



Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder

TILSYNSRAPPORT

Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging

Vest-Agder fylkeskommune - Kvadraturen skolesenter

Sendes til:
Vest-Agder fylkeskommune
ved fylkesrådmann Tine Sundtoft

Vår referanse: 2016/2041
KONTAKTPERSON I FYLKESKOMMUNEN:
Marianne Lorentzen

FYLKESMANNENS TILSYNSGRUPPE:
Kari Skogen
Maiken Messel, tilsynsleder



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	4
2. Om tilsynet med Vest-Agder fylkeskommune – Kvadraturen skolesenter	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	6
3.1 Rettslige krav	6
3.2 Fylkesmannens undersøkelser	7
3.3 Fylkesmannens vurderinger	7
3.4 Fylkesmannens konklusjon	8
4. Enkeltvedtak om spesialundervisning	9
4.1 Rettslige krav	9
4.2 Fylkesmannens undersøkelser	10
4.3 Fylkesmannens vurderinger	10
4.4 Fylkesmannens konklusjon	12
5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring	13
5.1 Rettslig krav	13
5.2 Fylkesmannens undersøkelser	14
5.3 Fylkesmannens vurderinger	14
5.4 Fylkesmannens konklusjon	15
6. Frist for retting av brudd på regelverket	15
7. Fylkeskommunens frist til å rette	16
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	17

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

Generelt vil vi si at enkeltvedtakene er svært mangelfulle når det gjelder informasjon. Gjennomgående mangler de individuelle vurderinger av hva som vil gi eleven læringsutbytte, samt av elevens utfordringer og behov som viser hva skolen har lagt vekt på når tilbudet har blitt utformet. Dette oppfyller ikke kravene i forvaltningsloven § 24.

I merknadene til opplæringsloven § 5-3 heter det om enkeltvedtak om spesialundervisning at det «skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hvilket opplæringstilbud eleven skal få». I de undersøkte enkeltvedtakene er det oppgitt timetall og fag. Det gis også opplysninger om eleven skal ha læreplanens kompetansemål som sine mål eller ikke. For elever som skal ha egne mål, blir ikke målene presisert i enkeltvedtakene.

Det mangler individuelle begrunnelser i vedtakene. Dersom elever ønsker å klage på enkeltvedtaket om spesialundervisning, må de finne argumenter i den sakkyndige vurderingen. Dersom de vil klage på enkeltvedtak om særskilt språkopplæring har de heller ingen argumenter fra skolen. Skolen bygger sitt vedtak på en kartlegging av elevens norskkunnskaper uten å gi en vurdering av hva som skal til for å gi eleven utbytte av opplæringen gjennom skoledagen i alle fagene.

- Status på rapporten og veien videre.

Dette er endelig tilsynsrapport og et varsel om at det vil bli gitt pålegg dersom ikke forholdene blir rettet opp innen fristen som er satt til 01.09.16. Det er fylkeskommunen som har det overordnede ansvaret for at kravene i forvaltningsloven blir overholdt, jf.

opplæringsloven §§ 13-10 første ledd og 15-1 første ledd. Fylkeskommunen er derfor adressat for denne tilsynsrapporten.

1. Innledning

Fylkesmannen åpnet den 7.10.15 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging ved Kvadraturen skolesenter i Vest-Agder.

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.

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

Tilsynet har avdekket lovbrudd. Den foreløpige tilsynsrapporten ga et forhåndsvarsel om at Fylkesmannen kan vedta å pålegge fylkeskommunen retting av lovbruddet, jf. forvaltningsloven § 16. Fylkeskommunen fikk frist til 18.03.16 til å uttale seg og sende inn eventuell tilleggsdokumentasjon.

Fylkeskommunen kom ikke med noen uttalelse eller tilleggsdokumentasjon. I denne endelige tilsynsrapporten får Vest-Agder fylkeskommune rimelig frist til å rette lovbruddet før vi eventuelt vedtar pålegg om retting.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av brudd på regelverket som er avdekket under tilsynet. Fristen er 01.09.15. Dersom brudd på regelverket ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Aust- og 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 Vest-Agder fylkeskommune – Kvadraturen skolesenter

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 eller regelverksbrudd, 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.

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

Hovedpunkter i tilsynet vil være:

- Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak
- Enkeltvedtak om spesialundervisning
- Enkeltvedtak om inntak til særskilte/alternative opplæringstilbud
- Enkeltvedtak om punktskriftopplæring
- Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring
- Enkeltvedtak om tegnspråkopplæring

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 fylkeskommunen som skoleeier sørger for at skolen

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

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

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

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Vest-Agder fylkeskommune ble åpnet gjennom brev av 7.10.15. Fylkesmannen har krevd at fylkeskommunen legger frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon. Vi ba om følgende:

- Utfylt egenvurderingsskjema fra rektor
- 10 enkeltvedtak om spesialundervisning for elever i ordinære klasser (eks. på innvilgelse og avslag)
- 10 enkeltvedtak om inntak og spesialundervisning for elever i alternative opplæringstilbud (arbeidslivstrening og hverdagslivstrening)
- 10 enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

Vi ba også om 10 inntaksvedtak fra fylkeskommunen.

Fylkesutdanningssjefen ba i epost den 4.11.15 om utvidet frist til 13.11. med å sende inn dokumentasjonen. På grunn av problem med tilgang til egenvurderingene i ReFlex mottok vi skjemaene elektronisk den 17.12. Enkeltvedtakene om inntak til særskilte

grupper for Hverdagslivstrening og Arbeidslivstrening mottok vi på epost fra fylkeskommunen den 22.12.15. Foreløpig tilsynsrapport ble sendt 04.03.16.

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

Rektors svar på egenvurderingen i ReFlex ligger til grunn for våre vurderinger, inklusive de dokumentene som rektor har valgt å lastet opp som dokumentasjon for sine svar.

Vi har også vurdert følgende enkeltvedtak som vi konkret ba om å få tilsendt fra skolen:

- 10 enkeltvedtak om spesialundervisning for elever i ordinære klasser
- 10 enkeltvedtak om spesialundervisning for elever i alternative opplæringstilbud (arbeidslivstrening og hverdagslivstrening)
- 10 enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

Elev og foreldre skal gjennom skriftlig forhåndsvarsel eller på annen egnet måte bli gitt kjennskap til at skolen skal gjøre et enkeltvedtak. Vi har ikke i varselet om tilsyn konkret bedt om dokumentasjon på forhåndsvarsler. Det ligger spørsmål om dette i ReFlex som rektor har besvart. Her er også en rubrikk hvor rektor skal gi begrunnelse for sitt svar og mulighet for selvvalgt dokumentasjon som vedlegg.

3.3 Fylkesmannens vurderinger

Rektor har i egenvurderingen svart at skolen varsler elever og foreldre før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet.

Det er ikke gitt noen redegjørelse for hvordan dette gjøres eller lagt ved noen dokumentasjon på skriftlig forhåndsvarsel eller alternativ til dette, f.eks. søknader, samtykkeerklæringer eller en rutinebeskrivelse som sannsynliggjør at det gjennomføres obligatoriske samtaler med et innhold som ivaretar kravet til innhold i et forhåndsvarsel.

Rektor har i egenvurderingen svart at forhåndsvarselet redegjør for hva saken gjelder, hvilke bestemmelser i loven vedtaket bygger på og hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket. Dette er de samme kravene som også gjelder innholdet i enkeltvedtakene. Det er opplysninger som foreldrene og elevene trenger for å kunne ivareta sin sak. Rektor har ikke gitt noen redegjørelse for hvordan forhåndsvarselet blir gitt og hva det inneholder, evt. hvilken informasjon som er gitt muntlig til elev/foreldre. Det er heller ikke lagt ved noen dokumentasjon som sannsynliggjør dette eller som sannsynliggjør når det evt. ikke er nødvendig å gi forhåndsvarsel.

Vi forutsetter at rektor mener at det gis muntlig forhåndsvarsel i møter. Uten noen skriftlig redegjørelse for hva som er kravet til innhold i disse samtaler, kan vi i dette skriftlige tilsynet vanskelig legge til grunn at innholdskravene blir oppfylt. Det vil imidlertid være aktuelt at rektor kan gi nærmere redegjørelse om dette før vi skriver den endelige rapporten.

Formålet med forhåndsvarsel er at den saken gjelder skal kunne få rimelig tid til å uttale seg overfor den som skal fatte enkeltvedtaket. For at elever og foreldre skal kunne

ivareta sine interesser på en forsvarlig måte og en reell mulighet til å argumentere for sitt syn, trenger de å kjenne til både hvilke rettigheter loven gir samt de faktiske forholdene: Hva vil det varslende vedtaket konkret innebære for elevens opplæringstilbud og hva er annerledes enn klasens ordinære tilbud?

Før Fylkesmannen kan vurdere om minstekravet til forhåndsvarsel er oppfylt, må rektor sannsynliggjøre dette og forklare hvordan det gjøres. Kravet gjelder alle enkeltvedtak som inneholder avvik fra det ordinære opplæringstilbudet. I dette tilsynet er det enkeltvedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring som blir undersøkt, og målet skal være at eleven skal få et læringsutbytte som er tilfredsstillende ut fra elevens forutsetninger.

Rektor har i egen vurderingen svart at enkeltvedtak inneholder begrunnelse hvor det vises til bestemmelsen som vedtaket bygger på, hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket og hvilke hensyn som er vektlagt. Som dokumentasjon har vi vurdert de innsendte enkeltvedtakene.

Det vises i brevene til bestemmelsen som vedtaket bygger på. I brevene vises det ikke til hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket.

Malens standardtekst for enkeltvedtak om spesialundervisning sier at «elevens behov er vurdert i forhold til opplæringsloven § 5-1» etterfulgt av sitat av denne. Standardteksten for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring har også henvisning til lovparagraf, men uten å informere om innholdet i denne. Videre har denne malen følgende standardtekst for begrunnelse: «Kvadraturen skolesenter har kartlagt dine norskkunnskaper. Ut fra ditt behov og en pedagogisk begrunnelse fatter rektor med dette følgende vedtak:»

Dette viser at det ikke er gitt noen individuelle begrunnelse for det konkrete tilbudet til den enkelte eleven. Det vises ikke til hvilke hensyn som er vektlagt når innholdet i vedtaket er fastsatt.

Rektor har i egen vurderingen svart at enkeltvedtaket inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage.

Malen inneholder informasjon om klagerett og klagefrist etter forvaltningsloven og om fylkeskommunens interne saksbehandlingsrutiner ved klage. Det opplyses at Fylkesmannen er endelig klageinstans men at klagen skal sendes skolen.

Rektor har i egen vurderingen svart at enkeltvedtaket ikke inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Brevmalen inneholder opplysninger om retten til å se sakens dokumenter.

3.4 Fylkesmannens konklusjon

Rektor fikk anledning til etter den foreløpige rapporten å legge fram eksempler på skriftlige forhåndsvarsler om enkeltvedtak eller alternativ til dette, f.eks. søknader, samtykkeerklæringer eller en rutinebeskrivelse som sannsynliggjør at det gjennomføres obligatoriske samtaler med et innhold som ivaretar kravet til innhold i et forhåndsvarsel: dvs. redegjørelse for hva saken gjelder, hvilke bestemmelser i loven vedtaket bygger på og hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket som skal fattes. Hva som er avvikende fra det ordinære tilbudet. Vi har ikke mottatt noen slik dokumentasjon og har derfor konkludert med at det ikke finnes.

For å gi eleven eller foreldrene en reell mulighet til å argumentere for sitt syn, må vedtaket være skriftlig og begrunnet. Enkeltvedtakene er skriftlige, men har verken beskrivelse av elevens behov eller hvilken individuell vurdering som er gjort av eleven som grunnlag for å fatte det konkrete vedtaket. Det vises til dato for den sakkyndige vurderingen i vedtakene om spesialundervisning og til at eleven er kartlagt i vedtakene om særskilt norskopplæring.

Malene for enkeltvedtak har informasjon om klage 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 ivaretatt på en god måte på de ulike trinnene i prosessen. Eleven og 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

Til grunn for våre vurderinger er rektors svar på egenvurderingen i ReFlex, samt 10 enkeltvedtak om spesialundervisning for elever i ordinære klasser og 10 enkeltvedtak om spesialundervisning for elever i alternative opplæringstilbud (arbeidslivstrening og hverdagslivstrening) som vi ba om å få tilsendt fra skolen.

Det er de samme malene som brukes for enkeltvedtak til begge elevgruppene. Elever i tilrettelagte grupper registreres med egen kode som ikke gjør det mulig å skille mellom elever som går første året eller har gått ett eller flere år i videregående skole før.

Vi har også innhentet inntaksvedtak fra fylkeskommunen for elever som er tatt inn til særskilte tilrettelagte tilbud i egne klasser. Dette er standardbrev med standardformuleringer som i hovedsak ser ut til å sendes ut i februar og mars. Det går fram at søkeren er tatt direkte inn til en særskilt tilrettelagt klasse med en egen kode. Her går det fram hvilket opplæringsår for eleven det gjelder.

4.3 Fylkesmannens vurderinger

Rektor opplyser at skolen ikke innhenter samtykke fra foreldre /elever over 15 år før det settes i gang utredning av behovet for spesialundervisning.

Alle elevene er over 15 år og kan således selv samtykke. Det er mulig at dette er grunnen til svaret, dvs. at skolen anser at eleven samtykker idet vedkommende lar seg utrede.

Rektor opplyser at skolen gir foreldrene/eleven mulighet til å uttale seg om innholdet i en sakkyndig vurdering før enkeltvedtaket fattes. Rektor har imidlertid ikke gjort rede for hvordan denne muligheten gis og hvilken informasjon som blir gitt i denne forbindelsen. Vi ba i foreløpig rapport om en redegjørelse for dette, men det er ikke mottatt.

Elever som etter sakkyndig vurdering har behov for spesialundervisning, skal ha et enkeltvedtak. Skolen har fattet enkeltvedtak om spesialundervisning som bygger på en sakkyndig vurdering. Det vises til dato for denne. Vi legger til grunn at skolen fatter enkeltvedtak for alle sakkyndige vurderinger som skolen mottar, enten PPT i vurderingen tilrår spesialundervisning eller ikke.

I noen tilfeller kan det se ut som om det fattes enkeltvedtak på bakgrunn av samme sakkyndig vurdering som ble skrevet for og lagt til grunn for vedtak tidligere skoleår. Her må rektor vurdere om den sakkyndige vurderingen opplyser saken tilstrekkelig som grunnlag for enkeltvedtaket dette aktuelle skoleåret, evt. sammen med andre opplysninger i saken. Evt. om det er nødvendig å innhente en ny vurdering fra PPT.

Rektor opplyser at avvik fra sakkyndig vurdering begrunnes i enkeltvedtaket. Det går fram av malen at dette skal gjøres. Malen har en avkrysningsrubrikk for om vedtaket er i samsvar med sakkyndig vurdering eller ikke. Så å si alle er krysset av for samsvar.

Siden det ikke er gjengitt noen beskrivelser eller tilrådninger fra sakkyndig vurdering i begrunnelsen til vedtaket, vil ikke eventuelle avvik synliggjøres. Det er viktig at det vurderes om det er avvik både fra omfang, innhold, mål, arbeidsmåter og organisering, og f.eks. ikke bare fra timetall og fag. Når ikke dette er presisert er det en risiko for at det i enkeltvedtak /IOP kan oppstå avvik som skolen ikke er klar over at det er ekstra begrunnelsesplikt for.

Rektor opplyser at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om hvilket omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, og kompetansekrav for de som skal gjennomføre opplæringen. Enkeltvedtakene skal gi informasjon om hvorfor eleven ikke får et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen og hva som skal til for at eleven skal kunne få et utbytte som er tilfredsstillende ut fra elevens beskrevne behov og realistiske mål.

I brevet som underretter om enkeltvedtaket vises det ikke til hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket. Det er krysset av for at vedtaket er i samsvar med sakkyndig vurdering. Dermed må man ha denne for å kunne vurdere hva som er elevens utfordringer, realistiske mål og behov, samt hva som skolen må gjøre for at eleven skal få tilfredsstillende utbytte av opplæringstilbudet. Da forutsetter vi at den sakkyndige vurderingen oppfyller minstekravet til innhold som følger av opplæringsloven § 5-3.

Malen skolen bruker har en rubrikk for utfylling av «*pedagogisk og organisatorisk begrunnelse.*» Noen enkeltvedtak henviser til sakkyndig vurdering, en gir en kort status av elevens trivsel og motivasjon, en er begrunnet med at eleven tidligere har hatt lite utbytte av den opplæringen som ble gitt (uten å begrunne hvorfor dette vedtaket vil bidra til å øke elevens utbytte), en viser til at eleven har konsentrasjonsvansker (uten å begrunne hvordan den vedtatte spesialundervisningen vil bidra til å øke elevens utbytte) og to har ikke gitt noen begrunnelse. To har i dette feltet fylt inn at midlertidig vedtak gjelder inntil endelig vedtak er fattet, selv om dette vedtaket er fattet i november, og i to brev er det ikke fylt inn noe i denne rubrikken.

Foran denne rubrikken ligger informasjon om begrunnelsesplikten for enkeltvedtak som ikke er i samsvar med sakkyndig vurdering. Det er en mulighet at det ut fra dette kan forstås slik at denne begrunnelses-rubrikken kun gjelder for de tilfellene der avvik fra sakkyndig vurdering er tilfelle. Teksten i dette avsnittet fremstår som en instruks til den som fyller ut skjemaet, og som ikke nødvendigvis trenger å stå som informasjon til eleven.

Det vises ikke til hvilke hensyn som er vektlagt når innholdet i vedtaket er fastsatt.

Malen har en overskrift «*Beskrivelse av opplæringstilbudet*». Her er det laget skjema for utfylling av opplysninger om planlagt kompetanse for eleven, elevens mål for skoleåret og antall opplæringstimer for utdanningsprogrammet og for eleven. Det skal krysses av for om eleven har studiekompetanse, yrkeskompetanse eller grunnkompetanse som mål.

«*Totalt omfang årstimer for utdanningsprogrammet*» viser til Udir-1-2011 og det fylles inn antall årstimer. Denne henvisningen ser ut til å ligge fast i malen. Rundskriv fra 2011 ble utdatert allerede i 2012. Rundskriv Udir-1 oppdateres hvert år og kan derfor ikke ligge fast i malen.

Neste overskrift lyder «*Innvilgelse av søknad om spesialundervisning*». Denne har følgende rubrikker til utfylling: Fag/emner, innhold, omfang i årstimer, organisering og vurdering med eller uten karakter. Videre skal det fylles ut antall timer med fagarbeider og hvilke oppgaver og ansvar en fagarbeider skal ha.

Vi stiller spørsmål ved at det her vises til en «*innvilgelse av søknad*», som om eleven har levert en søknad om å få tilbud om dette konkrete opplæringstilbudet.

Det synes videre å være problemer med utfylling av årstimer og uketimer i flere av vedtakene. Ifølge malen skal det være årstimer som skal oppgis under omfang i fag. F.eks. når det er vedtak på 2 eller 4 timer er det sannsynlig at det menes uketimer. I malen for timer med fagarbeider er det ikke spesifisert om det er årstimer og i eksemplene som menes.

I noen tilfeller brukes begrepet «*liten gruppe*.» Det er ikke gitt noen definisjon på begrepet, hverken av antall elever/lærere og sammensetning av gruppen. Et slikt vedtak vil derfor ikke oppfylle kravet om at det skal informeres om hva vedtaket konkret vil innebære for elevens opplæringstilbud. I noen tilfeller er det også vedtatt at liten gruppe skal brukes «*ved behov*» uten at det er beskrevet hva som kan utløse et slikt behov. Dette framstår dermed som en blankofullmakt for lærerne til å ta eleven ut av klassen.

Enkeltvedtakene opplyser om antall timer med spesialundervisning i det enkelte faget. Det går ikke fram av eksemplene for elevene som går i ordinære klasser hvor mange timer faget har ordinært. Vi kan dermed ikke se om eleven får spesialundervisning i alle timene i faget eller bare noen. Det siste stiller ekstra krav til samordning mellom timer med ordinær tilpasset opplæring og timer med spesialundervisning i samme faget. Dette gjelder i så fall både planlegging, gjennomføring og vurdering i faget samlet sett. Mål for året er beskrevet som å bestå et trinn eller deler av et trinn hvor noen fag er oppgitt. Det går i siste tilfelle ikke fram om eleven tidligere har bestått øvrige fag, eller om planen er å ta dem neste år. For elevene i de tilrettelagte gruppene er det vist til IOP for beskrivelse av mål. For disse elevene er det oppgitt at de skal ha opplæring i grunnleggende ferdigheter og i «*utvalgte mål*» i læreplanene. Fylkesmannen må minne om at det er enkeltvedtaket som setter rammene for IOP og ikke motsatt. Alle avvik fra ordinære rettigheter og tilbud skal gå fram av enkeltvedtaket.

Arbeidspraksis/utplassering etc. opplyser ikke om hvor, når eller hva eleven skal lære/gjøre, dvs. hvilke fag/kompetansemål skal eleven ha og hvem skal være ansvarlig for opplæringen.

Enkeltvedtakene inneholder opplysninger om spesialundervisningen skal gjennomføres av lærer, spesialpedagog og fagarbeider. Dette gjelder både de som får spesialundervisning i egne klasser og i særskilte grupper. Malen har i tillegg en egen rubrikk for antall timer med fagarbeider. Det kan være noe uklart ut fra beskrivelsene om lærer og fagarbeider skal være sammen eller hver for seg.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Skolen innhenter ikke samtykke til utredning av behovet for spesialundervisning. Det er uklart på hvilken måte elev/foreldre får anledning til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før vedtaket fattes.

Det synes som om avvik fra sakkyndig vurdering ikke blir gjort. For å kunne dokumentere dette, burde det ha vært lagt ved eksempler på noen sakkyndige vurderinger som ligger til grunn for de enkeltvedtakene som ble oversendt. Vi har ikke mottatt eksempler på enkeltvedtak etter sakkyndig vurdering som ikke anbefaler spesialundervisning.

Vi legger til grunn at skolen fatter enkeltvedtak for alle sakkyndige vurderinger som skolen mottar, også om PPT ikke anbefaler spesialundervisning men mener at eleven får retten til utbytte oppfylt gjennom tilpasset opplæring.

Enkeltvedtakene opplyser i hovedsak om omfanget og organiseringen av spesialundervisningen. Innholdet er lite beskrevet ut over stikkord i et skjema.

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 § 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 og organiseringen av opplæringen.

Eleven skal kartlegges før vedtak om særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 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. Fylkeskommunen kan organisere tilbudet om særskilt språkopplæring i egne grupper for nyankomne elever i inntil to år, jf. opplæringsloven § 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.

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 § 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

Rektor opplyser i egenerklæringen at elever som har rett til særskilt språkopplæring, får enkeltvedtak. Elever som får særskilt opplæring i norsk får enkeltvedtak. Vi har mottatt 14 eksempler på slike enkeltvedtak utfyllt i felles mal.

Rektor opplyser i egenerklæringen at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om omfanget av opplæringen, hvilke læreplaner eleven skal følge og organiseringen av opplæringen. Alle de 14 enkeltvedtakene vi har mottatt kopi av tildeler elevene særskilt norskopplæring i 2 uketimer. For de elevene som går på Vg1 er det opplyst at de følger læreplan for grunnleggende norsk. Opplæringen organiseres i egne grupper.

For elevene på Vg2 som får særskilt norskopplæring er det ikke oppgitt hvilken læreplan de følger i norskfaget. Ifølge rektors redegjørelse får disse elevene opplæring i klassen etter vanlig læreplan i norsktimene, og i tillegg til dette får de to timer med begrepslæring utenom.

Ingen av enkeltvedtakene opplyser om (beskriver) elevens kompetansenivå og behov i norsk, eller gir en vurdering av om eleven har behov for tospråklig fagopplæring eller morsmålsopplæring i tillegg til særskilt norsk. Vi minner om at elevene har rett til en opplæring de kan ha forsvarlig utbytte av, og da må de i det minste forstå det som blir sagt og lest i undervisningen og læremidlene.

Rektor opplyser at det ikke fattes enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven overføres til den ordinære opplæringen. Det er ikke lagt fram eksempler på enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring.

De elevene som får særskilt norskopplæring på VG2 som fremgår av de mottatte eksemplene synes å få dette i tillegg til de ordinære norsktimene. Det går ikke fram om de har ordinær norskopplæring med ekstraundervisning i begreper i tillegg eller om dette kommer istedenfor ordinær norsk. Det går ikke fram hvilken læreplan de følger.

5.3 Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen legger til grunn at det fattes enkeltvedtak for alle minoritetsspråklige elever som får alternativ opplæring i norsk. Eksemplene er hentet fra yrkesfaglige utdanningsprogrammer som har to uketimer norsk på Vg1 og på Vg2.

Fire av enkeltvedtakene gjelder elever på yrkesfaglig Vg1 og tilbyr elevene 2 uketimer i gruppe. Disse har som mål «å komme opp på B2-nivå.» Det går ikke fram hva B2-nivå tilsvarer eller hvor langt de har igjen for å nå dette målet. Det opplyses at læreplanen for grunnleggende norsk skal brukes.

10 av vedtakene tilbyr elevene 2 uketimer utenom de vanlige undervisningstimene, men innenfor skoletiden («i studietimene»). Denne opplæringen kommer i tillegg til de vanlige norsktimene. Det går ikke fram hvilket nivå eleven er på eller hvilken læreplan som skal brukes. Disse elevene går på Vg2 på avdeling for teknikk og industriell produksjon. Ut fra rektors begrunnelse legger vi til grunn at disse elevene følger vanlig norskopplæring i klassen etter ordinær plan. I tillegg får de tilbud om ekstra hjelp til «begrepsinnlæring» i tillegg til ordinær opplæring i norsk. Vi forutsetter at dette er lagt til timer som er undervisningsfri på klassens timeplan og at det ikke går på bekostning av annen opplæring. Vi er usikre på hva som menes med «studietimer» i denne sammenheng.

I vedtakene for disse Vg2-elevene er det opplyst at tilbudet gjelder til ny kartlegging er foretatt. Ved fortsatt behov blir det fattet nytt vedtak. Dersom behovet ikke lenger er til stede, vil språkopplæringen «bli avsluttet». Vi legger dermed til grunn at det ikke fattes nytt vedtak når den særskilte språkopplæringen avsluttes.

For Fylkesmannen fremstår denne ekstraundervisningen i begrepslæring som noe annet enn særskilt norskopplæring etter opplæringsloven § 3-12. Det går ikke fram av enkeltvedtakene at norskopplæringen i de ordinære norsktimene etter ordinær norskplan er en del av den særskilte norskopplæringen.

Vi minner om at elevene etter § 3-12 har rett til særskilt språkopplæring til de kan nok norsk til å følge ordinær opplæring. Dette gjelder både behov for tospråklig fagopplæring i andre fag og særskilt norskopplæring i norskfaget. Hvis disse elevene følger vanlig norskopplæring skulle de ikke ha rett til særskilt språkopplæring. Det er imidlertid ikke mulig for oss å vurdere om elevenes rett er oppfylt da det ikke er gitt noen beskrivelse av hvilken kompetanse kartleggingene viser at de har i norsk. Når skolen skal rette opp enkeltvedtakene sine etter dette tilsynet, må det være med en beskrivelse av denne.

5.4 Fylkesmannens konklusjon

Vi legger til grunn at det fattes enkeltvedtak i tilfeller der elever får særskilt språkopplæring.

Flere av vedtakene er ikke presise på å presisere hvilken norskopplæring elevene skal få i norskfaget. Vi legger til grunn at elevene følger ordinær opplæring i norsk, og derfor ikke mottar særskilt norskopplæring i opplæringslovens forstand.

Tilbud om særskilt norskopplæring opphører når skolen etter kartlegging vurderer at eleven ikke lenger har behov. Det fattes ikke enkeltvedtak om opphør.

Elevenes rettsikkerhet ved vurderingen av behovet er dermed ikke oppfylt.

6. Frist for retting av brudd på regelverket

Fylkesmannen har i kapitlene 3 til og med 5 konstatert brudd på regelverket. I denne rapporten gis Vest-Agder fylkeskommune frist til å rette brudd på regelverket, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 01.09.16. Fylkeskommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at bruddet på regelverket er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddet er rettet.

Dersom brudd på regelverket 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. Vest-Agder fylkeskommune må sørge for at saksbehandlingen ved Kvadraturen skolesenter oppfyller forvaltningslovens krav til forhåndsvarsel, jf. forvaltningsloven § 16.

Vest-Agder fylkeskommune 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
 - hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket.
2. Vest-Agder fylkeskommune må sørge for at saksbehandlingen ved Kvadraturen skolesenter oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 24.

Vest-Agder fylkeskommune må i denne forbindelse se til at:

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

Enkeltvedtak om spesialundervisning

3. Vest-Agder fylkeskommune må sørge for at Kvadraturen skolesenter ved behov for spesialundervisning oppfyller opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

Vest-Agder fylkeskommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Skolen innhenter samtykke fra foreldrene eller elever over 15 år før det igangsettes utredning av behovet for spesialundervisning.
- b. Skolen gir eleven/foreldre mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før enkeltvedtak fattes.

Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

4. Vest-Agder fylkeskommune må sørge for at Kvadraturen skolesenter ved behov for og opphør av behov for særskilt språkopplæring oppfyller forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V og opplæringsloven § 3-12.

Vest-Agder fylkeskommune må i denne forbindelse se til at:

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

7. Fylkeskommunens frist til å rette

Som nevnt i kapittelet ovenfor er fylkeskommunen gitt frist for å rette de brudd på regelverket som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er **01.09.16**.

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

Maiken Messel
Tilsynsleder [sign]

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Utfylt egenvurderingsskjema fra rektor
- 10 enkeltvedtak om spesialundervisning for elever i ordinære klasser
- 10 enkeltvedtak om spesialundervisning for elever i alternative opplæringstilbud (arbeidslivstrening og hverdagslivstrening)
- 10 enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

Det ble ikke gjennomført stedlig tilsyn.