

Farsund kommune
ved rådmannen
Postboks 100
4552 FARSUND

TILSYNSRAPPORT

Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging

Farsund kommune – Farsund barne- og ungdomsskole

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	4
2. Om tilsynet med Farsund kommune – Farsund barne- og ungdomsskole	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.....	6
3.4 Fylkesmannens konklusjon.....	8
4. Enkeltvedtak om spesialundervisning	8
4.1 Rettslige krav	8
4.2 Fylkesmannens undersøkelser	9
4.4 Fylkesmannens konklusjon.....	10
5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring	10
5.1 Rettslig krav.....	10
5.2 Fylkesmannens undersøkelser	11
5.3 Fylkesmannens vurderinger.....	11
5.4 Fylkesmannens konklusjon.....	12
6. Frist for retting av lovbrudd	12
7. Kommunens frist til å rette	13
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	15

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. Konklusjonene er kun trukket på bakgrunn av de beskrevne saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Materielle regler i opplæringsloven er ikke en del av dette tilsynet, og eventuelle kommentarer i vurderingen er derfor ikke tatt med i konklusjonen.

- 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 åpnet 20.03.15 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging ved Farsund barne- og ungdomsskole i Farsund 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 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 Farsund kommune – Farsund barne- og ungdomsskole

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 Farsund 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.

Vedlegg til egenvurderingen i Reflex er Listerregionens saksgang ved spesialundervisning – fra behov til rett (2015) og skolens rutiner for henvisning. I tillegg har vi mottatt eksempler på enkeltvedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring pr. post.

3.3 Fylkesmannens vurderinger

Forhåndsvarsel

Rektor opplyser at foreldre varsles om enkeltvedtak om spesialundervisning gjennom samtykke til sakkyndig vurdering. Det vises til vedlegg 6 i rutinebeskrivelsen fra PPT

Lister (Fra behov til rett). Samtykke til at eleven henvises til PPT for utredning innebærer ikke samtykke til at eleven får et opplæringstilbud som avviker fra det ordinære opplæringstilbudet.

Dersom PPT i sakkyndig vurdering anbefaler et opplæringstilbud som avviker fra det ordinære opplæringstilbudet, skal foreldrene ha anledning til å uttale seg om dette før rektor fatter enkeltvedtak. Når foreldrene får tilsendt den sakkyndige vurderingen, må de også informeres om at de kan uttale seg om dette dersom de ikke har fått informasjon om det tidligere. Foreldrene må få klar og tydelig informasjon om hva avviket består i og hvilke konsekvenser dette vil medføre. Vedlegg 3 i nevnte rutinebeskrivelse synes å være et forsøk på dette, men rektor har ikke vist til at Farsund barne- og ungdomsskole bruker dette.

Farsund barne- og ungdomsskole har ikke dokumentert rutine for å varsle foreldre etter at det er skrevet sakkyndig vurdering og før enkeltvedtak om spesialundervisning fattes, forutsatt at de ikke tidligere har fått uttale seg om mulig avvik fra det ordinære opplæringstilbudet.

For særskilt språkopplæring viser rektor til at skolen «*har vurdert det som unaturlig*» å varsle foreldrene på grunn av deres dårlige norskkunnskaper. Foreldre har de samme rettighetene uavhengig av språkkompetanse, og skolen kan ikke la være å følge loven.

Enkeltvedtak

Farsund barne- og ungdomsskole baserer enkeltvedtak på malen som er utarbeidet av Lister PPT.

Eksempel på enkeltvedtak om spesialundervisning viser til sakkyndig vurdering uten å gjengi noe av innholdet i denne. Det står at det ikke er avvik fra sakkyndig vurdering, og dette er også begrunnelsen for at rektor mener at eleven vil få tilfredsstillende utbytte av opplæringen. De senere tilsendte eksemplene angir at elevene skal følge klassens mål med store tilpasninger, generelt beskrevet som «mindre avvik fra kompetansemålene». Det er ikke konkretisert hva som er årsaken til dette hos eleven.

Det er angitt mål for opplæringen i noen fag, men det går ikke direkte fram om disse er utfyllende og om det skal være avvik fra LK06. Malen gjengir sitater fra noen utvalgte bestemmelser i opplæringsloven uten å knytte disse til noen ytterligere forklaring på hva elevene har rett til.

Enkeltvedtakene om særskilt språkopplæring begrunner hvorfor disse elevene oppfyller kravet til å ha rett til særskilt språkopplæring med resultatet av kartleggingen uten å beskrive dette resultatet nærmere. Det begrunnes ikke hvorfor eleven ikke har rett til tospråklig fagopplæring eller morsmålsopplæring, og heller ikke hvorfor eleven ser ut til å få flere timer særskilt norsk enn det klassen har norsktimer.

Når man i Litterregionen har brukt begrepet «Fra behov til rett» burde dette medføre at enkeltvedtakene beskriver behovet og forklarer hvilken rett dette innebærer for den enkelte.

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

3.4 Fylkesmannens konklusjon

Farsund barne- og ungdomsskole har ikke dokumentert rutine for å varsle foreldre etter at det er skrevet sakkyndig vurdering og før enkeltvedtak om spesialundervisning fattes når dette innebærer avvik fra det ordinære opplæringstilbudet. Det må gis slikt varsel forutsatt at ikke foreldre allerede tidligere har fått anledning til å uttale seg gjennom søknad/samtykke til avvik.

Enkeltvedtakene inneholder ikke begrunnelse om hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er vektlagt som grunnlag for hvorfor vedtaket ble nettopp slik det ble. Det vises til sakkyndig vurdering og til kartlegging uten å gjengi konklusjonene.

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

Fylkesmannen legger til grunn rektors egenvurdering og øvrige dokumenter som går fram av vedlagte dokumentliste.

4.3 Fylkesmannens vurderinger

Vi har et lite vurderingsgrunnlag for dette siden det bare var fattet enkeltvedtak for en elev på trinnet som var valgt ut for hovedtilsynet om elevenes utbytte av opplæringen. Skolen har øyensynlig oppfattet at også forvaltningstilsynet var begrenset til dette trinnet. *Etter foreløpig rapport har vi mottatt enkeltvedtak for to elever til.*

Ifølge rektors egenvurdering er det ikke eksempler på at elever ved ungdomstrinnet har blir henvist til PPT etter fylte 15 år, så eget samtykke er lite relevant.

Når det gjelder spørsmål om foreldrene får uttale seg til skolen før rektor fatter enkeltvedtak, viser rektor til saksgangen som tilsier at PPT skal sende kopi av sakkyndig vurdering til foreldrene samtidig som den sendes til skolen. Fylkesmannen kan ikke se at det går fram av rutinebeskrivelsen at foreldrene skal ha mulighet til å uttale seg til rektor før enkeltvedtaket fattes.

Rektor fatter enkeltvedtak om spesialundervisning. Det opplyses i eksemplene på vedtak at det ikke er avvik fra sakkyndig vurdering. Rektor opplyser at avvik har forekommet tidligere, i dialog med foreldrene som har godtatt avviket.

Enkeltvedtakene inneholder antall timer totalt, beskrevet i uketimer, mens sakkyndig vurdering oppgir årstimer i hvert fag elevens anbefales å få spesialundervisning i samt årstimer med assistent. Enkeltvedtaket oppgir hvilke fag eleven skal få spesialundervisning i.

Det første enkeltvedtaket opplyser ikke om det er avvik fra LK06, mens det siste opplyser at eleven skal følge «*klassens mål*». Øvrige vedtak er mer uklare på om det faktisk skal være avvik, idet det er formulert som at eleven skal følge klassens

kompetansemål med «mindre avvik» ved at målene skal *tilpasses og forenkles etter behov*. Det er uklart hva dette i realiteten innebærer.

Beskrivelsen av organiseringen legger 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.

Det er ikke angitt konkrete kompetansemål for opplæringen og går ikke direkte fram om det er avvik fra LK06. Det er ikke opplyst om krav til kompetanse for den som skal gjennomføre opplæringen.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Skolen innhenter samtykke fra foreldrene før elevene blir henvist til PPT. Foreldrene mottar sakkyndig vurdering fra PPT samtidig med at denne blir sendt til skolen. Det går ikke fram at foreldrene opplyses om at de har rett til å uttale seg om PPT sine tilrådninger før enkeltvedtaket fattes.

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

Det opplyses ikke om egne kompetansekrav til personalet som skal ha ansvar for opplæringen.

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. 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.

5.2 Fylkesmannens undersøkelser

Fylkesmannen legger til grunn rektors egenvurdering samt tre eksempler på enkeltvedtak om særskilt norskopplæring og to enkeltvedtak om opphør av særskilt norskopplæring.

5.3 Fylkesmannens vurderinger

Enkeltvedtakene fra 2015 om særskilt språkopplæring begrunner ikke hvorfor disse elevene oppfyller kravet til å ha rett til særskilt språkopplæring og hvilken opplæring de da har rett til. Det er vedlagt rapport fra kartleggingen av elevens norskferdigheter, men det mangler beskrivelse og vurdering av behov eleven har for å få et tilfredsstillende utbytte av opplæringen.

Alle enkeltvedtakene tildeler elevene «*inntil 15 uketimer særskilt norskopplæring*», selv om 15 timer overstiger trinnets timetall i norsk. Inntil et timetall på 15 kan være alt fra 1-15, og det gir ikke eleven en konkret rett til et bestemt timetall.

Videre opplyses at timetallet kan reduseres uten nytt enkeltvedtak. Det må gå fram av enkeltvedtaket eksakt hvilket antall timer særskilt språkopplæring eleven vil få tilbud om. Dersom det skal gjøres endring, må det fattes nytt vedtak.

Det går ikke fram hvilke timer norskopplæringen skal tas fra, dvs. hvilke fag elevene får færre timer i. Avvik fra timefordelingen i fagene kan ikke gjøres uten at det går klart fram av enkeltvedtaket.

Det opplyses at opplæringen gis i egen innføringsgruppe. Det gis ikke begrunnelse for hvorfor skolen har valgt denne organiseringen og hva det vil innebære for eleven.

Underretningen om enkeltvedtak inneholder ikke informasjon om at det skal vurderes om eleven har rett til tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring og heller ikke om opplæringen kan foregå på et annet sted enn nærskolen. Det vises bare til første setning i opplæringsloven § 2-8 første ledd.

Alle tre vedtakene er fattet 30.03.15 og gjelder for resten av skoleåret og neste skoleår.

Det opplyses ikke at eleven skal kartlegges underveis, og at den særskilte språkopplæringen vil opphøre når eleven har nok kunnskaper i norsk til å følge den ordinære opplæringen.

5.4 Fylkesmannens konklusjon

Skolen fattet enkeltvedtak etter kartlegging av elevenes norskerferdigheter. Enkeltvedtakene inneholder opplysninger om antall timer særskilt norskopplæring, men er ikke konkret på organisering av opplæringen og antall timer.

Det skilles ikke mellom de ulike typene særskilt språkopplæring. Det vurderes ikke om eleven har rett til tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring. Det begrunnes ikke ved beskrivelse av elevens kompetanse hvilken opplæring eleven har behov for og dermed rett til.

Det opplyses at opplæringen skal gis etter læreplan for grunnleggende norsk. Det fattes også enkeltvedtak ved opphør av særskilt språkopplæring.

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. Farsund kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Farsund barne- og ungdomsskole oppfyller forvaltningslovens krav til forhåndsvarsel, jf. forvaltningsloven § 16.

Farsund 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. Farsund kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Farsund barne- og ungdomsskole oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Farsund 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

Enkeltvedtak om spesialundervisning

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

Farsund 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
 - 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. Farsund kommune må sørge for at Farsund barne- og ungdomsskole ved behov for og opphør av behov for særskilt språkopplæring oppfyller forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V og opplæringsloven § 2-8.

Farsund kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtaket inneholder opplysningen om
 - organisering av den særskilte språkopplæringen, herunder om opplæringen skal foregå på annen skole

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. Listersamarbeidets saksgang for spesialundervisning – *fra behov til rett*
2. Skolens rutiner for melding om og behandling av elever med spesielle behov (udatert)
3. Seks enkeltvedtak om spesialundervisning fra 2013 og 2014 (3 elever) med tilhørende sakkyndige vurderinger og IOP samt en årsrapport.
4. To enkeltvedtak om særskilt norskopplæring fra 2015 vedlagt kartleggings skjema
5. To enkeltvedtak om opphør av særskilt norskopplæring
6. Rektors egenvurdering fra Reflex