som er praksisen til skulane. For å få eit rett bilete er det som regel nødvendig at de baserer dykk på informasjon frå fleire kjelder. De skal alltid innhente informasjon om elevane sine synspunkt, jf. barnekonvensjonen artikkel 12.

For at systemet skal vere forsvarleg, må de innhente og vurdere informasjon om skulane sin praksis jamleg. Samtidig må systemet vere fleksibelt, slik at de har høve til å innhente og vurdere informasjon når risikoen tilsei det. Kva som er ofte nok og kor inngåande de må undersøkje skulane sin praksis, vil variere ut frå dykkar kjennskap til skulane. Sannsynlegheita for brot på regelverket og kor alvorlege konsekvensar det kan ha for elevane, har også noko å seie for kor ofte og inngåande de må undersøkje skulane sin praksis. Viss brot på regelverket kan gå over lang tid utan å bli avdekt, er ikkje systemet forsvarleg.

De må bruke informasjonen de har innhenta om skulane sin praksis til å vurdere om skulane oppfyller krava i regelverket. For å kunne vurdere dette må de ha ein overordna kjennskap til kva krav som følgjer av regelverket og kva som skal til for å oppfylle dei.

Viss de har avdekt at skulane sin praksis ikkje er i samsvar med regelverket, må de sørge for at skulane endrar praksis. For at systemet skal vere forsvarleg, må de vere kjende med kva som er passande rettetiltak og vere i stand til å gjennomføre desse

tiltaka. Samtidig må systemet vere fleksibelt, slik at de kan tilpasse korleis de følgjer opp skulane ut frå risiko. Kva som skal til for at arbeidet med rettetiltak skal vere forsvarleg, vil variere ut frå dykkar kjennskap til skulane. Viss brot på regelverket kan gå over lang tid utan å bli retta, er ikkje systemet forsvarleg.

## **4.2 Våre observasjonar, vurderingar og konklusjonar**

*Skaffar skuleeigaren seg informasjon om korleis skulane gjer vedtak om spesialundervisning, inkludert elevane sitt syn?*

Kommunen har utarbeidd eit system for internkontroll for grunnskulen i Meland. Her går det fram at rektor har ansvar for å setje i verk og gjennomføre risikovurdering ved den enkelte skule. Mellom anna viser internkontrollrutinane til RefLex, der rektor skal gjennomføre ei eigenvurdering ut frå relevant tema kvart år. Det går vidare fram at det ligg i rutinane til skuleeigar at dei legg eigenvurderingane til skulane til grunn for si eiga risikovurdering.

Det gjekk også fram av intervju at kommunen har anledning til å sjå vedtaka dei enkelte skulane fattar i kommunen sitt sakbehandlingssystem. Rektorane er kjent med dette, men var ikkje sikre på kor ofte rådgjevar på kommunenivå faktisk gjorde ei vurdering av om arbeidet ved skulane var innanfor regelverket. Kommunen skriv sjølv i RefLex at dei kunne ha gjennomført stikkprøver oftare, men nokre vedtak ved kvar skule blir gjennomgått årleg.

Det kom fram i intervju at det er ein del kontakt mellom skulane og skuleeigar i samband med saker om spesialundervisning. Det er ikkje faste møtepunkt knytt til dette temaet, men det er kommunikasjon mellom skulane og skuleeigar i enkeltsaker, samt at dette blir tatt opp på møter mellom rektorane og kommunen.

Fylkesmannen finn at Meland kommune skaffar seg informasjon om korleis skulane gjer vedtak om spesialundervisning.

Krava i regelverket er oppfylt.

*Bruker skuleeigaren denne informasjonen til å vurdere om skulane sitt arbeid er i samsvar med regelverket?*

*Sørgjer skuleeigaren for at skulane endrar praksis dersom det er nødvendig?*

*Er skuleeigarens system som heilheit forsvarleg?*

Etter internkontrollrutinane for kommunen, er rektor ansvarleg for å melde om avvik frå lov og regelverk i avvikssystemet til kommunen. Rektor er også ansvarleg for setje i gang tiltak for rette avvika, samt melde frå om at dette er gjort. Blir det ikkje gjort innan fristen vert avviksmeldinga vidare sendt automatisk til rådmannen. Kommunens svarar i RefLex at skulane får tilbakemelding på om praksis må endrast gjennom oppfølgingsmøter, møter i rektorgruppa og gjennom endring av malar og rutinar. Dette er også omtalt i internkontrollsystemet under punktet *Skuleeigar sin oppfølging*.

Kommunen har også andre presise, skriftlege rutinar for internkontroll som kan vere eit godt utgangspunkt for å sikre at alle skulane oppfyller krava i lov og regelverk. Det er i tillegg kontakt både mellom rektorane ved dei ulike skulane, samt mellom rektorane og kommunen som skuleeigar.

Totalbiletet av saksbehandlinga i spesialundervisningssaker i Meland kommune er at praksis i stor grad er lik mellom skulane og kommunen, samt at vedtaka for det aller meste følgjer lovkrava. Det er likevel deler av lovverket som det ser ut til ikkje er innarbeidd godt nok i dei rutinane kommunen har for internkontroll. Dette gjeld særleg det som omhandlar barnets stemme i saksbehandlinga og vektlegginga av barnets beste. Det er lovkrav som er heilt sentrale for alle forvaltningsorgan, og særleg for skular og skuleeigar i saker som gjeld enkeltelevar sine rettar.

Ut frå det systemet som Meland kommune har, meiner Fylkesmannen at dette er noko kommunen som skuleeigar bør fange opp. Fylkesmannen finn difor det ikkje sannsynleggjort at skuleeigar alltid vurderer om skulane sitt arbeid er i tråd med regelverket, og då heller ikkje alltid sørgjer for at dei endrar praksis.

Sjølv om internkontrollsystemet til Meland i stor grad står fram som presist og fungerande, kan ikkje Fylkesmannen sjå at systemet som heilheit er forsvarleg når sentrale lovkrav ikkje blir etterlevd av skulane, som er delegert mynde til å fatte vedtak om spesialundervisning.

Fylkesmannen finn at Meland kommune ikkje bruker informasjonen dei får frå skulane til å vurdere om skulane sitt arbeid er i tråd med regelverket.

Fylkesmannen finn at Meland kommune ikkje har rutinar for sørge for at skulane endrar praksis dersom dette er nødvendig.

Fylkesmannen finn at Meland kommune sitt system som heilheit ikkje er forsvarleg.

Krava i regelverket er ikkje oppfylt.

## **Vedlegg: Liste over dokumentasjon**

- To enkeltvedtak om spesialundervisning med tilhøyrande sakkunnige vurderingar frå kvar av skulane i tilsynet.
- «Internkontrollsystem for grunnskulen i Meland kommune», datert 26. juni 2018.
- Svar i RefLex på tema «Fatte vedtak om spesialundervisning» frå rektor ved dei kommunale grunnskulane, og frå skulefagleg seniorrådgjevar i Meland kommune for friskulen.
- Svar i RefLex på tema «Skuleeigars forsvarelge system» frå Meland kommune.