



TILSYNSRAPPORT

Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging

Steigen kommune – Steigenskolen Leinesfjord

08.10.2015



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	4
2. Om tilsynet med Steigen kommune – Steigenskolen Leinesfjord	4
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler	4
2.2 Tema for tilsynet.....	4
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet	5
3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak	5
3.1 Rettslige krav	5
3.2 Fylkesmannens undersøkelser	6
3.3 Fylkesmannens vurderinger.....	7
3.4 Fylkesmannens konklusjon.....	7
4. Enkeltvedtak om spesialundervisning	8
4.1 Rettslige krav	8
4.2 Fylkesmannens undersøkelser	9
4.3 Fylkesmannens vurderinger.....	9
4.4 Fylkesmannens konklusjon.....	10
5. Enkeltvedtak om punktskrifto pplæring.....	11
5.1 Rettslige krav	11
5.2 Fylkesmannens bemerkninger	11
6. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring	12
6.1 Rettslig krav	12
6.2 Fylkesmannens undersøkelser	13
6.3 Fylkesmannens vurderinger.....	13
6.4 Fylkesmannens konklusjon.....	13
7. Enkeltvedtak om tegnspråkopplæring.....	13
7.1 Rettslig krav	13
7.2 Fylkesmannens bemerkninger	14
8. Frist for retting av lovbrudd	14
9. Kommunens frist til å rette	15
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	16



Sammendrag

Tema og formål

Fylkesmannen gjennomfører i perioden 2014 – 2017 felles nasjonalt tilsyn med temaet *Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen*. Tilsynet er delt inn i fire undertema: *skolens arbeid med opplæringen i fag, individuell undervisningsvurdering i fag, spesialundervisning og særskilt språkopplæring*. Steigen kommune med Steigens skolen Leinesfjord er i den forbindelse valgt ut for skriftlig tilsyn inneværende år.

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

Gjennomføring

Det ble gjennomført veiledning for skoleeiere og skoleledere i region Salten i mai 2014, hvor det ble informert nærmere om tema og bakgrunn for tilsynet. I tillegg ble veiledningsmaterieell og egenvurderingsskjema utarbeidet av Utdanningsdirektoratet, presentert. Steigen kommune var ikke representert på denne veiledningen.

Etter varsel om tilsyn av 05.05.15 har skolen sendt inn forespurt dokumentasjon. Dette er så gransket av Fylkesmannen. Foreløpig tilsynsrapport ble sendt ut 26.08.2015 med frist for tilbakemelding 27.09.2015. Skolen og kommunen har gitt skriftlig tilbakemelding innen fristen og dette er vurdert av Fylkesmannen. Den endelige rapporten er derfor endret fra den foreløpige rapporten.

Avdekkede lovbrudd

Tilsynet er ført på skolenivå, men det er kommunen som skoleeier er øverste ansvarlige for at disse lovkravene overholdes. Skoleeier er derfor adressat for eventuelle pålegg om retting i samsvar med opplæringsloven § 14-11 tredje ledd.

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

Status på rapporten og veien videre

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er 16.11.2015. Dersom lovbrudd ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Nordland vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.



1. Innledning

Fylkesmannen åpnet 05.05.2015 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging ved Steigenskolen Leinesfjord i Steigen kommune.

Felles nasjonalt tilsyn 2014-17 handler om skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og består av tre områder for tilsyn: Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, forvaltningskompetanse (som denne rapporten omhandler) og skolebasert vurdering. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmaterie¹ knyttet til tilsynet, og Fylkesmannen har gjennomført informasjons- og veiledningssamlinger.

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

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er 16.11.2015. Dersom lovbrudd ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Nordland vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

2. Om tilsynet med Steigen kommune – Steigenskolen Leinesfjord

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kap. 10 A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovlighe¹stilsyn jf. kommuneloven § 60 b. Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette.

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

2.2 Tema for tilsynet

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

Hovedpunkter i tilsynet vil være:

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

¹ <http://www.udir.no/Regelverk/Tilsyn/Tilsyn/Rettleiingsmaterie¹-for-felles-nasjonalt-tilsyn-2014-2017/>



Det overordnede formålet med det nasjonale tilsynet er å bidra til at elever får et godt utbytte av opplæringen. For å sikre at dette gjelder for alle elever, er elever med behov for særskilt tilrettelegging gitt egne rettigheter i opplæringsloven.

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

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

Manglende forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen kan medføre at elevene ikke får ivaretatt sine rettigheter. Det kan også medføre at avgjørelsene ikke gir gode faglige føringer for innholdet i opplæringen. Elevene står da i fare for å få en opplæring som ikke gir et forsvarlig utbytte.

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

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Steigen kommune ble åpnet gjennom brev 05.05.2015. Fylkesmannen har krevd at kommunen legger frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon, se vedlegg.

3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

3.1 Rettslige krav

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Fylkesmannens undersøkelser

Rektor svarer i egenvurdering nei på spørsmål om skolen varsler elever og foreldre før vedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet fattes. Han sier at det ikke gjøres systematisk, men foresatte mottar sakkyndig vurdering og i flere tilfeller er de deltagere i fag/ansvarsgrupper i forkant av at enkeltvedtak fattes. Skolen skiftet i sommer rektor, og ny rektor har en annen oppfatning og ville svart ja på spørsmål om skolen varsler elever og foresatte. Det er lagt ved utfylte meldinger om møter og varsel om vedtak. Disse bygger på en mal. I tillegg har Fylkesmannen fått tilsendt en rutinehåndbok for oppvekstavdelingen som på s. 53ff omtaler rutiner for spesialundervisning.

Kommunen har felles rutiner for spesialundervisning. Disse er kalt «Spesialundervisning – Saksgang og prosedyrer». Denne inneholder frister for IOP og årsrapport, søknad om spesialundervisning skal sendes inn og når enkeltvedtak skal være fattet. Rutinene sier noe om hvilke dokumenter som skal sendes inn og hvor disse skal sendes. Kommunen har også en felles beskrivelse av spesialundervisning og tilpasset undervisning som



fokuserer på differensiering, opplæring, kartlegging og vurdering. I rutinehåndboken er rutinene også nedfelt, i tillegg har PPT Indre Salten laget rutiner for arbeidet som er likelydende med rutinehåndboka.

Det finnes en felles mal for «Søknad om spesialundervisning» som brukes av alle skolene i kommunen og som sendes inn til kommunen sentralt på våren. Denne søknaden inneholder antall timer som omsøkes, og litt om fag og organisering. Den har også en liste over vedlegg som skal sendes med som innbefatter kartlegging/tester og revidert IOP. Søknaden har signeringsfelt for kontaktlærer, foreldre/foresatte og faglærer/elev. Det finnes også en felles mal i kommunen som kalles «Samtykkeerklæring for tverrfaglig samarbeid» som er i regi av Familiesenteret i Steigen. Denne samtykkeerklæringen brukes for å avtale at det kan utveksles informasjon i møter. Det finnes også en mal for samarbeidsavtale med Hjelpetjenesten for barn og unge.

Enkeltvedtak fattes i kommunen sentralt etter at skolene har sendt inn søknad om spesialundervisning. Det er fagkoordinator som skriver vedtakene, men det er også signert av fagveileder spes.ped. Vedtakene sendes til foresatte og har overskriften «Svar – søknad om spesialundervisning for gjennomføring av individuell opplæringsplan skoleåret yyyy/yyyy». Det finnes et eget vedlegg som sendes sammen med vedtakene med informasjon om klagerett og frist for denne, hvor klagen skal sendes og innsynsrett.

Fagveileder spes.ped og oppvekstleder har våren 2015 gjennomført møter med de enkelte skolene med fokus på kvalitetssikring av spesialundervisning.

Kommunen har hatt forvaltningstilsyn fra Salten kommunerevisjon 5.februar 2015. Denne rapporten er vedlagt i den innsendte dokumentasjonen og Fylkesmannen har lest gjennom denne.

3.3 Fylkesmannens vurderinger

Det finnes rutiner i kommunen som sikrer at foresatte og elever varsles før det blir fattet enkeltvedtak om spesialundervisning. Ny rektor er klar på at dette gjøres systematisk, og de innsendte dokumentene kan tyde på at det blir gjort. Det finnes rutiner for å avholde møter med de foresatte i forkant av at vedtakene fattes eller at de får uttale seg på en eller annen måte.

Enkeltvedtakene som er sendt inn viser at vedtakene ikke inneholder begrunnelse for vedtaket, men det henvises til opplæringsloven §§ 5-1 og 5-4. Vedtakene inneholder heller ikke klart hvilke forhold som er lagt til grunn for vedtaket og lite om hvilke hensyn som er vektlagt utenom elevgruppas basisressurser. Vedtakene viser til sakkyndig vurdering, men det er enkeltvedtaket som skal angi hva eleven har rett til. Vi vil her vise til Utdanningsdirektoratets «Veileder for spesialundervisning», kapittel 7.2.

I vedlegg til enkeltvedtaket fremkommer informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte. Det gis også informasjon om at skolen kan være behjelpelig dersom det er behov for dokumentinnsyn. Det nevnes ikke spesifikt at parten har rett til å se sakens dokumenter. Dette kan medføre at partene ikke oppfatter sin rett til å se sakens dokumenter.

3.4 Fylkesmannens konklusjon

Steigen kommune sikrer at skolen varsler elever og foreldre før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet.



Steigen kommune sikrer ikke at enkeltvedtaket redegjør for hva saken gjelder og hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket.

Steigen kommune sikrer heller ikke at enkeltvedtakene inneholder en begrunnelse som viser til faktiske forhold som er lagt til grunn og hvilke hensyn som er vektlagt. Informasjon om retten til å se sakens dokumenter fremkommer ikke tydelig.

4. Enkeltvedtak om spesialundervisning

4.1 Rettslige krav

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

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

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

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

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

Elever som etter sakkyndig vurdering har behov for spesialundervisning, skal ha et enkeltvedtak.

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

Avvik fra en sakkyndig vurdering skal begrunnes i enkeltvedtaket.

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



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

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

4.2 Fylkesmannens undersøkelser

Steigen kommune har et Familiesenter som er et tverrfaglig og tverrsektorielt hjelpetilbud for barn og unge og deres familier. Senteret ledes av et tverrfaglig lederteam som blant annet består av leder for oppvekst og rektor på Steigens skolen Leinesfjord. Familiesenteret har en mal for samtykkeerklæring for tverrfaglig arbeid, som skal sikre at aktører kan utveksle informasjon i for eksempel ansvarsgruppemøter.

PPT for Indre Salten har utarbeidet et henvisningsskjema som skal brukes ved henvisninger. Dette inneholder en egen seksjon som skal fylles ut av foresatte i tillegg til skolens opplysninger. PPT har også en samtykkeerklæring som brukes ved overgangen fra grunnskole til videregående skole slik at opplysninger kan deles.

I egen vurderingen viser rektor til samtykkeerklæring fra familiesenteret for å dokumentere at det gis samtykke før det settes i gang utredning av behovet for spesialundervisning. Steigen kommune sine rutiner for spesialundervisning sier at henvisninger til PPT skal gjøres fortløpende. Det er også utviklet maler for samtykke til enkeltvedtak og innkalling til samarbeidsmøte i forbindelse med spesialundervisning.

Rutinene for spesialundervisning viser til at skolene skal sende inn søknad om spesialundervisning innen 1. mars for elever som har sakkyndig vurdering. Det er utarbeidet en felles mal for søknaden som skolene skal bruke og sakkyndig vurdering skal legges ved. Malen har felter for organisering og omfang, andre tiltak, vedlegg og felt for signatur av foresatte. Rutinen sier også at det er fagkoordinator som etter råd fra fagveileder og PPT fatter enkeltvedtak om spesialundervisning i mai.

Vedtakene som sendes ut har overskriften «Svar – søknad om spesialundervisning for gjennomføring av individuell opplæringsplan skoleåret yyyy/yyyy». Vedtakene sendes til foresatte med kopi til skolen og PPT. Vedtakene følger en mal som sier noe om elevgruppens basisressurser og innvilget spesialundervisning. Vedtaket nevner antall timer med pedagog, litt om hva disse skal brukes til og litt om hvordan de skal organiseres. Det er også et avsnitt om IOP og kort om hva spesialundervisningen skal fokusere på. Det er til slutt et avsnitt om evaluering og samarbeid, her står det blant annet at det forutsettes at det gjennomføres samarbeidsmøter mellom skolen og foresatte og at foresatte er med i utformingen og oppfølgingen av opplæringen.

4.3 Fylkesmannens vurderinger

Rutinehåndbok for Oppvekstavdelingen og øvrig tilsendt dokumentasjon viser at kommunen har rutiner for førtilmeldingsarbeidet. Disse er likelydende med PPT Indre Salten sine rutiner. Det er også vedlagt en samtykkeerklæring for at PPT kan dele informasjon med videregående skole for en elev som er ferdig med grunnskolen.



Henvisningsskjema til PPT inneholder en seksjon som foresatte skal fylle ut, samt felt for signatur fra foresatte. Fylkesmannen har fått tilsendt en kopi av et henvisningsskjema til PPT, men i dette er ikke seksjonen for foresatte fylt ut og det er heller ikke signert av foresatte. Rutinene i rutinehåndboka og malene for samarbeidsmøter og samtykke sannsynliggjør allikevel at elever og foresatte har gitt sitt samtykke og får mulighet til å uttale seg før tilmelding gjøres.

Det er sendt inn dokumentasjon på at det er fattet vedtak for spesialundervisning. Salten kommunerevisjon sin rapport viser også at det fattes vedtak for elever som etter sakkyndig vurdering har rett til spesialundervisning.

Alle de innsendte enkeltvedtakene viser til sakkyndig vurdering, dette synes å være en fast overskrift i malen som brukes. Ingen av de innsendte vedtakene avviker fra sakkyndig vurdering.

Vedtakene følger en fast mal. Først sies det noe om elevgruppa sine basisressurser, fordelt på grunntimer med pedagog, ressurser til tilpasset opplæring og andre tilleggsressurser. Videre vises det til spesialundervisning. Først er det antall årstimer og uketimer. Det sies deretter noe om omfanget. Videre sier vedtakene noe om hvordan spesialundervisningen blir organisert. Når det gjelder innhold viser vedtaket først og fremst til sakkyndig vurdering og at innholdet blir spesifisert i IOP. Utenom at timene skal være med pedagog, nevnes det ikke kompetansekrav. I egenvurderingen kommenteres også dette med at det er vanskelig å finne rett kompetanse. Egenvurderingen viser også at enkeltvedtakene kan oppfattes som så runde at rektor tilpasser tilbudet lokalt.

Det er Fylkesmannens vurdering at enkeltvedtakene er tydelig nok på omfang av undervisningen. Vedtakene inneholder ikke tydelige opplysninger om innhold og organisering av undervisningen. Dette kan føre til at eleven ikke får den undervisningen som vedtaket krever.

Selve prosessen rundt enkeltvedtak er uoversiktlig. Skolene sender inn søknad om timer som signeres av foresatte til kommunen sentralt. Videre er enkeltvedtakene benevnt som svar på søknad. Det kan derfor oppfattes slik at foresatte må søke om timer. Det er kommunens ansvar å sørge for at elevene får den opplæringen de har krav på jf. opplæringsloven, og det er ikke noe som foresatte skal måtte søke om. Når enkeltvedtakene har overskriften svar på søknad, kommer det heller ikke tydelig frem at det er et vedtak, selv om det er vedlagt skriv om klagerett med mer.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Steigen kommune fatter enkeltvedtak for elever etter at den sakkyndig vurderingen er gjennomført. Vedtakene inneholder informasjon om omfanget av spesialundervisningen.

Steigen kommune sikrer at skolen innhenter samtykke fra foreldrene eller elever over 15 år før det igangsettes utredning av behovet for spesialundervisning. Kommunen sikrer også at skolen gir eleven/foreldre mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før enkeltvedtak fattes.

Steigen kommune sikrer ikke at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om fag/



områder og om eventuelle avvik fra LK06 i spesialundervisningen. Det sikres heller ikke at organisering av spesialundervisningen fremkommer tydelig i vedtakene.

5. Enkeltvedtak om punktskrifto pplæring

5.1 Rettslige krav

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

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

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

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

Enkeltvedtaket skal ta stilling til opplæring i nødvendige tekniske hjelpemidler.

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

5.2 Fylkesmannens bemerkninger

På tilsynstidspunkter redegjør rektor for Steigenskolene Leinesfjord for at de ikke har hatt elever med behov for punktskrifto pplæring. Følgelig er det pr. dags dato ikke truffet enkeltvedtak som kan forevises tilsynet. Med bakgrunn i dette har vi ikke gjort undersøkelser.

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



6. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

6.1 Rettslig krav

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

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

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

Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om omfanget av opplæringen, hvilke læreplaner eleven skal følge, organiseringen av opplæringen og kompetansekrav for de som skal gjennomføre opplæringen.

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

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

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

På bakgrunn av omfang, valg av læreplan og organisering må skolen i vedtaket ta stilling til hvilken kompetanse som kreves av personalet for å gjennomføre opplæringen.

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

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



6.2 Fylkesmannens undersøkelser

Det er vedlagt kartleggings skjema for høst og vår som er gjennomført for en elev på 7.trinn. Kartleggings skjemaet er en del av lærerens bok. Skjemaet inneholder en vurdering av elevens ferdigheter til å lytte, tale, lese og skrive gradert etter i liten grad, i noen grad og i stor grad.

I egenvurderingen sier rektor at det ikke fattes enkeltvedtak for elever med rett til særskilt språkopplæring. Han sier at de er klar over at dette er et avvik og at det er initiert et arbeid rundt dette.

Det er ikke fremlagt noen rutiner for særskilt språkopplæring.

6.3 Fylkesmannens vurderinger

Det finnes ikke rutiner i kommunen som sikrer at elevs rett etter § 2-8 følges opp. Det gjøres en kartlegging av elevs språklige ferdigheter høst og vår, men det blir ikke fattet enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Kommunen kan heller ikke redegjøre for om behov for morsmålsundervisning eller tospråklig opplæring vurderes, eller om det vurderes hvilken læreplan som skal følges.

6.4 Fylkesmannens konklusjon

Steigen kommune har ikke rutiner som sikrer at språkferdighetene til elever som har annet morsmål enn norsk kartlegges.

Steigen kommune sikrer heller ikke at det fattes enkeltvedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring eller at det fattes enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven overføres til den ordinære opplæringen.

7. Enkeltvedtak om tegnspråkopplæring

7.1 Rettslig krav

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

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

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

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

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



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

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

7.2 Fylkesmannens bemerkninger

På tilsynstidspunkter redegjør rektor for Steigens skolen Leinesfjord for at de ikke har hatt elever med behov for tegnspråkopplæring. Følgelig er det pr. dags dato ikke truffet enkeltvedtak som kan forevises tilsynet. Med bakgrunn i dette har vi ikke gjort undersøkelser.

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

8. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 3, 4 og 6 konstatert lovbrudd. I denne rapporten gis Steigen kommune frist til å rette det ulovlige forholdet, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 16.11.2015. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at det ulovlige forholdet er rettet og en redegjørelse for hvordan lovbruddet er rettet.

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

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

Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

1. Steigen kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Steigens skolen Leinesfjord oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27.

Steigen kommune må i denne forbindelse se til at:

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

Enkeltvedtak om spesialundervisning



1. Steigen kommune må sørge for at Steigens skolen Leinesfjord ved behov for spesialundervisning oppfyller opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

Steigen kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtaket inneholder opplysningen om
 - fag/områder og om eventuelle avvik fra LK06 i spesialundervisningen
 - organisering av spesialundervisningen

Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

2. Steigen kommune må sørge for at Steigens skolen Leinesfjord ved behov for og opphør av behov for særskilt språkopplæring oppfyller forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V og opplæringsloven § 2-8.

Steigen kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Det fattes enkeltvedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring.
- b. Enkeltvedtaket inneholder opplysningen om
 - antall timer særskilt språkopplæring
 - hvilken læreplan eleven skal følge
 - organisering av den særskilte språkopplæringen, herunder om opplæringen skal foregå på annen skole
 - kompetansekrav for de som skal gjennomføre den særskilte språkopplæringen
- c. Det fattes enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven overføres til den ordinære opplæringen.

9. Kommunens frist til å rette

Som nevnt i kapittel 8 ovenfor er kommunen gitt frist for å rette de ulovlige forholdene som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er **16.11.2015**.

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

Eirik Arntsen
(Tilsynsleder)

Anita Kristiansen
(Tilsynsmedarbeider)

Christina Nyeng Thon
(Tilsynsmedarbeider)



Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Egenvurderingsskjema utfylt av rektor
- Spesialundervisning-Tilpasset opplæring
- Spesialundervisning – Saksgang og prosedyrer
- Søknad om spesialundervisning – mal
- Elevbeskrivelse
- IOP – mal
- Rapport IOP – mal
- Informasjon om rettigheter og framgangsmåte ved klage vedrørende enkeltvedtak
- Kvalitetssikring av spesialundervisningen
- Rapport Salten kommunerevisjon – forvaltningsrevisjon spesialundervisning
- Henvising PPT elev A
- Kartlegging elev A
- Pedagogisk rapport elev A
- Samtykkeerklæring for tverrfaglig samarbeid og Samarbeidsavtale elev B
- Søknad om spesialundervisning elev C
- Enkeltvedtak elev C
- IOP elev C
- Rapport IOP elev C
- Søknad om spesialundervisning elev D
- Enkeltvedtak elev D
- IOP elev D
- Halvårsrapport IOP elev D
- Samtykkeerklæring elev E
- IOP elev E
- Enkeltvedtak elev E
- Halvårsrapport elev E
- Svar på foreløpig tilsynsrapport 25.09.2015
- Vedlegg 1 – innkalling til samarbeidsmøte og samtykke til enkeltvedtak om spesialundervisning
- Vedlegg 2 – Informasjon om rettigheter og framgangsmåte ved klage vedrørende enkeltvedtak
- Vedlegg 3 – Enkeltvedtak elev F og elev G
- Vedlegg 4 – Merknader til tilsynsrapporten fra Tove Aspevold, fagveileder SU
- Vedlegg 5 – Tiltak for elever med særskilte opplæringsbehov, PPT Indre Salten