



Fylkesmannen
i Oslo og Akershus

Barnehage- og utdanningsavdelingen

TILSYNSRAPPORT

Forvaltningskompetanse
– avgjørelser om særskilt tilrettelegging

Skoleeiers forsvarlige system

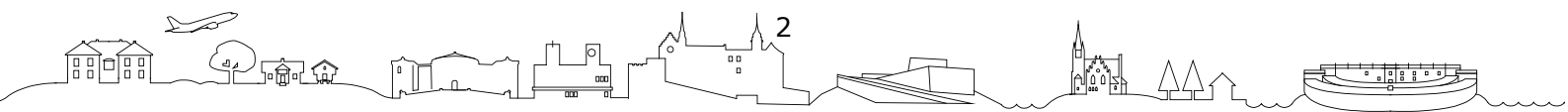
Hurdal kommune
Hurdal skole og kultursenter

27. september 2017



Innholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Barnehage- og utdanningsavdelingen..... | 1 |
| Sammendrag | 3 |
| 1. Innledning | 5 |
| 2. Om tilsynet med Hurdal kommune – Hurdal skole og kultursenter | 6 |
| 2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler..... | 6 |
| 2.2 Tema for tilsynet..... | 6 |
| 2.3 Om gjennomføringen av tilsynet | 7 |
| 2.4 Lesehjelp til tilsynsrapporten | 9 |
| 3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak | 10 |
| 4. Enkeltvedtak om spesialundervisning | 15 |
| 5. Enkeltvedtak om særskilt språkoplæring | 21 |
| 6. System for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd | 24 |
| 7. Forhåndsvarsel om vedtak | 31 |
| 8. Kommunens rett til å kommentere foreløpig tilsynsrapport | 33 |
| Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget | 34 |



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 Hurdal skole og kultursenter er forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen. Hovedpunkter er:

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

Gjennomføring

Fylkesmannen åpnet 19. januar 2017 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging – ved Hurdal skole og kultursenter i Hurdal kommune.

Fylkesmannen skrev foreløpig rapport den 16. juni 2017. Vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på skriftlig dokumentasjon, herunder kommunens og rektors egenvurderinger og kopier av tilfeldig utvalgte elevmapper, samt intervjuer. Se punkt 2.3.

Foreløpig rapport med forhåndsvarsel om pålegg om retting ble sendt Hurdal kommune og Hurdal skole og kultursenter i brev av 16. juni 2017. Hurdal kommune fikk mulighet til å utale seg frem til 11. august 2017. Kommunen har gitt tilbakemelding på forhåndsvarsel og foreløpig rapport i brev av 11. september 2017. De påpeker at både begrepene «*rettslig krav*» og «*lovbrudd*» er brukt i rapporten under avsnittene «*Avdekkede brudd på regelverket*» og «*Sammendrag*», se punkt 2.3. Fylkesmannen har derfor endret dette i denne rapporten og bruker kun begrepet «*brudd på regelverket*».

Fylkesmannen har utarbeidet endelig rapport 27. september 2017. Denne rapporten er basert på foreløpig rapport og kommunens tilbakemelding.

Avdekkede brudd på regelverket

Fylkesmannen har i dette tilsynet vurdert totalt 13 rettslige krav og vi har i kapitlene 4, 5 og 6 konstatert brudd på regelverket. Gjennom forhåndsvarsel og foreløpig tilsynsrapport kan påleggene som fremkommer i kapittel 7, bli aktuelle å vedta.

Status på rapporten og veien videre.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for å retting av de bruddene på regelverket som er avdekket under tilsynet. Fristen er 1. januar 2018. Dersom regelverksbruddene 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 19. januar 2017 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging i Hurdal kommune. Undersøkelsene har vært på skolenivå ved Hurdal skole og kultursenter skole og på 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.

Tilsynet har avdekket brudd på regelverket. I den foreløpige tilsynsrapporten ble det gitt et forhåndsvarsel om at Fylkesmannen kan vedta å pålegge kommunen retting av brudd på regelverket, jf. forvaltningsloven § 16. Med brudd på regelverket menes brudd på rettslig krav som følger av ulike rettskilder som blant annet lovtekst, forarbeider til loven, forskrift, instruks fra Utdanningsdirektoratet og veileder fra Utdanningsdirektoratet.

Kommunen har gitt tilbakemelding på forhåndsvarsel og foreløpig rapport i brev av 11. september 2017. De påpeker at både begrepene «*rettslig krav*» og «*lovbrudd*» er brukt i rapporten under avsnittene «*Avdekkede brudd på regelverket*» og «*Sammendrag*», se punkt 2.3. Fylkesmannen har derfor endret dette i denne rapporten og bruker kun begrepet «*brudd på regelverket*».

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av brudd på regelverket som er avdekket under tilsynet. Fristen er 1. januar 2018. 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 <http://www.udir.no/Regelverk/regelverk/tilsyn/>



2. Om tilsynet med Hurdal kommune – Hurdal skole og kultursenter

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 særskilt språkopplæring
- Skoleeiers system for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd

Hurdal skole og kultursenter har opplyst at skolen ikke har noen elever med enkeltvedtak om punktskriftopplæring eller tegnspråkopplæring. Disse to vedtakstypene ble dermed ikke en del av dette tilsynet, og vil dermed 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 foreldre i vurderingene før skolen tar avgjørelser om avvik fra ordinært opplæringstilbud
- følger reglene for innhold i enkeltvedtak
- sørger for å vurdere og kartlegge elevens behov på en faglig forsvarlig måte
- fatter vedtak som gir gode føringer for å tilrettelegge innholdet i opplæringen

I tilsynet vurderer vi om Hurdal skole og kultursenter 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 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 Hurdal kommune ble åpnet gjennom brev 19. januar 2017. Fylkesmannen har krevd at kommunen legger frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c.

Hurdal kommune er inndelt i ulike sektorer, herunder sektor for levekår. Sektor for levekår har blant annet ansvar for Hurdal skole og kultursenter. Leder for sektor for levekår har vært ansatt i stillingen siden januar 2017. Rektor ved Hurdal skole og kultursenter fungerte i denne stillingen høsten 2016.

Dette tilsynet har benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag. RefLex er utfylt av skoleeier og skolens ledelse. Egenvurderingene gir informasjon til Fylkesmannen om tilstanden på tilsynsområdet. I tillegg har RefLex til hensikt å sette i gang prosesser på skolen og i kommunen knyttet til forvaltningskompetanse ved avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen.

I RefLex viser skoleeier og skolens ledelse til skriftlig dokumentasjon som skal underbygge svarene. Denne dokumentasjonen er gjennomgått av Fylkesmannen. For temaet skoleeiers forsvarlige system, ble egenvurderingen utfylt av både skoleeier og skolens ledelse. I tillegg fylte skolens ledelse ut egenvurdering for temaet forvaltningskompetanse.

Fylkesmannen skrev foreløpig rapport den 16. juni 2017. Vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på skriftlig dokumentasjon, herunder kommunens og rektors egenvurderinger og kopier av tilfeldig utvalgte elevmapper. I tillegg ble det gjennomført intervjuer med sektorleder levekår, fungerende rektor ved Hurdal skole og kultursenter og en av skolens ansatte.

Foreløpig rapport med forhåndsvarsel om pålegg om retting ble sendt Hurdal kommune og Hurdal skole og kultursenter i brev av 16. juni 2017. Hurdal kommune fikk mulighet til å utale seg frem til 11. august 2017. Kommunen har gitt tilbakemelding på forhåndsvarsel og foreløpig rapport i brev av 11. september 2017.

Kommunen har gitt tilbakemelding på forhåndsvarsel og foreløpig rapport i brev av 11. september 2017. De påpeker at både begrepene «*rettslig krav*» og «*lovbrudd*» er brukt i rapporten under avsnittene «*Avdekkede brudd på regelverket*» og «*Sammendrag*». Fylkesmannen har derfor endret dette i denne rapporten og bruker kun begrepet «*brudd på regelverket*».



Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Egenvurdering om forvaltningskompetanse fra skolens ledelse med følgende vedlegg:
 - Samtykke til at det fattes enkeltvedtak på bakgrunn av sakkyndig vurdering
 - Samtykkeerklæring spesialundervisning (Nannestad kommune)
 - Sakkyndig vurdering vedrørende spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 (Eksempel på sakkyndig vurdering)
 - Enkeltvedtak vedrørende spesialundervisning etter opplæringslovens § 5-1 (Eksempel på enkeltvedtak)
 - Nannestad PP-tjeneste Henvisningsskjema, revidert 25. november 2014
 - Saksgang knyttet til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp - § 5 i opplæringsloven (PPT-rutine)
 - Vedtak vedrørende: Tilbud om særskilt norskopplæring, to språklig fagopplæring og morsmålsopplæring (Enkeltvedtak mal – særskilt norskopplæring innvilges)
 - Særskilt norskopplæring/grunnleggende norsk (GNO)
 - Melding om delegert vedtak – (Vedtaksmaal Preståsen skole)
- Dokumentasjon vedrørende elever med vedtak om spesialundervisning:
 - 12 elevmapper
 - o fem vedtak om rett til spesialundervisning for skoleåret 2016/2017
 - o fem vedtak om ikke rett til spesialundervisning for skoleåret 2016/2017
 - o to som ikke har fått sakkyndig vurdering for skoleåret 2016/2017
 - o 10 sakkyndige vurderinger som vedtakene er basert på
- Dokumentasjon vedrørende elever med vedtak om særskilt språkopplæring:
 - ni vedtak om særskilt språkopplæring for skoleåret 2016/2017
- Egenvurderinger om skoleeiers forsvarlige system med følgende vedlegg:
 - Saksgang knyttet til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp - § 5 i opplæringsloven (PPT-rutine)
 - Rutiner for tilmelding til PPT
 - Styringskort Hurdal skole og kultursenter
 - Referat fra styringsdialog – sektor for levekår (mal)
 - Prosedyre for styringsdialog sektor for levekår
 - Hurdal (2016-17) GSI 2016 Grunnskole
 - Særskilt norskopplæring/grunnleggende norsk (GNO)
 - Melding om delegert vedtak – (Vedtaksmaal Preståsen skole)
 - Avviksrapport til AMU – hele 2016
 - Referat fra styringsdialog skole, SFO, kulturskole 3.5.16
 - Referat fra styringsdialog skole, SFO, kulturskole 4.4.16
 - E-post om styringsdialog 2017 03, datert 16. mars 2017
 - Skjema for referat rutinemøte
 - Rapport Gjøre mål Forsvarlig System, 2016-2017
 - Avtale om vertskommunesamarbeid om PP Tjenester i Nannestad og Hurdal
 -



- Dokumentasjon mottatt etter foreløpig rapport:
 - Kommunens svar på foreløpig rapport av 11. september 2017

2.4 Lesehjelp til tilsynsrapporten

Denne tilsynsrapporten 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: kommunens forsvarlige system

Kapitlene 3 - 6 er delt inn på følgende måte:

- Rettslig krav
- Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger
- Fylkesmannens konklusjon

De rettslige kravene er nummerert fortløpende, med henvisning til tilsvarende spørsmål i RefLex.

Dersom Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, fremkommer dette som korreksjonspunkt. I rapportens kapittel 7 «Forhåndsvarsel om pålegg om retting» er det en oppsummering av alle korreksjonspunktene.



3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

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.

Rettslig krav 1

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 forhåndsvarslet skriftlig.

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

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

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

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

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Spesialundervisning

I egenvurderingen opplyses det at skolen varsler elever og foresatte før det fattes vedtak. Skolen viser til dokumentene «Samtykkeerklæring – spesialundervisning» og «Samtykke til at det fattes enkeltvedtak på bakgrunn av sakkyndig vurdering».

Fylkesmannen har mottatt 12 saker om spesialundervisning. I fem av disse sakene er det gjort vedtak om rett til spesialundervisning (elev 2, 3, 8, 11 og 12). I fem av sakene har skolen fattet enkeltvedtak om at elevene ikke har rett til spesialundervisning (elev 4, 5, 6, 7 og 9). Det er også to saker hvor det ikke er fattet vedtak på grunn av sakkyndig vurdering ikke er ferdig enda. Vi har vi mottatt sakkyndig vurdering i ti av sakene.



I dokumentene «*Samtykke til at det fattes enkeltvedtak på bakgrunn av sakkyndig vurdering*» og «*Samtykkeerklæring – spesialundervisning*» står det at foresatte eller eleven selv kan komme med innspill til den sakkyndige vurderingen, før det fattes enkeltvedtak. I seks av elevmappene (elev 3, 4, 5, 6, 11 og 12) er det vedlagt utfylte samtykkeskjemaer.

Fylkesmannen har mottatt dokumentet «*Saksgang knyttet til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp - § 5 i opplæringsloven*». Dette dokumentet er utarbeidet av Nannestad kommune. I følge dette dokumentet har PP-tjenesten et rutinemøte der PP-tjenesten og skolen er til stede. Det står at foresatte kan delta. Det står videre at dersom foreldrene deltar kan det skrives tilmelding til PP-tjenesten.

I intervju med skolen kom det frem at det gjennomføres møter både før og etter utarbeidelse av sakkyndig vurdering, deriblant tilbakemeldingsmøte. Dette gjennomføres ifølge skolen i etterkant av sakkyndig vurdering.

Tilbakemeldingsmøte er ikke nevnt i dokumentet «*Saksgang knyttet til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp - § 5 i opplæringsloven*». I dokumentet «*rutiner for tilmelding til PPT*» står det: «*Tilbakemeldingsmøte mellom foreldre, PPT og skole der sakkyndig utredning og forslag til videre tiltak presenteres*». Videre har vi i en sak mottatt dokumentasjon som viser at foresatte blir innkalt til slikt møte.

I følge skolen deltar foreldre, lærer, PP-tjenesten og en fra skolens ledelse på tilbakemeldingsmøtet. Videre ble det opplyst at sakkyndig vurdering gjennomgås grundig på dette møtet og at foreldrene får uttale seg om denne.

Fylkesmannen mener det er sannsynliggjort at foresatte på annen måte har fått kjennskap til at skolen skal gjøre et vedtak og har fått rimelig tid til å uttale seg. Kravet til forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 faller bort i disse tilfellene.

Særskilt språkopplæring

I egenvurderingen er det ikke gitt opplysninger om hvordan elever og foresatte varsles før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring. I de 9 sakene vi har mottatt kommer det heller ikke frem informasjon om at elev/foresatte har blitt varslet.

Fylkesmannen har ikke mottatt informasjon som tyder på at foresatte blir informert om at skolen skal gjøre vedtak eller at de har fått uttale seg før vedtaket blir fattet.

Fylkesmannen mener på denne bakgrunnen at kravet til forhåndsvarsel etter forvaltningslovens § 16 ikke er oppfylt.

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.



Rettslig krav 2

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 de rettslige kravene i opplæringsloven § 5-3 første og andre ledd.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Spesialundervisning

I egenvurderingen svarer rektor ja på dette spørsmålet og viser til at sakkyndig vurdering viser til bestemmelsen vedtaket bygger på, forhold som er lagt til grunn for vedtaket og hensyn som er vektlagt. Det er lagt ved et eksempel på enkeltvedtak vedrørende spesialundervisning.

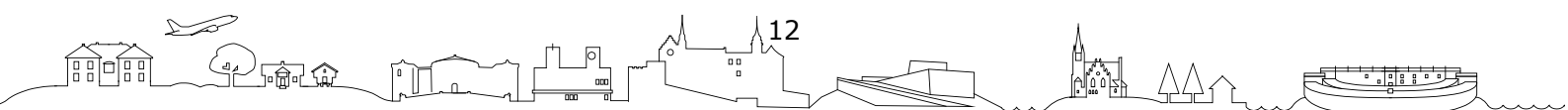
Fylkesmannen har mottatt 10 vedtak. For vedtak om spesialundervisning kan det være tilstrekkelig å vise til den sakkyndige vurderingen. Dette forutsetter at den sakkyndige vurderingen oppfyller de rettslige kravene i opplæringsloven § 5-3 første og andre ledd. Skolen viser i alle vedtakene til sakkyndig vurdering, og dato for den aktuelle sakkyndige vurderingen blir presisert i 9 av de 10 vedtakene. Etter Fylkesmannens vurdering omtaler de innsendte sakkyndige vurderingene kravene i § 5-3. Fylkesmannen anser derfor at det fremgår av vedtaket hvilke faktiske forhold som legges til grunn. Alle vedtakene som Fylkesmannen har mottatt viser også til hjemmel for vedtakene. Det rettslige kravet er derfor oppfylt når det gjelder vedtakene om spesialundervisning.

Særskilt språkopplæring

I egenvurderingen svarer rektor ja på spørsmålet og viser til dokumentene «*Vedtak vedrørende: Tilbud om særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring*», «*Særskilt norskopplæring/grunnleggende norsk (GNO)*» og «*Melding om delegert vedtak*».

Malen «*Melding om delegert vedtak*» viser til opplæringslovens § 2-8 og der er det sitert første og fjerde ledd. Fylkesmannen har ikke mottatt eksempler på at denne malen har blitt brukt.

Dokumentet «*Særskilt norskopplæring/grunnleggende norsk (GNO)*» er et generelt informasjonsskriv som gir informasjon om særskilt norskopplæringen og grunnleggende norsk. Det er ikke henvisning til opplæringsloven § 2-8. Det gis informasjon om at elevene kartlegges og foresatte får informasjon om at de kan avgjøre om de ønsker å motta tilbudet. Dokumentet er vedlagt alle elevsakene vi har mottatt, det er udatert og vi har ikke fått informasjon om når dette sendes ut.



Dokumentet «Vedtak vedrørende: Tilbud om særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring» viser til «§ 24-1, forskriftene til opplæringsloven 2-8». Fylkesmannen ser at denne malen viser til det som tidligere var fastsatt i § 24-1 i forskrift til opplæringsloven. Innholdet i denne paragrafen ble tatt inn i opplæringsloven § 2-8 i 2003. Vedtaksmalen viser derfor til ukorrekt hjemmel. Skolen skulle oppgitt opplæringslovens § 2-8 som hjemmel for sitt vedtak. Videre har Fylkesmannen merket seg at ordlyden i det etterfølgende sitatet i malen ikke er i samsvar med dagens ordlyd i opplæringslovens § 2-8 første ledd.

I malen er det et avsnitt som heter «Forbehold». Der står det at opplæringstilbudet gis med forbehold pga. utfordringer med å få tilsatt kvalifiserte personer. Det henvises til § 24-1, tredje ledd i forskrift til opplæringsloven. Som nevnt ovenfor ble denne tatt inn i opplæringsloven § 2-8 i 2003. Videre står det at hvis kommunen ikke får tak i egnet undervisningspersonell vil kommunen prøve å legge til rette for annen opplæring tilpasset eleven. Fylkesmannen vil påpeke at det i opplæringsloven § 2-8 står det «*Når morsmålsopplæring og tospråkleg fagopplæring ikkje kan givast av eigna undervisningspersonale, skal kommunen så langt mogleg leggje til rette for anna opplæring tilpassa føresetnadene til elevane*».

Under avsnittet «Vedtak» i malen fremgår det at Hurdal skole og kultursenter på bakgrunn av kartlegging og vurdering har gitt eleven rett til særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og/eller morsmålsopplæring. I de vedtakene vi har mottatt er det krysset av for det eleven har fått vedtatt. I malen er det ikke åpning for individuelle vurderinger om de faktiske forhold som er lagt grunn for vedtaket eller hensyn som er vektlagt. Fylkesmannen mener at det som står under avsnittet «Vedtak» i malen er for generelt til å oppfylle lovens krav til begrunnelse når det gjelder de faktiske forholdene som ligger til grunn for vedtaket og hvilke hovedhensyn skolen har lagt vekt på. Fylkesmannen mener at det ikke er tilstrekkelig å oppgi en standardformulering om at vedtaket bygger på kartlegging og vurderinger. Enkeltvedtakets begrunnelse skal være individualisert og knyttet til den konkrete elevens behov.

Fylkesmannen mener på denne bakgrunnen at kravet til begrunnelse for vedtaket med henvisning til hjemmelen, faktiske forhold som er lagt til grunn, og hvilke hensyn som er vektlagt ikke er oppfylt.

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.

Rettslig krav 3

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

(RefLex 1.9 – 1.12)

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



Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Rektor svarer ja på dette i egenvurderingen og viser til et eksempel på enkeltvedtak vedrørende spesialundervisning.

I vedtakene om spesialundervisning fremgår det at det er klageadgang på vedtaket, og at klagefristen er tre uker fra det tidspunktet underretning om vedtak er mottatt. Det er to ulike formuleringer i de sakene vi har mottatt. I noen av vedtakene står det at klagen skal sendes tilbake til den som har fattet vedtaket for eventuell videresendelse til klageorganet dersom kommunen ikke selv omgjør vedtaket. I de resterende vedtakene står det at klagen skal sendes til Hurdal skole og kultursenter. Det blir også opplyst at Fylkesmannen i Oslo og Akershus er klageinstans.

I de to malene som gjelder særskilt språkopplæring er det ulik formulering når det gjelder klageadgang. Alle vedtakene vi har mottatt bygger på malen «*Vedtak vedrørende: Tilbud om særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring*». Der fremgår det at det er klageadgang på vedtaket, at det er klagefrist på tre uker og at klagen skal sendes til Hurdal skole og kultursenter. Dersom vedtaket ikke blir omgjort vil det bli videresendt til Fylkesmannen i Oslo og Akershus som er endelig klageinstans.

Fylkesmannen mener at informasjonen i enkeltvedtakene om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage oppfyller de nevnte kravene i forvaltningsloven og opplæringsloven.

Fylkesmannens konklusjon

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

Rettslig krav 4

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 og vurderinger

Rektor svarer nei på dette spørsmålet i egenvurderingen, og skriver at: «*Under hele prosessen har foresatte innsyn i rapporter, vurderinger i henhold til mal*». Rektor viser til dokumentet «*Nannestad PP-tjeneste henvisningsskjema*».

Alle vedtakene vi har mottatt viser til retten til å se sakens dokumenter.

Fylkesmannens konklusjon

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

Rettslig krav 5

Foreldre/elever over 15 år 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 de er samtykkekompetente). Dersom foreldrene/eleven selv har bedt om spesialundervisning, ligger samtykket implisitt i søknaden.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

I egenvurderingen skriver rektor at elever og foresatte er involvert i hele prosessen i henhold til mal, og viser til «*Nannestad PP-tjeneste Henvisningsskjema*». Av henvisningsskjemaet fremgår det at foresatte/elev over 15 år skal skrive under på om de samtykker til at PP-tjenesten foretar en sakkyndig vurdering med de nødvendige utredninger og forarbeider.

Videre viser det innsendte dokumentet «*Saksgang knyttet til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp - § 5 i opplæringsloven*» kommunens rutine for saksbehandling for elever som kan ha rett til og som får spesialundervisning. I rutinen er det en egen «boks» som heter «*Tilmelding med samtykke til sakkyndig vurdering*».

Under intervjuene ble det informert om at PP-tjenesten innhenter samtykke fra foresatte før det igangsettes utredning av behovet for spesialundervisning.

I 11 av de 12 sakene som Fylkesmannen har mottatt foreligger det et skriftlig samtykke til henvisning til PP-tjenesten.

Eksemplene Fylkesmannen har mottatt viser at det i henvisningsskjemaene til PP-tjenesten, er gitt samtykke fra foresatte til at eleven utredes av PP-tjenesten. Etter Fylkesmannens vurdering gir foreldrene/elevene ved Hurdal skole og kultursenter samtykke før det igangsettes utredning av behovet for spesialundervisning.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.



Rettslig krav 6

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 ivarettatt på en god måte på de ulike trinnene i prosessen. Foreldrene må få se den sakkyndige vurderingen og få rimelig tid til å uttale seg om innholdet.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

I egenvurderingen skriver rektor at: *«I de fleste saker er elev og foresatte i innholdet i saken (se henvisningsskjema). I de enkeltsaker der det har vært nødvendig har man benyttet kartleggingsskjema på skole og hjem før enkeltvedtak fattes. Dette har vært utført i samarbeid med BUP».*

Det framgår videre av dokumentet *«Samtykke til at det fattes enkeltvedtak på bakgrunn av sakkyndig vurdering»* at foresatte er gitt mulighet til å komme med kommentarer og innspill til den sakkyndige vurderingen, før det fattes enkeltvedtak.

I seks av sakene Fylkesmannen har fått tilsendt ligger det ved et utfylt samtykkeskjema der det framgår at elev/foresatte er gitt mulighet til å komme med kommentarer og innspill til den sakkyndige vurderingen.

Under intervjuene ble det opplyst at PP-tjenesten har tilbakemeldingsmøte etter at den sakkyndige vurderingen er utarbeidet med foreldre, der den sakkyndige vurderingen gjennomgås grundig, og foreldrene får uttale seg om den sakkyndige vurderingen.

I en av sakene har Fylkesmannen mottatt kopi av dokumentet *«innkalling til tilbakemeldingsmøte»*. Av dette dokumentet framgår det at den sakkyndige vurderingen og forslag til tiltak skal gjennomgås på et tilbakemeldingsmøte.

På bakgrunn av at foresatte har mulighet til å fylle inn innspill og kommentarer i samtykkeskjemaet, og at PP-tjenesten har tilbakemeldingsmøter med foresatte, legger Fylkesmannen til grunn at foreldrene/eleven gis mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før enkeltvedtaket fattes.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.



Rettslig krav 7

Elever som etter sakkyndig vurdering har behov for spesialundervisning, skal ha et enkeltvedtak (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 og vurderinger

I egenvurderingen skriver rektor at enkeltvedtak alltid fattes på grunnlag av sakkyndig vurdering.

I det innsendte dokumentet/flytskjema går det fram at det skal fattes «Vedtak» etter at samtykke er innhentet fra foresatte.

Dette ble bekreftet under intervjuene.

I alle sakene som Fylkesmannen har mottatt er det fattet enkeltvedtak i de tilfellene der det er utarbeidet sakkyndig vurdering.

Det er også fattet vedtak selv om PP-tjenesten har kommet fram til at det ikke anbefales spesialundervisning for eleven.

Fylkesmannen vurderer på bakgrunn av dette at det fattes vedtak etter at det er utarbeidet sakkyndig vurdering.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 8

Avvik fra en 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. 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 og vurderinger

I egenvurderingen skriver rektor at det vil fremkomme begrunnelse i enkeltvedtaket i de tilfeller enkeltvedtaket avviker fra sakkyndig vurdering. Han skriver videre at skolen til nå ikke har benyttet seg av denne muligheten.

Fylkesmannen har sett på 10 vedtak. Det fremkommer ikke av vedtakene at det er gjort avvik fra sakkyndig vurdering. Vi antar at dersom det hadde vært avvik fra sakkyndig



vurdering ville skolen gitt en begrunnelse for dette, slik skolen skriver i sin egen vurdering.

Fylkesmannen vurderer på denne bakgrunn at skolen begrunner eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering i vedtakene.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 9

Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om hvilket omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, samt 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. 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.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Rektor har i egen vurderingen svart ja på spørsmålet om enkeltvedtak om spesialundervisning inneholder opplysninger om omfang, innhold, organisering og kompetansekrav. Han har vist til eksempel på vedtak om spesialundervisning «*Enkeltvedtak vedrørende spesialundervisning etter opplæringslovens § 5-1*».

I sakene som gjelder elev 3 og 11 er det brukt samme mal som i eksemplet rektor viser til. I sakene som gjelder elev 8 og 12 er det brukt en annen mal «*Vedtak om ressurser til spesialundervisning for skoleårene xxx for xxx Født xxx*». Når det gjelder elev 2 er det brukt en tredje mal «*Vedtak vedrørende behov for logopedhjelp*».

I sakene som gjelder elev 3 og 11 er hele den sakkyndige vurderingen tatt inn i vedtaket, og i sakene som gjelder elevene 2, 8 og 12 er deler av den sakkyndige vurderingen tatt inn i vedtaket.

I de resterende sakene Fylkesmannen har fått tilsendt er det som nevnt enten ikke fattet vedtak på grunn av at sakkyndig vurdering ikke er ferdig utarbeidet (elev 1 og 10), eller det er fattet vedtak om ikke rett til spesialundervisning (elev 4, 5, 6, 7 og 9).

For elev 11 er omfanget av spesialundervisningen beskrevet slik «*380 timer med spesialpedagog og de resterende timene med assistent*». Vedtaket gjelder for to skoleår. Det er ikke spesifisert hvilke fag eleven skal ha spesialundervisning i.

Videre har vi sett at flere elever har vedtak som gjelder for flere skoleår, uten at det er informert om hvordan timene i de ulike fagene vil fordele seg på de ulike trinnene.



Ut fra dette er det vår vurdering at vedtakene ikke gir klar og tydelig informasjon hvor mange timer spesialundervisning elevene får i de ulike fagene.

Når det gjelder innholdet i spesialundervisningen er det i alle vedtakene oppgitt hvilke fag det skal gis spesialundervisning i.

I fire av de fem sakene (elev 3, 8, 11 og 12) der elevene har fått vedtak om spesialundervisning er det sakkyndig vurderinger som gjelder fra to til fire skoleår. Skolen har gjort vedtak som gjelder for like lang periode. Som hovedregel bør enkeltvedtaket gjelde for ett opplæringsår av gangen.

Ett av disse vedtakene (elev 8) har varighet fra eleven går på 7. trinn og varer ut 10. trinn. Et enkeltvedtak kan ikke legges til grunn ved overgangen mellom barnetrinnet og ungdomstrinnet. Det er for store forskjeller mellom hva enkeltvedtaket er utformet for, og den ordinære opplæringen som eleven skal få.

I flere av vedtakene om spesialundervisning er innholdet beskrevet ved at elevene skal få opplæring i kompetansemål på et lavere trinn (elev 3, 8, 11 og 12). Det er ikke konkretisert hvilke avvik fra kunnskapsløftet elevene skal ha. Det er også gitt motstridene opplysninger i vedtakene om elevene skal følge kompetansemålene for trinnet, om elevene skal ha opplæring i færre kompetansemål eller kompetansemål fra lavere trinn.

Fylkesmannen anser at vedtakenes varighet fører til at det ikke blir presist beskrevet hvilke områder spesialundervisningen skal dekke og om det skal være avvik fra LK06. Fylkesmannen anser dermed at vedtakene ikke er så klare og fullstendige at det ikke er tvil om hva slags opplæringstilbud eleven skal få.

I ett av vedtakene er organiseringen ikke beskrevet (elev 2). I de resterende vedtakene er det bestemt at organiseringen av spesialundervisningen skal være:

- Elev 3 - «*I klasserommet, i lita gruppe på 3-6 elever og en-til-en dersom det er særskilt behov*»
- Elev 8 - «*i liten gruppe på 3-6 elever, og i klasserommet. En-Til-En undervisning kan benyttes dersom xxx har behov for særskilt hjelp som ikke kan gis i lita gruppa*»
- Elev 11 - «*En til en undervisning og undervisning gitt i lita gruppe (3-5 elever) og i hel klasse*»
- Elev 12 - «*i klasserommet i liten gruppe på 3-5 elever*»

Etter Fylkesmannens vurdering er det for mange alternative løsninger for organisering av spesialundervisningen. Dermed er det uklart hvordan elevens opplæring skal organiseres.

Fylkesmannen mener at vedtakene ikke er tydelige når det gjelder hvordan spesialundervisningen skal organiseres for å gi elevene et likeverdig opplæringstilbud, dvs. hvor mange timer i de forskjellige organiseringsformene elevene har krav på.

Den utydelige beskrivelsen gir skolen for mye frihet og valg til å organisere opplæringen rundt eleven. Opplæringen skal organiseres ut fra elevens behov og komme tydelig frem i vedtakene. Slik organiseringen beskrives i de fire vedtakene kan elevens rett til spesialundervisning tolkes på flere måter. Dette svekker elevens rettssikkerhet.



I de fire vedtakene vi har mottatt er kompetansen til det personalet som skal gjennomføre spesialundervisning beskrevet på følgende måte:

- Elev 2 – «15 timer logopedhjelp»
- Elev 3 – «304 årstimer, hvorav 114 som spesialundervisning og 190 som assistentressurs. Fag: norsk (57 timer), matematikk (57 timer) og engelsk 38 timer)»
- Elev 8 – «228 årstimer spesialundervisning i fagene norsk, matematikk og engelsk, samt tilrettelegginger hun har behov for i teoretiske fag gitt av pedagog/assistent i hennes undervisningstimer for skoleårene 2016/17, 2017/18, 2018/19 og 2019/2020».
- Elev 11 – «380 timer med spesialpedagog og de resterende timene med assistent»
- Elev 12 – «114 årstimer spesialundervisning i matematikk gitt av spesialpedagog/pedagog»

For elev 2 kommer det indirekte frem at spesialundervisningen skal gjennomføres av logoped.

For elevene 3, 8 og 11 kommer det ikke tydelig frem hvor mange timer av spesialundervisningen skal gjennomføres av pedagog eller assistent. Det angis heller ikke i vedtaket i hvilke fag eller på hvilke områder eleven skal ha oppfølging av assistent.

Fylkesmannen mener at kompetansen til de som skal gjennomføre spesialundervisningen er upresist beskrevet i sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten, og dette videreføres i vedtakene. Dette gir skolen for mye frihet til å velge om elevens opplæring skal gjennomføres av assistent eller pedagog. Opplæringen skal gis av personell med nødvendig kompetanse ut fra elevens behov og dette skal komme tydelig frem i enkeltvedtaket. Slik kompetansen beskrives i tre av de fem vedtakene (elev 3, 8 og 11) kan elevens rett til kompetanse hos den som gjennomfører spesialundervisning tolkes på flere måter. Dette svekker elevens rettssikkerhet.

Fylkesmannens konklusjon

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



5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

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.

Rettslig krav 10

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 og vurderinger

I egenvurderingen svarer rektor bekreftende på at skolen fatter enkeltvedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring. Han viser til dokumentene «*mal for enkeltvedtak – særskilt språkopplæring*» og informasjonsskrivet «*Særskilt norskopplæring/grunnleggende norsk (GNO)*».

I intervju med skolen opplyses det at det gjennomføres møter mer flykningskoordinator en gang i måneden.

I det ettersendte dokumentet «*Rapport Gjøre mål Forsvarlig System, 2016-2017*» er det en gjøremålsliste med dato for frist og fullført. Fylkesmannen antar at dette er hentet fra § 13-10 systemet. Her fremgår det at det skal gjennomgås jevnlig om det er nye elever som skal ha vedtak.

Fylkesmannen fått tilsendt ni vedtak om særskilt språkopplæring fra skolen. I alle de ni sakene har elevene fått vedtak om særskilt språkopplæring. Vedtakene er ikke daterte, men foreldre har underskrevet med dato i syv av sakene. Det er vedlagt kartlegging i syv av sakene, alle disse kartleggingene er gjennomført i forkant av vedtakene.

På bakgrunn av mottatt dokumentasjon vurderer Fylkesmannen at det er sannsynliggjort at skolen fatter vedtak om særskilt språkopplæring for elever som har rett til dette.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.



Rettslig krav 11

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 og vurderinger

Opplysninger om omfanget av opplæringen

Rektor har svart bekreftende i egenvurderingen på at vedtakene inneholder opplysninger om omfanget av opplæringen og viser til skolens mal for enkeltvedtak.

Ingen av de ni vedtakene Fylkesmannen har mottatt beskriver omfanget av språkopplæringen.

Opplysninger om hvilke læreplaner eleven skal følge

I egenvurderingen har rektor ikke svart på spørsmålet om vedtakene inneholder opplysninger om hvilke læreplaner eleven skal følge. Han viser til informasjonsskrivet og har skrevet at «*fortrinnsvis følger elevene ordinær læreplan i henhold til informasjonsskrivet. Undervisningen legges opp i henhold til dette*».

I de vedtakene vi har mottatt er det ikke beskrevet hvilken læreplan elevene skal følge. Generell informasjon i et vedlagt skriv er gir ikke en beskrivelse av den enkelte elevs rett.

Opplysninger om organiseringen av opplæringen

Rektor har i egenvurderingen svart ja på at vedtakene inneholder opplysninger om organiseringen av opplæringen. Han viser her til vedtaksmalen «*vedtaksmal Preståsen skole*»

De vedtakene Fylkesmannen har mottatt bygger ikke på den malen rektor viser til. Vedtakene inneholder ikke opplysninger om organisering av opplæringen. I intervju med skolen fikk vi opplyst at to av elevene fikk særskilt språkopplæring på Preståsen skole i Nannestad. I de resterende sakene fikk elevene særskilt språkopplæring ved Hurdal skole og kultursenter. Undervisningsstedet er ikke beskrevet i noen av vedtakene.



På denne bakgrunn vurderer Fylkesmannen at vedtakene for særskilt språkopplæring ikke inneholder opplysninger om omfanget av opplæringen, hvilke læreplaner eleven skal følge og organiseringen av opplæringen.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 12

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 og vurderinger

I egenvurderingen svarer rektor ja på dette spørsmålet og skriver videre at skolen ikke har fattet vedtak om opphør tidligere, da de mente at de ikke har hatt elever som har vært i denne situasjonen.

I Hurdal kommunes mal «*Vedtak vedrørende: Tilbud om særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring*» er det et avsnitt som heter opphør av tilbud. Der står det at kommunen skal fatte nytt vedtak når eleven har tilstrekkelig kunnskaper i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen.

Ved gjennomføring av intervjuer ble det opplyst av skolen at de hadde vedtak om opphør i en av de sakene vi hadde mottatt. Fylkesmannen ser at dette er vedtak om utskriving av elev fra innføringsklassen ved Nannestad kommune, Preståsen skole. Vedtaket var fra 08. juni 2016. Vi ser videre at eleven har fått innvilget særskilt språkopplæring for skoleåret 2016-2017. Fylkesmannen anser derfor at eleven ikke har fått vedtak om opphør av særskilt språkopplæring.

I det dokumentet «*Rapport Gjøre mål Forsvarlig System, 2016-2017*» fremgår det: «*minoritetspråklige elever – kartlegging*» som et gjøremål med frist 20.09.2016. Under dette punktet står det: «*De som er kjent er kartlagt, nye tas fortløpende. Informasjon og evt. vedtak fattes deretter*».

Det kommer ikke frem av sakene vi har mottatt at elever kartlegges etter at de har fått vedtak om særskilt språkopplæring. Fylkesmannen anser at elevene må kartlegges mer enn en gang i året for å oppfylle opplæringslovens krav om underveiskartlegging. Det foreligger heller ikke noen rutiner som omtaler kartlegging og opphør av særskilt språkopplæring, mal for slikt vedtak eller eksempler på dette. 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. På denne bakgrunn har vi kommet til at det rettslige kravet ikke er oppfylt.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.



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

Rettslig krav 13

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.

Rettslig krav 13.1

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 og vurderinger

Skolen har i egenvurderingen svart ja på dette spørsmålet og viser til årsrapportering i GSI både når det gjelder spesialundervisning og særskilt språkopplæring.

I egenvurderingen skriver sektorleder for levekår at «Årsrapportering fra GSI gir oversikt over omfang på tjenesten. Det er utarbeidet rutiner, retningslinjer og maler for skolenes forvaltning av enkeltvedtak i samarbeid med faglig ansvarlig» og viser til dokumentene «Grunnskoleskjema» og «Saksgang knyttet til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp - § 5 i opplæringsloven». På spørsmål om særskilt språkopplæring vises det til «Grunnskoleskjema» og «Vedtak mal Preståsen skole» og «Hurdal kommune info».

På spørsmålet om skoleeier vurderer skolenes praksis opp mot regelverket, rettslig krav 13.2 (RefLex 2.10), viser kommunen til dokumentene «Avviksrapport til AMU – hele 2016», «Prosedyre for styringsdialoger i sektor for levekår», «Styringskort Hurdal skole og kultursenter» og malen «Referat fra styringsdialog – sektor for levekår».

Fylkesmannen har i tillegg fått ettersendt dokumentene «Rapport Gjøre mål Forsvarlig System, 2016-2017» og «Håndtering av avvik». Etter Fylkesmannens oppfatning kan disse dokumentene være eksempler på hvordan skoleeier skaffer seg informasjon om skolens enkeltvedtak.

Under intervju opplyses det: «ledergruppemøter ukentlig, rektor, styrer barnehage, leder for helsehuset og helse og omsorg og oppvekst». I egenvurderingen har verken skolen eller skoleeier vist til ledermøter som en arena der spesialundervisning og særskilt



språkopplæring er tema. Skolen opplyser i intervju at enkeltsaker ikke blir diskutert på disse møtene.

I intervjuene fikk vi opplyst at styringsdialogene ble gjennomført månedlig. Det ble imidlertid opplyst at disse møtene ikke ble gjennomført i den perioden det ikke var tilsatt sektorleder. Sektorleder opplyste under intervjuet at spesialundervisning og særskilt språkopplæring skulle bli faste punkter på disse møtene fremover. Fylkesmannen mottok tre referater fra styringsdialogmøter. Fylkesmannen kan ikke se av referatene at konkrete saker som gjelder spesialundervisning og særskilt språkopplæring har vært tema på disse møtene.

Når det gjelder dokumentene «*Avviksrapport til AMU – hele 2016*» og «*Håndtering av avvik*» er det oppgitt at spesialundervisning ikke er gjennomført i henhold til vedtak. Fylkesmannen kan ikke se at det er et punkt som omhandler særskilt språkopplæring. Under intervju opplyste skoleeier at avvikssystemet beskriver hva som skal meldes. Etter Fylkesmannens oppfatning er skoleeier avhengig av at skolen rapporterer inn avvik. Fylkesmannen anser ikke at dette tilfredsstiller kravet om at kommunen som skoleeier skal skaffe seg informasjon om skolens enkeltvedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring.

Dokumentet «*Styringskort Hurdal skole og kultursenter*» beskriver andel med spesialundervisning med mål mindre enn 7,9 %. For særskilt norskopplæring er det ikke oppgitt et mål. Fylkesmannen kan ikke se at dette dokumentet omhandler konkrete saker om spesialundervisning og særskilt språkopplæring, som innebærer at kommunen skaffer seg informasjon om skolens enkeltvedtak.

I intervjuene fikk vi opplyst at kommunen benytter § 13-10 systemet. Det ble gitt ulike opplysninger om hvordan kommunen skaffer seg kunnskap om skolens enkeltvedtak. Skoleeier opplyste at de har et felles system som viser alle vedtak som gjøres. I intervju med skolen ble det imidlertid opplyst at gjøremål fremkommer av § 13-10 systemet, men at dette ikke gir noen direkte kunnskap om vedtak da det kun rapporteres på antall. De kjente ikke til om skoleeier mottok kopi av skolens vedtak.

Det er uklart for Fylkesmannen om systemet kommunen og skolen viser til i intervjuene er 1310.no. Fylkesmannen har sett at Hurdal kommune er nevnt på kundeoversikten til 1310.no. Fylkesmannen finner at 1310.no kan gi skoleeier mulighet til å ha oversikt over de lovpålagte gjøremålene skolen har. De enkelte oppgavene har frister for når de skal være utført, og skoleeier vil kunne etterspørre gjøremålet hvis det ikke blir utført. Skoleeier kan i slike situasjoner be om å få oppgitt en årsak. I informasjon om 1310.no står det at: «*Det er også lagt inn et ferdig årshjul med gjøremål som er lenket opp mot aktuell paragraf i Opplæringsloven. Skoleansvarlige i kommunen kan endre, slette, eller legge til gjøremål samt laste opp kommunens maler eller andre dokumenter som hører til*».

I e-post fra Fylkesmannen 7. april 2017 etterspurte vi utskrift av årshjul fra § 13-10 systemet og ba om en kort beskrivelse av kommunens elektroniske system, hvordan det brukes, hva det brukes til og hva systemet heter. Dette ble besvart av skoleeier den 25. april 2017. Vi fikk da oversendt blant annet dokumentene «*Rapport Gjøremål Forsvarlig System, 2016-2017*» og «*Håndtering av avvik*». Skoleeier kom imidlertid ikke med noen nærmere beskrivelse av hvordan de bruker § 13-10 systemet.



I dokumentet «*Rapport Gjøre mål Forsvarlig System, 2016-2017*» er en gjøremålsliste med dato for frist og fullført. Det kommer ikke frem av listen hvem som er ansvarlig. Gjøre målene er heller ikke lenket opp mot aktuelle paragrafer. Det fremkommer heller ikke en oversikt over møter hvor spesialundervisning eller særskilt språkopplæring er faste tema. Videre står det registrert gjøre mål «*Minoritetspråklige elever – kontroll av vedtak/nye vedtak*», med frist:

31.10.2016 «*kontroll av vedtak og nye vedtak er gjort*»

28.11.2016 «*per nå er det ingen nye elev, derav ingen nye vedtak*»

19.12.2016 «*ny elever vil bli/blir fortlpende vurdert. I etterkant blir enkeltvedtak fatter der det er behov for det*».

For Fylkesmannen er derfor uklart om skoleeier kontrollerer vedtak som allerede er fattet. Når det gjelder spesialundervisning er det beskrevet slik «*enkeltvedtak for spesialundervisning neste skoleår er fattet*», med dato for gjennomføring. Det er ikke beskrevet at vedtak om spesialundervisning blir kontrollerte av skoleeier. Fylkesmannen har heller ikke sett eksempler på at skoleeier har skaffet seg informasjon om skolens enkeltvedtak.

Ved tidligere tilsyn i 2010 så Fylkesmannen at enkeltvedtak ble fattet på kommunenivå. Dette inngikk som en del av kommunens forsvarlige system og ble beskrevet slik: «*Oppvekstsjef fatter enkeltvedtak om spesialundervisning etter §5. Det gir oppvekstsjefen som skoleeier god innsikt i saker rundt enkeltelever og de enkelte skolens planer og opplegg. Oppvekstsjefen deltar i ansvarsgruppemøter*». Når det gjaldt vedtak om særskilt språkopplæring ble disse også fattet av oppvekstsjef. I dette tilsynet ser vi at myndigheten til å fatte enkeltvedtak for særskilt språkopplæring og spesialundervisning er delegert til rektor. Kommunen kan delegere oppgaven, men kan ikke delegere ansvaret for at kravene i opplæringsloven med forskrift blir oppfylt. Videre må delegasjonen være forsvarlig. For at delegasjonen skal være forsvarlig må den som for tildelegert myndighet ha tilstrekkelig kompetanse om de aktuelle rettslige kravene. Det er kommunenivået som har ansvar for å ha et forsvarlig system for å sikre at de rettslige kravene i opplæringsloven blir oppfylt.

Fylkesmannen ser at skolen og kommunen informerer om at de har styringsdialogsmøter, avviksrapporteringer, og tertialrapporteringer. Videre informeres det om at skoleeier får informasjon om skolens praksis når det klages på vedtakene. Når skolen rapporterer om enkeltsaker på møter, gjennom ulike rapporteringssystemer og klager er skoleeier avhengig av at skolen informerer om praksisen. Etter Fylkesmannens mening innebærer ikke slike ordninger at skoleeier selv skaffer seg informasjon om skolens praksis. Fylkesmannen anser at kommunen som skoleeier må innhente informasjon om skolens praksis generelt, uavhengig av at skolen rapporterer om enkeltsaker i møter eller gjennom ulike rapporteringssystemer. Kommunen som skoleeier kan skaffe seg informasjon om skolens praksis f.eks. ved å gjennomføre stikkprøver eller på andre måter kontrollerer elevmapper, herunder kvaliteten på elevens enkeltvedtak. Verken kommunen eller skolen har oppgitt at skoleeier gjennomfører stikkprøver eller på andre måter kontrollerer elevens enkeltvedtak. Dette gjelder både spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Kommunen får således ikke oppdatert informasjon om kvaliteten på skolens saksbehandling.



Vi finner det derfor ikke sannsynliggjort av tilsendt dokumentasjon at skoleeier innhenter informasjon om enkeltvedtakene om spesialundervisning og særskilt språkopplæring ved Hurdal skole og kultursenter.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 13.2

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 og vurderinger

I egenvurderingen skriver sektorleder for levekår at «ved månedlige styringsdialog og tertialrapportering gjennomgås blant annet avvik, risiko og aktivitetsoppfølging» og viser til dokumentene «Avviksrapport til AMU – hele 2016», «Prosedyre for styringsdialoger i sektor for levekår», «Styringskort Hurdal skole og kultursenter» og malen «Referat fra styringsdialog – sektor for levekår». Fylkesmannen har i tillegg fått ettersendt dokumentene «Rapport gjennomført Forsvarlig System, 2016-2017» og «Håndtering av avvik». Vi har i punktet ovenfor beskrevet at disse dokumentene i liten grad gir informasjon om skolens enkeltvedtak (Rettslig krav 13.1).

I intervjuene fikk vi opplyst at det var jevnlige møter mellom skoleeier og skolen. Fylkesmannen har ikke mottatt beskrivelser av hva som er tema på disse møtene. I intervju med skoleeier ble det sagt at det har blitt gjennomført en kartlegging av kompetanse i 2015 for hele området levekår. For skolen er det en plan under utvikling som skal sikre at kvalitetskrav blir ivaretatt. Skoleeier fortalte videre at det er månedlige samarbeidsmøter med alle kommunene på Øvre Romerike, der de har en felles utviklingsveileder.

Over under rettslig krav 13.1 konkluderte vi med at det ikke er sannsynliggjort at skoleeier innhenter tilstrekkelig informasjon om enkeltvedtakene om spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Fylkesmannen anser derfor at kommunen ikke har tilstrekkelig oppdatert, relevant og dekkende informasjon om skolens praksis for å kunne vurdere om skolene oppfyller kravene i opplæringsloven med forskrifter.

Fylkesmannen mener at kommunen som skoleeier i større grad må innhente informasjon om skolens praksis. Dette for å få muligheten til å vurdere om skolens praksis er i samsvar med regelverket. For å vurdere om skolens praksis er i samsvar med regelverket må skoleeier vite hvilke krav regelverket stiller på ulike områder, og må ha en riktig forståelse av de rettslige kravene.

Fylkesmannen skal kontrollere om skoleeier bruker informasjonen de innhenter om skolens praksis knyttet til vedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring, til å vurdere om praksisen er i samsvar med opplæringsloven med forskrift. Da det ikke er sannsynliggjort at skoleeier innhenter informasjon om skolens praksis, jf. forrige punkt,



vil Fylkesmannen heller ikke ha grunnlag for å kunne vurdere om skoleeier bruker informasjonen til å vurdere om praksisen er i samsvar med opplæringsloven.

Hurdal kommune har nylig tilsatt en ansvarlig for levekår. Det har også nylig vært utskifting av rektor. Videre viser gjennomgang av egenvurderinger og øvrig dokumentasjon at Hurdal kommune har mangelfull forvaltningskompetanse. Dette støttes av funnene i kapittel 3-5 i denne rapporten, hvor vi har funnet en rekke regelbrudd. Fylkesmannen har dermed grunn til å tvile på at skoleeier har nødvendig regelverkskompetanse tilgjengelig.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 13.3

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 og vurderinger

I egenvurderingen skriver skolen at rutiner og retningslinjer oppdateres dersom det fremkommer klager/avvik på at vedtak ikke er i tråd med retningslinjer. Skolen skriver videre at klager og avvik følges opp månedlig av skoleeier og er en del av tertialrapportering, årsrapportering og behandles i AMU. Under intervju opplyste skolen at kommunen holdt seg oppdatert gjennom styringsdialogsmøter der det ble avklart om det var noe nytt siden sist møte, og om det var noen endringer.

Sektorleder for levekår skriver i egenvurderingen at ved f.eks. klager /avvik på enkeltvedtak gjennomføres en evaluering på årsak til avviket. Disse korrigeres ved f.eks. oppdatering av rutiner. Videre skriver kommunen at tiltak for lukking av klager/avvik følges opp som en del av avvikssystemet i kommunen. Avvikssystemet inngår i tertialrapportering, årsrapportering, samt behandles i AMU. Under intervju opplyste sektorleder for levekår om at kommunen har et elektronisk system der det beskrives hva som skal meldes og at gjennomgang av vedtak vil resultere i evt. nye retningslinjer, prosedyrer, rutiner o.l.

Som tidligere nevnt under rettslig krav 13.1 mener Fylkesmannen at slike ordninger ikke innebærer at skoleeier selv skaffer seg informasjon om skolens praksis. Når det ikke er



sannsynliggjort at disse oppgavene er ivaretatt, vil vi heller ikke kunne vurdere om skoleeier sørger for varige endringer når praksis tilknyttet vedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring bryter med regelverket. Konklusjonen blir derfor at skoleeier ikke sørger for varige endringer når praksis bryter med regelverket.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 13.4

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 og vurderinger

I egenvurderingen skriver skolen at skolen og skoleeier har rutiner og retningslinjer dersom det er klager/avvik. Klager/avvik inngår i månedlig styringsdialog, tertialrapportering og behandles ca. hver måned i AMU. Skolen viser til «*Styringskort Hurdal skole og kultursenter*», malen «*Referat fra styringsdialog – sektor for levekår*» og «*Prosedyre for styringsdialoger i sektor for levekår*». Under intervju opplyser skolen at det er små forhold i Hurdal kommune, og at skolen kan ta kontakt med sektorleder, som vet hvilken elev det dreier seg om.

Sektorleder for levekår skriver i egenvurderingen at klager/avvik inngår i månedlig styringsdialog, tertialrapportering, årsrapportering og behandles ca. hver måned. Kommunen viser til malen «*Referat fra styringsdialog – sektor for levekår*» og dokumentet «*Prosedyre for styringsdialoger i sektor for levekår*». Under intervjuet



opplyste kommunen at avviksrapporteringen er et elektronisk system, der det rapporteres avvik til skoleeier, og at avvikene blir registrert inn fortløpende. Fylkesmannen har under rettslig krav 13.1 konkludert med at kommunen som skoleeier må innhente informasjon om skolens praksis generelt, uavhengig av at skolen rapporterer om avvik.

Under rettslige krav 13.1 - 13.3 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. Videre må skoleeier jevnlig innhente og vurdere informasjon om praksis.

Fylkesmannen har under rettslig krav 13.2 funnet grunn til å tvile på at skoleeier har nødvendig regelverkskompetanse tilgjengelig. Dette vil også påvirke skoleeiers mulighet til å foreta gode vurderinger av risiko for brudd på regelverket. Dette innebærer også at det er vanskelig for kommunen å foreta avveininger av hvor ofte og hvor omfattende skoleeier skal kontrollere skolens praksis på ulike områder. Dette kan føre til at det kan gå lang tid før brudd på regelverket blir avdekket og fulgt opp av skoleeier.

På bakgrunn av det ovenstående anser Fylkesmannen at skoleeier ikke innhenter tilstrekkelig informasjon ofte nok til å vurdere og følge opp praksis

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Fylkesmannens samlede konklusjon om forsvarlig system, jf. opplæringsloven § 13-10

Fylkesmannen har konkludert med at Hurdal kommune ikke innhenter tilstrekkelig informasjon om skolens vedtak. Dette medfører at kommunen heller ikke foretar en vurdering av skolens praksis ofte nok eller sørger for varige endringer dersom praksis bryter med regelverket. Kravet til et forsvarlig system er derfor ikke oppfylt for vedtak om særskilt språkopplæring og vedtak om spesialundervisning.



7. Frist for retting av brudd på regelverket

Fylkesmannen har i kapitlene 3 til og med 6 konstatert brudd på regelverket. I denne rapporten gis Hurdal kommune frist til å rette brudd på regelverket, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 1. januar 2018. Kommunen må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at bruddene på regelverket er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddene 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. Hurdal kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Hurdal skole og kultursenter oppfyller forvaltningslovens krav til forhåndsvarsel, jf. forvaltningsloven § 16.

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

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

Hurdal kommune må i denne forbindelse se til at:

- a. Enkeltvedtaket inneholder opplysningen om
 - antall timer spesialundervisning



- fag/områder og om eventuelle avvik fra LK06 i spesialundervisningen
- organisering av spesialundervisningen
- kompetansekrav for de som skal gjennomføre spesialundervisningen

Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

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

Hurdal kommune må i denne forbindelse se til at:

- Enkeltvedtaket inneholder opplysningen om
 - antall timer særskilt språkopplæring
 - hvilken læreplan eleven skal følge
 - organisering av den særskilte språkopplæringen, herunder om opplæringen skal foregå på annen skole
- 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

Hurdal kommune 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, jf. opplæringsloven § 13-10, det vil si opplæringsloven § 2-8, §§ 5-3, 5-4 og forvaltningsloven §§ 2, 16 og kapittel IV og V.

Hurdal kommune må i denne forbindelse:

- skaffe seg informasjon om hvordan skolene forvalter enkeltvedtak for elever med behov for
 - spesialundervisning
 - særskilt språkopplæring
- bruke vurderingene av skolenes praksis til å sørge for at den samsvarer med opplæringsloven med forskrift
- følge opp at skolene har endret sin praksis slik at den er i samsvar med opplæringsloven med forskrift
- innhente tilstrekkelig informasjon ofte nok til å vurdere og følge opp praksis ved skolene som ikke er i samsvar med opplæringsloven med forskrift



8. Kommunens frist til å rette

Som nevnt i kapitlet ovenfor er kommunen gitt frist for å rette de brudd på regelverket som er konstatert i denne rapporten.

Frist for tilbakemelding er 1. januar 2018.

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

Fylkesmannen i Oslo og Akershus

27. september 2017

Kristin Sæbø Ekman

Anja Helene Stidahl



Vedlegg: Dokumentasjonsgrunnlaget

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Egenvurdering om forvaltningskompetanse fra skolens ledelse med følgende vedlegg:
 - Samtykke til at det fattes enkeltvedtak på bakgrunn av sakkyndig vurdering
 - Samtykkeerklæring spesialundervisning (Nannestad kommune)
 - Sakkyndig vurdering vedrørende spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1 (Eksempel på sakkyndig vurdering)
 - Enkeltvedtak vedrørende spesialundervisning etter opplæringslovens § 5-1 (Eksempel på enkeltvedtak)
 - Nannestad PP-tjeneste Henvisningsskjema, revidert 25. november 2014
 - Saksgang knyttet til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp - § 5 i opplæringsloven (PPT-rutine)
 - Vedtak vedrørende: Tilbud om særskilt norskopplæring, to språklig fagopplæring og morsmålsopplæring (Enkeltvedtak mal – særskilt norskopplæring innvilges)
 - Særskilt norskopplæring/grunnleggende norsk (GNO)
 - Melding om delegert vedtak – (Vedtaksmaal Preståsen skole)
- Dokumentasjon vedrørende elever med vedtak om spesialundervisning:
 - 12 elevmapper
 - o fem vedtak om rett til spesialundervisning for skoleåret 2016/2017
 - o fem vedtak om ikke rett til spesialundervisning for skoleåret 2016/2017
 - o to som ikke har fått sakkyndig vurdering for skoleåret 2016/2017
 - o 10 sakkyndige vurderinger som vedtakene er basert på
- Dokumentasjon vedrørende elever med vedtak om særskilt språkopplæring:
 - ni vedtak om særskilt språkopplæring for skoleåret 2016/2017
- Egenvurderinger om skoleeiers forsvarlige system med følgende vedlegg:
 - Saksgang knyttet til spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp - § 5 i opplæringsloven (PPT-rutine)
 - Rutiner for tilmelding til PPT
 - Styringskort Hurdal skole og kultursenter
 - Referat fra styringsdialog – sektor for levekår (mal)
 - Prosedyre for styringsdialog sektor for levekår
 - Hurdal (2016-17) GSI 2016 Grunnskole
 - Særskilt norskopplæring/grunnleggende norsk (GNO)
 - Melding om delegert vedtak – (Vedtaksmaal Preståsen skole)
 - Avviksrapport til AMU – hele 2016
 - Referat fra styringsdialog skole, SFO, kulturskole 3.5.16
 - Referat fra styringsdialog skole, SFO, kulturskole 4.4.16
 - E-post om styringsdialog 2017 03, datert 16. mars 2017
 - Skjema for referat fra rutinemøte
 - Rapport Gjøre mål Forsvarlig System, 2016-2017
 - Avtale om vertskommunesamarbeid om PP Tjenester i Nannestad og Hurdal



Det ble gjennomført stedlig tilsyn 6. april 2017

Det ble avholdt intervjuer med:

- Sektorleder levekår
- Fungerende rektor
- En ansatt ved skolen
- Dokumentasjon mottatt etter foreløpig rapport:
 - Kommunens svar på foreløpig rapport av 11. september 2017

