

Dato: 18.08.2017

Arkiv: 099

Kontrollutvalet

SAK 43/17 TILSYNSRAPPORT – FORVALTNINGSKOMPETANSE – AVGJERDER OM SÆRSKILD TILRETTELEGGING

Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalet tek tilsynsrapporten til vitende.

Vedlegg

1. Tilsynsrapport – Forvaltningskompetanse – avgjerder om særskild tilrettelegging
2. Avslutning av tilsyn – Ørsta kommune – Tilsyn med forvaltningskompetanse 2016 – Vikemarka skule.

Saksopplysningar

Viser til vedlegg 1 for meir detaljert informasjon kring saka.

Fylkesmannen i Møre og Romsdal opna 03.02.2016 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjerder om særskild tilrettelegging i Ørsta kommune. Undersøkingane har vore på skulenivå ved Vikemarka skule.

Temaet for tilsynet er skulen sin forvaltningskompetanse (saksbehandling) i avgjerder om særskild tilrettelegging av opplæringa. Tilsynet har mellom anna til formål å sikre at skulen har kompetanse til å vareta rettssikkerheita til elevar med særskilde behov, og at elevrettar blir saksbehandla i tråd med aktuelle reglar i opplæringslova og forvaltningslova.

Fylkesmannen har, etter gjennomgang av dokumentasjonen, fått ei oversikt over Vikemarka skule sin forvaltningskompetanse innanfor dei lovområda som er omfatta av tilsynet. Som det kjem fram i kapittel 6 i denne rapporten, er det avdekt forhold som ikkje er i tråd med aktuelle regelverk. Kort summert gjeld det følgjande forhold:

- Skulen har ikkje rutinar som viser at elevar og foreldre skal førehandsvarslast før skulen fattar vedtak om særskild språkopplæring.
- Det er manglar i nokre av vedtaka når det gjeld kravet i forvaltningslova om at enkeltvedtak skal innehalde opplysningar om retten til å klage, retten til å sjå dokumenta i saka og ha rett heimel for vedtaket, jf. kap. 3 i rapporten.
- Skulene sine vedtak om spesialundervisning inneheld ikkje klare nok opplysningar om eventuelle avvik frå KL06.
- Skulen sine vedtak om særskild språkopplæring inneheld ikkje opplysningar om kva for læreplan eleven skal følgje

Fylkesmannen mottok tilbakemelding frå Ørsta kommune 27.10.2016, og finn det sannsynleg at lovbrota i tilsynsrapporten er retta. Tilsynet med Ørsta kommune blir med dette sett på som avslutta.


Jostein Støylen
Dagleg leiar


Ida Birgitte Marholm
Sekretær



**FYLKESMANNEN I
MØRE OG ROMSDAL**

ENDELEG TILSYNSRAPPORT

**Forvaltningskompetanse – avgjerder
om særskild tilrettelegging**

Ørsta kommune - Vikemarka skule

Innhald

Samandrag	3
1. Innleiing	4
2. Om tilsynet med Ørsta kommune – Vikemarka skule.....	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlege skular.....	4
2.2 Tema for tilsyn	4
2.3 Om gjennomføringa av tilsynet.....	5
3. Generelle saksbehandlingsreglar for enkeltvedtak	5
3.1 Rettslege krav	5
3.2 Fylkesmannens undersøkingar	6
3.3 Fylkesmannens vurderingar.....	7
3.4 Fylkesmannens konklusjon.....	8
4. Enkeltvedtak om spesialundervisning	9
4.1 Rettslege krav	9
4.2 Fylkesmannens undersøkingar	10
4.3 Fylkesmannens vurderingar.....	10
4.4 Fylkesmannens konklusjon.....	11
5. Enkeltvedtak om særskild språkopplæring	11
5.1 Rettslege krav	11
5.2 Fylkesmannens undersøkingar	12
5.3 Fylkesmannens vurderingar.....	12
5.4 Fylkesmannens konklusjon.....	13
6. Frist for retting av brot på regelverket.....	14
7. Kommunen sin frist til å rette.....	15
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	16

Samandrag

Tema og formål

Temaet for tilsynet er skulen sin forvaltningskompetanse (saksbehandling) i avgjerder om særskild tilrettelegging av opplæringa. Tilsynet har mellom anna til formål å sikre at skulen har kompetanse til å vareta rettssikkerheita til elevar med særskilde behov, og at elevrettar blir saksbehandla i tråd med aktuelle reglar i opplæringslova og forvaltningslova.

Gjennomføring

Det er ikkje gjennomført intervju i aktuelle tilsyn. Fylkesmannen sine vurderingar og foreløpige konklusjonar er basert på skriftleg dokumentasjon som Fylkesmannen har fått tilsendt frå Ørsta kommune, Vikemarka skule, jf. vedlegg til rapporten side 16.

Avdekte brot på regelverket

Fylkesmannen har, etter gjennomgang av dokumentasjonen, fått ei oversikt over Vikemarka skule sin forvaltningskompetanse innanfor dei lovområda som er omfatta av tilsynet. Som det kjem fram av kapittel 6 i denne rapporten, har vi avdekt forhold som ikkje er i tråd aktuelle regelverk. Kort summert opp gjeld det følgjande forhold:

- Skulen har ikkje rutinar som viser at elevar og foreldre skal førehandsvarslast før skulen fattar vedtak om særskild språkopplæring.
- Det er manglar i nokre av vedtaka når det gjeld kravet i forvaltningslova om at enkeltvedtak skal innehalde opplysningar om retten til å klage, retten til å sjå dokumenta i saka og ha rett heimel for vedtaket, jf. kap. 3 i rapporten.
- Skulene sine vedtak om spesialundervisning inneheld ikkje klare nok opplysningar om eventuelle avvik frå LK06.
- Skulen sine vedtak om særskild språkopplæring inneheld ikkje opplysningar om kva for læreplan eleven skal følgje

Status på rapporten og vegen vidare

Ørsta kommune fekk 27.04.2016 førehandsvarsel om Fylkesmannen sine vurderingar og konklusjonar i ein førebels rapport. Frist for å kommentere den førebelse rapporten var 27.05.2016. Fylkesmannen har ikkje mottatt tilbakemelding frå kommunen innan denne fristen.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av brot på regelverket som er avdekte under tilsynet. Fristen er 28.10.2016. Dersom brot på regelverket ikkje er retta innan fristen, vil Fylkesmannen i Møre og Romsdal vedta pålegg om retting med heimel i kommunelova § 60 d. Eit eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og kan klagast på, jf. forvaltningslova kapittel VI.

1. Innleiing

Fylkesmannen opna 03.02.2016 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjerder om særskild tilrettelegging i Ørsta kommune. Undersøkingane har vore på skulenivå ved Vikemarka skule.

Felles nasjonalt tilsyn 2014-17 handlar om skulen sitt 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 tilsynsrapporten.

I denne tilsynsrapporten er det fastsett frist for retting av brot på regelverket som er avdekte under tilsynet. Fristen er 28.10.2016. Dersom brot på regelverket ikkje er retta innan fristen, vil Fylkesmannen i Møre og Romsdal vedta pålegg om retting med heimel i kommunelova § 60 d. Eit eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og kan klagast på, jf. forvaltningslova kapittel VI.

2. Om tilsynet med Ørsta kommune – Vikemarka skule

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlege skular

Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som 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 lovbrøt, 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 skulen sin forvaltningskompetanse i avgjerder om særskild tilrettelegging av opplæringa. Særskild tilrettelegging for elevar inneber avvik frå det ordinære opplæringstilbodet 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/>

På Vikemarka skule mottar ingen elevar punktskriftopplæring eller teiknspråkopplæring. Tilsynet i Ørsta kommune har difor ikkje omfatta desse områda.

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, er elevar med behov for særskild tilrettelegging gitt eigne rettar i opplæringslova.

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

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

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 gir gode faglege føringar for innhaldet i opplæringa. Elevane står da i fare for å få ei opplæring som ikkje gir 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, punktskriftopplæring og særskild språkopplæring som ikkje er inkluderte i dette tilsynet.

2.3 Om gjennomføringa av tilsynet

Tilsyn med Ørsta kommune vart opna gjennom brev 03.02.2016. 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.

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 skulen gjer eit vedtak. Dei skal ha høve til å uttale seg innan ein nærmare fastsett frist, jf. forvaltningslova § 16. Skulen skal gje førehandsvarslet skriftleg.

Varslet til foreldra gjeld for elevar under 18 år. Når eleven er over 15 år, skal skulen varsle eleven sjølv om eleven er representert av foreldra. Skulen 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 skulen 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 skulesituasjon 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 grunngiving 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 grunngitt, jf. forvaltningslova §§ 24 og 27. Grunngiving skal vise til dei reglar og faktiske forhold vedtaket byggjer på, og kva for omsyn skulen har lagt mest vekt på, jf. forvaltningslova § 25. Skulen treng ikkje å grunngje vedtaket dersom vedtaket godkjenner ein søknad, og skulen 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. Skulen må opplyse om at klagefristen er tre veker frå eleven eller foreldra fekk vedtaket, at klagen skal sendast til skulen, 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 skulen 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

Fylkesmannen har vurdert skulen sine rutinar og praksis med utgangspunkt i innsend eigenvurdering av regelverksetterleving frå Vikemarka skule, og skulen sin vedlagde dokumentasjon. Fylkesmannen har mottatt dokumentasjon på enkeltvedtak etter kap. 5-1, § 2-8, § 2-11 og §§ 2-4 .

3.3 Fylkesmannens vurderingar

Førehandsvarsel

Som det går fram av dei rettslege krava ovanfor, skal elevar og foreldre varslast før det blir gjort enkeltvedtak om avvik frå det ordinære opplæringstilbodet. For Vikemarka skule sin del gjeld dette varsling av enkeltvedtak om spesialundervisning etter § 5-1 i opplæringslova, og varsling av enkeltvedtak om særskild språkopplæring etter § 2-8 i opplæringslova.

Skulen har i eigenvurderinga lagt fram at dei ikkje har eiga skriftleg rutine for førehandsvarsling, men viser til at dei har dialog/samarbeidsmøter med heimen om innhaldet i enkeltvedtaket og IOP. Som dokumentasjon på dette er det lagt ved to møteinnkallingar til samarbeidsmøte angående elevar. Ei møteinnkalling gjeld organisering og avklaring for ein elev i overgang barnehage og skule, og eit møte gjeld evaluering av skulekvardagen til ein elev i 1. klasse. Det er ikkje lagt ved referat frå desse møta.

Når det gjeld førehandsvarsling for enkeltvedtak om spesialundervisning etter § 5-1, har Fylkesmannen merka seg at i den vedlagde rutinen for spesialundervisning, *Spesialundervisning-rutinar og kvalitetssikring*, sist revidert 22.02.2016, inneheld eit punkt som omhandlar *Førearbeid til vedtak* der ein skal sikre at førehandsvarsling før vedtak blir gitt. Førehandsvarsling skal som hovudregel vere skriftleg, men forvaltningslova opnar for at varselet i nokre tilfelle kan bli gitt munnleg eller utelatast, jf. §16 andre og tredje ledd. Dette kan vere i dei tilfella der foreldra er gjort kjend med innhaldet i vedtaket og har forstått kva for konsekvensar vedtaket får for opplæringa til eleven, t. d. at eleven si opplæring vil avvike frå det ordinære opplæringstilbodet. Etter Fylkesmannen si vurdering er det sannsynleggjort at skulen ved å innarbeide rutinen som er skildra i *Spesialundervisning-rutinar og kvalitetssikring*, vil sikre at foreldra har fått kjennskap til at skulen vil fatte eit vedtak, og at dei har fått rimeleg tid til å uttale seg. Det vil då ikkje vere nødvendig å varsle skriftleg om at skulen vil gjere vedtak i saker om spesialundervisning etter § 5-1.

Når det gjeld førehandsvarsling av enkeltvedtak om særskild språkopplæring, kan vi ikkje sjå at det er lagt fram dokumentasjon på at dette vert gjort. Det går heller ikkje fram av dei vedlagde enkeltvedtaka at det har vore foreldresamtalar der hensikta har vore å gi foreldre moglegheit til å uttale seg i saka før enkeltvedtaket er fatta.

Fylkesmannen har ikkje grunnlag for å ta stilling til om krava i lova om kva for opplysningar som blir gitt i førehandsvarslet er oppfylt, fordi det ikkje har vore gitt skriftleg førehandsvarsel. Vidare har ikkje fylkesmannen fått oversendt referat frå samarbeidsmøta der førehandsvarslet, ifølgje skulen, er blitt gitt munnleg.

Enkeltvedtak

Vikemarka skule har lagt fram enkeltvedtak om spesialundervisning, vedtak om permisjon, vedtak om fritak frå nasjonale prøver og vedtak om særskild språkopplæring.

Det kjem fram av vedlagde dokumentasjon at skulen i alle vedtaka om spesialundervisning viser til rett heimel, opplæringslova § 5-1. Vidare viser vedtaka til sakkunnig vurdering når det gjeld faktiske forhold som er lagt til grunn, og dei seier noko om kva omsyn som er vektlagt i saka. Ved enkeltvedtak om spesialundervisning kan det, dersom den sakkunnige vurderinga er klar, vere tilstrekkeleg å vise til denne. For at dette kravet skal vere oppfylt, må sakkunnig vurdering tilfredsstille dei innhaldsmessige krava i opplæringslova § 5-3 første og andre ledd. Alle vedtaka skulen har lagt fram for tilsynet viser til sakkunnig vurdering. Fylkesmannen si oppfatning er derfor at Vikemarka skule har grunnlagt enkeltvedtaka om spesialundervisning.

For enkeltvedtak om særskild språkopplæring gjeld dei same formelle krava som for vedtak om spesialundervisning, bortsett frå kravet til sakkunnig vurdering. Kravet er i staden at eleven sin norskkunnskap skal kartleggjast før det blir fatta vedtak om særskild språkopplæring. Omfang og tilbod skal vere grunnlagt ut frå resultat i kartlegginga. Vedtak som Vikemarka skule har lagt fram for tilsynet, og som gjeld for ei periode av skuleåret 2015/2016, viser til kartlegging gjennomført av grunnleggande norskkompetanse. Kartlegginga ligg til grunn for omfanget og tilbodet om særskild språkopplæring. Fylkesmannen si vurdering er at skulen har grunnlagt enkeltvedtaka om særskild språkopplæring.

Dei rettslege krava viser at eit enkeltvedtak skal innehalde informasjon om høve til å klage, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage. Vedtaka som skulen har lagt fram for tilsynet som gjeld spesialundervisning, særskild språkopplæring og fritak frå nasjonale prøver inneheld dette. Vedtaket om fritak frå nasjonale prøver manglar opplysningar om heimel, og vedtaket om permisjon manglar både heimel, klagefrist, instans og framgangsmåte ved klage. Det innsende vedtaket om permisjon er ein innvilga søknad. Det er såleis lite aktuelt å klage eller be om dokumentinnsyn, men det er likevel eit krav om at vedtaka skal innehalde opplysningar om klage og retten til å sjå dokumenta i saka, jf. forvaltningslova § 27.

Eit enkeltvedtak skal også innehalde informasjon om retten til å sjå saksdokumenta. Berre vedtaket etter § 5-1 inneheld informasjon om dette. Ingen av dei andre vedtaka frå Vikemarka skule inneheld slik informasjon.

3.4 Fylkesmannens konklusjon

Vikemarka skule oppfyller ikkje følgjande krav i forvaltningslova:

Varsling:

- Skulen sine enkeltvedtak om særskild språkopplæring manglar rutinar som tek i vare kravet om førehandsvarsling.

Enkeltvedtak:

- Skulen sine enkeltvedtak om permisjon manglar opplysningar om heimel, høve til å klage og retten til å sjå dokumenta i saka.

- Skulen sine enkeltvedtak om fritak frå nasjonale prøver manglar heimel og opplysningar om retten til å sjå dokumenta i saka
- Skulen sine enkeltvedtak om særskild språkopplæring manglar opplysningar om retten til å sjå dokumenta i saka

Elles finn Fylkesmannen at skulen sine vedtak tek i vare krava i forvaltningslova til grunngeving, høve til å klage og retten til å få innsyn i dokumenta i saka, jf. forvaltningslova §§ 18, 19, 24, 25 og 27.

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.

Skulen må få samtykke frå foreldra til elevar over 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 sjølve gje samtykke i saker om spesialundervisning og om at foreldra skal bli orienterte (føresetnaden er at eleven er samtykkekompetent) . Dersom foreldra/eleven sjølve 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 skulen gjer eit enkeltvedtak, jf. opplæringslova § 5-4. Skulen kan gje avgrensingar i denne retten, jf. forvaltningslova § 19 og reglane om teieplikt. Skulen 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 skulen gjere eit vedtak. Dette gjeld både dersom skulen går med på spesialundervisning, og dersom skulen ikkje gjer det. Kravet om enkeltvedtak gjeld både når PPT tilrår spesialundervisning, og når dei ikkje tilrår dette. Ei avgjerd om spesialundervisning gjeld rettar 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 skulen sitt vedtak vik av frå den sakkunnige vurderinga, må skulen grunngje dette. Grunngivinga skal vise kvifor eleven likevel får eit opplæringstilbod som oppfyller elevens rett til spesialundervisning, jf. opplæringslova § 5-3. Skulen må få klart fram kva avviket består i, og kva opplæringstilbodet inneber for eleven. Grunngivinga må vere slik at foreldra forstår kva for vurderingar som ligg til grunn for at skulen 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 gir eit forsvarleg opplæringstilbod, til innhaldet i opplæringa og gjere greie for andre særlege forhold som er viktige for opplæringa, jf. opplæringslova § 5-3. Skulen sitt 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

Fylkesmannen har vurdert skulen sine rutinar og praksis på området med utgangspunkt i eigenvurderingsskjemaet, rutinar og årshjul for spesialundervisning for grunnskulen i Ørsta, rutinar for utgreiing av elevar med moglege lære og åtferdsvanskar for Vikemarka skule, mal for samtykke og dei innsende vedtaka om spesialundervisning.

4.3 Fylkesmannens vurderingar

Leiinga ved skulen seier i eigenvurderingsskjemaet at dei hentar inn samtykke før det blir sett i gang utgreiing av behov for spesialundervisning, og at foreldra får moglegheit til å uttale seg om innhaldet i sakkunnig vurdering før vedtak vert fatta.

Dokumentasjonen viser at foreldre samtykker til utgreiing av behov for spesialundervisning gjennom eit samtykkeskjema. Rutinar og årshjul for spesialundervisning for grunnskulen i Ørsta, viser også at ein før melding til PPT har skiftelege rutinar på at føresette skal godkjenne at melding vert sendt til PPT, og ein har skiftelege rutinar på at skulen inviterer føresette til drøfting om kva spesialundervisninga bør innehalde/omfatte etter at sakkunnig vurdering er motteken.

Fylkesmannen finn det derfor dokumentert at skulen innhentar samtykke før det blir sett i gang utgreiing av behov for spesialundervisning, og at ein gir føresette høve til å uttale seg om innhaldet i sakkunnig vurdering for enkeltvedtak blir fatta.

Dei skiftelege rutinane sannsynleggjer også at det blir fatta enkeltvedtak for elevar som etter sakkunnig vurdering har behov for spesialundervisning. Dersom ei sakkunnig vurdering konkluderer med at eleven ikkje har behov for spesialundervisning, skal det likevel fattast vedtak. Skulen har ikkje sendt oss eksempel på negative vedtak om spesialundervisning. Fylkesmannen kan derfor ikkje ta stilling til om dette lovkravet er oppfylt.

Når det gjeld kravet om at avvik frå sakkunnig vurdering skal grunngivast i enkeltvedtaket, seier skulen at det i dei siste tre åra ikkje har blitt fatta vedtak som avvik frå tilrådinga i sakkunnig vurdering. Dei skriftlege rutineane som er vedlagt inneheld ei presisering av at eit vedtak som avvik frå sakkunnig, skal grunngivast, og det sannsynleggjer at det i dei tilfella der ein avvik, så vil ein grunngi dette.

Enkeltvedtaka inneheld omfanget av spesialundervisninga i årstimar og undervisningstimar, men ikkje alltid korleis ressursen skal fordelast mellom faga. Det går fram av vedtaka at det er avvik i kunnskapsmål i nokre fag, men ikkje kva avvika er. Formuleringa «*Så langt som råd er, følgje dei opplæringsmåla som er sett for steget.*», er for uklar. Fylkesmannen vil understreke at det ikkje kan fastsetjast noko i IOP som ikkje går fram av enkeltvedtaket. Enkeltvedtaket må ta stilling til kva for fag eleven treng spesialundervisning i, og om eleven skal følgje kompetansemåla for LK06, eller ikkje. IOP kan gi ei meir detaljert utgreiing av kva for mål i det aktuelle faget eleven eventuelt skal ha avvik frå, og ein kan vise til sakkunnig vurdering og IOP i enkeltvedtaket så lenge ein er presis på dato for dokumenta. Enkeltvedtaket må likevel vere presist på om det er avvik eller ikkje i fag, for deretter eventuelt å vise til rett dokument for meir utfyllande informasjon.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Vikemarka skule oppfyller følgjande krav i forvaltningslova:

- Skulen innhentar samtykke frå foreldre/elevlar før det blir sett i gang utgreiing av behov for spesialundervisning, jf. oppl. § 5-4 andre ledd.
- Skulen gir foreldra/eleven høve til å uttale seg om innhaldet i sakkunnig vurdering før enkeltvedtak blir fatta, jf. oppl. § 5-4 andre ledd.
- Skulen fattar enkeltvedtak for elevlar etter at det er gjennomført sakkunnig vurdering, jf. oppl. § 5-3 første ledd
- Skulen sine enkeltvedtak om spesialundervisning inneheld opplysningar om omfang, organisering og kompetanse.

Vikemarka skule oppfyller ikkje følgjande krav i forvaltningslova:

- Skulen sine enkeltvedtak oppfyller ikkje lovkravet om at avvik frå LK06 skal gå klart fram av vedtaket.

5. Enkeltvedtak om særskild språkopplæring

5.1 Rettslege 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 rett 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 en 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 rett for ein bestemt person og er derfor eit enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 2 og kapittel IV og V.

5.2 Fylkesmannens undersøkingar

Fylkesmannen har vurdert skulen sine rutinar og praksis med utgangspunkt i eigenvurderingsskjemaet og kopi av enkeltvedtak for fire elevar skuleåret 2015-16. Skulen har ikkje vist til at dei har skriftlege rutinar for området.

5.3 Fylkesmannens vurderingar

Fylkesmannen ikkje har mottatt dokumentasjon på at Vikemarka skule har skiftlege rutinar som tek i vare dei lovkrava og intensjonane som går fram av forvaltningslova sine reglar om enkeltvedtak etter § 2-8, så vurderingane våre her basert på skulen si eigenvurdering og vedlagde enkeltvedtak.

Vikemarka skule fattar enkeltvedtak for elevar som har rett til særskild norskopplæring. Dette er dokumentert med fire vedtak. Vedtaka er datert og gjeld for ei periode av skuleåret.

Vedtaka viser at skulen har kartlagt elevane sine ferdigheiter og konkluderer med at dei har rett til særskild norskopplæring. Det går ikkje fram av vedtaket kva læreplan eleven skal følgje. Skulen skriv i si eigenvurdering at skuleseksjonen i kommunen er i gang med å utarbeide ny felles mal for Ørsta-skulen for vedtak etter § 2-8, og at kravet om at det skal gå fram av vedtaket kva for læreplan eleven skal følgje, vil komme fram der.

Det er ikkje lagt ved dokumentasjon som kan stadfeste at skulen fattar vedtak i alle tilfelle der foreldre/føresette ber om vedtak, eller at det vert fatta vedtak både ved godkjenning og ved avslag. Det kjem heller ikkje fram av enkeltvedtaket at skulen har vurdert behovet for tospråkleg fagopplæring eller morsmålopplæring. Fylkesmannen presiserer at skulen må ha ein framgangsmåte som viser at når skulen vurderer om ein elev har behov for særskild opplæring i norsk, skal ein også ta stilling til om eleven har behov for morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge deler for å kunne følgje opplæringa. Dette vil gjelde for nytilkomne elevar og andre minoritetsspråklege elevar som har så dårlege norskferdigheiter at de ikkje greier å følgje opplæringa på norsk. Framgangsmåten må være kjend og bli følgt av dei som vurderer dette.

Fylkesmannen har ikkje mottatt kopi av vedtak som viser opphøyr av særskild norskopplæring. Skulen viser til i eigenvurderinga at dette ikkje har vore aktuelt dei to siste åra. Fylkesmannen vil understreke at dersom kartlegginga undervegs i skuleåret viser at eleven har fått tilstrekkelege norskferdigheiter til å følgje ordinær opplæring, skal det fattast enkeltvedtak om opphøyr av den særskilde språkopplæringa, sjølv om enkeltvedtaket i utgangspunktet gjeld ut året eller i ein periode. Fylkesmannen viser til at intensjonen med lova er at eleven får realisert overgangen til den ordinære undervisninga så snart ferdigheitene tilsei det. Det vil såleis vere i strid med opplæringslova § 2-8 dersom skulen ikkje fattar vedtak om opphøyr av særskild språkopplæring for elevar som undervegs i skuleåret oppnår. Det ligg derimot ikkje føre dokumentasjon i tilsynet som tilsei at det finst elevar ved skulen som det skulle ha vore fatta vedtak om opphøyr av særskild språkopplæring for.

5.4 Fylkesmannens konklusjon

Vikemarka skule oppfyller følgjande krav i forvaltningslova:

- Skulen fattar vedtak for elevar som har rett på særskild språkopplæring, jf. oppl § 2-8.
- Enkeltvedtaka inneheld opplysningar om omfang og organisering.

Vikemarka skule oppfyller ikkje følgjande krav i forvaltningslova:

- Skulen sine vedtak inneheld ikkje opplysningar om kva for læreplan opplæringa skal følgje.

Fylkesmannen er merksam på at på at Ørsta kommune er i ferd med å utarbeid felles rutinar og malar for særskild språkopplæring, jf. opplæringslova § 2-8. Men dette arbeidet er ikkje avslutta og er såleis ikkje vurdert av tilsynet.

6. Frist for retting av brot på regelverket

Fylkesmannen har i kapitla 3 til og med 5 konstatert brot på regelverket. I denne rapporten får Ørsta kommune frist til å rette brot på regelverket, jf. kommunelova § 60 d.

Frist for retting er 28.10.2016. Kommunen må innan denne datoen sende Fylkesmannen ei erklæring om at brotet på regelverket er retta, og ei utgreiing om korleis brotet er retta.

Dersom brot på regelverket 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, jf. forvaltningslova kapittel VI.

Følgjande pålegg er aktuelle å vedta etter utløpet av rettefristen i denne rapporten:

Generelle saksbehandlingsreglar for enkeltvedtak

1. Ørsta kommune må syte for at saksbehandlinga ved Vikemarka skule oppfyller krava i forvaltningslova til førehandsvarsel, jf. forvaltningslova § 16.

Ørsta kommune må i samband med dette sjå til at:

- a. Skulen varslar elevar og foreldre før det blir gjort enkeltvedtak om særskild språkopplæring.
- b. Førehandsvarslet gjer greie for kva saka gjeld.
- c. Førehandsvarslet inneheld opplysningar om
 - kva føresegner i lova vedtaket byggjer på
 - kva forhold rundt eleven sin skulesituasjon som er grunnlaget for vedtaket.

2. Ørsta kommune må syte for at saksbehandlinga ved Vikemarka skule oppfyller krava til enkeltvedtak i forvaltningslova, jf. forvaltningslova [§§ 24, 25 og 27].

Ørsta kommune må i samband med dette sjå til at:

- a. Enkeltvedtaket inneheld informasjon om
 - heimelen for enkeltvedtaket
 - faktiske forhold som er lagde til grunn
 - kva for omsyn som er vektlagde
- b. Enkeltvedtaket (eller orienteringa om enkeltvedtaket) inneheld informasjon om
 - høve til å klage
 - klagefrist

- klageinstans
 - at klagen skal sendast til skulen
- c. Enkeltvedtaket (eller orienteringa om enkeltvedtaket) inneheld informasjon om retten etter forvaltningslova til å sjå saksdokumenta.

Enkeltvedtak om spesialundervisning

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

Ørsta kommune må i samband med dette sjå til at:

- a. Enkeltvedtaket inneheld opplysningar om
 - fag/område og om eventuelle avvik frå LK06 i spesialundervisninga

Enkeltvedtak om særskild språkopplæring

4. Ørsta kommune må syte for at Vikemarka skule ved behov for og stans av behov for særskild språkopplæring oppfyller forvaltningslova § 2 og kapittel IV og V og opplæringslova § [2-8 eller 3-12].

Ørsta kommune må i samband med dette sjå til at:

- a. Enkeltvedtaket inneheld opplysningar om
 - kva for ein læreplan eleven skal følgje

7. Kommunen sin frist til å rette

Som nemnt i kapittelet ovanfor, har kommunen fått ein frist for å rette brot på regelverket som er konstaterte i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er **28.10.2016**.

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

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgjande dokument inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Eigenvurdering av regelverksetterleving frå Vikemarka skule
- Spesialundervisning; *rutinar og kvalitetssikring*
- Årshjul for spesialundervisning, Ørsta-skulen
- Rutinar for utgreiing av elevar med moglege lære- og åtferdsvanskar
- Enkeltvedtak om permisjon
- Enkeltvedtak om spesialundervisning
- Enkeltvedtak om særskild språkopplæring
- Enkeltvedtak om fritak frå nasjonale prøver



**FYLKESMANNEN
I MØRE OG ROMSDAL**

Saksbehandler, innvalstelefon
seniorrådgivar Beate Æsøy, 71 25 85 67

Vår dato
08.11.2016
Dykkar dato
27.10.2016

Vår ref.
2016/756/FMMRBEAS/633.1
Dykkar ref.

Ørsta kommune
Dalevegen 6
6153 ØRSTA

ØRSTA KOMMUNE	
Seksjon SKO	Saksh. Dorcklopp
10 NOV 2016	
Saksnr. 2016/187	ID
Løpnr.	ID
Klass. A20	Tilgk. A

cc
Hjelte
rulle

**Avslutning av tilsyn - Ørsta kommune - Tilsyn med forvaltningskompetanse
2016 - Vikemarka skule**

Fylkesmannen i Møre og Romsdal har i perioden frå 03.02.2016 og fram til dags dato ført tilsyn med forvaltningskompetanse i Ørsta kommune. Undersøkingane har vore på skulenivå ved Vikemarka skule:

Fylkesmannen gav i den endelege tilsynsrapporten datert 20.06.2016, frist for Ørsta kommune til å rette brot på regelverket som vart avdekte i tilsynet og gi tilbakemelding til Fylkesmannen, jf. kommunelova § 60 d. Fristen var 28.10.2016.

Tilbakemelding frå kommunen om retting av lovbrota.

Fylkesmannen har fått tilbakemelding frå kommunen datert 27.10.2016. Fylkesmannen har vurdert tilbakemeldinga frå kommunen og finn det sannsynleg at lovbrota i tilsynsrapporten er retta.

Tilsynet blir sett på som avslutta

Fylkesmannen tek erklæringa frå kommunen til orientering. Tilsynet med Ørsta kommune blir med dette sett på som avslutta.

Takk for samarbeidet under tilsynet!

Med helsing

Jørn Thomassen (e.f.)
Ass.utdanningsdirektør

Beate Æsøy

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur.