

Lyngdal kommune
ved rådmannen
Postboks 353
4577 LYNGDAL

TILSYNSRAPPORT

Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging

Lyngdal kommune – Lyngdal ungdomsskole

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	4
2. Om tilsynet med Lyngdal kommune – Lyngdal 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.....	7
3.4 Fylkesmannens konklusjon.....	8
4. Enkeltvedtak om spesialundervisning	8
4.1 Rettslige krav	8
4.2 Fylkesmannens undersøkelser	9
4.3 Fylkesmannens vurderinger.....	9
4.4 Fylkesmannens konklusjon.....	10
5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring	11
5.1 Rettslig krav.....	11
5.2 Fylkesmannens undersøkelser	12
5.3 Fylkesmannens vurderinger.....	12
5.4 Fylkesmannens konklusjon.....	12
6. Frist for retting av lovbrudd	13
7. Kommunens frist til å rette	14
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 tilsystemaet med dokumentasjon fra skolen som kan underbygge rektors egenvurdering.

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

- Avdekkede lovbrudd

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

- Status på rapporten og veien videre

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

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

1. Innledning

Fylkesmannen åpnet 20.03.15 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging ved Berge barneskole i Lyngdal kommune.

Felles nasjonalt tilsyn 2014-17 handler om skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og består av tre områder for tilsyn: Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, forvaltningskompetanse (som denne rapporten omhandler) og skolebasert vurdering. Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmaterie¹ knyttet til tilsynet, og Fylkesmannen har gjennomført informasjons- og veiledningssamlinger.

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

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er 15.12.15. Dersom lovbrudd ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Vest-Agder vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

2. Om tilsynet med Lyngdal kommune – Lyngdal 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, punktskriftopplæring og særskilt språkopplæring som ikke er inkludert i dette tilsynet.

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

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

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon

3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

3.1 Rettslige krav

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

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

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

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

- søkt eller bedt om vedtaket
- hatt anledning til å gi sine synspunkter i saken

- fått kjennskap på annen måte til at skolen skal gjøre et vedtak og har hatt rimelig tid til å uttale seg

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Fylkesmannens undersøkelser

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

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

Etter at skolen mottok foreløpig tilsynsrapport har vi fått tilsendt fire eksempler på enkeltvedtak om spesialundervisning etter en ny mal.

3.3 Fylkesmannens vurderinger

Forhåndsvarsel

Lyngdal ungdomsskole har ikke hatt rutine for å varsle foreldre før enkeltvedtak fattes ut over at det gis samtykke til henvisning til PPT. Henvisningsskjemaet har plass til foreldrenes underskrift, men ikke elevens. Et skjema som en ungdomsskole skal bruke, må også ha plass for elevens underskrift. Rektor har ikke gitt opplysninger eller dokumentasjon på at elev og foreldre blir varslet og gitt anledning til å uttale seg om saken før enkeltvedtak blir fattet.

I henvisningsskjemaet forutsettes at det skal gis opplysninger til PPT om skolens vurdering av elevens situasjon og vansker på skolen. Det er den sakkyndige vurderingen som skal være grunnlaget for enkeltvedtaket. Rektors rutinebeskrivelse inneholder ikke rutine for at foreldre og elever får uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen og tilrådingen før enkeltvedtaket fattes.

Skolen har heller ikke rutiner for forhåndsvarsel før enkeltvedtak om særskilt språkopplæring eller vedtak om andre former for avvik fra den ordinære opplæringen fattes.

Enkeltvedtak

Enkeltvedtakene om spesialundervisning inneholder ikke beskrivelse av faktiske forhold rundt elevens skolesituasjon som begrunner vedtaket. De viser til sakkyndig vurdering hvor dette sannsynligvis er beskrevet. Enkeltvedtakene inneholder ikke informasjon om hva rektor har vektlagt. Underretningen om enkeltvedtak viser kun til sitater fra loven og til den sakkyndige vurderingen uten å gjengi noe av innholdet fra denne.

Etter foreløpig rapport har Fylkesmannen mottatt eksempler på enkeltvedtak om spesialundervisning i en ny mal. Denne malen har alternativer som blir stående i brevet, men slik at gjeldende valgte alternativ blir markert.

Det er fortsatt ikke angitt mål for opplæringen i underretningen om vedtaket og går ikke alltid klart fram om det skal være avvik fra KL06. Ifølge fast tekst i malen skal mål og innhold konkretiseres i IOP.

Det synes også å være en fast tekst at tiltaket kan endres av skolen i samråd med elev/foreldre. Det går imidlertid ikke fram at endringer i forhold til vedtaket krever et nytt vedtak.

I et av eksemplene tildeles eleven timer med assistent, mens det i beskrivelsen av opplæringstilbudet brukes betegnelsen fagarbeider. Det er ikke presisert hva som menes med liten gruppe når det opplyses at opplæringen skal foregå i en slik.

Det tildeles i noen tilfeller timetall med spesialundervisning som skal fordeles fleksibelt på fag. Også i andre tilfeller er det færre timer med spesialundervisning enn klassen har i fagene. Det gis i liten grad individuelle begrunnelser for hva slags oppfølging eleven trenger for å få tilfredsstillende utbytte og hvordan den valgte organiseringen vil ivareta dette.

Malen for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring viser til kartlegging uten å gi noen informasjon om hvilken kompetanse denne viste. Den generelle begrunnelsen i malen er at eleven har «*mangelfulle norskkunnskaper*». Malen gir ikke rom for å begrunne hvorfor

disse elevene oppfyller kravet til å ha rett til særskilt språkopplæring. Det er nødvendig at det gjøres rede for hvorfor skolen har brukt § 2-8 framfor § 5-1 for disse elevene.

Enkeltvedtakene inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåten ved klage. Mal for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring angir at klagen «sendes rektor ved Lyngdal ungdomsskole.» Enkeltvedtakene om spesialundervisning informerer om at klagen skal sendes «*skriftlig til Lyngdal kommune, som har fattet vedtaket.*» Det er rektors underskrift, men det kan skape usikkerhet om det er til skolen eller til kommunens administrasjon klagen skal sendes.

Det stilles også krav om at klagen må være skriftlig og at den må være grunnlagt. Forvaltningsloven § 32 første ledd forutsetter at ikke alle privatpersoner har mulighet til å skrive klagen selv:

«Erklæring om klage skal: a) fremsettes for det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket; dersom muntlig klage er tillatt, skal erklæringen settes opp skriftlig av vedkommende forvaltningsorgan»

Vi anbefaler at skolen bruker de formuleringene som Utdanningsdirektoratet har foreslått i malene som er lagt ut på www.udir.no.

3.4 Fylkesmannens konklusjon

Lyngdal ungdomsskole varsler ikke elever og foreldre før det fattes enkeltvedtak om unntak fra det ordinære opplæringstilbudet på en slik måte at de får anledning til å uttale seg. Henvisningsskjemaet til Lister PPT har plass til underskrift fra begge foreldrene, men ikke fra eleven. Et skjema som en ungdomsskole skal bruke, må også ha plass for elevens underskrift.

Enkeltvedtakene inneholder ikke beskrivelse av faktiske forhold rundt elevens skolesituasjon som begrunner vedtaket og hva som har vært vektlagt.

Enkeltvedtakene inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåten ved klage.

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

I tillegg til rektors egenerklæring med vedlegg er Fylkesmannens vurdering i tilsynet gjort ut fra tre eksempler på enkeltvedtak for skoleåret 2014/15, alle for elever født i 2000.

Etter foreløpig rapport har vi mottatt fire eksempler på enkeltvedtak i nye maler.

4.3 Fylkesmannens vurderinger

Rektor opplyser at det ikke har vært tilfeller av henvisning til PPT av elever etter fylte 15 år. Det er lagt ved en mal for henvisning. Denne inneholder plass til begge foreldrenes underskrift men ikke elevens. (Vi har mottatt et annet skjema fra Berge barneskole som er fylt ut tidligere og som har plass til elevens underskrift.)

Rektor fatter enkeltvedtak om spesialundervisning. Rektors rutinebeskrivelse inneholder ikke rutine for at foreldre og elever får uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen og tilrådingen før enkeltvedtaket fattes.

Enkeltvedtakene viser til sakkyndig vurdering og gjengir den konkrete tilrådingen. PPT har i to av sakene anbefalt et timetall fordelt på konkrete fag. I den tredje saken har de fordelt antall timer på pedagog og assistent uten å angi timer i fag. Dermed blir det ikke heller spesifisert i enkeltvedtaket. Det går ikke fram om årstimetallet er 60 eller 45 minutters timer.

For organisering brukes avkrysning. I alle tre tilfellene er det krysset av for medlærer, og også informert om at det skal være to lærer i klassen. Disse tre elevene er like gamle og går formodentlig på samme trinn. Det går ikke fram om de går i samme klasse og om medlæreren i så fall skal ha ansvar for flere av dem.

Det gis en generell begrunnelse for vedtaket som sier at «Skolen mener at nevnte organisering vil gi (eleven) et godt og forsvarlig tilbud.» Det går ikke fram om det skal være avvik fra LK06. Vi får på ingen måte et inntrykk av elevens målsettinger og hjelpebehov gjennom enkeltvedtaket. Det informeres om at det skal utarbeides IOP og årsrapport.

Enkeltvedtakene opplyser at vedtaket samsvarer med sakkyndig vurdering. Det går i de nye vedtakene fram at årstimetallet er i oppgitt 60 minutters timer. Det som opplyses om faglige vurderinger av elevene er svært overordnet og gir ikke informasjon om hva som er elevens konkrete utfordringer og hvorfor vedtaket vil gi eleven et forsvarlig opplæringstilbud ut fra disse utfordringene.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Lyngdal ungdomsskole har ikke henvist egne elever til PPT som ikke har hatt spesialundervisning på barnetrinnet. Henvisningsskjemaet til Lister PPT har plass til underskrift fra begge foreldrene, men ikke fra eleven. Et skjema som en ungdomsskole skal bruke, må også ha plass for elevens underskrift.

Skolen gir ikke elever og foreldre anledning til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før enkeltvedtaket fattes. Enkeltvedtakene sier at omfanget er i samsvar med sakkyndig vurdering. Det går ikke fram av enkeltvedtakene om det er avvik fra læreplanens mål og innhold og/eller organisering som skal begrunnes særskilt.

Det går ikke direkte fram av enkeltvedtakene om innholdet i opplæringen skal avvike fra LK06, evt. hvilke alternative mål eleven skal ha. Det gis opplysninger om hvordan opplæringen skal organiseres i de timene som eleven skal ha spesialundervisning.

I noen tilfeller gir enkeltvedtaket rom for fleksibel organisering, og det virker som om hovedmålsettingen for skolen er at elevene skal være i klassen så langt det er forsvarlig. Enkeltvedtaket må beskrive hva som skal være vurderingskriteriene ved vurdering av annen organisering. Når eleven skal være i «liten gruppe» så er det ikke beskrevet hva som menes med dette. Heller ikke ved «1:1 ved behov» er det beskrevet nærmere hva som kan utløse behovet. Det sies heller ikke noe om sammenhengen med ordinær undervisning i fagene der eleven skal ha færre timer med spesialundervisning i faget enn det som er timetallet for klassen.

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 baserer vurderingene og konklusjonene på rektors utfylte egenvurdering og vedlagte eksempel på informasjon til hjemmet: Bekreftelse på at elev fikk særskilt språkopplæring 2014/15 og ny mal for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring.

5.3 Fylkesmannens vurderinger

Rektor har selv kommentert i egenvurderingen at praksisen før tilsynet ikke var i samsvar med regelverket. Eksemplet viser at det ble sendt et brev til hjemmet i november 2014 med opplysning om at eleven «*har særskilt språkopplæring ved Lyngdal ungdomsskole inneværende skoleår.*»

Ny mal viser at det som grunnlag for enkeltvedtaket skal legges vekt på *søknad om særskilt norskopplæring og skolens vurdering av elevens behov for særskilt språkopplæring.*

I malens oppsett for selve vedtaket angis innhold og omfang ved at eleven vil «*bli gitt særskilt norskopplæring*» i et antall timer.

Det skal også informeres om organisering av tilbudet: «*Hva slags tilbud eleven skal få f.eks. Veien fram / opplæring etter læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter / innføringsklasse etc. I gruppe eller enkeltvis. Opplæringen gjennomføres av lærer.*»

Videre står det i malen: «*Begrunnelse for vedtaket er at skolen har kartlagt norskkunnskapen til eleven og baserer vedtaket om å gi opplæring på mangelfulle norskkunnskaper.*»

Enkeltvedtaket gjelder etter malen for skoleåret.

Fylkesmannen har ikke mottatt utfylt enkeltvedtak etter den nye malen. Det ser ut til å være forutsatt at det brukes søknad fra foreldre, men er ikke vedlagt noe skjema som brukes for det.

Malen blander begrepene særskilt språkopplæring og særskilt norskopplæring. Det er ikke vurdert tospråklig fagopplæring eller morsmålsopplæring.

Begrunnelsen for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring skal være resultatet av kartleggingen, ikke det at det er foretatt en kartlegging. Resultatet og behovet som følge av kartleggingen må beskrives. Kravet og vurderingsgrunnlaget skal være om eleven kan følge den ordinære opplæringen eller ikke. Mangelfulle norskkunnskaper er ikke en tilstrekkelig begrunnelse for særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter.

5.4 Fylkesmannens konklusjon

Det forutsettes av ved bruk av ny mal vil det bli gitt opplysninger om omfang, dvs. antall timer med særskilt språkopplæring. I malen ligger antydning om at skolen skal bruke læreplan i grunnleggende norsk siden det bare er denne som er nevnt.

Det legges i malen opp til at det skal gis opplysninger om organiseringen av den særskilte språkopplæringen. Det skilles ikke mellom særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring i skolen, og det legges heller ikke opp til å informere om det er vurdert om eleven har rett til morsmålsopplæring.

Malen legger opp til at opplæringen skal gjennomføres av lærer. Det ser ut til at vedtaket skal gjelde hele skoleåret. Det opplyses ikke om at eleven skal kartlegges gjennom året og at eleven kan overføres til ordinær opplæring.

6. Frist for retting av lovbrudd

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

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

Frist for retting er 15.12.15. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at det ulovlige forholdet er rettet og en redegjørelse for hvordan lovbruddet er rettet.

Dersom lovbrudd ikke rettes innen den fastsatte rettefristen, vil Fylkesmannen vedta pålegg om retting. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som vedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Følgende pålegg er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten:

Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

1. Lyngdal kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Lyngdal ungdomsskole oppfyller forvaltningslovens krav til forhåndsvarsel, jf. forvaltningsloven § 16.

Lyngdal kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Skolen varsler elever og foreldre før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet.
 - b. Forhåndsvarslet redegjør for hva saken gjelder.
 - c. Forhåndsvarslet inneholder opplysninger om hvilke bestemmelser i loven vedtaket bygger på og hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket.
2. Lyngdal kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Lyngdal ungdomsskole oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven §§ 24, 25 og 27.

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

Enkeltvedtak om spesialundervisning

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

Lyngdal kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Skolen innhenter samtykke fra foreldrene eller elever over 15 år før det igangsettes utredning av behovet for spesialundervisning dersom det blir aktuelt.
- b. Skolen gir eleven og foreldre mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før enkeltvedtak fattes.
- c. Enkeltvedtak om spesialundervisning begrunner ev. avvik fra den sakkyndige vurderingen.
- d. Enkeltvedtaket inneholder opplysninger 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. Lyngdal kommune må sørge for at Lyngdal ungdomsskole ved behov for og opphør av behov for særskilt språkopplæring oppfyller forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V og opplæringsloven § 2-8.

Lyngdal kommune må i denne forbindelse se til at:

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

7. Kommunens frist til å rette

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

Frist for tilbakemelding er 15.12.15.

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

Maiken Messel
tilsynsleder

[sign]

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

1. Rektors egenvurdering med vedlegg:
 - a. Mal/skjema for henvisning til Lister PPT,
 - b. Mal for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring
 - c. Bekreftelse på at en navngitt elev har særskilt språkopplæring ved skolen.
2. Gjennom tilsyn med skolens arbeid med læreplaner og elevenes utbytte av opplæringen har vi også mottatt kopier av
 - a. tre enkeltvedtak om spesialundervisning samt beskrivelse av
 - b. «Saksgang ved bekymring for manglende utbytte av undervisningen»
 - c. «Spes.ped.teamets oppgaver»
 - d. «Sjekkliste og rutiner for utarbeiding av IOP»
 - e. «Sjekkliste og rutiner for gjennomføring av spesialundervisning og utarbeiding av årsrapporter»

Etter foreløpig rapport har vi mottatt:

3. Fire enkeltvedtak etter ny elektronisk mal