



Fylkesmannen i Vest-Agder

Utdanning- og barnevernsavdelingen

TILSYNSRAPPORT

Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging

Felles nasjonalt tilsyn 2015

Kvinesdal kommune – Liknes skole og Kvinesdal ungdomsskole

Innholdsfortegnelse

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

1. Innledning

Fylkesmannen åpnet 20.03.15 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging ved Liknes skole og Kvinesdal ungdomsskole i Kvinesdal 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 **fredag 16. februar 2016**. 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 Kvinesdal kommune – Liknes skole og Kvinesdal 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 nasjonal 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 ivare tatt 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 Kvinesdal kommune ble åpnet gjennom brev av 20.03.15. Kommunen er blitt pålagt å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannen mottok dokumentasjon fra Kvinesdal kommune den 16.04.15.

Fylkesmannen utarbeidet foreløpig tilsynsrapport og oversendte denne til kommune den 24.08.15. Kommunen fikk frist til 16.09.15 med å komme med tilbakemelding på den foreløpige tilsynsrapporten.

Fylkesmannen mottok tilbakemelding den 11.09.15.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervju, samt egenvurderingsskjema, se vedlegg.

3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

3.1 Rettslige krav

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Fylkesmannens undersøkelser

Kvinesdal kommune ble i varsel om tilsyn pålagt å fylle ut egenvurderingsskjema for forvaltningskompetanse og dokumentere svarene gjennom vedlegg. Dette ble utført av rektor ved Liknes skole og rektor ved Kvinesdal ungdomsskole. Som vedlegg har rektor

ved skolene lagt ved «En veiledning for skolene i Listersamarbeidet», som beskriver saksgangen med maler for enkeltvedtak, henvisning til PPT og samtykkeerklæringer.

I følge egenvurderingsskjema har Liknes skole fattet enkeltvedtak om spesialundervisning og særskilt språkundervisning i løpet av de to siste skoleårene.

Liknes skole har levert følgende enkeltvedtak med tilhørende dokumentasjon:

- Tre enkeltvedtak på spesialundervisning med sakkyndig vurdering.
- Tre enkeltvedtak på særskilt språkopplæring, der ett av disse er vedtak om avslutning av særskilt språkopplæring.

I følge egenvurderingsskjema har Kvinesdal ungdomsskole fattet enkeltvedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring i løpet av de to siste skoleårene.

Kvinesdal ungdomsskole har levert følgende enkeltvedtak med tilhørende dokumentasjon:

- Et enkeltvedtak på spesialundervisning.

Etter utsendelse av foreløpig rapport har kommunen oversendt følgende dokumentasjon fra Kvinesdal ungdomsskole:

- To enkeltvedtak om spesialundervisning med IOP
- Møtereferat fra samtale med foresatte og eleven selv, og forhåndsvarsel og anmodning om samtykke særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter.

3.3 Fylkesmannens vurderinger

Forhåndsvarsel

Plikten til å sende et formelt forhåndsvarsel begrenser seg til de tilfellene en part ikke allerede ved søknad, eller på annen måte har uttalt seg om saken. Dette følger av forvaltningsloven § 16 første ledd. Det foreligger ingen egen utarbeidet skriftlig rutine for saker om særskilt tilrettelegging ved noen av skolene.

Liknes skole viser til rutine «En veiledning for skolene i Listersamarbeidet», som beskriver saksgangen med maler for enkeltvedtak, henvisning til PPT og samtykkeerklæringer. Skolen sender foresatte skjema «Forespørsel om samtykke til sakkyndig vurdering». Skjemaet fungerer som et samtykkeskjema for henvisning til PPT, samt gir generell informasjon hva en sakkyndig vurdering skal ta stilling til, og hvilke konsekvenser et enkeltvedtak vil kunne få for eleven i forhold til ordinær læreplan. Skjemaet redegjør for de ulike hjemlene for spesialundervisning. Skolen sender dessuten den sakkyndige rapporten til foresatte for uttalelse.

Kvinesdal ungdomsskole sender skjema «Forespørsel om samtykke til sakkyndig vurdering». Skjemaet fungerer som et samtykkeskjema for henvisning til PPT, samt gir generell informasjon hva en sakkyndig vurdering skal ta stilling til, og hvilke konsekvenser et enkeltvedtak vil kunne få for eleven i forhold til ordinær læreplan. Skjemaet redegjør for de ulike hjemlene for spesialundervisning. Skolen sender dessuten

den sakkyndige rapporten til foresatte for uttalelse. Når det gjelder særskilt språkopplæring er det dokumentert i en av sakene at foresatte og elev har mottatt forhåndsvarsel. I de resterende sakene om særskilt språkopplæring er det ikke dokumentert at foresatte/elev har mottatt noen form for forhåndsvarsel.

Enkeltvedtaket

Enkeltvedtaket er det dokument som gir rettigheter og plikter. Det er dette dokumentet som gir foresatte/eleven grunnlag for å klage. IOP er kun et arbeidsdokument, og må være i overensstemmelse med enkeltvedtaket. Rettigheter og plikter som fremkommer i en IOP må derfor samsvare med det som fremkommer i enkeltvedtaket. Dette har som følge at dersom en rettighet eller plikt skal endres må dette gjøres i enkeltvedtak.

Skolene anvender to forskjellige maler for enkeltvedtak for spesialundervisning. Fra Liknes skole har vi dessuten fått kopi enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Vi har tatt utgangspunkt i de enkeltvedtak vi har mottatt. Med unntak av ett av enkeltvedtakene som gjelder særskilt norskopplæring, og to som gjelder spesialundervisning, er de gjennomgående mangelfulle når det gjelder individuell begrunnelse for hvorfor den enkelte elev har krav på særskilt tilrettelegging. Det individuelle er rettet mot den praktiske tilretteleggingen av undervisningen. Det gis ikke her en individuell begrunnelse for hvorfor den enkelte elev har krav særskilt tilrettelegging av undervisningen, og hvilke faktiske forhold dette bygger på. Fylkesmannen finner at dette er et klart brudd med forvaltningsloven sine bestemmelser om begrunnelse. Begge skolene har fattet enkeltvedtak som avviker med sakkyndig vurdering, og skolene har dermed ikke grunn til å tro at foresatte/elev er fornøyd med vedtaket slik at begrunnelse kan unnlates.

Det henvises til riktig lovhjemmel i det enkelte vedtaket. Med ett unntak finner Fylkesmannen at kommunen beskriver godt organiseringen av tilretteleggingen, og det kommer tydelig frem hva den enkelte elev har fått innvilget av timer og i hvilke fag. Ett av vedtakene fra Liknes skole om særskilt språkopplæring har ingen beskrivelse av organiseringen.

Alle vedtak har informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage. Med unntak av ett vedtak om særskilt språkopplæring fra Liknes skole, og ett vedtak om spesialundervisning fra Kvinesdal ungdomsskole, opplyses ikke om retten til å se sakens dokumenter jfr. forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

3.4 Fylkesmannens konklusjon

- Manglende rutine om forhåndsvarsel i saker om særskilt språkopplæring
- Mangelfull rutine om begrunnelse i enkeltvedtakene.
- Mangelfull rutine om å opplyse om til 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 fattet 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 har mottatt tre enkeltvedtak om spesialundervisning med sakkyndige vurderinger fra Liknes skole, og tre enkeltvedtak om spesialundervisning fra Kvinesdal ungdomsskole.

4.3 Fylkesmannens vurderinger

Samtykke opplæringsloven § 5-4

I følge egenvurderingsskjema fra rektor ved begge skoler blir samtykke fra foresatte rutinemessig gitt før det sendes henvisning til PPT. Elever som er 15 år eller eldre skal selv gi samtykke. Dette underbygges malen «SAMTYKKE OM SAKKYNDIG VURDERING ETTER OPPLÆRINGSLOVEN § 5-4» som krever underskrift fra elever som er 15 år eller eldre.

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

I henhold til både rutine beskrevet i veilederen «EN VEILEDNING FOR SKOLENE I LISTERSAMARBEIDET», og svar fra rektorene, gis foreldre/eleven kopi av den sakkyndige vurderingen for uttalelse. Dette underbygges av sakkyndige rapporter vi har mottatt av kommunen.

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

Samtlige elever som etter sakkyndig vurdering blir anbefalt spesialundervisning får enkeltvedtak om dette. Dette bekreftes av svar fra rektorene. Vi har ikke mottatt noen eksempler der det etter sakkyndig vurdering ikke anbefales spesialundervisning, med etterfølgende enkeltvedtak om avslag på spesialundervisning. Spørsmål om dette er heller ikke stilt til kommunen. Fylkesmannen har ikke grunnlag for å vurdere hvorvidt kommunen fatter enkeltvedtak om avslag i tråd med sakkyndig vurdering.

Avvik fra en sakkyndig vurdering skal begrunnes i enkeltvedtaket.

Begge skolene bekrefter at de har fattet vedtak med avvik fra sakkyndig vurdering. Vi har kun mottatt dokumentasjon som underbygger dette fra Liknes skole med to enkeltvedtak.

I det ene vedtaket er eleven anbefalt spesialpedagog samt 285 timer assistent av PPT. Skolen har oppgitt at dette ikke er et avvik fra sakkyndig vurdering, men mer en misforståelse fra PPT sin side. De mener at disse tiltakene faller inn under oppl. § 1-3. Den skal dermed gis som en del av den ordinære opplæringen og ikke spesialundervisning med enkeltvedtak. Fylkesmannen finner at dette faktisk er et avvik fra sakkyndig vurdering som må begrunnes. Eleven får ikke i dette tilfellet en rettighet på assistent slik et enkeltvedtak ville gitt vedkommende. Begrunnelsen som er gitt blir dermed feil.

Det andre vedtaket viser til at det faktisk ikke er i samsvar med sakkyndig vurdering. De begrunner avviket med en feil fra PPT. De oppgir at PPT har tildelt eleven 199,5 timer med pedagog i norsktimer, noe som faktisk ikke er mulig siden klassen kun har 142,5 timer norsk. Fylkesmannen finner at begrunnelsen som er gitt er feil. PPT anbefaling går

ut på 199,5 timer fordelt på 4 timer norsk og 3 timer engelsk, ikke bare norsktimer som skolen har innvilget.

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

Enkeltvedtakene inneholder opplysninger om både omfang, innhold og organisering av spesialundervisningen til den enkelte elev. Det fremgår dessuten innvilgede timer spesialundervisning og hvilken kompetanse som kreves til de innvilgede timer. Fylkesmannen finner PPT sine sakkyndige rapporter som noe ujevne med tanke på vurderingen om elevene skal følge LK06, eller bør ha avvik fra læreplanen. Dette kan synes og også prege enkeltvedtakene. Med unntak av to enkeltvedtak fra Kvinesdal ungdomsskole tas det ikke standpunkt til eventuelle avvik fra læreplanen. Det synes som om skolene velger å henvise avgjørelsen til IOP. Avvik fra læreplanverket som kompetansemål, timer og fritak fra vurdering med karakter skal være en del av enkeltvedtaket. I praksis medfører dette at både avvik fra kompetansemålene og når læreplanen skal følges må fremgå av enkeltvedtaket. Det er skolen som fatter enkeltvedtak og er dermed ansvarlig for denne vurderingen. Endring/fjerning av kompetansemål kan føre til manglende sluttvurdering og karakter i fag. Dette vil kunne få store konsekvenser for eleven. Kompetansemålene for den enkelte elev må derfor være en del av enkeltvedtaket og fremkomme tydelig av enkeltvedtaket.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

- Det må fremgå tydelig i vedtakene om eleven skal følge ordinær læreplan eller ikke.
- Det gis mangelfull/feil begrunnelse i enkeltvedtak ved avvik fra sakkyndig vurdering.

5. Enkeltvedtak om punktskriftopplæring

5.1 Rettslige krav

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

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

Sterkt svaksynte og blinde elever har rett til nødvendig opplæring i punktskrift, jf. opplæringsloven [§ 2-14 eller § 3-10]. Skolen må fatte et enkeltvedtak om punktskriftopplæring etter at PPT har foretatt en sakkyndige vurdering av hva slags opplæring eleven har behov for.

Regelverket angir en maksimalramme for hvor mange timer elevene samlet kan få opplæring i punktskrift i tillegg til ordinær opplæring. Skolen må innenfor denne rammen vedta hvor mange timer den enkelte elev skal få, og hvor i løpet disse timene skal

avholdes. En avgjørelse om punktskriftopplæring gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

Enkeltvedtaket skal ta stilling til opplæring i nødvendige tekniske hjelpemidler.

Sterkt svaksynte og blinde elever har, i tillegg til rett til punktskriftopplæring, også rett til opplæring i å bruke nødvendige tekniske hjelpemiddel og i mobilitet, jf. opplæringsloven [§ 2-14 eller § 3-10]. Skolen må vedta hvilken opplæring eleven skal ha i tekniske hjelpemidler og/eller mobilitet etter at PPT har foretatt en sakkyndig vurdering av behovet. Det er naturlig å samordne ulike vedtak for den svaksynte/blinde eleven. Skolen må da få klart frem om eleven bare skal ha opplæring i punktskrift, bare i tekniske hjelpemidler og/eller bare i mobilitet.

5.2 Fylkesmannens undersøkelser

Ingen av skolene har fattet vedtak om punktskriftopplæring i løpet av de to siste skoleårene.

5.3 Fylkesmannens konklusjon

- Ikke vurderingsgrunnlag.

6. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

6.1 Rettslig krav

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

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

Elever med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring i skolen, jf. opplæringsloven [§ 2-8 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.

6.2 Fylkesmannens undersøkelser

Fylkesmannen har mottatt tre enkeltvedtak om særskilt norskopplæring fra Liknes skole. Ett av dem er vedtak om avslutning av særskilt norskopplæring. Kvinesdal ungdomsskole opplyser at de har fattet enkeltvedtak om særskilt språkopplæring de to siste skoleårene, men vi har ikke mottatt kopi av enkeltvedtak fra skolen. Fylkesmannen har mottatt ferdig utfylt skjema «Samtykke til vedtak om særskilt språkopplæring» og skjema «samtykke til vedtak om særskilt språkopplæring» for en elev ved Kvinesdal ungdomsskole. Det følger ingen enkeltvedtak for eleven.

6.3 Fylkesmannens vurderinger

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

Det fattes fortløpende enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Liknes skole har rutine på halvårlig vurdering av elevens kompetanse i grunnleggende norsk. Skolen benytter kartleggingsverktøyet som følger med læreplanen i grunnleggende norsk for språklige minoriteter. I tillegg benytter skolen seg av kartleggingsverktøyet «ord som gror» og «Bo Eges test». Elever som akkurat har ankommet landet og ikke kan norsk, gis automatisk 10 timer pr uke med særskilt norskopplæring etter enkeltvedtak. Fylkesmannen kan ikke se at det er foretatt noen vurdering av behovet for morsmålsopplæring. Med unntak av utfylte skjemaer for elev ved Kvinesdal ungdomsskole, finner vi heller ikke at det er foretatt noen vurdering for behovet for to-faglig språkopplæring.

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

I vedtakene tas det ikke stilling til hvilken læreplan som skal følges. Det tas heller ikke stilling til hvordan tilbudet skal organiseres, eller hvilken kompetanse som kreves av

personalet for å gjennomføre opplæringen. Det tas stilling til antall timer, og tidsrom for tildelte timer(ett år).

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

På bakgrunn av svar fra rektorene, samt ett vedtak om opphør av særskilt norskopplæring, finner Fylkesmannen at skolene fatter opphør av særskilt språkopplæring når eleven overføres til den ordinære opplæringen. Vedtaket er fattet på bakgrunn kartlegging av elevens norskferdigheter.

6.4 Fylkesmannens konklusjon

- Fylkesmannen finner ikke at kommunen har fått tilstrekkelig implementert vurdering med sikte på behov for morsmålsopplæring eller to-faglig språkopplæring.
- Enkeltvedtakene tar ikke stilling til:
 - hvilken læreplan som skal følges
 - organiseringen av tilbudet
 - kompetansen til personalet som skal gjennomføre opplæringen

7. Enkeltvedtak om tegnspråkopplæring

7.1 Rettslig krav

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

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

Elever som har tegnspråk som førstespråk, eller som etter sakkyndig vurdering har behov for slik opplæring, har rett til opplæring i og på tegnspråk, jf. opplæringsloven [§ 2-6 eller § 3-9].

Før skolen fatter vedtak om tegnspråkopplæring, skal PPT ha laget en sakkyndig vurdering, jf. opplæringsloven [§ 2-6 eller § 3-9]. Den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til hva slags behov eleven har for slik opplæring. En avgjørelse om tegnspråkopplæring gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

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

[Kommunen kan fastsette at opplæringen i grunnskolen på tegnspråk skal foregå på en annen skole enn på den skolen eleven normalt tilhører, jf. opplæringsloven § 2-8]. [Elever i videregående skole har rett til å velge om de vil ha opplæringen i et tegnspråklig miljø eller bruke tolk i ordinær videregående opplæring, jf. opplæringsloven § 3-9]. I enkeltvedtaket må skolen fastsette hvordan opplæringen skal organiseres for eleven.

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

7.2 Fylkesmannens undersøkelser

Kommunen har ikke fattet enkeltvedtak om tegnspråkopplæring i løpet av de to siste årene.

7.3 Fylkesmannens konklusjon

- Ikke vurderingsgrunnlag.

8. Frist for retting av lovbrudd

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

Frist for retting er fredag **19. februar 2016**. 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. Kvinesdal kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Liknes skole oppfyller forvaltningslovens krav til forhåndsvarsel, jf. forvaltningsloven § 16.

Kvinesdal kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Skolen varsler elever og foreldre før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet som særskilt språkopplæring

2. Kvinesdal kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Liknes skole og Kvinesdal ungdomsskole oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven [§§ 24, 25 og 27].

Kvinesdal kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtaket (eller underretningen om enkeltvedtaket) inneholder individuell begrunnelse.
- b. Enkeltvedtaket (eller underretningen om enkeltvedtaket) inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Enkeltvedtak om spesialundervisning

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

Kvinesdal kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtak om spesialundervisning begrunner ev. avvik fra den sakkyndige vurderingen.
- b. Enkeltvedtaket inneholder opplysningen om
 - fag/områder og om eventuelle avvik fra LK06 i spesialundervisningen

Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

4. Kvinesdal kommune må sørge for at Liknes skole ved behov for og opphør av behov for særskilt språkopplæring oppfyller forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V og opplæringsloven § [2-8 eller 3-12].

Kvinesdal kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtaket inneholder opplysningen om
 - hvilken læreplan eleven skal følge
 - organisering av den særskilte språkopplæringen, herunder om opplæringen skal foregå på annen skole
 - kompetansekrav for de som skal gjennomføre den særskilte språkopplæringen

9. Kommunens frist til å rette

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

Frist for tilbakemelding er **fredag 19. februar 2016**.

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

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- **Egenvurdering gjennomført i RefLex med vedlegg**
- **Eksempler på sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak og IOP**
- **To enkeltvedtak om spesialundervisning med IOP, samt møtereferat fra samtale med foresatte og eleven selv, og forhåndsvarsel og anmodning om samtykke særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter**

Tor Øyvind Endresen
Tilsynsleder