



TILSYNSRAPPORT

Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging

Sørum kommune – Bingsfoss ungdomsskole

10. august 2017



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	4
2. Om tilsynet med Sørums kommun – Bingsfoss ungdomsskole.....	5
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler.....	5
2.2 Tema for tilsynet.....	5
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet	6
2.4 Bingsfoss ungdomsskole	7
2.5 Lesehjelp til tilsynsrapporten	7
3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak.....	8
4. Enkeltvedtak om spesialundervisning.....	14
5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring.....	22
6. System for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd	25
7. Frist for retting av lovbrudd	31



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)
- skolebasert vurdering

Tema for tilsynet på Bingsfoss ungdomsskole er forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen. Hovedpunkter er:

- generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak
- enkeltvedtak om spesialundervisning
- enkeltvedtak om særskilt språkopplæring
- skoleeiers system for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd

Gjennomføring

Fylkesmannen åpnet 17. januar 2017 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging – ved Bingsfoss ungdomsskole i Sørums kommunen. Videre ble tilsynet, den 23. februar 2017, utvidet til også å gjelde skoleeiers forsvarlige system for å vurdere og følge opp at kravene i forvaltningsloven og opplæringsloven blir oppfylte når det gjelder forvaltningskompetanse.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på skriftlig dokumentasjon og opplysninger fra intervjuer på skoleeiernivå.

Lovbrudd som er avdekket

Fylkesmannen konstaterte lovbrudd i kapitlene 3,4,5 og 6. Kommunen ble varslet om at påleggene som fremkom rapportens kapittel 7 kunne bli aktuelle å vedta.

Forhåndsvarsel om pålegg om retting og foreløpig tilsynsrapport ble sendt Sørums kommunen og Bingsfoss ungdomsskole i brev av 9. juni 2017. Kommunen har gitt tilbakemelding på forhåndsvarsel og foreløpig rapport i brev av 19. juni 2017. Kommunen har uttalt at den ikke har innvendinger eller kommentarer til den foreløpige rapporten og forhåndsvarselet.

Status på rapporten og veien videre

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er 15. november 2017. Dersom lovbrudd ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Oslo og Akershus 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.

Fylkesmannen gjør oppmerksom på at våre konklusjoner bygger på det konkrete kildematerialet som foreligger, og tar bare utgangspunkt i status på det tidspunktet tilsynsrapporten er datert.

Tilsynsrapporten er avgrenset til tilsynstemaet, og er ikke noen uttømmende tilstandsvurdering av skolens øvrige virksomhet.



1. Innledning

Fylkesmannen åpnet 17. januar 2017 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging ved Bingsfoss ungdomsskole i Sørums kommun. Videre ble tilsynet, den 23. februar 2017, utvidet til også å gjelde skoleeiers forsvarlige system for å vurdere og følge opp at kravene i forvaltningsloven og opplæringsloven blir oppfylte når det gjelder forvaltningskompetanse. Undersøkelsene har vært på skolenivå og skoleeiernivå.

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

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

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av brudd på regelverket som er avdekket under tilsynet. Fristen er 15. november 2017. Dersom brudd på regelverket ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Oslo og Akershus 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.

¹ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn>



2. Om tilsynet med Sørum kommune – Bingsfoss 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 lovlighetsilsyn 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 særskilt språkopplæring
- skoleeiers system for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd

I egenrevisering fra rektor av 7. februar 2017 fremkommer det at Bingsfoss ungdomsskole ikke har elever med punktskriftopplæring eller tegnspråkopplæring. Disse to vedtakstypene ble dermed ikke en del av dette tilsynet, og vil ikke bli omtalt i denne rapporten.

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 foresatte 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

I tilsynet vurderer vi om Bingsfoss ungdomsskole på denne måten sikrer elevenes rettigheter ved enkeltvedtak. Vi vurderer også om skoleeier har et forsvarlig system for å vurdere og følge opp dette. Vi ser på om skoleeier skaffer seg informasjon om praksis på skolene, vurderer om skolene følger regelverket og setter inn tiltak dersom de ikke følger regelverket. Vi vurderer også om skoleeier gjør dette tilstrekkelig og ofte nok til å sikre at skolene følger regelverket.

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 og særskilt språkopplæring som ikke er inkludert i dette tilsynet.

2.3 Om gjennomføringen av tilsynet

Tilsyn med Sørums kommunale skoler ble åpnet gjennom brev av 17. januar 2017. Fylkesmannen har krevd at kommunen legger frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon og intervjuer fra Sørums kommunale skoler og Bingsfoss ungdomsskole.

Følgende personer i Sørums kommunale skoler ble intervjuet den 4. april 2017:

- Ivar Bø, kommunalsjef for utdanning og oppvekst
- Marianne Veiby, rådgiver ved organisasjons- og tjenesteutviklingsavdelingen
- Helge Lillekvelland, rektor på Bingsfoss ungdomsskole
- Anne E. Sudmann, avdelingsleder Bingsfoss ungdomsskole

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Utfylt egenvurdering fra skoleeier om skoleeiers forsvarlige system, med følgende vedlegg:
Veileder for internrevisorene
Varsel om internrevisjon
Internrevisjonsrapport (mal)
Retningslinjer for forvaltning av lovverket i skolene i Sørums kommunale skoler
Administrative videredelegeringer – Sørums kommunale skoler (1.2.17)
- Utfylt egenvurdering fra skolens ledelse om skoleeiers forsvarlige system
- Utfylt egenvurdering fra skolens ledelse om avgjørelser om særskilt tilrettelegging med følgende vedlegg:
Bestilling til ressursteam (mal)
Vedtak om spesialundervisning (mal)
Vedtak om særskilt språkopplæring (mal)
- Dokumentasjon vedrørende åtte elever med spesialundervisning:
Vedtak om spesialundervisning
Sakkyndig vurdering som har relevans for vedtaket
Datoer for samtykke fra foresatte før det igangsettes utredning av behovet for spesialundervisning
Individuelle opplæringsplaner for 2016/17
- Dokumentasjon vedrørende seks elever med særskilt språkopplæring:
Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring
Skjema for mottakssamtale for tre elever
- Dokumentasjon som ble gitt under intervju med kommunen:
Arbeidspakke i prosjektet barnehagene og skolene i Sørums kommunale skoler, Landets beste;
1.2.1.2 Ressursteam i skolene i Sørums kommunale skoler.



Sluttrapport. Arbeidspakke «Ressursteam i skolene i Sørum».
Skolens Ressursteam Sørum kommune
Særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter – forhåndsvarsel (mal)
Sakkyndig vurdering – skole (rutine)
Vedtak om spesialundervisning (rutine)
Henvisning til pedagogisk-psykologisk tjeneste (mal) – (inkl. Samtykke fra foresatte)
Henvisning til logopedtjenesten i Sørum (mal)
Individuell opplæringsplan (mal)
Individuell opplæringsplan/utviklingsplan – Halvårsrapport (mal)
Veiledning – pedagogisk beskrivelse
Vurderingsrapport – Bingsfoss ungdomsskole uke 12/2017

- Dokumentasjon som ble gitt under intervju med skolen:
Informasjon om Motivasjons- og mestringssenteret
Særskilt språkopplæring for elever med annen språkbakgrunn enn norsk (rutine)

2.4 Bingsfoss ungdomsskole

Bingsfoss ungdomsskole er en offentlig ungdomsskole i Sørum kommune i Akershus fylke. Skolen har rundt 410 elever skoleåret 2016/2017.

Skolen har etablert et Motivasjons- og mestringssenter (MMS) hvor blant annet mye av spesialundervisningen foregår. MMS-tilbudet har egne rom som er spesialinnredet for å arbeide med ulike fagområder som for eksempel lesing, skriving, regning og engelsk.

2.5 Lesehjelp til tilsynsrapporten

Rapporten har ett kapittel for hvert hovedområde for tilsynet:

- Kapittel 3: generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak
- Kapittel 4: enkeltvedtak om spesialundervisning
- Kapittel 5: enkeltvedtak om særskilt språkopplæring
- Kapittel 6: system for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd

Kapitlene 3-6 er delt inn på følgende måte:

- Rettslig krav
- Fylkesmannens undersøkelser
- Fylkesmannens vurderinger
- Fylkesmannens konklusjon

Dersom Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, framkommer dette som korreksjonspunkt. I kapittel 7 *Frist for retting av lovbrudd* er det en oppsummering av alle korreksjonspunktene.



3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

3.1 Rettslig krav:

Elever og foreldre skal varsles før det fattes enkeltvedtak om avvik fra ordinært opplæringstilbud. Forhåndsvarslet skal gjøre rede for hva saken gjelder, og gi opplysninger om rettslig og faktisk grunnlag for det varslede enkeltvedtaket (RefLex 1.2 – 1.5)

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 forhåndsvarselet skriftlig.

Varslet til foreldre gjelder for elever under 18 år. Når eleven er over 15 år, skal skolen også 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 inneholde det som er nødvendig for at elever og foreldre kan ivareta sine interesser på en forsvarlig måte, jf. forvaltningsloven § 16. Varselet må derfor inneholde de faktiske forholdene: Hva det varslende vedtaket vil innebære for eleven, og hvilke typer avvik fra ordinær opplæring det dreier seg om. Det må også vise til de aktuelle bestemmelsene i opplæringsloven med forskrifter.

Fylkesmannens undersøkelser

Spesialundervisning:

På spørsmålet i egenvurderingen om skolen varsler elever og foreldre før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet, svarer skolen ja. De viser til skjema for bestilling til ressursteam. Når de blir spurt om skolen i forhåndsvarselet redegjør for hva saken gjelder, svarer de at kontaktlærer skriver ønskelig bestilling til ressursteam der det kommer fram hva han ønsker eleven skal kartlegges i, det være seg grunnleggende ferdigheter eller sosial kompetanse. Videre skriver skolen at kontaktlærer legger ved pedagogisk rapport, status og hvilke tiltak som er utprøvd. Der det er nødvendig er også faglig dokumentasjon vedlagt.

I syv av de åtte sakkyndige vurderingene som Fylkesmannen har mottatt står det at foresatte og skolen er informert om innholdet i de sakkyndige vurderingene.

I intervju opplyser skolen at PPT orienterer foresatte enten i møte med skolen eller ringer foresatte om resultatet av sakkyndig vurdering. De forteller at det står i sakkyndig vurdering at foresatte og skolen informeres om innholdet.



Særskilt språkopplæring:

Skolen svarer ikke direkte på spørsmålet om forhåndsvarsel ved vedtak om særskilt språkopplæring i egenvurderingen. Fylkesmannen ba om at skolen sendte inn kopi av forhåndsvarsel for særskilt språkopplæring, men skolen har ikke sendt inn dette. Skolen har imidlertid sendt inn kopi av skjema for mottakssamtale for elevene 47, 48 og 50. I vedtaket om særskilt språkopplæring for elev 50 står det at det vises til forhåndsvarsel gitt i mottakssamtale. Skolen opplyser i en redegjørelse som fulgte vedtakene at elevene 51, 52 og 54 ikke hadde mottakssamtale med Bingsfoss ungdomsskole, for disse elevene hadde tidligere gått på barneskole i kommunen.

I intervju sier skolen at kontaktlærer har innhentet samtykke før elevene får tilbud om særskilt språkopplæring. De forteller videre at de har mottakssamtale med foresatte med tolk for de elevene som kommer rett fra et annet land uten å kunne norsk. Etter samtalen iverksetter de tiltak umiddelbart, eller de kartlegger, før de vurderer om de skal fatte vedtak eller ikke. De har ikke egen samtale etter kartleggingen og før vedtak.

Under intervjuet med skolen fikk Fylkesmannen kopi av kommunens rutine «Særskilt språkopplæring for elever med annen språkbakgrunn enn norsk». Her fremkommer det at rektor har ansvar for vedtak og organisering av opplæringen ved den enkelte skole. I følge rutinen skal skolen først ha mottakssamtale/kartlegging, videre en vurdering av opplæringstilbudet, og så forhåndsvarsling om enkeltvedtak. Etter dette skal skolen fatte vedtak/tilbud om tilpasset opplæring. Under intervju med kommunen fikk vi også kopi av kommunens mal for forhåndsvarsel.

Fylkesmannens vurderinger

Spesialundervisning

Skolen viser i egenvurderingen til skjema for ressursteam på spørsmål om forhåndsvarsel. Etter Fylkesmannens vurdering er det ikke tilstrekkelig at foresatte har samtykket til at tiltak rundt eleven drøftes i ressursteam for å oppfylle kravet til forhåndsvarsel før vedtak om spesialundervisning. Skolen opplyser derimot i intervju at PPT orienterer om resultatet av sakkyndig vurdering enten i møte eller per telefon før vedtak blir fattet. Dette fremkommer også av syv av åtte innsendte sakkyndige vurderinger.

Etter Fylkesmannens vurdering vil det være tilstrekkelig med møter med foresatte hvor det informeres om innholdet i den sakkyndige vurderingen, eventuelt at denne informasjonen gis per telefon. Eleven/foreldrene har da «fått kjennskap på annen måte til at skolen skal gjøre et vedtak», jf. forvaltningsloven § 16. Innsendt dokumentasjon viser videre at skolen ikke fatter vedtak umiddelbart etter at sakkyndig vurdering er ferdig, slik at elev/foresatte gis tid til å uttale seg før vedtak fattes. Kravet til forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 faller derfor bort.

Særskilt språkopplæring

Kommunen har en rutine som sier at det skal sendes ut forhåndsvarsel ved vedtak om særskilt språkopplæring, og de har egen mal for dette. Siden Fylkesmannen ikke har mottatt forhåndsvarsel for de elevene vi ba om, regner vi med at dette ikke har blitt sendt. Skolen har sendt inn kopi av skjema for mottakssamtale for tre av de seks elevene. For elevene som tidligere har gått på barneskole i kommunen har skolen verken sendt inn kopi av forhåndsvarsel eller mottakssamtale.



Etter Fylkesmannens vurdering kan imidlertid ikke mottakssamtale ansees som tilstrekkelig forhåndsvarsel eller som at eleven/foreldrene har «fått kjennskap på annen måte til at skolen skal gjøre et vedtak». En mottakssamtale skal gi skolen kunnskap om elevens individuelle behov, og som kommunens rutine sier, skal skolen etter dette gjøre en vurdering av elevens opplæringstilbud. Før skolen kan forhåndsvarsle vedtak om særskilt språkopplæring, må skolen også kartlegge elevens norskkunnskaper. Skolen vil ikke ha grunnlag for å informere foreldrene om hva et eventuelt vedtak vil innebære for eleven før skolen har kartlagt eleven og vurdert informasjonen fra mottakssamtalene. Foreldrene må få kjennskap til resultatene av kartleggingen, og hvilken type særskilt språkopplæring eleven har rett til, for at de kan ivareta elevens interesser på en forsvarlig måte.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder vedtak om spesialundervisning.

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder vedtak om særskilt språkopplæring.

3.2 Rettslig krav:

Enkeltvedtaket skal inneholde begrunnelse for vedtaket med henvisning til hjemmelen, faktiske forhold som er lagt til grunn, og hvilke hensyn som er vektlagt (RefLex 1.6 – 1.8)

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.

Når det gjelder vedtak om spesialundervisning, kan det være tilstrekkelig å vise til den sakkyndige vurderingen. Dette forutsetter at den sakkyndige vurderingen oppfyller lovkravene i opplæringsloven § 5-3 første og andre ledd.

For enkeltvedtak om særskilt språkopplæring gjelder de samme formelle kravene som for vedtak om spesialundervisning, bortsett fra kravet om sakkyndig vurdering. Kravet er i stedet at eleven sine norskkunnskaper skal kartlegges før det blir fattet vedtak. Omfang og tilbud skal være grunnlagt ut fra resultatene i kartleggingen.

Fylkesmannens undersøkelser

Spesialundervisning

I egenvurderingen viser skolen til mal for vedtak om spesialundervisning på spørsmålet om enkeltvedtaket inneholder begrunnelse for vedtaket med henvisning til hjemmelen, faktiske forhold som er lagt til grunn, og hvilke hensyn som er vektlagt. Videre opplyser skolen at vedtaket viser til sakkyndig vurdering.

I innsendt mal for vedtak om spesialundervisning står det: «Det vises til sakkyndig vurdering av **(dato)**. @ skole i Sørums kommunen fatter i henhold til Opplæringsloven



§ 5-1 vedtak om spesialundervisning». Videre står det i malen at innhold, omfang og kompetanse, og organisering skal oppgis. Malen har også følgende tekst: «Kommunens begrunnelse for vedtaket: Etter sakkyndig vurdering av (dato) konkluderer PPT med at @ ikke har tilfredsstillende utbytte av ordinær undervisning og derfor har krav på spesialundervisning». Alle vedtakene som er fattet etter 2014 følger denne malen, og i alle vedtakene blir det presisert dato for den sakkyndige vurderingen som ligger til grunn for vedtaket.

Særskilt språkopplæring

Skolen skriver kun om innholdet i vedtak om spesialundervisning i egenrevisningen, og de viser til mal for vedtak om spesialundervisning. Innholdet i vedtak om særskilt språkopplæring blir ikke omtalt av skolen på dette spørsmålet.

I innsendt mal for vedtak om særskilt språkopplæring står det imidlertid at «@skole har kartlagt norskkunnskapene til @. Kartleggingsresultatet viser at eleven ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge den ordinære opplæringen. Ut fra elevens behov og en pedagogisk begrunnelse fatter rektor med dette et vedtak etter Opplæringsloven § 2-8 om at eleven skal få: [...]». Videre følger det en kolonne med type opplæring, og en kolonne med timer per år. Rektor skal fylle inn antall timer og type opplæring; særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller annen tilpasset opplæring.

Videre er det et eget punkt om morsmålsopplæring i malen: «Morsmålsopplæringen i @ (språk) vil foregå på @skole og vil komme i tillegg til elevens vanlige timetall.»

Innsendte vedtak om særskilt språkopplæring viser at malen for vedtak brukes og at type språkopplæring og antall timer presiseres.

Fylkesmannens vurdering

Spesialundervisning

Etter Fylkesmannens vurdering oppfylder skolens vedtak om spesialundervisning kravene til begrunnelse for vedtaket. Det henvises til § 5-1 i opplæringsloven som hjemmel for vedtaket. Vedtaket begrunnes med at sakkyndig vurdering av en konkret dato har konkludert med at eleven ikke har tilfredsstillende utbytte av opplæringen, og dermed krav på spesialundervisning.

Særskilt språkopplæring

Etter Fylkesmannens vurdering viser vedtakene om særskilt språkopplæring til de regler og faktiske forhold vedtaket bygger på. Det vises også til hjemmelen for vedtaket, og det opplyses om at det er resultatene av kartleggingen av elevens norskkunnskaper som ligger til grunn for vedtaket. Dette er imidlertid en standardtekst som er brukt i alle de seks enkeltvedtakene Fylkesmannen har fått tilsendt. Fylkesmannen mener at det ikke er tilstrekkelig å oppgi en standardtekst i vedtaket som skolen gjør. Enkeltvedtakets begrunnelse skal være individualisert og knyttet til den konkrete elevens behov.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder spesialundervisning.

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder særskilt språkopplæring.



3.3 Rettslig krav: Enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage (RefLex 1.9 – 1.12)

Det er et krav at 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 til 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.

Fylkesmannens undersøkelser

Skolen svarer ja i egenvurderingen på spørsmål om enkeltvedtaket inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist og klageinstans. De viser til innsendt mal for vedtak om spesialundervisning. På spørsmålet om det fremgår at klagen skal sendes til skolen, skriver de at det opplyses om at klagen skal sendes til kommunen, men at skolen får klagen fra kommunen. De viser igjen til innsendt mal for vedtak om spesialundervisning.

Skolen har sendt inn vedtak om spesialundervisning for åtte elever, i tillegg til mal for vedtak om spesialundervisning. I alle vedtakene fremgår det at vedtaket kan påklages og at klagefristen er tre uker fra foresatte/foreldre mottar brevet. Det opplyses om at det er Fylkesmannen i Oslo og Akershus som er klageinstans, men at klagen først skal sendes til Sørums kommun v/ Organisasjon og tjenesteutviklingsavdelingen.

Skolen svarer ikke på spørsmål om vedtakene om særskilt språkopplæring inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage. I innsendte vedtak om særskilt språkopplæring fremkommer det imidlertid at vedtaket kan påklages, og at klagefristen er tre uker fra foresatte/foreldre mottar brevet. Det opplyses om at det er Fylkesmannen i Oslo og Akershus som er klageinstans, men at klagen først skal sendes til skolen. Innsendt mal for vedtak om særskilt språkopplæring viser det samme.

Fylkesmannens vurdering

Alle innsendte vedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage. Malene for vedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring inneholder også denne informasjonen.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt både når det gjelder spesialundervisning og særskilt språkopplæring.



3.4 Rettslig krav: Enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter (RefLex 1.13)

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.

Fylkesmannens undersøkelser

Skolen svarer ja på spørsmål i egenvurderingen om enkeltvedtaket inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter. De viser til innsendt mal for vedtak om spesialundervisning.

Innsendt dokumentasjon viser at vedtakene om spesialundervisning inneholder informasjon om at foresatte har rett til å se sakens dokumenter, med visse unntak. Det er også vist til forvaltningsloven §§ 18 og 19.

Skolen svarer ikke spørsmål i egenvurderingen på om vedtakene om særskilt språkopplæring inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter. Innsendte vedtak om særskilt språkopplæring viser imidlertid at alle vedtakene inneholder informasjon om at foresatte har rett til å se sakens dokumenter, med visse unntak. Det er også vist til forvaltningsloven §§ 18 og 19. Innsendt mal for vedtak om særskilt språkopplæring viser det samme.

Fylkesmannens vurderinger

Alle innsendte vedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter. Malene for vedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring inneholder også denne informasjonen.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder spesialundervisning og særskilt språkopplæring.



4. Enkeltvedtak om spesialundervisning

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.

4.1 Rettslig krav:

Foreldrene/elevene skal gi samtykke før det settes i gang utredning av behovet for spesialundervisning (RefLex 2.2)

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 elevene er samtykkekompetente. Dersom foreldrene/eleven selv har bedt om spesialundervisning, ligger samtykket implisitt i søknaden.

Fylkesmannens undersøkelser

Skolen svarer ja på spørsmålet om skolen innhenter samtykke før det igangsettes utredning av behovet for spesialundervisning. De viser til skjemaet «Bestilling til ressursteam – Bingsfoss ungdomsskole» som er lagt ved. I dette skjemaet er det en rubrikk hvor man skal krysse av for om bestillingen er gjort i samråd med foresatte eller ikke.

Skolen opplyser i en egen redegjørelse om at kontaktlærer skal kontakte foresatte for samtykke, og deretter krysse av på skjemaet for at dette er gjort, før elevene utredes av ressursteamet. Skolen skriver videre at ingen av elevene som er tatt ut til tilsynet har vært innom skolens ressursteam, og at alle elever som er tatt ut til tilsynet har hatt vedtak siden barneskolen. I intervju svarer skolen at det er kontaktlærer som innhenter samtykke før de får tilbud om spesialundervisning.

Under intervju med kommunen fikk Fylkesmannen en kopi av kommunens skjema for henvisning til PPT. Her er det en egen del av skjemaet som skal fylles ut som heter «samtykke fra foresatte». Her skal foresatte skrive under på at de samtykker til at eleven henvises til PPT for utredning og sakkyndig vurdering.

Fylkesmannen ba om å få tilsendt dokumentasjon på samtykke fra foresatte før det igangsettes utredning av behovet for spesialundervisning, men mottok ingen slike. Etter at vi mottok kopi av skjemaet «Samtykke fra foresatte» under intervjuet har vi spurt kommunen og skolen om dette er brukt for elevene som vi har fått elevdokumentasjon for. Skolen bekrefter at det er brukt. Fordi Fylkesmannen etterspurte disse skjemaene kort tid før rapporten skulle ferdigstilles, ba vi om en oversikt over datoene for når skjemaene for de åtte elevene er signert.

Fire av skjemaene (elev 2, 10, 17, 19 og 44) ble signert i 2005-2007, ett av skjemaene (elev 36) ble signert i 2010, mens to av skjemaene (elev 23 og 27) ble signert i 2015 og 2016.



Fylkesmannens vurderinger

Etter Fylkesmannens vurdering er det ikke tilstrekkelig at kontaktlærer krysser av på at foresatte har samtykket til at saken utredes i ressursteamet. I ressursteamet drøftes tilrettelegging for den enkelte elev, og det vurderes kun om eleven skal henvises videre til PPT eller om det skal vurderes andre tiltak. Å samtykke til dette er, etter Fylkesmannens vurdering, noe annet enn å samtykke til at eleven skal utredes av PPT, og kan ikke oppfylle kravet om samtykke før henvisning til PPT.

Skolen og kommunen opplyser at skjemaet «Samtykke fra foresatte» er brukt for alle elevene i tilsynet. Ut fra når disse skjemaene er datert ser det ut til at foresatte kun undertegner samtykke om sakkyndig utredning første gang eleven blir henvist til PPT. Elevene 2, 10, 17 og 44 har alle sakkyndige vurderinger fra 2015 og 2016, mens samtykkene er datert i perioden 2005-2007. For elev 36 er samtykket signert i 2010, men sakkyndig vurdering er datert i 2014.

Etter Fylkesmannens vurdering skal samtykke til utredning av behovet for spesialundervisning også gis når PPT skal lage en ny sakkyndig vurdering fordi den opprinnelige sakkyndige vurderingen må fornyes.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

4.2 Rettslig krav:

Foreldrene/eleven skal ha mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før enkeltvedtaket fattes (RefLex 2.3)

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 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.

Fylkesmannens undersøkelser

Skolen skriver i egenvurderingen at PPT alltid orienterer «foresatte og skolen i et tilbakemeldingsmøte, der innhold i sakkyndig vurdering drøftes. Deretter fattes enkeltvedtak».

I innsendte sakkyndige vurderinger står det at foresatte og skole er gjort kjent med innholdet, og foresatte er satt som kopimottaker på de sakkyndige vurderingene. For elev 2 er det spesifisert at de er gjort kjent med innholdet i august, og for elev 27 står det at de er gjort kjent med innholdet 9.8.16.

Skolen opplyser i intervju at PPT orienterer foresatte enten i møte med skolen eller ringer foresatte om resultatet av sakkyndig vurdering. Det står i sakkyndig vurdering at foresatte og skolen informeres om innholdet.



Fylkesmannen har mottatt kommunens rutine for sakkyndig vurdering, samt kommunens rutine for vedtak om spesialundervisning. I kommunens rutine «Sakkyndig vurdering – skole» står det at foreldrene har rett til å få kjennskap til innholdet i den sakkyndige vurderingen. I kommunens rutine «Vedtak om spesialundervisning» står det at «Foreldrene/eleven har rett til å uttale seg før det blir truffet enkeltvedtak, og deres syn skal tillegges stor vekt.» Videre fremkommer det at dette er virksomhetsleders ansvar.

Fylkesmannens vurderinger

Det fremkommer av innsendt dokumentasjon og intervju at foresatte og skolen orienteres om innholdet i de sakkyndige vurderingene i møter eller per telefon. Dette bekreftes av at dette også står i de innsendte sakkyndige vurderingene som sendes i kopi til de foresatte. Kommunen har også en rutine hvor dette presiseres. Dette bekrefter opplysningene som er gitt i egenvurdering og intervju. På bakgrunn av dette mener Fylkesmannen at foreldrene/eleven gis mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før enkeltvedtaket fattes.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

4.3 Rettslig krav: Det skal fattes enkeltvedtak etter at det er gjennomført sakkyndig vurdering (RefLex 2.4)

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 anbefaler spesialundervisning og når de ikke anbefaler dette. En avgjørelse om spesialundervisning gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

Fylkesmannens undersøkelser

På spørsmål i egenvurderingen om det fattes vedtak etter at det er gjennomført sakkyndig vurdering svarer skolen «Ja, dersom PPT anbefaler tiltak». Alle elevene som Fylkesmannen har bedt om dokumentasjon for har enkeltvedtak om spesialundervisning.

Skolen har sendt inn enkeltvedtak om spesialundervisning og sakkyndig vurdering for åtte elever. Innsendt dokumentasjon viser at flere av elevene har mottatt spesialundervisning i flere måneder før de får et enkeltvedtak. Fylkesmannen viser her noen eksempler:

Elev 2: Sakkyndig vurdering er datert 7. september 2016, mens vedtaket er datert 2. februar 2017. I vedtaket står det at vedtaket gjelder fra 7. september 2016.

Elev 10: Sakkyndig vurdering er datert 8. mai 2015, mens vedtaket er datert 3. februar 2017. I vedtaket står det at vedtaket er gjennomført fra skolestart høsten 2016.



Elev 23: Sakkyndig vurdering er datert 14. desember 2015, mens vedtaket er datert 10. februar 2017. I vedtaket står det at vedtaket er gjennomført fra høsten 2016.

I intervju opplyser skolen at de fatter vedtak etter sakkyndig vurdering dersom PPT tilrår spesialundervisning, men de fatter ikke vedtak dersom PPT ikke mener at det er behov for tiltak.

Under intervjuet fikk Fylkesmannen kommunens rutine «Vedtak om spesialundervisning». Her fremkommer det at virksomhetsleder er ansvarlig for at vedtak fattes innen tre uker etter at sakkyndig vurdering foreligger. Videre påpekes det i rutinen at vedtaket kan gi eleven medhold eller avslag.

Fylkesmannens vurderinger

Seks av åtte vedtak er fattet etter at Fylkesmannen varslet tilsyn. Disse elevene hadde sakkyndig vurdering og de mottok spesialundervisning uten at det forelå vedtak om dette. Etter Fylkesmannens vurdering viser dette at skolen ikke fatter enkeltvedtak for alle elever etter at sakkyndig vurdering er utarbeidet.

Kravet om enkeltvedtak gjelder både når PPT anbefaler spesialundervisning og når de ikke anbefaler dette. Skolen opplyser om at de ikke fatter vedtak når PPT etter sakkyndig vurdering konkluderer med at eleven ikke har rett til spesialundervisning.

På bakgrunn av dette mener Fylkesmannen at skolen ikke alltid fatter enkeltvedtak etter at sakkyndig vurdering er gjennomført.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

4.5 Rettslig krav:

Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om hvilket omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, og kompetansekrav for de som skal gjennomføre opplæringen
(RefLex 2.6 – 2.9)

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 annet ledd. Skolens vedtak om spesialundervisning skal bygge på den sakkyndige vurderingen. Et enkeltvedtak skal være så klart og tydelig at det ikke er tvil om hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. Enkeltvedtaket må vise antall timer med spesialundervisning, hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke, om det skal være avvik fra Læreplan for Kunnskapsløftet 2006 (LK06), hvordan undervisningen skal organiseres, og hvilken kompetanse personalet skal ha.



Det er avvik fra læreplanene (LK06) når eleven ikke skal ha opplæring i alle kompetansemålene for sitt hovedtrinn eller årstrinn. Det er også avvik fra LK06 når opplæringen er knyttet til kompetansemål på lavere trinn enn det hovedtrinnet eller årstrinnet eleven går på.

Fylkesmannens undersøkelser

Skolen svarer i egenvurderingen ja på spørsmålene om enkeltvedtakene om spesialundervisning inneholder opplysninger om omfang, innhold, organisering og kompetansekrav. Som dokumentasjon viser de til mal for vedtak om spesialundervisning.

Innhold

Alle vedtakene er konkrete på hvilke fag/områder som spesialundervisningen skal omfatte. Det fremkommer imidlertid ikke av vedtakene om eleven skal ha avvik fra kompetansemålene i LK06, men vedtaket viser til den sakkyndige vurderingen som ligger til grunn for vedtaket.

For elev 2 står det i vedtaket at mål om innhold skal tydeliggjøres i IOP. Det fremgår av sakkyndig vurdering at «skolen vurderer hvilke avvik fra kompetansemålene for 8-10 trinn som må gjøres. I fagene norsk, engelsk og matematikk vil det være hensiktsmessig å jobbe mot kompetansemål for lavere årstrinn. Skolen vurderer hvilke individuelle tilpasninger som er nødvendige for å jobbe mot kompetansemålene for 8 - 10 trinn i de øvrige teoretiske fagene og når det eventuelt er behov for å ta utgangspunkt i mål for lavere årstrinn.»

I sakkyndig vurdering for elev 23 står det at eleven har hovedsakelig behov for mål fra 4-7 trinn fra LK06. For elev 27 står det i sakkyndig vurdering at mål må nødvendigvis hentes fra 5-7 trinn fra LK06. Noen mål kan hentes fra 8-10. trinn.

Omfang og kompetanse

Innsendte vedtak om spesialundervisning viser at alle elevene får oppgitt et eksakt antall årstimer med spesialundervisning. Det presiseres ikke i noen av vedtakene hvordan timene skal fordeles på de ulike fagene. For elev 10 er det imidlertid presisert i sakkyndig vurdering hvordan timene skal fordeles mellom de ulike fagene.

Alle vedtakene tydeliggjør også antallet timer spesialundervisning som skal gis av en assistent og antallet timer som skal gis av en pedagog. For elev 2 står det også at eleven også skal ha oppfølging og veiledning av logoped. Det fremgår imidlertid ikke hvor mye tid som skal brukes til dette, men i sakkyndig vurdering er det presisert at det bør brukes 5-10 minutter med pedagog til fonologisk trening; under veiledning av logoped.

Organisering

I alle vedtakene er organiseringen av spesialundervisningen oppgitt. Elevene 17, 19 og 36 skal ifølge vedtaket ha spesialundervisning i liten gruppe. Elevene 2 og 10 skal ifølge vedtaket ha spesialundervisning i liten gruppe innenfor MMS-tilbudet. Elevene 23, 27 og 44 skal ifølge vedtaket ha spesialundervisning innenfor skolens MMS-tilbud.

I sakkyndig vurdering for elev 10 står det at spesialundervisningen anbefales organisert som en kombinasjon mellom en-til-en, mindre gruppe og i en veksling mellom korte en-til-en økter og deltakelse i klassen med støtte av spesialpedagog. Spesialundervisningen



bør legges parallelt med klassens plan i basisfagene for å muliggjøre veksling mellom korte en-til-en økter og deltakelse i klassen/gruppen. Assistenten bør brukes fleksibelt – som støtte i klasserommet, mindre grupper, i en-til-en og i overganger og friminutt.

I sakkyndig vurdering for elev 44 står det at spesialundervisningen anbefales organisert i liten gruppe og/eller i klasseromsundervisning, og at assistentressursen anbefales som organisert ved klasseromsundervisning. Assistenten bør brukes fleksibelt.

Fylkesmannens vurderinger

Skolens vedtak om spesialundervisning skal bygge på den sakkyndige vurderingen. Enkeltvedtaket om spesialundervisning skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hva slags opplæring eleven skal få.

Innhold

Skolen har i sine vedtak presisert hvilke fag eleven skal få spesialundervisning i. Etter Fylkesmannens vurdering er det imidlertid uklart i enkelte av vedtakene om elevene skal ha avvik fra kompetansemålene i LK06, i hvilke fag og også hva avvikene innebærer. Dette gjelder for eksempel elevene 2, 23 og 27.

Omfang og kompetanse

I alle vedtakene fremkommer det hvor mange timer spesialundervisning eleven skal få. Vedtakene er også konkrete på hvor mange timer som skal brukes til assistent og hvor mange timer som skal brukes til pedagog.

Etter Fylkesmannens vurdering er imidlertid syv av åtte vedtak og tilhørende sakkyndige vurderinger ikke tydelige nok på hvordan timene skal fordeles mellom fagene. Det blir da opp til skolen å vurdere om hvor mye av spesialundervisningen som skal brukes i hvilke fag. Dette gjør at vedtaket ikke blir tilstrekkelig klart og tydelig når det gjelder omfang.

Organisering

Vedtakene er konkrete på hvordan spesialundervisningen skal organiseres. I enkelte av vedtakene er det imidlertid ikke samsvar mellom hva som tilrådes i sakkyndig vurdering og hva som står i vedtaket. Dette gjelder særlig elev 10 og 44. Her anbefaler sakkyndig vurdering at spesialundervisningen bør gis på ulike måter, blant annet i klasserommet. Vedtakene for disse elevene sier at elevene skal ha spesialundervisning i henholdsvis i liten gruppe innenfor MMS-tilbudet, og innenfor skolens MMS-tilbud. Etter vår vurdering vil dette ikke samsvare med anbefalingene i sakkyndig vurdering da MMS-tilbudet gis utenfor klasserommet. I og med at vedtaket viser til sakkyndig vurdering, og det ikke er samsvar mellom sakkyndig vurdering og vedtaket blir det utydelig hvordan opplæringen skal organiseres.

Fylkesmannen konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder kompetanse.

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder innhold, omfang og organisering.



4.5 Rettslig krav:

Avvik fra sakkyndig vurdering skal begrunnes i enkeltvedtaket (RefLex 2.5)

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 siste ledd. 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.

Fylkesmannens undersøkelser

Skolen svarer i egenvurderingen at vedtakene stort sett følger anbefalinger fra sakkyndig vurdering, og at ved avvik vil dette begrunnes. Fylkesmannen har mottatt åtte vedtak med tilhørende sakkyndige vurderinger. I ett av vedtakene er det avvik fra sakkyndig vurdering. For elev 2 skriver PPT i sakkyndig vurdering at eleven ikke lenger har behov for spesialundervisning på området sosiale ferdigheter og selvstendighetstrening, men at dette kan ivaretas innenfor tilpasset opplæring. I vedtaket får eleven likevel spesialundervisning i dette. Det er ikke begrunnet hvorfor. Elevens IOP for 2016/17 omfatter også områdene sosiale ferdigheter og selvstendighetstrening

Som vi beskrev i det forrige rettslige kravet står det i sakkyndig vurdering for elev 10 at spesialundervisningen anbefales organisert som en kombinasjon mellom ulike organiseringer som en-til-en, mindre gruppe og i en veksling mellom korte en-til-en økter og deltakelse i klassen med støtte av spesialpedagog. Spesialundervisningen bør legges parallelt med klassens plan i basisfagene for å muliggjøre veksling mellom korte en-til-en økter og deltakelse i klassen/gruppen. Assistenten bør brukes fleksibelt – som støtte i klasserommet, mindre grupper, i en-til-en og i overganger og friminutt.

I sakkyndig vurdering for elev 44 står det at spesialundervisningen anbefales organisert i liten gruppe og/eller i klasseromsundervisning, og at assistentressursen anbefales som organisert ved klasseromsundervisning. Assistenten bør brukes fleksibelt.

I vedtaket til elev 10 står det at spesialundervisningen skal organiseres i liten gruppe innenfor skolens MMS-tilbud. I vedtaket til elev 44 står det at spesialundervisningen skal organiseres i liten gruppe innenfor skolens MMS-tilbud.

Fylkesmannens vurderinger

Skolen har sendt inn vedtak for seks elever, og etter Fylkesmannens vurdering er det avvik i tre av vedtakene. Elev 10 får i vedtaket spesialundervisning i liten gruppe i skolens MMS-tilbud. Sakkyndig vurdering for denne eleven er konkret på anbefaling av at organiseringen skal være en kombinasjon av ulike organiseringer som både en-til-en undervisning og støtte i klasserommet og i friminuttet. Etter Fylkesmannens vurdering er det et avvik fra sakkyndig vurdering at eleven da kun får opplæring i liten gruppe innenfor skolens MMS-tilbud. Det samme gjelder etter vår vurdering for elev 44. Her anbefaler PPT at støtten gis i liten gruppe og/eller i klasseromsundervisning, og at assistenten bør brukes i klasseromsundervisning. I vedtaket står det kun at



spesialundervisningen skal gis i skolens MMS-tilbud, og det fremkommer ikke at spesialundervisningen skal gis i klasserommet også.

Videre står det i vedtaket for elev 2 at eleven skal få spesialundervisning i områdene som sosiale ferdigheter og selvstendighetstrening, selv om sakkyndig vurdering konkluderer med at dette kan ivaretas innenfor tilpasset opplæring. PPT tilrår 228 årstimer spesialundervisning med pedagog og 304 timer med assistent, fordelt på konkrete fag. Når skolen bruker av disse timene til andre områder enn det PPT har anbefalt, gjør dette at eleven vil få færre timer disponibelt til de områdene som sakkyndig har presisert. Etter Fylkesmannens vurdering må dette også anses som avvik fra sakkyndig vurdering.

Ingen av avvikene for elevene 2, 10 og 44 er begrunnet i vedtaket.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.



5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

5.1 Rettslig krav:

Elever som har rett til særskilt språkopplæring, skal ha et enkeltvedtak (RefLex 4.2)

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.

Fylkesmannens undersøkelser

I egenvurderingen fra skolen er det svart «ja» på spørsmålet om det fattes enkeltvedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring. Videre er det vedlagt mal for slikt vedtak.

Fylkesmannen har mottatt enkeltvedtak for seks elever som mottar særskilt språkopplæring ved Bingsfoss ungdomsskole skoleåret 2016/2017. I alle vedtakene om særskilt språkopplæring som vi har mottatt er kommunens vedtaksmal benyttet. Vi viser til tidligere omtale av malen under rettslig krav 3.2.

Alle vedtakene innvilger særskilt språkopplæring på bakgrunn av kartlegging av elevens norskferdigheter eller etter mottakssamtaler. Vedtakene for elevene 47, 51, 52 og 54 er fattet høsten 2015, og gjelder «til ny kartlegging er foretatt». Vedtaket for elev 48 er fattet i januar 2017. I dette vedtaket fremkommer det at særskilt språkopplæring er gjennomført fra skolestart i Norge i april 2016. Vedtaket for elev 50 er fattet i desember 2016.

Fylkesmannens vurderinger

For fem av elevene har skolen fattet vedtak etter at skolen har vurdert at de har behov for særskilt språkopplæring. Elev 48 har imidlertid mottatt særskilt språkopplæring i mange måneder før det ble fattet vedtak. Vedtaket ble også fattet etter at Fylkesmannen varslet om tilsynet. Siden dette tilfellet er av så ny dato mener Fylkesmannen at dagens praksis ved skolen ikke sikrer at alle elever får vedtak om særskilt språkopplæring.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.



5.2 Rettslig krav:

Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om omfanget av opplæringen, hvilke læreplaner eleven skal følge og organiseringen av opplæringen (RefLex 4.3 – 4.5)

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.

Fylkesmannens undersøkelser

Skolen har svart i egenvurderingen at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om omfang og organisering, men at de mangler informasjon om hvilken læreplan eleven skal følge.

Bingsfoss ungdomsskole har fulgt kommunens mal for vedtak om særskilt språkopplæring i alle de seks vedtakene Fylkesmannen har mottatt. Malen for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring har et avsnitt hvor det skal fylles inn opplysninger om hvilken type særskilt språkopplæring eleven skal få og omfanget i antall årstimer. Når det gjelder vedtakets varighet er det lagt opp til at det øverst i malen skal oppgis trinn og skoleår, samtidig som det står lenger ned i malen at «Tilbudet vil gjelde til ny kartlegging er foretatt».

Når det gjelder organisering av den særskilte språkopplæringen har malen et avsnitt som omhandler hvilken skole morsmålsopplæringen vil foregå på. Det er ikke oppgitt noe om organiseringen av særskilt norskopplæring eller tospråklig fagopplæring. Malen inneholder ikke opplysninger om hvilken læreplan elevene skal følge.

Fylkesmannens vurderinger

Alle vedtakene inneholder opplysninger om omfanget av særskilt språkopplæring angitt i årstimer. Det fremkommer også at alle vedtakene varer til ny kartlegging er foretatt.

Når det gjelder organiseringen av den særskilte språkopplæringen og hvilken læreplan elevene skal følge, mangler vedtakene opplysninger om dette. Som omtalt i rettslig krav 3.2 om enkeltvedtakets innhold mener Fylkesmannen at vedtakene om særskilt språkopplæring er for standardiserte. Enkeltvedtaket skal være individualisert og knyttet til den konkrete elevens behov. Dette gjelder både innhold, omfang og organisering.



Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder omfang.

Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder læreplan og organisering.

5.3 Rettslig krav:

Det skal fattes enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven overføres til den ordinære opplæringen (RefLex 4.6)

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.

Fylkesmannens undersøkelser

Skolen svarer «ja» i egenvurderingen på spørsmålet om det fattes enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven starter i den ordinære opplæringen. Videre vises det til vedtaksmalen for innvilgelse av særskilt språkopplæring. Fylkesmannen har ikke mottatt noen egen mal for vedtak om opphør av særskilt språkopplæring.

Fylkesmannen ba om å få tilsendt tre eksempler på vedtak om opphør av særskilt språkopplæring, men kommunen har opplyst at de ikke har noen elever som er i denne kategorien per i dag.

I intervju med skolen ble det informert om at elever som slutter med særskilt språkopplæring får et opphørsvedtak. Det skjer imidlertid ikke ofte, og nå var det flere år siden de hadde gjort dette. Skolen opplyser videre at de har begynt å bruke Udirs kartleggingsverktøy etter at tilsynet ble varslet. De sier at de ønsker å legge kartlegging inn i skolens årshjul.

Fylkesmannens vurderinger

Som tidligere omtalt er vedtakene ikke begrenset til ett skoleår, men gjelder til ny kartlegging er foretatt. Dette vil innebære at skolen alltid må fatte vedtak om opphør når skolen vurderer at eleven ikke lenger har rett til særskilt språkopplæring.

Det er nødvendig å kartlegge elevens språkferdigheter før det første vedtaket fattes og underveis i opplæringen. Kartlegging underveis skal sikre at det jevnlig foretas vurderinger av om eleven fremdeles har rett til særskilt språkopplæring slik at tilbudet skal videreføres, eller om det skal endres eller opphøre. Skolen opplyser at de har begynt å bruke Udirs kartleggingsverktøy etter at tilsyn ble varslet. Slik Fylkesmannen forstår det har ikke skolen frem til nå hatt systematiske kartlegginger av elevens norsksferdigheter. Vi mener derfor at skolens kartlegging av elevenes norsksferdigheter per nå er mangelfull. Etter vår mening er det da ikke sannsynliggjort at skolen har en praksis som sikrer at det fattes enkeltvedtak om opphør når elevene ikke lenger skal motta særskilt språkopplæring.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.



6. System for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd

Kommunen (skoleeier) skal ha et forsvarlig system for å vurdere om kravene i opplæringsloven med forskrift blir oppfylt. Videre skal skoleeier ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene. Dette følger av opplæringsloven § 13-10.

Systemets utforming og omfang kan skoleeier bestemme på bakgrunn av lokale forhold, egne risikovurderinger og skoleeiers og skolenes organisering. For at et system skal være forsvarlig, må det være egnet til å avdekke forhold som er i strid med lov og forskrift. Systemet må også sikre at det blir satt i gang tiltak som er tilstrekkelige til å rette opp i slike forhold. Nedenfor har vi konkretisert kravene som skoleeier må oppfylle, for at systemet skal være forsvarlig i samsvar med opplæringsloven § 13-10.

6.1 Rettslig krav:

Skoleeier må skaffe seg informasjon om skolenes enkeltvedtak om særskilt språkopplæring og spesialundervisning (RefLex 2.3 og 2.7)

Skoleeier må sørge for å ha oppdatert kunnskap om skolenes praksis slik at skoleeier kan vurdere om skolene oppfyller kravene i opplæringsloven med forskrifter. Informasjonen som blir innhentet, må være relevant og dekkende for kravene i regelverket på det området som skal vurderes.

Fylkesmannens undersøkelser

Sørum kommune har siden 2012 vært en tonivå-kommune. Rådmannen er delegert sin myndighet fra kommunestyret, og kommunalsjefene har rådmannens ansvar og fullmakter innen sine områder. Innen tjenesteområdet Utdanning og oppvekst har det siden 2013 vært fire ulike kommunalsjefer. Nåværende kommunalsjef har hatt stillingen siden oktober 2016. Det er kommunalsjefen som har ansvar for kommunens forsvarlige system for å sikre at kravene i opplæringsloven med forskrift blir oppfylt. Mye myndighet er imidlertid videredelegert til rektor ved den enkelte skole. Dette gjelder blant annet oppfølging av opplæringsloven kapittel 2 og 5, hvor vi finner bestemmelsene om særskilt tilrettelagt opplæring. Klagebehandling av enkeltvedtak er ikke delegert til rektorene.

Kommunalsjef for Utdanning og oppvekst har ikke egne samlinger om forvaltningskompetanse med rektorene. På driftsmøtene som er hver 14. dag kan imidlertid forvaltningskompetanse være del av tema. I tillegg har kommunalsjef og rektor årlig dialogmøte i mai, hvor virksomhetsplanen og resultat fra skolebasert vurdering er utgangspunktet.

Sørum kommune har et kvalitetssystem, *Kvalitetslosen*, hvor en rekke prosesser, rutiner og maler er samlet. Kommunen forteller i intervju at forandringer legges ut i Kvalitetslosen, slik at prosesser der er oppdaterte.

Kommunen er i ferd med å utarbeide *Retningslinjer for forvaltning av lovverket i skolene i Sørum kommune*. De forteller at innholdet i disse retningslinjene finnes igjen i Kvalitetslosen nå, men retningslinjene skal gjøre det enklere for skoleledelsen å sjekke at de oppfyller lovkravene til forvaltning. Retningslinjene er enda ikke ferdigstilt og tatt i bruk.



I egenvurderingen fra Sørums kommuner skriver de at de har et system for internrevisjon som er dokumentert i kommunens kvalitetssystem. I intervju med kommunen fremkom det imidlertid at internrevisjonssystemet ikke har blitt brukt siden 2014.

Kommunen fortalte videre i intervju at de har et samarbeid med kommunene Fet og Aurskog-Høland hvor de gjennomfører det de omtaler som eksternvurderinger. Det gjennomføres ekstern vurdering ved to skoler per kommune i året. Skolen det skal utføres en vurdering ved, velger selv et tema de ønsker å bli vurdert på. I forkant av vurderingen utfører de en ståstedsanalyse. Tre lærere fra skoler i de andre kommunene kommer deretter på et ukes besøk hvor de blant annet gjør undersøkelser og intervjuer. I etterkant av vurderingsuken skrives det en rapport hvor det konkluderes med inntil fire punkter som skolen er gode på, og fire punkter de kan jobbe med å forbedre seg på. Kommunalsjefen deltar på et møte i etterkant av eksterne vurderinger.

Det ble utført eksternvurdering ved Bingsfoss ungdomsskole våren 2017 med temaet tilpasset opplæring. Fylkesmannen mottok kopi av rapporten etter denne vurderingen fra skoleeier ved intervju. Det fremkommer i rapporten at ekstern vurdering er en metode som er valgt for å drive skolebasert vurdering etter forskrift til opplæringsloven § 2-1. Forvaltningskompetanse har ikke vært tema i de eksterne vurderingene.

Bingsfoss ungdomsskole har i sin egenvurdering svart «nei» på spørsmålet om skoleeier skaffer seg informasjon om skolens enkeltvedtak om særskilt språkopplæring og spesialundervisning. Skolen ga imidlertid et mer utfyllende svar da de ble intervjuet av Fylkesmannen. Blant annet oppga skolen at skoleeier har tilgang til informasjon om antall elever som mottar spesialundervisning og særskilt språkopplæring gjennom Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). Videre har de tilgang til samtlige vedtak som skolene fatter gjennom arkivsystemet Public 360.

Kommunen skrev i sin egenvurdering at de «*skaffer seg også informasjon om skolens forvaltning der kommunen mottar klager på enkeltvedtak om spesialundervisning. I disse klagen ber kommunen om samsvarsvurdering fra PPT slik at sakkyndig vurdering og organisering/gjennomføring analyseres og vurderes om det er i tråd med regelverk og vedtak*». Kommunen sa videre i intervju at det er to jurister som jobber i avdelingen Organisasjon- og tjenesteutvikling (OTU) og utfører all klagebehandling. Dersom juristene oppdager mangler ved skolens vedtak, tar de kontakt med den aktuelle skolen. Skoleeier utfører ikke stikkprøver av innholdet i skolens enkeltvedtak, men kommunalsjefen oppgir at han snakker med juristene. Bingsfoss ungdomsskole bekreftet i intervju at de mottar tilbakemelding fra juristene i OTU dersom det er mangler. Skolen sa de opplever at de får god hjelp av skoleeier med juridiske spørsmål.

Skolen omtalte også i intervju at PPT er med på møter med ressursteam og leser årsrapporter til elever som får spesialundervisning.

Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen ser at kommunen er i dialog med rektorene gjennom driftsmøter og dialogmøter. Slik vi oppfatter det, er imidlertid ikke forvaltningskompetanse et tema som systematisk tas opp i disse møtene. Kommunen skaffer seg ikke informasjon om skolens praksis når det gjelder avgjørelser om særskilt tilrettelagt opplæring gjennom disse møtene.



Vi ser at kommunen er i ferd med å utarbeide Retningslinjer for forvaltning av lovverket i skolene i Sørums kommun. Vi har ikke vurdert innholdet i disse retningslinjene i og med at de enda ikke er ferdigstilt og tatt i bruk, og dermed ikke enda kan anses som en del av skoleeiers forsvarlige system.

Fylkesmannen vurderer videre at internrevisjon ikke er et verktøy kommunen per i dag benytter for å skaffe seg informasjon om skolenes enkeltvedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Vi vil derfor ikke omtale dette nærmere i denne rapporten.

Fylkesmannen ser positivt på at kommunene Sørums, Fet og Aurskog-Høland har et samarbeid for å forsterke utviklingsarbeidet på skolene. Slik vi oppfatter det er disse eksternvurderingene et verktøy som skolen benytter i sin skolebaserte vurdering etter forskrift til opplæringsloven § 2-1. Det hører også inn under skoleeiers forsvarlige system, etter opplæringsloven § 13-10, å sørge for at skolene gjennomfører skolebasert vurdering. I dette tilsynet er imidlertid temaet avgrenset til skoleeiers forsvarlige system for å sørge for at lovkrav til forvaltning av avgjørelser om særskilt tilrettelagt opplæring bli oppfylt. Slik vi forstår det er ikke ekstern vurdering en metode som skoleeier benytter for å få informasjon om skolenes enkeltvedtak om særskilt språkopplæring og spesialundervisning. Vi vil derfor heller ikke gå nærmere inn på dette i denne rapporten.

Når ikke skoleeier innhenter informasjon om vedtak om særskilt språkopplæring eller spesialundervisning blir det tilfeldig hvilke vedtak de får kjennskap til gjennom juristenes behandling av klager. Det er kun et fåtall av de som mottar særskilt tilrettelagt opplæring, som klager. I tillegg har vi sett at ikke alle elevene som har mottatt særskilt tilrettelagt opplæring, har fått enkeltvedtak med klagerett før oppstart. Vi oppfatter også at skoleeier ikke har noe system for å sikre at den informasjonen som juristene får gjennom klagebehandling, alltid når videre til kommunaldirektøren som er ansvarlig for oppfølging.

Det er positivt at PPT følger opp skolenes arbeid med spesialundervisning gjennom å delta på ressursteam og lese årsmeldinger. Vi legger samtidig til grunn at PPT sitt fokus ikke er forvaltningskompetanse og innhenting av informasjon om enkeltvedtakene. Fylkesmannen vurderer videre at skoleeier ikke har et system som sikrer at den informasjonen PPT eventuelt får, videreformidles til kommunaldirektøren.

Fylkesmannens konklusjon

På bakgrunn av overnevnte er Fylkesmannen kommet til at kommunen ikke i tilstrekkelig grad innhenter informasjon om skolenes enkeltvedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring. At skoleeier har tilgang til informasjon er ikke tilstrekkelig for å oppfylle lovkravet i opplæringsloven § 13-10. Kommunen må aktivt skaffe seg informasjon, og dette gjøres ikke systematisk per i dag.

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.



6.2 Rettslig krav:

Skoleeier må vurdere skolens praksis opp mot regelverket (RefLex 2.10)

Skoleeiere må bruke informasjonen de innhenter om skolens praksis, til å vurdere om praksisen er i samsvar med opplæringsloven med forskrift. Skoleeier må vite hvilke krav regelverket stiller på ulike områder, og må ha en riktig forståelse av kravene. Dette betyr at skoleeier må skaffe seg tilstrekkelig regelverkskompetanse.

Fylkesmannens undersøkelser

På egenvurdering fra kommunen skriver de at det nå arbeides med å videreutvikle skoleeiers forsvarlige system etter § 13-10, slik at skolens forvaltning av enkeltvedtak blir lagt inn som tema i årshjulet i retningslinjene for forvaltning av lovverket i skoler. Kommunen oppgir videre at de har utarbeidet maler som skolene kan bruke, for at de skal etterleve kravene til utforming av enkeltvedtak. Kommunen følger også opp eventuelle klager på enkeltvedtak. Som det fremkom i intervju, er det to jurister i kommuneadministrasjonen som har ansvar for dette.

Skolen har derimot på sin egenvurdering svart at kommunen ikke vurderer skolens praksis opp mot regelverket.

Fylkesmannens vurderinger

Under punkt 6.1 konkluderte vi med at kommunen i liten grad innhenter informasjon om skolens enkeltvedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Kommunen har dermed ikke tilstrekkelig oppdatert, relevant og dekkende informasjon om skolens praksis for å kunne vurdere om skolene oppfyller kravene i opplæringsloven med forskrifter.

Fylkesmannen mener det kun er sannsynliggjort at kommunen vurderer skolens praksis opp mot regelverket i de sakene de mottar klager på enkeltvedtak. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig for å oppfylle det rettslige kravet. Kommunen som skoleeier må i større grad innhente informasjon om skolens praksis, uavhengig av om det klages på enkeltvedtakene. Dette for å få muligheten til å vurdere om skolens praksis er i samsvar med regelverket.

Dette støttes av funnene i kapittel 3-5 i denne rapporten, hvor vi har funnet en rekke regelbrudd. Som eksempel kan det nevnes at enkeltvedtakene om særskilt språkopplæring ikke inneholder informasjon om hvilken læreplan som skal følges. Dette var et forhold som skoleeier i intervju oppga at de ikke kjente til.

Fylkesmannen mener at skoleeier har nødvendig juridisk kompetanse tilgjengelig for å kunne sette seg inn i hvilke krav regelverket stiller på ulike områder, og oppnå riktig forståelse av kravene. Når kommunen imidlertid ikke innhenter tilstrekkelig informasjon om skolens praksis, har de heller ikke mulighet til å vurdere denne opp mot regelverket.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.



6.3 Rettslig krav:

Skoleeier må sørge for varige endringer når praksis bryter med regelverket (RefLex 2.11 og 2.12)

Skoleeier må sette i verk egnede tiltak for å rette opp skolenes praksis når praksis ikke er i samsvar med regelverket. For at tiltak skal være egnet og gi varig endring, må de være innrettet slik at de bidrar til at bruddet ikke skjer på nytt. En årsak til brudd på regelverket kan være at skolene ikke har tilstrekkelig kunnskap om regelverket. En annen årsak kan være at de mangler kompetanse i å anvende regelverket i skolehverdagen. Skoleeier må i slike tilfeller vurdere og eventuelt iverksette tiltak for å øke kunnskapen eller å øke kompetansen.

Videre må skoleeier følge opp at tiltakene faktisk fører til at skolene endrer praksis i samsvar med kravene i regelverket, slik at endringene blir reelle og varige. Dette betyr at skoleeier både må hente inn informasjon om at tiltak blir iverksatt, og at de virker i samsvar med intensjonen. Skoleeier må følge opp helt til skolenes praksis på det gjeldende området er blitt i samsvar med opplæringsloven med forskrifter.

Fylkesmannens undersøkelser

I egenvurderingen fra kommunen skriver de at «Ved innføring av «Retningslinjer for forvaltning av lovverket – skole» vil både virksomhetene og skoleeier kunne gjøre årlige vurderinger og justeringer slik at praksis samsvarer med regelverket».

I egenvurderingen fra skolen er spørsmålene, om skoleeier sørger for varige endringer når praksis bryter med regelverket, besvart med «nei».

Fylkesmannens vurderinger

De nye retningslinjene for forvaltning av lovverket på skoler, som kommunen er i ferd med å utarbeide, er enda ikke implementert og tatt i bruk. Fylkesmannen vil dermed ikke gå inn på vurderingen om hvorvidt disse retningslinjene vil kunne bidra til at skoleeier i fremtiden vil sørge for varige endringer når praksis bryter med regelverket.

Vi har foran i punktene 6.1 og 6.2 konkludert med at kommunen ikke innhenter tilstrekkelig med informasjon til å kunne vurdere om skolene følger kravene til forvaltning av vedtak om særskilt tilrettelagt opplæring. Dette innebærer at de heller ikke har mulighet til å oppdage praksis som bryter med regelverket, og sørge for varige endringer.

Både kommunen og skolen har oppgitt at juristene i OTU gir oppfølging til skolene i de tilfellene de oppdager at regelverket ikke er fulgt. Det er imidlertid ikke klart for Fylkesmannen *hvordan* juristene skal følge opp skolene når de oppdager regelbrudd. Det er også uklart for oss hvordan kommunen sikrer at det iverksettes tiltak som gir varig praksisendring i de tilfellene regelbrudd oppdages ved klagebehandling, utover å rette opp feil i enkeltsaker.

Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen er kommet til at kommunen ikke i tilstrekkelig grad har et system som sørger for varige endringer når skolenes praksis bryter med regelverket. At vi foran i denne rapporten har funnet en rekke regelbrudd styrker denne konklusjonen.

Det rettslige kravet er dermed ikke oppfylt.



6.4 Rettslig krav:

Skoleeier må innhente tilstrekkelig informasjon ofte nok til å vurdere og følge opp praksis (RefLex 2.13)

Skoleeier må innhente nok informasjon til på en forsvarlig måte å kunne vurdere om skolens praksis er i samsvar med regelverket. Videre må skoleeier også innhente nok informasjon til å kunne følge opp at tiltakene har gitt reelle endringer. Hva som er tilstrekkelig informasjon, vil avhenge av hvilke funn skoleeier gjør i de ulike faser av informasjonsinnhentingen. Dette krever at skoleeier har et minimum av informasjon fra alle områder som er regulert av regelverket. Dersom innhentet informasjon indikerer at praksis ikke er i samsvar med regelverket, må skoleeier skaffe seg mer informasjon for å få avklart dette.

Skoleeier må jevnlig innhente og vurdere informasjon om praksis. For å ha et effektivt system som er treffsikkert og innhenter tilstrekkelig informasjon ofte nok, må skoleeier foreta gode vurderinger av risiko. Områder der skoleeier tidligere har sett at det har vært brudd på regelverket, kan indikere høy risiko. Det samme gjelder områder der skoleeier har utarbeidet få retningslinjer for skolens praksis, eller har hatt få tiltak for å øke kompetansen i forståelse og bruk av regelverket. Skoleeier må også i sine vurderinger legge stor vekt på kontroll av områder der manglende etterlevelse av regelverket kan få store konsekvenser for elevene. Basert på slike avveininger av sannsynlighet og konsekvens må skoleeier ta stilling til hvor ofte og hvor omfattende skoleeier skal kontrollere skolens praksis på ulike områder. Dersom brudd på regelverket foregår over lang tid uten å bli avdekket og fulgt opp av skoleeier, vil ikke skoleeiers risikovurderinger og system være forsvarlig.

Å ha et system betyr at skoleeier må arbeide systematisk og kunne dokumentere og begrunne de valg og prioriteringer som skoleeier har gjort.

Fylkesmannens undersøkelser

På egenvurderingen svarer både kommunen og skolen at dette rettslige kravet ikke er oppfylt. Kommunen skriver samtidig at retningslinjene, som de er i ferd med å utarbeide om forvaltning av lovverket, vil gjøre det enklere å følge opp virksomhetene på en årlig basis.

I intervju svarer kommunen at de vurderer at systemet de har i dag er forsvarlig, men at de ser at det kan videreutvikles og at de kan bli enda bedre på å følge opp.

Fylkesmannens vurderinger

Under dette punktet er vurderingstemaet om *prosessen som helhet* er egnet til å avdekke og følge opp brudd på regelverket.

Under punktene 6.1 - 6.3 har vi vurdert de ulike leddene som må være med i et forsvarlig system; innhenting av informasjon, vurdering av praksis opp mot regelverket og oppfølging for å sikre endring av praksis når regelbrudd oppdages. Konklusjonene har vært at ingen av disse leddene i prosessen er tilstrekkelig ivaretatt. Dette medfører at heller ikke dette rettslige kravet er oppfylt.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.



7. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 3 til og med 6 konstatert brudd på regelverket.

I denne rapporten gis Sørum kommune frist til å rette brudd på regelverket, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 15. november 2017. 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.

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

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

Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

1. Sørum kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Bingsfoss ungdomsskole oppfyller forvaltningslovens krav til forhåndsvarsling av vedtak om særskilt språkopplæring, jf. forvaltningsloven § 16.

Sørum kommune må i denne forbindelse se til at elever og foresatte varsles før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring

2. Sørum kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Bingsfoss ungdomsskole oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak jf. forvaltningsloven §§ 25 og 27.

Sørum kommune må i denne forbindelse se til at enkeltvedtaket om særskilt språkopplæring inneholder en begrunnelse som viser til de faktiske forhold som er lagt til grunn, dvs. at vedtaket må være individualisert og knyttet til den enkelte elevs behov

Enkeltvedtak om spesialundervisning

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

Sørum kommune må i denne forbindelse se til at

- det innhentes samtykke før det settes i gang utredning av behov for spesialundervisning
- det fattes enkeltvedtak etter at det er gjennomført sakkyndig vurdering
- enkeltvedtak om spesialundervisning inneholder, i tillegg til kompetanse, opplysninger om spesialundervisningens innhold, omfang og organisering
- enkeltvedtak om spesialundervisning inneholder begrunnelse for avvik fra sakkyndig vurdering



Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

4. Sørums kommun må sørge for at Bingsfoss ungdomsskole ved behov for og opphør av behov for særskilt språkopplæring oppfyller forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V og opplæringsloven § 2-8.

Sørums kommun må i denne forbindelse se til at

- det fattes enkeltvedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring
- enkeltvedtaket inneholder, i tillegg til omfang, opplysninger om hvilken læreplan eleven skal følge, og hvordan den særskilte språkopplæringen skal organiseres
- det fattes enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven overføres til den ordinære opplæringen

System for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd

5. Sørums kommun må sørge for å ha et forsvarlig system for å vurdere og følge opp kravene i opplæringsloven og forvaltningsloven når det gjelder skolenes forvaltning av enkeltvedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 13-10, det vil si opplæringsloven § 2-8, §§ 5-3, 5-4 og forvaltningsloven §§ 2, 16 og kapittel IV og V.

Sørums kommun må i denne forbindelse

- skaffe seg informasjon om skolenes enkeltvedtak for elever med behov for spesialundervisning og særskilt språkopplæring
- vurdere skolenes praksis opp mot regelverket
- sørge for varige endringer når skolenes praksis bryter med regelverket
- innhente tilstrekkelig informasjon ofte nok til å vurdere og følge opp skolenes praksis

Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 10. august 2017

Anne-Mette Nessøe

Iris Margareta Binder

