



Fylkesmannen i
Hordaland

TILSYNSRAPPORT

Forvaltningskompetanse – avgjerder om særskild tilrettelegging

Hordaland fylkeskommune – Nordahl Grieg videregående skole

Innhald

1. Innleiing	3
2. Om tilsynet med Hordaland fylkeskommune – Nordahl Grieg videregående skole.....	3
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlege skular.....	3
2.2 Tema for tilsyn	3
2.3 Om gjennomføringa av tilsynet.....	4
3. Generelle saksbehandlingsreglar for enkeltvedtak	4
3.1 Rettslege krav	4
3.2 Fylkesmannens funn og vurderingar	5
3.4 Fylkesmannens konklusjon.....	8
4. Enkeltvedtak om spesialundervisning	9
4.1 Rettslege krav	9
4.2 Fylkesmannens funn og vurderingar	10
4.4 Fylkesmannens konklusjon.....	11
5. Enkeltvedtak om særskild språkopplæring	12
5.1 Rettsleg krav	12
5.2 Fylkesmannens funn og vurderingar	13
5.3 Fylkesmannens konklusjon.....	14
6. Enkeltvedtak om teiknspråkopplæring	14
6.1 Rettsleg krav	14
6.2 Fylkesmannens funn og vurderingar	15
6.3 Fylkesmannens konklusjon.....	15
7. Frist for retting av lovbrøt.....	15
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	18

1. Innleiing

Fylkesmannen opna 25. juni 2015 tilsyn med skulens arbeid med elevane sitt utbytte av opplæringa ved Nordahl Grieg videregående skole i Hordaland fylkeskommune.

Felles nasjonalt tilsyn 2014–17 handlar om skulens arbeid med elevane sitt utbytte av opplæringa og består av tre område for tilsyn: Skulens arbeid med elevane sitt utbytte av opplæringa, forvaltningskompetanse (som denne rapporten handlar om) og skulebasert vurdering. Utdanningsdirektoratet har utarbeidd rettleiingsmaterie¹ knytt til tilsynet, og Fylkesmannen har gjennomført informasjons- og rettleiingssamlingar.

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

I denne tilsynsrapporten er det fastsett frist for retting av lovbrøt som er avdekte under tilsynet. Fristen er 20. juni 2016. Dersom lovbrøta ikkje er retta innan fristen, vil Fylkesmannen kunne 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 Hordaland fylkeskommune – Nordahl Grieg videregående skole

2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlege skular

Fylkesmannen fører tilsyn med fylkeskommunen som offentlege 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 skulens 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

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

- Enkeltvedtak om teiknspråkopplæring

Det overordna formålet med det nasjonal 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 egne rettar i opplæringslova.

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

- sikrar rettstryggleiken til elevane 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 behovet til eleven på ein fagleg forsvarleg måte
- gjer vedtak som gjev 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 gjev gode faglege føringar for innhaldet i opplæringa. Elevane står da i fare for å få ei opplæring som ikkje gjev eit forsvarleg utbytte.

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

2.3 Om gjennomføringa av tilsynet

Tilsyn med Hordaland fylkeskommune vart opna gjennom brev 25. juni 2015.

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

Førebels tilsynsrapport vart sendt kommunen 4. mars 2016, og sluttmøte vart halde 9. mars. Fylkesmannen har ikkje motteke tilbakemelding på den førebelse tilsynsrapporten utover det som vart kommentert i sluttmøtet.

3. Generelle saksbehandlingsreglar for enkeltvedtak

3.1 Rettslege krav

Under er dei rettslege krava for saksbehandling av enkeltvedtak generelt som Utdanningsdirektoratet har utarbeidd for tilsynet. 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 grunngjeving for vedtaket ved å vise til heimelen, faktiske forhold som er lagde til grunn, og kva for omsyn som er vektlagde.

Eleven eller foreldra har rett til å klage på enkeltvedtaket. For å gje eleven eller foreldra ein reell moglegheit til å argumentere for sitt syn, må vedtaket vere skriftleg og grunngjeve, jf. forvaltningslova §§ 24 og 27. Grunngjevinga skal vise til dei reglar og faktiske forhold vedtaket byggjer på, og kva for omsyn 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 funn og vurderingar

Førehandsvarsel

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

I eigenvurderingsskjemaet har skulen svart ja på spørsmålet om skulen varslar elevar og foreldre før den gjer enkeltvedtak. Skulen skriv at for nye elevar i tilrettelagte grupper kallar skulen inn føresette, avgjevarskulen og OT/PPT til overføringsmøte i mai/juni. Det er innforstått for alle partar at elevar som søkjer opplæringstilbod i slike grupper, får eit tilbod som er avvikande frå det ordinære tilbodet. Elevar i desse gruppene får rutinemessig enkeltvedtak om spesialundervisning. I møte blir det informert om rettane til elevar i slike grupper, om retten til spesialundervisning, behovet for sakkunne og enkeltvedtak. Som dokumentasjon har skulen lagt fram døme på innkalling og notat frå eit slikt overføringsmøte.

Det går ikkje fram om eleven sjølv blir kalla inn til overføringsmøtet. I innkallinga til overføringsmøte som skulen har lagt fram, står det skulen ikkje ønsker at eleven skal vere med på dette møtet.

Fylkesmannen vil vise til barnelova som seier at barn som har fylt 15 år sjølv avgjer spørsmål om utdanning. Dei må difor både varslast om og samtykkje til enkeltvedtak om spesialundervisning, dersom dei har føresetnad til å vere med på slike avgjerder.

Etter Fylkesmannens vurdering vil overføringsmøte med føresette, avgjevarskulen og OT/PPT oppfylle kravet om førehandsvarsel etter forvaltningslova § 16.

Sjølv om det ligg utanfor temaet for tilsynet, vil Fylkesmannen kommentere følgjande: I innkallinga til overføringsmøtet er det lagt fram eit skjema med namn på elev og kva møtetid som er foreslått for kvar av desse. Slik Fylkesmannen forstår dette, blir denne lista sendt til dei føresette til alle desse elevane. At ein elev er vurdert med tanke på spesialundervisning, vil etter Fylkesmannen sitt syn vere eit personleg forhold. Etter forvaltningslova § 13 har skulen teieplikt om slike forhold. At alle elevane er i same situasjon, gjev ikkje grunnlag for å fritta skulen frå denne teieplikta.

Det er derimot ikkje sagt noko om korleis praksis vil vere dersom det skulle vere aktuelt med spesialundervisning for ein elev som ikkje har hatt vedtak om dette i grunnskulen. På Fylkesfylkeskommunen sin nettstad finst *Prosedyre for sakshandsaming ved søknad om spesialundervisning for fylkeskommunale skular*. Her går det fram at elevane i samråd med skulen skal søkje om spesialundervisning. Som nemnt ovanfor, gjer forvaltningslova unntak frå kravet om førehandsvarsel der parten har søkt om vedtaket.

Slik prosedyren legg opp til, skriv eleven søknaden før eleven er utgreia av PPT, og dermed før det er klårt om eleven skal ha avvik frå det ordinære opplæringstilbodet. Søknaden kan difor aleine ikkje erstatte førehandsvarsel. Prosedyren seier vidare at signert sakkunnig vurdering skal sendast eleven når den er ferdig. Dette kan gi eleven høve til å uttale seg før skulen gjer vedtak om spesialundervisning. Det går derimot ikkje fram at eleven har fått informasjon om høvet til å uttale seg om den sakkunnige vurderinga, korkje i vedtaket eller i prosedyren. Det er difor ikkje dokumentert at skulen varslar eleven før det blir gjort vedtak om avvik frå det ordinære opplæringstilbodet.

Elles har Fylkesmannen notert seg at eleven må krysse av for kva slags spesialundervisning han eller ho ønskjer i søknadsskjemaet. Her er det fem alternativ utan nokon forklaring. Fylkesmannen ser ikkje korleis ein elev skal kunne velje mellom t.d. spesialundervisning utan avvik frå læreplanen, med avvik eller med redusert læreplan, før PPT har utgreia eleven sine behov.

Skulen har ikkje gjort greie for korleis kravet om førehandsvarsel blir oppfylt i saker som gjeld særskild språkopplæring og teiknspråk.

Generelle sakshandsamingsreglar for enkeltvedtak

Krav til grunngjeving av enkeltvedtak – enkeltvedtaket skal innehalde grunngjeving for vedtaket ved å vise til heimelen, faktiske forhold som er lagde til grunn, og kva for omsyn som er vektlagde, jf. fvl § 25.

Som dokumentasjon har skulen lagt fram malar for vedtak om spesialundervisning og særskild språkopplæring, og ferdige vedtak.

Vedtaka om spesialundervisning viser til § 5-1, men gjev ikkje att innhaldet i lovføresegnene. Vedtaka om spesialundervisning viser til opplæringslova § 5-1. Når det gjeld dei faktiske tilhøva, viser vedtaka om spesialundervisning til dei sakkunnige vurderingane, som mellom anna gjer greie for lærevanskane til eleven. I dei sakkunnige vurderingane går det òg fram kvifor PPT tilrår at eleven får spesialundervisning.

Etter Fylkesmannens vurdering viser vedtaka om spesialundervisning krava både til lovheimel, faktiske forhold og kva for omsyn som er vektlagde. Vedtaka oppfyller då krava til grunngjeving i forvaltningslova § 25.

Vedtaka om særskild språkopplæring viser til opplæringslova 3-12, men gjev ikkje att innhaldet i lovføresegnene. Når det gjeld dei faktiske tilhøva, har vedtaksmalen eit eige punkt om grunngjeving/kartlegging. Dette er ikkje utfylt i dei vedtaka som er lagt fram.

Etter Fylkesmannens vurdering, oppfyller ikkje vedtaka om særskild språkopplæring kravet til grunngjeving i forvaltningslova § 25. Sjølv om vedtaka viser til riktig lovheimel, gjev dei ikkje att innhaldet i føresegnene. Etter forvaltningslova § 25 skal vedtaket gje att innhaldet av reglane eller den problemstillinga vedtaket byggjar på, i den grad dette er nødvendig. Dette kan særleg vere aktuelt i saker som gjeld særskild språkopplæring, fordi eleven og foreldra her kan ha dårleg kjennskap til norsk og norsk forvaltning.

Vidare viser heller ikkje vedtaka til om eller korleis skulen har kartlagt eleven sine norskkunnskapar. Det går dermed ikkje klart fram av vedtaka kvifor eleven har fått vedtak om særskild norskopplæring. Det er heller ikkje gjort greie for kvifor eleven skal få undervisning i gruppe.

Underretning om vedtaket – enkeltvedtaket skal innehalde informasjon om høve til å klage, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage, jf. fvl § 27.

Enkeltvedtaka om spesialundervisning som er lagt fram inneheld både informasjon om klagerett og klagefrist, og at klagen skal sendast til skulen. I vedtaksmalen for spesialundervisning går det fram at saka skal sendast til Fylkesmannen om rektor opprettheld vedtaket.

Vedtaksmlen om særskild språkopplæring inneheld også informasjon om klagerett og klagefrist, men her står det at rektor skal sende saka til opplæringsavdelinga, Hordaland fylkeskommune dersom rektor opprettheld vedtaket. Det står vidare at klagen må vere skriftleg og grunngjeven.

Fylkesmannen vil her vise til at vedtaket om særskild språkopplæring ikkje opplyser om rett klageinstans. Rett klageinstans skal vere Fylkesmannen, sjå opplæringslova § 15–2.

Fylkesmannen vil vidare nemne at forvaltningslova § 32 ikkje krev at klaga skal vere grunngeven. Når det gjeld skriftleg klage, er det eit krav i lova om at klagar skal skrive under klagen, men etter forvaltningslova § 11 pliktar skulen å hjelpe foreldre med å sette opp og formulere ein skriftleg klage dersom det er nødvendig. Dette kan særleg vere tilfelle når eleven og foreldra har dårleg kjennskap til norsk og norsk forvaltning, sjå forvaltningslovforskrifta § 3 andre setning.

Enkeltvedtaket skal innehalde informasjon om retten til å sjå saksdokumenta.

Vedtaket om spesialundervisning opplyser om retten for partane til å sjå dokumenta i saka, jf. fvl §§ 18 ff.

Vedtaket om særskild norskopplæring opplyser ikkje om denne retten.

Fylkesmannen meiner difor at vedtaka dermed ikkje oppfyller kravet til underretning om vedtaket i forvaltningslova § 27 tredje ledd.

3.4 Fylkesmannens konklusjon

Førehandsvarsel

Skulen oppfyller dei krava forvaltningslova § 16 stiller til førehandsvarsel før det blir gjort enkeltvedtak om spesialundervisning når eleven har hatt spesialundervisning på grunnskulen, men ikkje elles, og ikkje før det blir gjort vedtak om særskild språkopplæring.

Generelle krav til enkeltvedtak

Enkeltvedtaka om spesialundervisning inneheld grunngeving for vedtaket ved å vise til heimelen, faktiske forhold som er lagde til grunn, og kva for omsyn som er vektlagde.

Enkeltvedtaka om særskild språkopplæring viser til heimelen, men ikkje til kva faktiske forhold som er lagde til grunn, og kva for omsyn som er vektlagde. Desse vedtaka oppfyller dermed ikkje krava i forvaltningslova § 25 om grunngeving.

Enkeltvedtaka inneheld informasjon om høve til å klage, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage, men enkeltvedtaka om særskilt språkopplæring opplyser ikkje om rett klageinstans.

Enkeltvedtaka om spesialundervisning inneheld informasjon om retten til å sjå saksdokumenta, jf. kravet i forvaltningslova § 27 tredje ledd.

Enkeltvedtaka om særskild språkopplæring inneheld ikkje informasjon om retten til å sjå saksdokumenta, og oppfyller difor ikkje krava til underretning om vedtaket i forvaltningslova § 27 tredje ledd.

4. Enkeltvedtak om spesialundervisning

4.1 Rettslege krav

Under er dei rettslege krava for enkeltvedtak om spesialundervisning som Utdanningsdirektoratet har utarbeidd for tilsynet. 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 skulens vedtak vik av frå den sakkunnige vurderinga, må skulen grunngje dette. Grunngjevinga 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. Grunngjevinga 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 gjev eit forsvarleg opplæringstilbod, til innhaldet i opplæringa og gjere greie for andre særlege forhold som

er viktige for opplæringa, jf. opplæringslova § 5–3. Skulens 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 funn og vurderingar

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

I eigenvurderingsskjemaet har skulen forklart at eleven/føresette søker i eige søknadsskjema om spesialundervisning, der dei må godkjenne at dei er informerte om søknaden på førehand. Søknadsskjemaet er lagt ved som dokumentasjon. I skjemaet kan det kryssast av for at «[e]g aksepterer at eg blir tilvist til OT/PPT».

Fylkesmannen finn at det framlagte søknadsskjemaet dokumenterer at skulen ber om samtykke frå elevane før dei blir tilvist til OT/PPT.

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

I eigenvurderinga har skulen svart nei på dette spørsmålet. Skulen har forklart at dei ikkje har rutine for gjennomgang av innhaldet i sakkunnig vurdering før enkeltvedtak blir gjort, men syner til omtalte møter før skulestart der føresette, avgjeverskule og OT/PPT møtes.

Slik Fylkesmannen vurderer det, vil eit slikt møte ikkje vere tilstrekkeleg for å oppfylle kravet i lova. Elevane skal kunne ha ein reell moglegheit til å uttale seg om den sakkunnige vurderinga før skulen gjer enkeltvedtak. Den nemnte prosedyren med møter før skulestart vil uansett ikkje gjelde elevar som ikkje har hatt spesialundervisning på grunnskulen.

Fylkeskommunen sine prosedyrar for behandling av søknadar om spesialundervisning seier vidare at signert sakkunnig vurdering skal sendast eleven når den er ferdig. Dette kan gi eleven høve til å uttale seg før skulen gjer vedtak om spesialundervisning. Det går derimot ikkje fram at eleven har fått oppmoding om å uttale seg til den sakkunnige vurderinga, korkje i vedtaket eller i prosedyren.

Elevar som har fått sakkunnig vurdering, skal ha eit enkeltvedtak, også om PPT ikkje tilrår spesialundervisning

I eigenvurderingsskjemaet har skulen svart ja på dette spørsmålet, og vist til to framlagte vedtak om spesialundervisning.

Fylkesmannen vil peike på at kontrollspørsmålet femnar og om dei tilfella der ein elev er utreda av PPT, men der PPT har kome til at eleven ikkje har behov for spesialundervisning. Det er ikkje lagt fram døme på at elevar som etter sakkunnig vurdering ikkje har behov for spesialundervisning, får enkeltvedtak om dette.

Samstundes står det klart i fylkeskommunen sin *Prosedyrar for sakshandsaming av søknader om spesialundervisning* at «alle som har søkt om spesialundervisning skal få enkeltvedtak. Dette gjeld også dei som får avslag.» Fylkesmannen føreset at skulen følgjer denne prosedyren, og gjer enkeltvedtak også om PPT ikkje tilrår spesialundervisning.

Avvik frå ei sakkunnig vurdering skal grunngjevast i enkeltvedtaket.

Skulen har vist til eit døme der eleven har fått spesialundervisning, men der OT/PPT har utarbeida eit tillegg til sakkunnig vurdering der dei tilrår logopedhjelp, og skulen har avslått dette.

Fylkesmannen legg til grunn at skulen i dette vedtaket har gjort det klart at det avvik frå den sakkunnige uttalen. Skulen har vist til at den gjennomfører kommunikasjonstrening og taletrening/stemmetrening innanfor rammene av den spesialundervisninga som blir gitt, og at eleven har hatt utbytte av denne opplæringa og gjort tydelege framsteg. Det blir òg vist til at skulen har eigne audiopedagogar med kompetanse på taletrening og artikulasjonstrening. Fylkesmannen finn at skulen si grunngjeving gjer det mogleg å forstå kvifor skulen ikkje har følgd tilrådinga i den sakkunnige vurderinga.

Fylkesmannen vil derimot kommentere at vedtaket er skriven i ein mal for positive vedtak. Både overskrifta «*Enkeltvedtak om spesialundervisning*» og vedtaksteksten «*Med heimel i opplæringslova § 5-1 fattar rektor følgjande vedtak om spesialundervisning*», kan gje inntrykk av at eleven har fått eit positivt vedtak. Fyrst et godt stykkje ned i teksten går fram at omfanget er «0 timar». Lenger ned blir det presisert at overskrifta skulle vore «*Enkeltvedtak om logopedhjelp som spesialundervisning – avslag*». Fylkesmannen meiner at skulen i ein slik sak burde ha tilpassa malen betre eller ikkje brukt malen.

Lenger ned i vedtaket er det ei ny overskrift om grunngjeving for vedtaket. Her blir det vist til at «[d]et som er tilrådd i den sakkunnige vurderinga ligg til grunn for den opplæringa [eleven] får». Etter Fylkesmannens syn kan det virke som om skulen likevel følgjer OT/PPT sine tilrådingar, etter å ha sagt det motsette tidlegare.

Krav til vedtaket sitt innhald – enkeltvedtaket skal innehalde opplysningar om kva for omfang, innhald og organisering spesialundervisninga skal ha, og kompetansekrav for dei som skal gjennomføre opplæringa.

Døma på vedtak frå skulen viser kor mange årstimar med spesialundervisning eleven skal ha, og fordelinga av timane på dei ulike faga.

Det blir presisert at eleven skal ha avvik frå læreplanen i fag/område.

Vedtaka inneheld òg føresegner om organisering av spesialundervisninga.

Etter Fylkesmannens vurdering, oppfyller vedtaket kravet til innhald.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Skulen innhentar samtykke frå foreldre/elevar over 15 år før det blir sett i gang utgreiing av behovet for spesialundervisning.

Det går ikkje fram av vedtaka at foreldre/elevane har fått høve til å uttale seg om innhaldet i ei sakkunnig vurdering før enkeltvedtaket blir gjort.

Elevar som har fått sakkunnig vurdering, får enkeltvedtak.

Skulen grunngjev avvik frå den sakkunnige vurderinga i enkeltvedtak.

Enkeltvedtaka inneheld opplysningar om kva for omfang, innhald og organisering spesialundervisninga skal ha, og eventuelt kompetansekrav for dei som skal gjennomføre opplæringa.

5. Enkeltvedtak om særskild språkopplæring

5.1 Rettsleg krav

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

Elevar som 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 § 3–12. Om nødvendig har elevane òg rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar. Skulen må syte for å kartleggje norskferdigheiter før skulen vedtek særskild språkopplæring. Ei avgjerd om særskild språkopplæring gjeld rettar for ein bestemt person og er derfor eit enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 2 og kapittel IV og V.

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

Eleven skal kartleggjast før vedtak om særskild språkopplæring, jf. opplæringslova § 3–12. 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, mellombels læreplan i norsk for elevar i vidaregåande opplæring som har budd kort tid i Noreg, 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. Fylkeskommunen kan organisere tilbodet om særskild språkopplæring i eigne grupper for nykomne elevar i inntil to år, jf. opplæringslova § 3–12. 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 § 3–12. Dette for å vurdere om elevane har tilstrekkelege ferdigheiter i norsk til å følgje ordinær opplæring på skulen. Før skulen overfører eleven til å følgje ordinær opplæring, må skulen gjere eit enkeltvedtak om stans i særskild språkopplæring. Dette gjeld rettar for ein bestemt person og er derfor eit enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 2 og kapittel IV og V.

5.2 Fylkesmannens funn og vurderingar

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

Skulen skriv i eigenvurderingsskjemaet at det blir gjort enkeltvedtak om særskild språkopplæring, og har lagt ved ein mal for og eit døme på vedtak.

Skulen har vidare presisert at den manglar eigna kartleggingsverktøy, då kartlegginga som er utvikla av NAFO er for omfattande. I staden har skulen si eiga rutine der faglærar gjer greie for elevar som har behov for ekstra språkopplæring ved fyrste klasselærarråd i fyrste semester. Det er lagt ved døme på skriv frå klassen sin faste rådgjevar til norsklærar. Lærarar melder frå om viktige observasjonar gjennom heile året.

Fylkesmannen vil vise til at kartleggingskravet er absolutt, og det er utvikla eit nasjonalt kartleggingsverktøy. Fylkesmannen finn det ikkje dokumentert at skulen har tilstrekkelege kartleggingsrutinar som er kvalitativt likeverdig med Utdanningsdirektoratet sitt kartleggingsmaterieell *Språkkompetanse i grunnleggjande norsk*. Vi finn det då heller ikkje godt gjort at skulen har ein praksis som sikrar at det blir gjort enkeltvedtak om særskild språkopplæring for alle elevar som har rett til dette.

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

Av enkeltvedtaket som er lagt fram går det fram kva omfang opplæringa skal ha og korleis den særskilde norskopplæringa skal organiserast. Vedtaket seier ikkje noko om kva læreplan eleven skal følgje. I eigenvurderingsskjemaet har skulen forklart at det er meininga at alle med vedtak om særskild språkopplæring skal fylgje *Læreplan i norsk for elevar med kort butid*.

Etter Fylkesmannens vurdering, oppfyller skulen sitt enkeltvedtaket krav til innhald når det gjeld kva omfang opplæringa skal ha og korleis den særskilde norskopplæringa skal organiserast. Vedtaket seier derimot ikkje noko om kva læreplan eleven skal følgje. Kva læreplan eleven skal følgje, vil avhenge av behovet til den enkelte elev. Skulen kan difor ikkje generelt seie at alle elevane skal følgje *Læreplan i norsk for elevar med kort butid*.

Fylkesmannen vil elles nemne at malen for særskild språkopplæring ikkje synest å ta høgde for at nokre elevar kan rett til morsmålsopplæring og/eller tospråkleg fagopplæring.

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

I eigenvurderingsskjemaet har skulen vist at det er det fyrste året dei har gjort enkeltvedtak om særskild språkopplæring, og at skulen vil fatte nytt vedtak når elevane blir overført til ordinær læreplan. Skulen har elles opplyst at elevar fekk særskild språkopplæring førre skuleår, men at det ikkje vart skrive vedtak for desse.

Fylkesmannen legg etter dette til grunn at dette spørsmålet ikkje har vore aktuelt for skulen, då den ikkje har gjort vedtak om særskild språkopplæring før i år. Skulen har opplyst at den vil gjere nytt vedtak når elevane blir overført til ordinær læreplan.

Fylkesmannen vil her vise til at Utdanningsdirektoratet har tolka lova slik at det alltid skal gjerast enkeltvedtak når ein elev er ferdig med særskild språkopplæring. Dette gjeld både når den tidsavgrensa perioden som eventuelt er sett i vedtaket er over, og når

skulen før den tid kartlegger eleven og finn at eleven har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa. Det som er vist til ovanfor når det gjeld kartlegging, vil og vere relevant her. Når det t.d. står i innleiinga til Utdanningsdirektoratet sitt kartleggings-verkty at når eleven har nådd måla på nivå 3 i læreplanen (grunnleggjande norsk for språklege minoritetar), skal dei følgje normal norskopplæring.

5.3 Fylkesmannens konklusjon

Det er ikkje dokumentert at skulen gjer enkeltvedtak om særskild språkopplæring for alle elevar som har rett til dette.

Enkeltvedtak om særskild språkopplæring inneheld opplysningar om omfanget av og organiseringa av opplæringa, men ikkje kva for læreplanar eleven skal følgje. Skulen oppfyller dermed ikkje kravet til innhald i enkeltvedtaket.

Spørsmålet om vedtak ved opphøyr av særskild språkopplæring har til no ikkje vore aktuelt for skulen.

6. Enkeltvedtak om teiknspråkopplæring

6.1 Rettsleg krav

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

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

Elevar som har teiknspråk som sitt første språk, eller som etter sakkunnig vurdering har behov for slik opplæring, har rett til opplæring i og på teiknspråk, jf. opplæringslova § 3–9.

Før skulen gjer vedtak om teiknspråkopplæring, skal PPT ha laga ei sakkunnig vurdering, jf. opplæringslova § 3–9. Den sakkunnige vurderinga skal ta stilling til kva slags behov eleven har for slik opplæring. Ei avgjerd om teiknspråkopplæring gjeld rettar for ein bestemt person og er derfor eit enkeltvedtak, jf. forvaltningslova § 2 og kapittel IV og V.

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

Elevar i vidaregåande skule har rett til å velje om dei vil ha opplæringa i eit teiknspråkleg miljø eller bruke tolk i ordinær vidaregåande opplæring, jf. opplæringslova § 3–9. I enkeltvedtaket må skulen fastsetje korleis opplæringa skal organiserast for eleven.

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

6.2 Fylkesmannens funn og vurderingar

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

I eigenvurderinga har skulen opplyst at den har elevar med rett til teiknspråkopplæring, men skulen gjer ikkje vedtak for desse elevane. Det blir vist til at fylkeskommunen sentralt har gjort nødvendige avklaringar ved inntak. Med søknadspapira ved inntak 1. februar følgjer sakkunnig vurdering med i dokumenta. Opplysningane blir sendt til skulen, slik at dei kan nyttast i førebuingane og samarbeid mellom elev/føresette og samarbeidande skular/instansar.

Dessutan ligg *Prosedyre for samarbeid mellom knutepunktskule og samarbeidsskulane ved inntak av hørselshemma elevar* til grunn for optimal tilpassing av opplæringa og Fylkesfylkeskommunens *Rutinar for overgang til vidaregåande opplæring for søkjarar med hørselshemming og søkjarar med nedsett synsfunksjon*. Her går det fram at det skal gjerast ei sakkunnig vurdering, men rutinane seier ikkje noko om enkeltvedtak etter § 3-9. Einaste vedtaket som er nemnt, er vedtak om inntak for søkjarar med fortrinnsrett og for søkjarar etter individuell behandling.

Slik Fylkesmannen les *Skuleeigar si eigenvurdering - opplæringslova § 13-10, andre ledd*, gjer ikkje Hordaland fylkeskommune i dag enkeltvedtak etter § 3-9 og § 3-10 i opplæringslova. Fylkeskommunen seier at dei no vil leggje til i rutinane at skulen ved skulestart fattar enkeltvedtak om opplæring etter § 3-9, og har oppretta ein mal for slike vedtak.

Spørsmåla om enkeltvedtaket om rett til teiknspråkopplæring er basert på ein sakkunnig vurdering, og kravet til innhald i enkeltvedtaket, er etter dette ikkje relevant for Nordahl Grieg vidaregåande skole.

6.3 Fylkesmannens konklusjon

Skulen gjer ikkje sjølv vedtak om rett til teiknspråkopplæring. Desse vedtaka blir heller ikkje gjort av Fylkeskommunen.

7. Frist for retting av lovbrøt

Fylkesmannen har i kapitla 3 til og med 6 konstatert brot på regelverket. I denne rapporten får Hordaland kommune frist til å rette lovbrøt, jf. kommunelova § 60 d.

Frist for retting er 20. juni 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 kan vere aktuelle å vedta etter utløpet av rettefristen i denne rapporten:

Generelle saksbehandlingsreglar for enkeltvedtak

1. Hordaland fylkeskommune må syte for at saksbehandlinga ved Nordahl Grieg videregående skole oppfyller krava i forvaltningslova til førehandsvarsel, jf. forvaltningslova § 16.

Hordaland fylkeskommune må i samband med dette sjå til at:

- a. Skulen varslar elevar og foreldre før det blir gjort enkeltvedtak om avvik frå det ordinære opplæringstilbodet.
2. Hordaland fylkeskommune kommune må syte for at saksbehandlinga ved Nordahl Grieg videregående skole oppfyller krava til enkeltvedtak i forvaltningslova, jf. forvaltningslova §§ 25 og 27.

Hordaland fylkeskommune kommune må i samband med dette sjå til at:

- a. Enkeltvedtaket om særskild språkopplæring inneheld informasjon om
 - heimelen for enkeltvedtaket
 - faktiske forhold som er lagde til grunn
 - kva for omsyn som er vektlagde
- b. Enkeltvedtaket om særskild språkopplæring (eller orienteringa om enkeltvedtaket) inneheld informasjon om
 - riktig klageinstans
- c. Enkeltvedtaket særskild språkopplæring (eller orienteringa om enkeltvedtaket) inneheld informasjon om retten etter forvaltningslova til å sjå saksdokumenta.

Enkeltvedtak om spesialundervisning

3. Hordaland fylkeskommune må syte for at Nordahl Grieg videregående skole ved behov for spesialundervisning oppfyller opplæringslova §§ 5–3 og 5–4, jf. forvaltningslova § 2 og kapittel IV og V.

Hordaland fylkeskommune må i samband med dette sjå til at:

- a. Skulen innhentar samtykke frå elevar over 15 år før dei set i gang utgreiing av behovet for spesialundervisning.
- b. Skulen gjev eleven moglegheit til å uttale seg om innhaldet i den sakkunnige vurderinga før enkeltvedtaket blir gjort.
- c. Det blir gjort enkeltvedtak for elevar etter at den sakkunnige vurderinga er gjennomført.

Enkeltvedtak om særskild språkopplæring

4. Hordaland fylkeskommune må syte for at Nordahl Grieg videregående skole ved behov for og stans av behov for særskild språkopplæring oppfyller forvaltningslova § 2 og kapittel IV og V og opplæringslova § 3–12.

Hordaland fylkeskommune må i samband med dette sjå til at:

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

Bergen 19.04.2016

Hanne Melander
tilsynsleiar

Johan Sverre Rivertz
seniorrådgjevar

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgjande dokument inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

Eigenerklæring frå skulen

1	HFK søknadsskjema om spesialundervisning	1.2 og 2.2 Digitalt vedlegg
2	HFK mal/test spesialundervisning	1.6 og 2.4 Digitalt vedlegg
3	HFK mal for særskild språkopplæring	1.6 og 4.2 Digitalt vedlegg
4	Eksempel 1 på sakkunne	1.7 og 2.4 Vedlegg i papir
5	Eksempel 1 på enkeltvedtak	1.9-13,2.4,2.6,2.7,2.8 og 2.9 Vedlegg i papir
6	Eksempel nr 2 på enkeltvedtak	2.6,2.7, og 2.8 Vedlegg i papir
7	Eksempel nr 2 på sakkunne	2.4 Vedlegg i papir
8	Brev frå rådgjevar/faglærar melder behov om særskild språkopplæring	4.2 Vedlegg digitalt (anonymisert) og i papir
9	Enkeltvedtak om særskild språkopplæring	4.3 og 4.5 Vedlegg digitalt (anonymisert) og i papir
10	Eksempel nr 3 på enkeltvedtak	2.5 Vedlegg i papir
11	Eksempel nr 3 på sakkunne	2.5 Vedlegg i papir
12	Notat frå overføringsmøte på TO avd	1.2 Vedlegg i papir
13	Notat – innkalling til overføringsmøte TO avd	1.3 Vedlegg i papir

14	Notat frå overføringsmøte for knutepunktelev	5.2 Vedlegg i papir
15	Prosedyre for samarbeid mellom knutepunktskulen og samarbeidsskulane ved inntak av hørselshemma elevar	5.2 Vedlegg i papir
16	Rutinar i overgang til vidaregåande opplæring	5.2 Vedlegg i papir

17. Hordaland Fylkeskommunes prosedyrar for sakshandsaming av søknader om spesialundervisning