



Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder

# TILSYNSRAPPORT

## Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging

Vest-Agder fylkeskommune - Mandal videregående skole

Sendes til:  
Vest-Agder fylkeskommune  
ved fylkesrådmann Tine Sundtoft

Vår referanse: 2016 / XXXX  
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 – Mandal videregående skole .....	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 .....	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 foreløpige 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 Mandal videregående skole 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 veiledningsmaterie<sup>1</sup> knyttet til tilsynet.

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

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av brudd på regelverket som er avdekket under tilsynet. Fristen er [dato]. Dersom brudd på regelverket ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i [X] 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 – Mandal videregående skole**

### **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 lovlighe<sup>1</sup>stilsyn 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 inntak til særskilte/alternative opplæringstilbud
- Enkeltvedtak om punktskriftopplæring
- Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring
- Enkeltvedtak om tegnspråkopplæring

---

<sup>1</sup> <http://www.udir.no/Regelverk/Tilsyn/Tilsyn/Rettleiingsmaterie<sup>1</sup>-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 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. Dette gjøres i møte mellom skolen og foresatte og elev og foresatte blir dermed muntlig forhåndsvarslet.*

*Rektor har i egenvurderingen svart at forhåndsvarselet redegjør for hva saken gjelder og hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket. Men det gis ikke opplysninger om hvilke bestemmelser i loven vedtaket bygger på. 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.*

Vi forutsetter at rektor mener at det gis muntlig forhåndsvarsel i møter både i forkant av enkeltvedtak om særskilt språkopplæring og om spesialundervisning. Uten noen skriftlig redegjørelse for hva som er kravet til innhold i disse samtalene, kan vi i dette skriftlige tilsynet vanskelig legge til grunn at innholdskravene blir oppfylt. Det ble gitt anledning for rektor til å gi nærmere redegjørelse om dette etter den foreløpige rapporten, men det er ikke mottatt.

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 klassens ordinære tilbud?

Før Fylkesmannen kan vurdere om minstekravet til forhåndsvarsel er oppfylt, må rektor sannsynliggjøre dette og forklare hva som informeres om. 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 egenvurderingen 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. Rektor opplyser at det går fram av pedagogisk rapport fra skolen hva skolen har prøvd ut av tiltak for å hjelpe eleven. Denne rapporten sendes til PPT og ligger til grunn for PPTs sakkyndige vurdering.

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: «*Mandal videregående skole har kartlagt norskkunnskapene til (eleven). Ut fra elevens 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 beskriver ikke elevens kompetansenivå i norsk og hvilket behov for opplæring som følger av dette. Det vises ikke til hvilke hensyn som er vektlagt når innholdet i vedtaket er fastsatt.

*Rektor har i egenvurderingen 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 egenvurderingen svart at enkeltvedtaket inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.*

Brevmalen inneholder opplysninger om retten til å se sakens dokumenter.

### **3.4 Fylkesmannens konklusjon**

Rektor hadde 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. 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. For elever i tilrettelagte grupper registreres det i de fleste vedtakene ikke om de 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 er datert 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, men det er altså ikke tatt med i enkeltvedtaket fra skolen.

## **4.3 Fylkesmannens vurderinger**

*Rektor opplyser at skolen innhenter samtykke fra foreldre /elever over 15 år før det settes i gang utredning av behovet for spesialundervisning. Skolen bruker eget skjema til dette. Skjemaet som brukes er ikke lagt ved som dokumentasjon. Vi oppfordret rektor i foreløpig rapport å ettersende det, men det er ikke mottatt.*

*Rektor opplyser at skolen gir foreldrene/eleven mulighet til å uttale seg om innholdet i en sakkyndig vurdering før enkeltvedtaket fattes. Han skriver at PPT gjør dette i samtaler med foreldre og elever. Forutsetningen for at retten til å uttale seg skal være oppfylt, er at dette må gjøres overfor den som skal fatte vedtaket, dvs. rektor eller den som saksbehandler saken på vegne av rektor. Retten til å uttale seg gjelder både overfor PPT og overfor den som skal fatte vedtaket. For at formålet med kravet skal være oppfylt må i det minste den som skal fatte vedtaket være kjent med elev/foreldres syn i saken.*

*Elever som etter sakkyndig vurdering har behov for spesialundervisning, skal ha et enkeltvedtak. Skolen har i hovedsak 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.*

Det er også eksempler på at det er fattet midlertidig enkeltvedtak basert på sakkyndig vurdering fra kommunen, noe som er i samsvar med rutinene. Men det er også fattet enkeltvedtak som ikke viser til sakkyndig vurdering men opplyses at det «vises til Statped». Denne eleven går på Vg1 og får 10 enetimer med «*individuell oppfølging*» uten anbefaling fra PPT og uten at dette er knyttet til fag eller opplyst om innhold.

*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. De fleste er krysset av for samsvar. To*

mangler sakkyndig vurdering og viser til Statped uten å angi begrunnelse, og en inneholder en begrunnelse i samsvar med kravet.

Siden det ikke er gjengitt mål, 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 i noen tilfeller til hva som er elevens utfordringer 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.

Det vises ikke i enkeltvedtaket 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.

Det synes 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. Det oppgis heller ikke om det er 45 eller 60 minutters timer.

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.

De fleste 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. Det gjelder imidlertid ikke de som skal være utplassert i arbeidspraksis.

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 i de oppgitte timetallene.

Vedtakene for elever i arbeidslivstrening og hverdagslivstrening som skal ha grunnkompetanse som mål viser til fylkeskommunens rammeplan uten å presiseres hvilke mål fra denne eleven skal ha for opplæringen. Det er mulig at dette står i den sakkyndige vurderingen, men da må enkeltvedtaket vise til denne og ikke til den kommende IOP.

#### **4.4 Fylkesmannens konklusjon**

Vi har ikke fått dokumentert at skolen innhenter samtykke til utredning av behovet for spesialundervisning.

Det ser ikke ut til at skolen har rutiner som ivaretar at eleven/foreldrene får uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen for den som skal fatte enkeltvedtaket.

Vi legger til grunn at skolen fatter enkeltvedtak når den har mottatt sakkyndige vurderinger fra PPT også om PPT ikke anbefaler spesialundervisning men mener at eleven får retten til utbytte oppfylt gjennom tilpasset opplæring.

I noen tilfeller fattes det foreløpige vedtak på bakgrunn av sakkyndige vurderinger fra kommunal PPT, og det er akseptert. Det fattes imidlertid også enkeltvedtak uten at det foreligger sakkyndige vurderinger fra PPT, og det er i strid med lovens krav.

Det blir gitt pedagogisk begrunnelse for avvik fra sakkyndig vurdering. Uten å ha sett anbefalingene fra PPT og IOP kan vi ikke se om dette gjelder mer enn omfanget av spesialundervisningstilbudet.

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

Vi forutsetter 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.

## **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 10 eksempler på slike enkeltvedtak utfylt i felles mal. 3 enkeltvedtak gjelder elever på 1. trinn, 6 gjelder elever på 2. trinn og en elev er på 3. trinn.*

*Rektor opplyser i egenerklæringen at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om omfanget av opplæringen, hvilke læreplaner eleven skal følge og organiseringen av opplæringen. Alle enkeltvedtakene er identiske. Elevene får tilbud om særskilt norskopplæring med grunnleggende norsk for språklige minoriteter i 50 årstimer i egen gruppe.*

*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.*

Det går fram av enkeltvedtakene at «den særskilte språkopplæringen blir avsluttet dersom ny kartleggingen viser at eleven ikke lenger har behov for særskilt språkopplæring.»

## **5.3 Fylkesmannens vurderinger**

Fylkesmannen legger til grunn at det fattes enkeltvedtak for alle minoritetsspråklige elever som får alternativ opplæring i norsk.

Opplæringen har et omfang på 50 årstimer. Dette tilsvarer noen færre timer enn fag- og timefordelingen i norskfaget på yrkesfaglig utdanningsprogram. Vi forutsetter derfor at disse 10 elevene går på yrkesfaglig utdanningsprogram. Det går ikke fram av enkeltvedtakene om alle disse elevene som har likelydende vedtak er organisert i samme gruppe eller er fordelt på flere grupper på skolen. Det bør også gå fram at opplæringen er parallellagt med norskfaget i deres ordinære klasser og kommer i stedet for disse.

Vi stiller spørsmål ved at det ikke er gjort en vurdering av om elevene kan følge den ordinære opplæringen i alle fag på skolen, eller om de har behov for tospråklig fagopplæring for å kunne få forsvarlig utbytte av opplæringen. Norskfaget har bare to uketimer og det er ikke vist at det er gjort noen vurdering av om dette er et tilstrekkelig omfang særskilt norskopplæring for å gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Vi må forstå det slik at de utvalgte elevene har god nok forståelse på norsk, men fortsatt trenger opplæring i grunnleggende norsk. Siden det mangler informasjon om elevenes kompetanse/nivå etter kartleggingen, kan vi ikke ta stilling til dette. Når skolen skal rette opp enkeltvedtakene sine etter dette tilsynet, må det være med en beskrivelse av dette.

For elevene kan det synes som om to uketimer grunnleggende norsk er det de får uansett nivå. Det er dermed en risiko for at de ikke forstår at det er mulig å klage dersom de mener at de ikke får nok utbytte av oppæringen på skolen.

Når det ikke fattes enkeltvedtak ved opphør av særskilt språkopplæring blir elevene fratatt muligheten til å klage på avgjørelsen.

#### **5.4 Fylkesmannens konklusjon**

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

Alle vedtakene er helt likelydende.

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 Mandal videregående skole 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 Mandal videregående skole 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 Mandal videregående skole 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 Mandal videregående skole 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 kapitlet 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.