

Lyngdal kommune
ved rådmannen
Postboks 353
4577 LYNGDAL

TILSYNSRAPPORT

Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging

Lyngdal kommune – Berge barneskole

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	4
2. Om tilsynet med Lyngdal kommune – Berge barneskole	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.....	9
4. Enkeltvedtak om spesialundervisning	9
4.1 Rettslige krav	9
4.2 Fylkesmannens undersøkelser	10
4.4 Fylkesmannens konklusjon.....	11
5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring	11
5.1 Rettslig krav.....	11
5.2 Fylkesmannens undersøkelser	12
5.3 Fylkesmannens vurderinger.....	12
5.4 Fylkesmannens konklusjon.....	13
6. Frist for retting av lovbrudd	13
7. Kommunens frist til å rette	15
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget.....	16

Sammendrag

- Tema og formål

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.

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.

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

- Gjennomføring

Fylkesmannen har mottatt rektors egenvurdering av de spørsmål som inngår i tilsynstemaet med dokumentasjon fra skolen som kan underbygge rektors egenvurdering.

Våre vurderinger og konklusjoner i denne rapporten bygger kun på mottatt skriftlig dokumentasjon.

- Avdekkede lovbrudd

Skolen praktiserer ikke forhåndsvarsling før enkeltvedtak og sørger ikke for at elever og foreldre får uttale seg til rektor før enkeltvedtakene fattes. Underretningen om enkeltvedtakene har innholdsmessige mangler, bl.a. mangler beskrivelse av elevens situasjon og individuelle begrunnelser for hvorfor innholdet i enkeltvedtaket ble slik det ble.

- Status på rapporten og veien videre

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i forvaltningsloven blir overholdt, jf. opplæringsloven §§ 13-10 første ledd og 15-1 første ledd. Kommunen er derfor adressat for denne tilsynsrapporten.

Kommunen/skolen skal straks iverksette tiltak for å rette lovbruddene og er gitt frist til 15.12.15 for å redegjøre for hvordan de er rettet.

1. Innledning

Fylkesmannen varslet 20.03.15 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging ved Berge barneskole i Lyngdal 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 15.12.15. Dersom lovbrudd ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Vest-Agder 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 Lyngdal kommune – Berge barneskole

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 lovlighetstilsyn 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/Rettleiingsmaterieill-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, punktskriftoplæring og særskilt språkopplæring som ikke er inkludert i dette tilsynet.

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Lyngdal kommune ble åpnet gjennom brev 20.03.15. Fylkesmannen har krevd at kommunen legger frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon.

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 har gjennom varsel om tilsyn blitt pålagt å fylle ut egenvurderingsskjema for forvaltningskompetanse og dokumentere svarene gjennom vedlegg.

Etter utsendt foreløpig rapport har rektor ettersendt ny mal for enkeltvedtak om spesialundervisning med ett eksempel på utfylling.

Det går fram av rektors egenvurdering at skolen i inneværende eller de to siste årene ikke har hatt elever med sakkyndig vurdering av behov for punktskriftopplæring eller tegnspråkopplæring.

3.3 Fylkesmannens vurderinger

Forhåndsvarsel

Berge barneskole har ikke hatt rutine for å varsle foreldre før enkeltvedtak fattes. Skolen har nå laget et skjema som skal sendes til hjemmet for underskrift/samtykke til at det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. For særskilt språkopplæring i ordinær klasse har det vært brukt søknadsskjema. Det har ikke vært brukt søknadsskjema eller gitt forhåndsvarsel for elever i innføringsgruppe.

Det er etter at tilsynet ble varslet laget og oversendt et skjema for «*Samtykkeerklæring/forhåndsvarsling i forbindelse med igangsetting av særskilt norskopplæring/tospråklig fagopplæring/morsmålsopplæring på bakgrunn av § 2-8 i opplæringsloven*».

I skolens rutinebeskrivelse går det fram at den sakkyndige vurderingen sendes av PPT til foreldrene til uttalelse før den endelige vurderingen sendes til skolen. Foreldrene underskriver også i forkant på henvisningsskjemaet til PPT om at de samtykker til utredningen. På denne måten er det mulig at forhåndsvarsel om at vedtak skal fattes ikke er nødvendig fordi foreldrene har søkt eller bedt om vedtaket og hatt anledning til å gi sine synspunkter i saken. Skolen har likevel laget et skjema for samtykke til at det blir fattet enkeltvedtak fra skoleåret 2015/16. Det opplyses i utfylt eksempel (vedlegg 2) at det vil bli fattet enkeltvedtak i samsvar med sakkyndig vurdering. For øvrig ingen praktiske opplysninger om opplæringstilbudet eller mulige avvik fra det ordinære, og heller ikke opplysninger om retten til å uttale seg før enkeltvedtaket blir fattet.

Forhåndsvarselet skal gi informasjon om hva det varslede vedtaket vil innebære for eleven, hvilke type avvik fra ordinær opplæring det dreier seg om og hvilke forhold som er grunnlaget for vedtaket. Det er viktig at foreldrene får denne informasjonen og at de informeres om at de har rett til å uttale seg i saken slik at de kan ivareta eleven.

I skjema for «*Samtykkeerklæring/forhåndsvarsling i forbindelse med igangsetting av særskilt norskopplæring/tospråklig fagopplæring/morsmålsopplæring på bakgrunn av § 2-8 i opplæringsloven*» for skoleåret 2015/16 (vedlegg 10A og 10B) er det ingen informasjon utover kartlegging av eleven og sitat av § 2-8. Det er ingen rubrikk for samtykke, og det mangler informasjon om innhold og organisering av opplæringstilbudet, hvor tilbudet vil bli gitt, at det vil bli fattet enkeltvedtak og muligheten for foreldrene til å uttale seg. De utfylte skjemaene ser ut til å gjelde for elever på innføringstilbud. Det mangler dermed opplysninger om de faktiske forholdene.

Det er etter foreløpig tilsynsrapport sendt inn en annen versjon av dette i form av en mal som heter: «*Samtykkeerklæring i forbindelse med igangsetting av særskilt norskopplæring/tospråklig fagopplæring/morsmålsopplæring på bakgrunn av § 2-8 i opplæringsloven*». Dette dokumentet fremstår som en mal for enkeltvedtak med et tillegg av plass for foreldrenes samtykke. Ordet «forhåndsvarsel» er tatt ut av overskriften og det gir ingen informasjon om at foreldrene kan uttale seg om noe annet enn at de kan samtykke eller eventuelt ikke samtykke.

I skjema for «*Søknad om opplæring for minoritetsspråklig elev*» for skoleåret 2013/14 er det i eksemplene søkt om særskilt norskopplæring for to elever, en med norsk som morsmål og en med to morsmål: portugisisk og norsk (vedlegg 9A og 9B). Skjema for søknad og for kartlegging synes å gjelde kun særskilt norskopplæring. Disse to elevene er kartlagt til å være svake i norsk og trenge særskilt oppfølging. Det er ikke gitt noen

begrunnelse som tyder på at disse to elevene oppfyller kravet om rett til særskilt språkopplæring, dvs. at de ikke har nok kunnskap i norsk til at de kan følge den vanlige opplæringen i skolen, jf. vilkåret i opplæringsloven § 2-8 første ledd.

Berge barneskole skiller ikke mellom samtykkeerklæring og forhåndsvarsel. Selv om skolen henter inn søknad eller samtykke, må det gis informasjon som er nødvendig for at elever og foreldre kan ivareta sine interesser på en forsvarlig måte, jf. forvaltningsloven § 16. Slik informasjon kan gis muntlig, men dersom dette er rutinen bør det gå fram av skolens rutinebeskrivelse.

Enkeltvedtak

Rektor har i egenerklæringen vist til at det til og med skoleåret 2014/15 ikke ble gitt informasjon om hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som var grunnlaget for enkeltvedtak om spesialundervisning og hvilke hensyn som ble vektlagt (vedlegg 6A og 6B). Men fra skoleåret 2015/16 er det utarbeidet nytt skjema som ivaretar dette (vedlegg 7A og 7B). Dette skjemaet informerer også om klageretten og retten til å se sakens dokumenter.

Eksemplene på enkeltvedtak om spesialundervisning viser til sakkyndig vurdering og siterer fra konklusjonen i denne. Malen gjengir sitater fra noen utvalgte bestemmelser i opplæringsloven. Det er ikke angitt mål for opplæringen og går ikke direkte fram om det er avvik fra LK06.

I ettersendt mal med et eksempel på utfylling etter foreløpig rapport er det fortsatt ikke gitt en individuell begrunnelse for hvorfor vedtaket har fått det innhold det har. Under overskriften «*Rektors begrunnelse for vedtaket*» er det en fast tekst med sitater fra opplæringsloven. Det er imidlertid ikke vist hvordan disse rettighetene og kravene har blitt oppfylt i den konkrete saken.

Enkeltvedtakene fra 2013 om særskilt språkopplæring for elever i ordinære klasser (vedlegg 12A og 12B) begrunner ikke hvorfor disse elevene oppfyller kravet til å ha rett til særskilt språkopplæring. Det er nødvendig at det gjøres rede for hvorfor skolen har brukt § 2-8 framfor § 5-1 for disse elevene.

Det vises til at «*kartlegging og lærerens vurdering*» viser at de har behov for «*styrket norskundervisning for å følge den vanlige opplæringen i skolen*» og begrunnes med «*behov for generell lese- og skrivetrening og begrepsforståelse*». Malen i vedlegg 13 fra 2015 har samme ordlyd. Skolen har sendt inn den samme malen som i vedlegg 13 på nytt etter foreløpig rapport.

Brevmalen oppgir at klageinstans er «*Fylkesmannen i Vest-Agder, Utdanningskontoret*». Det er «*Fylkesmannen i Vest-Agder*» som er rett klageinstans. Fylkesmannen organiserer selv hvilken avdeling som skal utføre de ulike oppgavene.

Rektor har også sendt inn samme mal som i vedlegg 14 i den opprinnelige dokumentasjonen. Denne gjelder opplæringstilbud for nyankomne.

Det gis opplysning om klagefrist og at klagen skal sendes skolen. Det gis også opplysninger om retten til å se sakens dokumenter.

3.4 Fylkesmannens konklusjon

Berge barneskole varsler ikke foreldre før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringsstilbudet dersom de ikke allerede har fått anledning til å uttale seg gjennom søknad/samtykke til avvik.

Enkeltvedtakene om særskilt språkopplæring inneholder ikke begrunnelse om hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er vektlagt som grunnlag for vedtaket. Det vises til kartlegging og at læreren har vurdert, men uten å gjengi konklusjonene og beskrive behovet.

Enkeltvedtakene om spesialundervisning ivaretar dette på et vis gjennom å sitere fra konklusjonen i sakkyndig vurdering. Men det er ikke dette som er skrevet inn under overskriften begrunnelse for vedtaket i brevet. Her gjengis utdrag fra loven.

Det gis opplysninger om klagerett og retten til å se sakens dokumenter.

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 begrensinger i denne retten, jf. forvaltningsloven § 19 og reglene om taushetsplikt. Skolen og PPT har ansvar for at samarbeidet med eleven og foreldrene blir ivare tatt 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

Eksemplene i dokumentasjonen er to tidligere vedtak (vedlegg 6A og 6B) og to nye vedtak etter at tilsynet ble varslet (vedlegg 7A og 7B).

4.3 Fylkesmannens vurderinger

Skolene i Lyngdal kommune bruker mal for henvisning til PPT som er utarbeidet av PPT Lister. I de utfylte eksemplene fra 2010 og 2013 er det plass for underskrifter av begge foreldre og elev over 15 år i punkt 8. Det er også et punkt 9 med underskrifter på samtykke for «at PPT kan innhente relevante opplysninger om barnet/eleven hos følgende instanser». I et av eksemplene på utfylt skjema har foreldre underskrevet i begge punktene. Det er imidlertid ikke fylt ut hvilke instanser som PPT blir gitt fullmakt til å innhente opplysninger fra. Skjemaet synes ikke å ha plass til utfylling. Det gis innledningsvis informasjon om at det kan være aktuelt å innhente informasjon hos eksempelvis «helsesøster/lege, barneverntjenesten, sykehus, habiliteringstjenesten, barne- og ungdomspsykiatrien m.m.» Men underskriften om samtykke angir ingen instanser. Det er mulig at denne malen kan være endret.

Av skolens beskrivelse av saksgang i disse sakene går det fram at PPT sender sakkyndig vurdering til foreldrene til uttalelse før denne blir oversendt skolen. Det går ikke fram om foreldrenes uttalelse innarbeides i den sakkyndige vurderingen i sin helhet eller vedlegges til skolen. Det går heller ikke fram av skjema for samtykkeerklæringen til skolen at foreldrene skal ha mulighet til å uttale seg til rektor før enkeltvedtaket fattes.

Rektor fatter enkeltvedtak om spesialundervisning. Det er utarbeidet nye maler etter at tilsynet ble varslet. Det opplyses i eksemplene at vedtaket samsvarer med sakkyndig vurdering (gamle vedtak) eller at det ikke er avvik fra denne (nye vedtak). Vi legger i det

følgende til grunn de nye eksemplene fra 2015. Det opplyses at det ikke er avvik fra sakkyndig vurdering.

Enkeltvedtakene inneholder antall timer beskrevet i årstimer og uketimer i hvert fag elevens skal få spesialundervisning i. Det er ikke presisert om det er «*skoletimer*» (45 minutter) eller «*læreplantimer*» (60 minutter).

Det spesifiseres i vedtakene at det er pedagoger som skal ha ansvar for spesialundervisningen. Assistent/fagarbeider omtales som spesialpedagogisk ressurs som kommer i tillegg i et visst timetall. Både ved bruken av denne og organiseringen for øvrig legges opp til stor fleksibilitet for personalet. Avvik fra opplæring i klassen krever enkeltvedtak jf. § 8-2. Flexibiliteten må derfor ikke være større enn at det ikke bryter med denne.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Skolen innhenter samtykke fra foreldrene gjennom underskrift i henvisningskjemaet. Foreldrene får sakkyndig vurdering til uttalelse til PPT før den blir sendt til skolen. Det går ikke fram av vedlegget om foreldrene uttalelse skal gis til eller videresendes til skolen.

Det fattes enkeltvedtak på bakgrunn av sakkyndig vurdering og det opplyses at det ikke er avvik fra denne. Enkeltvedtakene inneholder antall timer med spesialundervisning i fagene. Det er ikke presisert om det foreligger avvik fra LK06.

Det opplyses ikke om egne kompetansekrav utover «*pedagog*», som for så vidt er opplæringslovens generelle krav til den som skal undervise i skolen.

5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

5.1 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 eller § 3-12]. 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 eller § 3-12]. 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, [midlertidig læreplan i norsk for elever i videregående opplæring med kort botid i Norge] 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 eller § 3-12]. 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 eller § 3-12]. 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.

5.2 Fylkesmannens undersøkelser

Fylkesmannen legger til grunn rektors egenvurdering med vedlegg: eksempler på enkeltvedtak om særskilt språkopplæring fra 2013 og 2014 (vedlegg 12A og 12B), mal for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring i ordinær klasse og i særlige grupper for nyankomne (vedlegg 13 og 14) og mal for enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring (vedlegg 15).

5.3 Fylkesmannens vurderinger

Enkeltvedtakene fra 2013 og 2014 om særskilt språkopplæring for elever i ordinære klasser (vedlegg 12A og 12B) begrunner ikke hvorfor disse elevene oppfyller kravet til å ha rett til særskilt språkopplæring. Det er nødvendig at det gjøres rede for hvorfor skolen har brukt § 2-8 framfor § 5-1 for disse elevene.

Det vises til at «kartlegging og lærerens vurdering» viser at de har behov for «styrket norskundervisning for å følge den vanlige opplæringen i skolen» og begrunnes med «behov for generell lese- og skrive trening og begrepsforståelse».

Malen i vedlegg 13 fra 2015 har samme ordlyd som generell begrunnelse. Denne omhandler også bare særskilt norskopplæring selv om det står særskilt språkopplæring i overskriften. Malen legger opp til at det skal tildeles et antall årstimer i gruppe. Det står ikke noe om at det skal opplyses om hvilken læreplan eleven skal følge i norskfaget.

Malen har ikke informasjon om at det skal vurderes om eleven har behov for tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring, og heller ikke om opplæringen kan foregå på et annet sted enn nærskolen.

Vedtaket gjelder for skoleåret. Det opplyses ikke at eleven skal kartlegges underveis, og at den særskilte språkopplæringen vil opphøre ved et nytt enkeltvedtak når eleven har nok kunnskaper i norsk til å følge den ordinære opplæringen. Det er imidlertid laget en mal for enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring (vedlegg 15).

Malen i vedlegg 14 som skolen skal bruke på de nyankomne, baserer seg på Utdanningsdirektoratets forslag til mal for særskilt språkopplæring.

Fylkesmannen har ikke mottatt eksempler på utfylte enkeltvedtak basert på de nye malene. Våre foreløpige konklusjoner er derfor basert på hva som står i malene.

5.4 Fylkesmannens konklusjon

Det forutsettes av ved bruk av ny mal vil det bli gitt opplysninger om omfang, dvs. antall timer med særskilt språkopplæring. I malen som skal brukes ved opplæring i ordinær klasse skiller det ikke mellom særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring i skolen, og det legges heller ikke opp til å informere om det er vurdert om eleven har rett til morsmålsopplæring.

I malen ligger ikke opplysninger om hvilken læreplan som skal brukes.

Det forutsettes videre at det vil bli gitt opplysninger om hvordan opplæringen skal organiseres.

Malen legger opp til at opplæringen skal gjennomføres av lærer, men gir ikke rom for annet krav til kompetanse. Det ser ut til at vedtaket skal gjelde hele skoleåret. Det opplyses ikke om at eleven skal kartlegges gjennom året og at eleven kan overføres til ordinær opplæring.

6. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 3 til og med 5 konstatert lovbrudd. Dette er et forhåndsvarsel om vedtak etter forvaltningsloven § 16. Formålet med forhåndsvarslet er å avklare misforståelser og rette eventuelle feil.

I denne rapporten gis Farsund kommune frist til å rette det ulovlige forholdet, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 15.12.15. 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. Lyngdal kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Berge barneskole oppfyller forvaltningslovens krav til forhåndsvarsel, jf. forvaltningsloven § 16.

Lyngdal kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Skolen varsler elever og foreldre før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet.
 - b. Forhåndsvarslet redegjør for hva saken gjelder.
 - c. Forhåndsvarslet inneholder opplysninger om hvilke bestemmelser i loven vedtaket bygger på og hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket.
2. Lyngdal kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Berge barneskole oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven §§ 25.

Lyngdal kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtaket inneholder en begrunnelse som viser til
 - hjemmelen for enkeltvedtaket
 - faktiske forhold som er lagt til grunn
 - hvilke hensyn som er vektlagt

Enkeltvedtak om spesialundervisning

3. Lyngdal kommune må sørge for at Berge barneskole ved behov for spesialundervisning oppfyller opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

Lyngdal kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Skolen gir eleven/foreldre mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før enkeltvedtak fattes.
- b. Enkeltvedtak om spesialundervisning begrunner ev. avvik fra den sakkyndige vurderingen.
- c. Enkeltvedtaket inneholder opplysningen om
 - antall timer spesialundervisning
 - fag/områder og om eventuelle avvik fra LK06 i spesialundervisningen
 - organisering av spesialundervisningen
 - kompetansekrav for de som skal gjennomføre spesialundervisningen

Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

4. Lyngdal kommune må sørge for at Berge barneskole ved behov for og opphør av behov for særskilt språkopplæring oppfyller forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V og opplæringsloven § 2-8.

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

7. Kommunens frist til å rette

Som nevnt i kapittel 6 ovenfor er kommunen gitt frist for å rette de ulovlige forholdene som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er 15.12.15.

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

Maiken Messel
tilsynsleder

[sign]

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

1. To utfylte skjema henvisning til PPT
2. Skjema for samtykke til enkeltvedtak om spesialundervisning
3. Beskrivelse av saksgang knyttet til spesialundervisning
4. To vedlegg til sakkyndig vurdering
5. To sakkyndige vurderinger hvorav en med forenklet saksbehandling
6. To enkeltvedtak om spesialundervisning fra 2014
7. To enkeltvedtak om spesialundervisning fra 2015
8. Et enkeltvedtak fra 2014 med tilhørende sakkyndig vurdering
9. To søknader om særskilt norskopplæring vedlagt vurdering fra lærer
10. To kartlegginger del 1. Min språkbiografi
11. Saksgang knyttet til spesialundervisning (Skulle det vært særskilt språkopplæring?)
12. To enkeltvedtak om særskilt språkopplæring fra 2014
13. Ny mal for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring fra 2015
14. Ny mal for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring for nyankomne fra 2015
15. Ny mal for enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring fra 2015
16. Rektors egenvurdering