



Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder

TILSYNSRAPPORT

Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging

Froland kommune - Froland skole

TIL: Froland kommune

KONTAKTPERSON I KOMMUNEN:
Kommunalsjef Rune Kvikshaug-Taule

FYLKESMANNENS TILSYNSGRUPPE:
Seniorrådgiver Maiken Messel

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	4
2. Om tilsynet med Froland kommune – Froland 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	6
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.....	11
4.4 Fylkesmannens konklusjon.....	11
5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring	12
5.1 Rettslig krav.....	12
5.2 Fylkesmannens undersøkelser	13
5.3 Fylkesmannens vurderinger.....	13
5.4 Fylkesmannens konklusjon.....	14
6. Frist for retting av brudd på regelverket.....	14
7. Kommunens frist til å rette	15
Maiken Messel.....	15
Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget	16

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 elevenes rettssikkerhet blir ivaretatt og 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 svar i RefLex av de spørsmål som inngår i tilsynet, vedlagt dokumentasjon fra skolen til å underbygge rektors egenvurdering.

Våre vurderinger og konklusjoner i denne foreløpige rapporten bygger kun på mottatt skriftlig dokumentasjon. Konklusjonene er trukket på bakgrunn av de beskrevne saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Materielle regler i opplæringsloven er ikke en del av dette tilsynet, og eventuelle kommentarer vi har gjort i vurderingen er derfor ikke tatt med i konklusjonen.

- Avdekkede lovbrudd

Generelt vil vi si at enkeltvedtakene er noe mangelfulle når det gjelder individuell informasjon i begrunnelsene. Særlig 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. De oppfyller dermed 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. Dersom eleven skal ha opplæringsmål som avviker fra kunnskapsmålene for trinnet i læreplanene i Kunnskapsløftet KL06, blir ikke dette presisert i enkeltvedtakene, men vises til at det vil komme i IOP. Det er ikke anledning til å gi avvik i IOP som ikke er formelt vedtatt i form av enkeltvedtak.

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 i enkeltvedtakets begrunnelse eller noe annet sted.

- 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 tilsynsrapporten.

Frist for retting er 15.11.17. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at bruddet på regelverket er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddet er rettet. Det kan gjøres ved å sende nye forhåndsvarsler og enkeltvedtak fra skolen.

1. Innledning

Fylkesmannen åpnet 16.12.16 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging i Frolandkommune. Undersøkelsene har vært på skolenivå ved Froland skole.

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 brudd på regelverket som er avdekket under tilsynet. Fristen er 15.11.17. Dersom brudd på regelverket ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

2. Om tilsynet med Froland kommune – Froland 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 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 brudd på regelverket, 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. 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. 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

Tilsynet skal bidra til at kommunen som skoleeier sørger for at skolen

- ivaretar elevens rettssikkerhet gjennom å involvere elever og foreldre i vurderingene før skolen tar avgjørelser om avvik fra ordinært opplæringstilbud

¹ <http://www.udir.no/Regelverk/regelverk/tilsyn/>

- 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

I tilsynet vurderer vi om [navn skole] på denne måten sikrer elevenes rettigheter ved enkeltvedtak.

Manglende forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen kan medføre at elevene ikke får ivarettatt 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 Froland kommune ble åpnet gjennom brev 16.12.16. Fylkesmannen har krevd at kommunen legger frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon, 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,

hvilken 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. Kravet gjelder ikke dersom søkeren har fått innvilget alt det ble søkt om. 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

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon gjennom rektors egenvurdering på RefLex med vedlegg og tilsendte eksempler på dokumentasjon for tre elever med rett til spesialundervisning. Det går her fram at skolen ikke har elever som skolen har vurdert opp mot retten til opplæring på tegnspråk eller punktskrift. Enkeltvedtakene som legges til grunn i dette tilsynet er derfor begrenset til enkeltvedtak om spesialundervisning og enkeltvedtak om særskilt språkopplæring.

Forhåndsvarselet

Spesialundervisning: Det går fram av rektors egenvurdering i RefLex at foreldrene blir informert av PPT «*på oppsummeringsmøtet*» om at det vil komme et enkeltvedtak. Vedlagt dokumentasjon er skolens «*Rutiner for spesialundervisning – fra kartlegging til enkeltvedtak.*» På nevnte oppsummeringsmøte vurderer PPT «*hvilke deltakere som skal møte i hvert enkelt tilfelle: foresatte, avdelingsleder, kontaktlærer, spes.pedkoordinator.*» Formålet med møtet beskrives slik: «*Utredningen gjennomgås, tiltak, tilrettelegging og tiltak drøftes. Foresatte får beskjed om at det kommer til å bli fattet et enkeltvedtak.*»

Særskilt språkopplæring: Det går fram av rektors egenvurdering i RefLex at det sendes ut skriftlig forhåndsvarsel til foreldrene med opplysning om at det vil komme et enkeltvedtak om særskilt norskopplæring. Vedlagt eksempel på «*Forhåndsvarsel om enkeltvedtak om særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring for elever med minoritetsspråklig bakgrunn*» viser at skolen informerer om de ulike formene for særskilt språkopplæring. Videre informeres det om at foresatt kan melde behov for slik opplæring til skolen, at skolen vil foreta en kartlegging av elevens norskkunnskaper og at eleven vil få et tilbud dersom skolen ut fra kartleggingen vurderer

at eleven ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge den vanlige opplæringen. I brevet opplyses at tilbudet vil bli sendt skriftlig til foresatte i form av enkeltvedtak, og at vedtaket vil gjelde til ny kartlegging er gjennomført og nytt vedtak fattet. Det opplyses at brevet er å anse som et forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. Det går ikke fram at mottaker har anledning til å uttale seg før enkeltvedtak fattes.

Enkeltvedtaket - begrunnelse

Spesialundervisning: Det går fram av rektors egen vurdering i RefLex at enkeltvedtaket inneholder begrunnelse hvor det vises til bestemmelsen som vedtaket bygger på, hvilke forhold rundt elevenes skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket og hvilke hensyn som er vektlagt. Enkeltvedtaket om spesialundervisning «*henviser til sakkyndig vurdering hvor det fremkommer hvilke hensyn som er vektlagt.*»

Rektor har lagt ved en mal for enkeltvedtak om spesialundervisning (vedlegg 3 og vedlegg 6). Det vises til hjemmelen i opplæringsloven § 5-1. Så står det følgende:

«Før det fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp, skal det foreligge en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. Dersom vedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal kommunen utforme tilbudet i samarbeid med foresatte, legge stor vekt hva de mener og begrunne hvorfor du ikke følger tilrådommen fra PP-tjenesten. Dette følger av opplæringsloven §§ 19 d og 19 e.»

I malen ligger sitat av §§ 5-3 5-4 og 5-5 som vedlegg til enkeltvedtaket.

Skolen har også sendt gjennomgående saker med sakkyndige vurderinger, enkeltvedtak, IOP og årsrapporter for tre elever på 9. trinn. Enkeltvedtak for skoleåret 2016/17 er datert i april og juni 2016. Disse følger ikke den tilsendte malen da denne først ble utarbeidet høsten 2016.

Fylkesmannen har dermed ikke sett hvordan rektor utformer enkeltvedtak etter ny mal. Det ble i den foreløpige rapporten gitt anledning til å sende inn nye enkeltvedtak før endelig rapport. Dette er ikke mottatt.

De tilsendte enkeltvedtakene inneholder et sitat av opplæringsloven § 5-1 og begrunner vedtaket med at eleven oppfyller retten til spesialundervisning «*på grunnlag av den sakkyndige vurderingen.*» Det opplyses kort om faktiske forhold: henvisningsgrunn, antatt diagnose/hovedproblem etter utredning, og hva eleven i hovedsak sliter med.

Enkeltvedtakene opplyser om klageretten både i første og siste avsnitt av brevene. Klagefristen opplyses tre ganger, klageinstansen to ganger (i første avsnitt kalt «*ankeinstans*») og fremgangsmåte ved klage beskrives to ganger i brevet. Det opplyses ikke om retten til å se sakens dokumenter.

Særskilt språkopplæring: Det er lagt ved ett eksempel på enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Det ser ut som om skolen har tatt utgangspunkt i malen som er utarbeidet av Utdanningsdirektoratet. Men det er ikke tilpasset verken grunnskolen spesielt eller den konkrete eleven spesielt, idet det ikke er strøket opplysninger som gjelder for elever i videregående skole og heller ikke opplysningene som bare gjelder for elever i innføringstilbud.

Enkeltvedtaket inneholder henvisning til hjemmel for vedtaket. Det inneholder også begrunnelse som opplyser om at eleven er kartlagt og hva eleven trenger hjelp til. Vedtaket inneholder formuleringen om klageadgang som foreslått av Udir.

3.3 Fylkesmannens vurderinger

Forhåndsvarselet

Spesialundervisning: Ifølge rutinebeskrivelsen informerer PPT foreldrene om at det vil bli fattet et enkeltvedtak. Det står ikke noe om at de informerer muntlig om alt som er innholdskravet i § 16. Det går ikke fram at foreldrene blir gitt anledning til å uttale seg

overfor den som skal fatte vedtaket. Bare at de får uttale seg til PPT om innholdet i sakkyndig vurdering. Det er en rett som følger av opplæringsloven § 5-4, mens vi her vurderer forvaltningsloven § 16.

Det er eksempel på at skolen kan legge flere år gamle sakkyndige vurderinger til grunn for nye enkeltvedtak, jf. vedtak for 9. trinn for en elev som har vært vurdert på høsten på 6. trinn. Dersom eleven ikke har vært til nye utredninger eller samtaler med PPT, må skolen på annen måte gjøre det kjent at det vurderes at elevens behov er uendret og gi foreldrene mulighet til å uttale seg før vedtaket fattes. Foreldrene vil også kunne kreve ny vurdering fra PPT dersom de ikke støtter skolens syn.

Særskilt språkopplæring: Eksemplet inneholder en generell informasjon om regelverk og saksbehandling. Bl.a. at det vil bli gjort kartlegging og fattet enkeltvedtak. Det inneholder ingen opplysninger om den konkrete elevens norskkunnskaper og hvilket konkret tilbud skolen vil gi. Det står at informasjonen er å betrakte som forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16. men inneholder ikke alt som kreves etter denne bestemmelsen. Det vil si at det mangler opplysninger som elev/foreldre kan forholde seg til for å gi innspill til tilbudet. Hensikten med § 16 er at elev/foreldre skal bli gitt anledning til å uttale seg overfor den som skal fatte vedtaket. Det går ikke fram at de får informasjon om denne rettigheten.

Enkeltvedtaket

Spesialundervisning: Eksemplene vi har mottatt inneholder begrunnelse og opplysninger om klageadgang, men mangler opplysninger om retten til å se sakens dokumenter. Det er også en svakhet ved redegjørelsen for hjemmelen idet den bare inneholder sitat av § 5-1 i opplæringsloven.

Malen som er sendt inn inneholder opplysninger som gjelder spesialpedagogiske hjelp og henvisning til barnehagelovens paragrafer, selv om det står opplæringsloven foran. Malen har også «*Barnehage administrasjon*» i headingen under kommunenavnet. Malen inneholder for det meste overskrifter og gir derfor ingen dokumentasjon på hvordan skolen vil komme til å fylle den ut, selv om det ligger en veileder foran. Malen inneholder ingen redegjørelse for hjemmelen i selve brevet, men har i stedet sitat av hele lovbestemmelser som vedlegg. Etter vår vurdering er denne måten å gjøre det på uheldig fordi det gir for lite tilgjengelig informasjon til de fleste foreldre.

Malen inneholder opplysninger om klageadgang som ser ut til å være hentet fra Utdanningsdirektoratets forslag til mal for enkeltvedtak, uten at malen for øvrig synes å være hentet derfra. Denne malen inneholder dermed også opplysninger om retten til å se sakens dokumenter.

Særskilt språkopplæring: Eksempelet inneholder begrunnelse, opplysninger om klageadgang og opplysninger om retten til å se sakens dokumenter.

3.4 Fylkesmannens konklusjon

Skolen gir ikke elevene og foreldrene tilstrekkelige opplysninger om saken og retten til å uttale seg til skolen innen en fastsatt frist før skolen fattet enkeltvedtak. Dette gjelder både ved enkeltvedtak om spesialundervisning og om særskilt språkopplæring.

Skolen må legge opp til en praksis der de gir elever og foreldre muligheten til å ivareta sine interesser på en forsvarlig måte, og i samsvar med retten til å bli hørt og retten til medvirkning.

Skolen oppfyller i sine enkeltvedtak kravene ved at det er gitt en begrunnelse. Fylkesmannen har ikke vurdert kvaliteten på begrunnelsen. Det er også gitt informasjon om klageadgangen. Skolen bør se nærmere på sine formuleringer.

Enkeltvedtaket om særskilt språkopplæring informerer om retten til å se sakens dokumenter. Verken de tilsendte eksempler eller den tilsendte malen for enkeltvedtak om spesialundervisning inneholder disse opplysningene.

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 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

Vi har sett på om skolen innhenter samtykke fra foreldrene eller elever over 15 år før det igangsettes utredning av behovet for spesialundervisning.

Foreldrene samtykker ved underskrift på henvisningskjemaet til PPT. Det står i en parentes: «*Dersom eleven er 12 år og eldre skal denne informeres. Ved 15 år og eldre skal eleven medvirke.*» Det står ikke at elever over 15 år skal samtykke.

Ifølge skolens retningslinjer skal elever diskuteres i ressursteam på skolen dersom eleven ikke synes å ha utbytte etter at det er satt inn tiltak på skolen. I ressursteamet inngår PP-tjenesten. Det går ikke fram om drøftelsen skjer anonymt, eller om skolen skal innhente samtykke til drøfting av eleven med PPT.

Vi har sett på om skolen gir eleven/foreldre mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før enkeltvedtak fattes. Det går fram av rektors egenvurdering i RefLex at «*PPT har et oppsummeringsmøte etter utredning der foresatte, avdelingsleder, kontaktlærer og spesialpedagogisk koordinator er til stede. I dette møtet blir foresatte presentert for innholdet i den sakkyndige vurderingen, og kan komme med innspill, forslag og ønsker. De blir også fortalt at det kommer et enkeltvedtak.*»

Vi har sett på om det fattes enkeltvedtak for elever etter at den sakkyndige vurderingen er gjennomført. Tilsynet har sett på praksisen på 9. trinn ved skolen, og har mottatt tre enkeltvedtak som har innvilget spesialundervisning fattet våren 2016 for skoleåret 2016/17. Vi har ikke mottatt enkeltvedtak om avslag. To av enkeltvedtakene viser til sakkyndig vurdering fra våren 2016, mens det tredje viser til en vurdering fra november 2013 dvs. da eleven gikk på 6. trinn. Rektor har i RefLex informert om at det alltid fattes enkeltvedtak «*etter gjennomført sakkyndig vurdering, uavhengig av om eleven har rett til spesialundervisning eller ei.*»

Vi har sett på om enkeltvedtakene om spesialundervisning inneholder begrunnelse for eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering. Det går ikke fram av enkeltvedtakene om de er i samsvar med anbefalingene i sakkyndig vurdering. Det vises til at PPT vurderer at eleven har rett til spesialundervisning. Opplysninger og vurderinger i begrunnelsen kan være hentet fra sakkyndig vurdering, eller være skolens egen vurdering. Det er ikke presisert hva som eventuelt er hentet fra sakkyndig vurdering.

Vi har sett på om enkeltvedtaket inneholder opplysningen om antall timer eleven blir tildelt spesialundervisning, opplysninger om hvilke fag/områder eleven skal få spesialundervisning i og om eventuelle avvik fra LK06 i spesialundervisningen. Omfanget er oppgitt i årstimer á 45 minutter, med uketimetall i parentes, og er knyttet til fag.

Rektor opplyser i RefLex: «*Det står beskrevet om eleven er i stand til å nå kompetanse- og opplæringsmål for trinnet (LK06), og at eventuelle avvik fra dette må spesifiseres i IOP.*»

Malen som er brukt til vedtakene har en overskrift som lyder: «*Vedtaket legger til grunn at læreplanverket avvikes/ ikke avvikes i følgende fag/områder:*» Ingen av vedtakene har strøket det ene alternativet. Beskrivelsene under overskriften bruker formuleringer som «*saktere progresjon*», «*følge deler av opplæringsmålene*», «*oppnå grunnleggende ferdigheter*», «*noen temaer må/bør velges bort*» osv. som tilsier at det er avvik fra LK06.

Videre har vi sett på om det opplyses om hvordan spesialundervisningen skal organiseres og om det stilles kompetansekrav for de som skal gjennomføre spesialundervisningen. I alle enkeltvedtakene er det oppgitt at «timene organiseres på gruppe med andre elever på trinnet.» I ett av enkeltvedtakene er det presisert at opplæringen skal være med pedagog. Ellers er det tildelt timetall.

4.3 Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen legger til grunn at elever over 15 år undertegner henvisningsskjemaet og at foreldre undertegner på alle skjemaene der det er rubrikk i malen, samt at dette er formulert og informert som at det innebærer samtykke til henvisning. Årsaken til at det kreves samtykke er bl.a. at skolen har taushetsplikt overfor PPT om elevenes personlige forhold. Derfor kan heller ikke skolen drøfte en elev med PPT uten forhåndssamtykke.

Det går ikke fram av skolens retningslinjer at skolen bare kan drøfte elever anonymt i ressursteam der PPT inngår. Dersom skolen drøfter konkrete elever med PPT til stede, vil dette være lovstridig.

Det går fram av de innsendte retningslinjene at PPT skal vurdere hvem som skal delta på oppsummeringsmøte når den sakkyndige vurderingen skal gjennomgås. Foreldrene er aktuelle deltakere og vil i så fall kunne være med og drøfte «tiltak og tilrettelegging». Dette synes å gjelde innspill til innholdet i den sakkyndige vurderingen, jf. opplæringsloven § 5-4. Retten til å uttale seg til rektor før enkeltvedtaket fattes følger av forvaltningslovens § 16 om forhåndsvarsel og er omtalt under kap 3 om generelle saksbehandlingsregler.

Skolen har ikke fattet enkeltvedtak med avslag på spesialundervisning på trinnet. Vi er derfor ikke kjent med om det fattes enkeltvedtak dersom PPT ikke anbefaler det, eller dersom skolen selv vurderer at de kan ivareta elevens behov, slik som PPT har beskrevet det, innenfor den ordinære tilpassede opplæringen. Vi kan ikke se at skolens retningslinjer inneholder informasjon om dette.

Det synes som om det forutsettes at enkeltvedtakene er i samsvar med sakkyndig vurdering. Av retningslinjene kan det se ut som om PPT drøfter mulige tiltak med rektor og spes.ped.koordinator når de har vurdert at eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Fylkesmannen mener at slik det er formulert i retningslinjene, kan det oppfattes som om PPT og skolen kan bli enige om dette, og i så fall vil det ikke bli avvik i enkeltvedtaket. Men det kan være en tvilsom praksis idet PPT kan tape sin nøytrale faglige vurdering.

Rektor har i kommentar til foreløpig rapport bekreftet at praksisen ikke er slik at konkrete tiltak drøftes. I møter mellom skolen og PPT drøftes «rammefaktorer og organisering før den sakkyndige vurderingen skrives.» Grunnen til dette skal være å opplyse saken for PPT. Deretter utøver PPT sin faglige vurdering. Fylkesmannen vil anbefale at retningslinjene presiseres og at det også presiseres hvilke rammefaktorer som kan drøftes i disse møtene.

Enkeltvedtakene inneholder opplysninger om omfang og organisering av spesialundervisningen og i hvilke fag eleven tilbys spesialundervisning. Indirekte kan man også få oppfatningen av at det legges opp til avvik fra LK06. Dette bør likevel presiseres bedre, slik at både elev/foreldre og skolen har en klar bevissthet av dette.

4.4 Fylkesmannens konklusjon

Det innhentes samtykke til henvisning til PPT. Det er uklart om skolen innhenter samtykke dersom eleven skal drøftes i ressursteam med PPT til stede.

Foreldrene/eleven gis muligheter til å uttale seg til PPT om innholdet i sakkyndig vurdering før skolen fatter enkeltvedtak.

Rektor har opplyst at skolen fatter enkeltvedtak om avslag på spesialundervisning. Dette er ikke dokumentert gjennomrutinebeskrivelsene som er mottatt i tilsynet

Det er lagt inn i ny mal at skolen skal begrunne avvik fra sakkyndig vurdering i vedtaket.

Enkeltvedtakene inneholder opplysninger om omfang, organisering og hvilke(t) fag eleven skal få spesialundervisning i. Eksemplene vi har mottatt er ikke tydelige på om det er avvik fra LK06. De er heller ikke tydelige på om det er pedagog eller personer med annen fagkompetanse som skal gjennomføre opplæringen i alle fagene i alle vedtakene.

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 norskerferdigheter 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 § 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.

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

Vi skal vurdere om skolen fatter enkeltvedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring. Vi har mottatt ett enkeltvedtak som vi antar er det eneste for elever på 9. trinn. Det er anonymisert så grundig at det ikke går fram hvilket trinn eleven går på.

Vi skal vurdere om enkeltvedtaket inneholder opplysningen om antall timer eleven får tilbud om særskilt språkopplæring og hvilken læreplan eleven skal følge. Det står i vedtaket at eleven tilbys særskilt språkopplæring i form av særskilt norsk «*i 3 en time pr uke.*» Det går ikke fram av enkeltvedtaket hvilken læreplan eleven skal følge. I skolens interne retningslinjer står det at skolen bruker læreplanen for særskilt norsk. Rektor opplyser at dette er kommet på plass etter at tilsynet ble varselet.

Det går fram av enkeltvedtaket at den særskilte språkopplæringen «*fortrinnsvis*» vil bli gitt i klassens norsktimer. «*Timene kan også brukes for å styrke opplæringen i andre fag.*» Videre står det at undervisningen vil bli gitt «*i en kombinasjon av enetimer og gruppeundervisning.*»

Vi skal vurdere om det fattes enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven overføres til den ordinære opplæringen. Enkeltvedtaket er fattet for skoleåret. Rektor opplyser i RefLex at det skal fattes enkeltvedtak om opphør «*på lik linje med at elevene får rett til særskilt språkopplæring.*» Skolens interne retningslinjer presiserer at eleven skal «*tilbakeføres til ordinær undervisning*» når eleven etter kartleggingen har «*nådd nivå 3*».

5.3 Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen legger til grunn at skolen fatter enkeltvedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring. Skolen bør imidlertid vurdere hvordan malen brukes og fylles ut. I det mottatte eksemplet blir det redegjort for de ulike formene for særskilt språkopplæring, og dette synes å ligge i malen. Men det er ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor eleven bare får tilbud om særskilt norskopplæring.

Beskrivelsen av elevens norskkunnskaper etter kartleggingen er at «*eleven har gode norskferdigheter, men at eleven fortsatt trenger en del hjelp med forståelse for å få fullt utbytte av den ordinære opplæringen. Særlig gjelder dette i forhold til kommunikasjonsstrategier, ta imot og gi beskjeder, uttrykke egne tanker og følelser og samtale om innhold.*» Samtidig er det ikke opplyst noe om hvilken læreplan eleven skal følge, og det legges opp til en fleksibel bruk av de tre uketimene.

Fylkesmannen stiller spørsmål ved om denne eleven oppfylder vilkåret for å ha rett til særskilt språkopplæring, som er at eleven ikke «*har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følge den vanlege opplæringa i skolen*». I sin begrunnelse konstaterer skolen at «*eleven har gode norskferdigheter*», men trenger hjelp for å få «*fullt utbytte av den ordinære opplæringen*.» Det er ikke informert om når eleven ble kartlagt. Resultatet av kartleggingen er lagt i Vokal og elevens score er ikke tatt inn i enkeltvedtaket.

Vi vil presisere at retten til særskilt språkopplæring er en eksklusiv rett innen de fastsatte kriteriene. Dersom skolen mener at eleven fortsatt trenger mer hjelp for å få «*fullt utbytte*» selv om eleven kan «*følge den vanlige opplæringen*», må det vurderes tilpasset opplæring eller spesialundervisning. Fylkesmannen er derfor i tvil om skolen fatter enkeltvedtak bare for elever som har rett til særskilt språkopplæring, eller om det også fattes enkeltvedtak for elever som ikke oppfylder alle vilkårene i § 2-8. Bestemmelsen gir bare anledning til å gi unntak fra ordinær opplæring så lenge vilkår etter § 2-8 er oppfylt.

I det mottatte eksemplet får eleven tilbud om særskilt norskopplæring i 3 uketimer og det er lagt opp til en fleksibel bruk av timene og gitt noen overordnede føringer for hva innholdet skal være: styrking av ordforrådet og gjennomgang av ukeplanen og læringsmålene for uka. Uten at det står hvilken læreplan i norsk eleven skal følge, gir dette lite informasjon og forutsigbarhet. Dette gjelder både innhold og organisering. Det

går ikke fram hvordan opplæringen skal kobles til den ordinære opplæringen, når eleven skal ha enetimer eller i hva slags gruppesammensetning det er aktuelt å gi opplæring.

Enkeltvedtaket er fattet for skoleåret, og det informeres ikke om at det skal foretas kartlegging underveis. Det kan derfor se ut som om skolen fatter enkeltvedtak gjeldende for hele skoleår og at en eventuell avslutning skjer ved at eleven ikke får tilbud det påfølgende skoleåret. Dette er i så fall ikke i samsvar med regelverket. Eleven skal kartlegges underveis i skoleåret og overføres til ordinær undervisning så snart eleven er i stand til å følge den ordinære opplæringen.

Skolens interne retningslinjer presiserer at eleven skal «*tilbakeføres til ordinær undervisning*» når eleven etter kartleggingen har «*nådd nivå 3*». Det står ikke at det skal fattes enkeltvedtak om dette. For å konkretisere elevens nivå i norsk, bør enkeltvedtaket som innvilger særskilt språkopplæring inneholde opplysning om dette samt hvilket nivå eleven er på. Det er ikke tilstrekkelig at det henvises til at resultatene av kartleggingen er «*lagt inn i Vokal*».

5.4 Fylkesmannens konklusjon

Skolen fatter enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, men Fylkesmannen er i tvil om skolens praksis ved vurderingen av om vilkårene for retten er oppfylt.

Enkeltvedtakene inneholder opplysninger om antall timer og gir åpning for fleksibel organisering. Det gis i enkeltvedtaket ikke føringer for hvilken læreplan som skal følges, men rektor har informert om at dette er på plass nå.

Det fattes ikke enkeltvedtak ved opphør av særskilt språkopplæring.

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 Froland kommune frist til å rette brudd på regelverket, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 15.11.17. Kommunen 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. Froland kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Froland skole oppfyller forvaltningslovens krav til forhåndsvarsel, jf. forvaltningsloven § 16.

Froland 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
 - hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket.

2. Froland kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Froland skole oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25.

Froland kommune må i denne forbindelse se til at:

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

Enkeltvedtak om spesialundervisning

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

Froland kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtaket inneholder opplysninger om
 - eventuelle avvik fra LK06 i spesialundervisningen
 - kompetansekrav for de som skal gjennomføre spesialundervisningen

Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

4. Froland kommune må sørge for at Froland skole ved behov for og opphør av behov for særskilt språkopplæring oppfyller forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V og opplæringsloven § 2-8.

Froland 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 kapittelet ovenfor er kommunen gitt frist for å rette de brudd på regelverket som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er 15.11.17.

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

Maiken Messel
seniorrådgiver
[sign]

Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Rektors besvarelse i RefLex med vedlegg:
 1. Et anonymisert eksempel skriftlig forhåndsvarsel – særskilt språkopplæring
 2. Skolens rutiner for spesialundervisning
 3. Mal for enkeltvedtak om spesialundervisning
 4. Et anonymisert eksempel på enkeltvedtak om særskilt språkopplæring
 5. Skjema for henvisning til PPT
 6. Organisering av særskilt norsk ved skolen
- 3 enkeltvedtak om spesialundervisning med sakkyndige vurderinger, IOP og årsrapport.