



Fylkesmannen  
i Oslo og Akershus

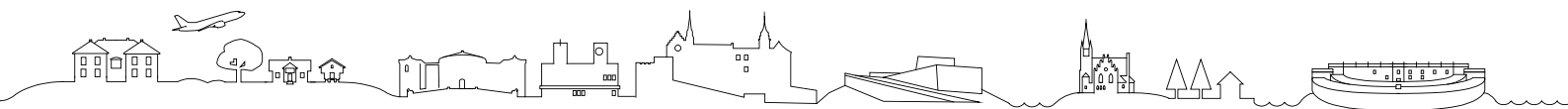
Barnehage- og utdanningsavdelingen

# TILSYNSRAPPORT

## Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging

Eidsvoll kommune – Ås skole

8. juni 2017



## Innhold

Sammendrag .....	3
1. Innledning .....	5
1.1 Ås skole – Eidsvoll kommune.....	5
1.2 Lesehjelp til tilsynsrapporten .....	5
2. Om tilsynet med Eidsvoll kommune – Ås skole .....	7
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler.....	7
2.2 Tema for tilsynet.....	7
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet .....	8
3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak .....	10
4. Enkeltvedtak om spesialundervisning .....	19
5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring .....	27
6. System for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd .....	31
7. Frist for retting av lovbrudd .....	39
8. Kommunens frist til å rette .....	41



## 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 Ås skole er forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen. Hovedpunkter i tilsynet er:

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

### Gjennomføring

Fylkesmannen åpnet 26. januar 2017 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging – ved Ås skole i Eidsvoll kommune. I tillegg omhandler tilsynet skoleeiers ansvarlige system for vurdering av om kravene i forvaltningsloven og opplæringsloven blir oppfylte når det gjelder forvaltningskompetanse.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på skriftlig dokumentasjon på skoleeier- og skolenivå. Fylkesmannen avholdt slutt møte 19. mai 2017. Kommunen har gitt tilbakemelding på forhåndsvarsel og foreløpig rapport i brev av 23. mai 2017.

### Avdekkede lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 3,4,5 og 6 konstatert lovbrudd. Følgende fire pålegg kan bli aktuelle å vedta:

#### Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

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

Eidsvoll kommune må i denne forbindelse se til at

- elever og foresatte varsles før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring
- forhåndsvarselet om særskilt språkopplæring inneholder opplysninger om hvilken lovbestemmelse vedtaket bygger på (rettslig grunnlag for vedtaket)

#### Enkeltvedtak om spesialundervisning

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

Eidsvoll kommune må i denne forbindelse se til at:

- skolen gir alle foresatte mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før vedtak fattes



- enkeltvedtak om spesialundervisning klart og tydelig presiserer organiseringen av spesialundervisningen

#### Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

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

Eidsvoll kommune må i denne forbindelse se til at 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

4. Eidsvoll 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.

Eidsvoll kommune må i denne forbindelse:

- skaffe seg informasjon om hvordan skolene forvalter enkeltvedtak for elever med behov for spesialundervisning og særskilt språkopplæring
- bruke informasjonen om hvordan skolene forvalter enkeltvedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring til å vurdere om skolenes praksis er i samsvar 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

#### **Status på rapporten og veien videre**

I denne tilsynsrapporten er det satt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er 29. september 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 klages på, 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 26. januar 2017 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging ved Ås skole i Eidsvoll kommune. 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 veiledningsmaterie<sup>1</sup> 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 lovbrudd. I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av fire lovbrudd som er avdekket under tilsynet. Fristen er 29. september 2017. Dersom lovbrudd ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen 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.

### 1.1 Ås skole – Eidsvoll kommune

Ås skole er en offentlig barneskole i Eidsvoll kommune i Akershus fylke. Skolen har 297 elever (tall fra GSI per 01.10.2016) fordelt på 1.-7. trinn. Skolen har 25 lærere fordelt på 21,92 årsverk til undervisning. På skolens hjemmeside opplyses det om at skolen har totalt 45 ansatte og er en to-parallellers skole med plass til 50 elever på hvert trinn. Skolen er en blanding av typisk klasseromskole og baseskole.

Eidsvoll kommune har totalt 24 415 innbyggere (per 4. kvartal 2016), hvorav 3 068 er elever i grunnskolen (tall fra GSI per 01.10.2016). Eidsvoll har syv barneskoler, to ungdomsskoler og en 1 – 10 skole.

### 1.2 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:

---

<sup>1</sup> <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn/felles-nasjonalt-tilsyn-2014-2017/>



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

Dersom Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, framkommer dette som korreksjonspunkt. Foran i rapportens sammendrag og i kapittel 7 er det en oppsummering av alle korreksjonspunkt.

Fylkesmannen har benyttet enkelte forkortelser i denne tilsynsrapporten:

- LK06: Læreplanverket for Kunnskapsløftet
- EVS: Egenvurderingsskjema
- PPT: Pedagogisk-psykologisk tjeneste



## 2. Om tilsynet med Eidsvoll kommune – Ås skole

### 2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler

Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommuneloven kap. 10 A. Fylkesmannens tilsyn på opplæringsområdet er lovlighetstilsyn jf. kommuneloven § 60 b. Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette. I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som 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 tall i Grunnskolestatistikkens Informasjonssystem (GSI) fremkommer det at Ås skole ikke har elever med enkeltvedtak om 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 elevenes 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 elevenes behov på en faglig forsvarlig måte
- fattet vedtak som gir gode føringer for å tilrettelegge innholdet i opplæringen

I tilsynet vurderer vi om Ås skole på denne måten sikrer elevenes rettigheter ved enkeltvedtak. Vi vurderer også om skoleeier har et forsvarlig system for å vurdere og for å 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 Eidsvoll kommune ble åpnet gjennom brev av 26. januar 2017. Fylkesmannen har krevd at kommunen legger frem dokumentasjon, jf. kommuneloven § 60 c. 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.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på skriftlig dokumentasjon, herunder kommunens og rektors egenvurderinger, og kopier av tilfeldig utvalgte elevs saksdokumenter. Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner er basert på skriftlig dokumentasjon fra skolen og fra skoleeier.

### Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Utfylt EVS fra skoleeier vedrørende skoleeiers forsvarlige system, med følgende vedlegg:

DOKUMENTER VEDRØRENDE SPESIALUNDERVISNING:

- Mal for vedtak om igangsetting av spesialundervisning

DOKUMENTER VEDRØRENDE SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING:

- Mal for vedtak om tildeling av undervisningstimer til særskilt norskopplæring, to-språklig fagopplæring og morsmål

DOKUMENTER VEDRØRENDE KOMMUNENS FELLES STYRINGSSYSTEM (1310.no):

- Utskrift fra 1310.no om rutiner for enkeltvedtak for spesialundervisning
- Utskrift fra 1310.no om rutiner for enkeltvedtak for særskilt språkopplæring
- Tidsplan 2017 for Skolebasert utvikling og ledersamtaler
- Redegjørelse fra kommunen datert 23.03.2017
- 3 møteinnkallinger til ledersamtale fra 2016 og 2017
- Forklarende tekst fra 1310.no om følgende gjøremål:
  - fatte vedtak minoritetsspråklige elever – frist 22.08.
  - IOP for elever med vedtak om spesialundervisning – frist 15.09.





- kartlegging av minoritetsspråklige elever – frist 25.04.
  - enkeltvedtak for spesialundervisning neste skoleår – frist 01.06.
  - årsrapporter spesialundervisning – frist 20.06.
- E-postkorrespondanse om rapport fra 1310.no medarbeidersamtaler
  - E-postkorrespondanse om tidsplan for utviklingsarbeid 2017
- Utfylt EVS fra skolens ledelse vedrørende skoleeiers forsvarlige system:  
Ingen vedlegg – rektor henviser imidlertid til vedlegg under pkt. 2.10, men Fylkesmannen antar dette må være hentet fra skoleeiers svar, da *skoleeier* har lagt inn vedlegg i pkt. 2.10.
  - Utfylt EVS fra skolens ledelse vedrørende skolens enkeltvedtak med følgende vedlegg:
    - Mal for henvisning til PPT
    - Samtykkeerklæring for spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1
    - Mal for vedtak om igangsetting av spesialundervisning
    - Mal for vedtak om avslag på spesialundervisning
    - Søknad om særskilt norskopplæring / tospråklig fagopplæring / morsmål
    - Mal for vedtak om tildeling av undervisningstimer til særskilt norskopplæring, to-språklig fagopplæring og morsmål
  - Dokumentasjon vedrørende syv elever med spesialundervisning:
    - syv vedtak om spesialundervisning
    - syv sakkyndige vurderinger som har relevans for vedtaket
    - fem gjentatte tilmeldinger ved behov for ny sakkyndig vurdering
    - fem samtykkeerklæringer – spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1
    - en søknad om spesialundervisning for gjesteelev fra Oslo kommune
    - en søknad om ressurser til spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1
    - ett tilmeldingsskjema til PPT med pedagogisk rapport
    - årsrapport for en elev våren 2016
  - Dokumentasjon vedrørende seks elever med særskilt språkopplæring:
    - Seks søknader om særskilt norskopplæring / tospråklig fagopplæring / morsmål skoleåret 2016/2017, som inneholder resultat av elevenes kartlegging
    - Seks vedtak om tildeling av undervisningstimer i særskilt norskopplæring, to-språklig fagopplæring og morsmål



### 3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

#### Rettslig krav 1

#### **Elever og foreldre skal varsles før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring**

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.

Varselet 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

Formålet med forhåndsvarselet er å sikre at saken er så godt opplyst som mulig før skolen fatter vedtak, og å ivareta elevenes og foresattes rettsikkerhet og anledning til å uttale seg om forhold som angår dem.

Når det gjelder spesialundervisning har elev/foresatte i henhold til opplæringsloven kapittel 5, rett til å gjøre seg kjent med og uttale seg om den sakkyndige vurderingen. Elev/foresatte skal også samtykke til iverksetting av spesialundervisningen. Dersom skolen ivaretar disse rettighetene, vil kravet til forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 kunne være ivaretatt gjennom dette.

#### **Fylkesmannens undersøkelser**

##### Spesialundervisning

Når det gjelder varsling før det treffes vedtak om spesialundervisning rapporterer rektor i EVS at vedtak om spesialundervisning krever samtykke fra foresatte.

I Eidsvoll kommunes digitale verktøy i 1310.no vedrørende spesialundervisning står det at «før det blir truffet enkeltvedtak om spesialundervisning skal det innhentes samtykke fra foreldrene/eleven jf. opplæringsloven § 5-4 annet ledd (...). Som rektor må du sørge for at skolen har en skriftlig rutine som sikrer at eleven/foreldrene får mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før enkeltvedtak fattes».

Fylkesmannen fikk i brev fra Eidsvoll kommune av 7. mars 2017 tilsendt dokumentasjon vedrørende åtte elever med vedtak om spesialundervisning inneværende skoleår. Fylkesmannen har i brev av 22. februar 2017 nummerert de åtte elevene 1-8, og Fylkesmannen bruker tilsvarende nummerering i denne rapporten. En av sakene omhandlet elev med rett til punktskrift etter opplæringsloven § 2-14. Fylkesmannen har tidligere avgrenset dette tilsynet med Eidsvoll kommune til å gjelde spesialundervisning og særskilt språkopplæring, da det ikke fremgikk av tall i GSI at skolen hadde elever som mottok punktskriftopplæring. Saken vi har fått tilsendt vedrørende elev med rett til vedtak om punktskrift har vi derfor ikke tatt med i tilsynet (elev 3). Vi har altså sett på totalt syv saker vedrørende elever med vedtak om spesialundervisning.



Fem av de nevnte syv sakene gjelder elever som er hjemmehørende i Eidsvoll kommune. For disse fem elevene foreligger all den dokumentasjonen det stilles krav om etter opplæringsloven kapittel 5; foresatte har samtykket til at det utarbeides sakkyndig vurdering, foresatte er gitt rett til å gjøre seg kjent med og uttale seg om den sakkyndige vurderingen og foresatte har samtykket til iverksetting av spesialundervisningen.

To av sakene gjelder fosterbarn som er hjemmehørende i andre kommuner (Bærum og Oslo), og det er de andre kommunene som korrekt har truffet enkeltvedtak om spesialundervisning. Det vil da være den andre kommunen som også har det formelle ansvaret for å forhåndsvarsle etter forvaltningsloven § 16. Den som har ansvar for å treffe vedtak har ansvar for å gi forhåndsvarsel.

De rettslige kravene 1- 5 i denne rapporten omhandler forhåndsvarsel og enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og det er Oslo og Bærum kommune som skal varsle og treffe enkeltvedtak overfor fosterbarna. Fylkesmannen vil derfor ikke vurdere de to sakene til fosterbarna under rettslig krav 1-5, fordi eventuelle lovbrudd da vil måtte rettes mot de andre kommunene (Oslo og Bærum). Dette tilsynet er kun rettet mot Eidsvoll kommune.

#### Særskilt språkopplæring

Når det gjelder særskilt språkopplæring, skriver rektor i EVS at «søknad om særskilt norskopplæring» inneholder forhåndsvarsel.

I følge rutine fra kommunens 1310.no om særskilt språkopplæring, skal elevenes språkkunnskaper kartlegges før 25.04. Kommunen tok i bruk 1310.no høsten 2016.

Fylkesmannen har mottatt dokumentasjon vedrørende seks elever som mottar særskilt språkopplæring ved Ås skole inneværende skoleår. Det foreligger «søknad om særskilt norskopplæring/tospråklig fagopplæring» for samtlige av disse elevene. Søknaden er undertegnet av rektor, foreldre og kontaktlærer. Det fremgår ikke av dokumentet hvem som er mottaker av søknaden. Alle søknadene er datert 28. august 2016, og alle vedtakene er truffet 1. september 2016.

### **Fylkesmannens vurderinger**

#### Spesialundervisning

I de fem sakene hvor elevene er hjemmehørende i Eidsvoll, foreligger dokumentasjon på følgende; foresatte har samtykket til at det utarbeides sakkyndig vurdering, foresatte er gitt rett til å gjøre seg kjent med og uttale seg om den sakkyndige vurderingen og foresatte har samtykket til iverksetting av spesialundervisningen. Fylkesmannen vurderer dermed at elevene/foreldrene har blitt tilstrekkelig varslet før vedtak i tråd med forvaltningsloven § 16 i disse sakene.

#### Særskilt språkopplæring

Fylkesmannen ser i de seks innsendte sakene at foreldre og elever undertegner en såkalt søknad før det fattes enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Det er ikke noe krav i opplæringsloven om at det skal skrives en slik søknad, og det er uklart for Fylkesmannen hvem som er avsender av søknaden, og hvem som er mottaker. Likevel kan denne søknaden erstatte et forhåndsvarsel, jf. ovennevnte rettslige krav om at «skolen kan la være å varsle dersom eleven eller foreldre har søkt eller bedt om vedtaket». Vi ser at



foresatte har sett dette dokumentet/denne søknaden i og med at de har signert på søknaden.

Samtlige seks søknader er undertegnet 28. august og vedtakene er truffet 1. september; altså er denne søknaden/dette forhåndsvarselet gitt kun tre dager før det treffes vedtak.

For at foresatte skal ha en reell mulighet til å uttale seg om et forhåndsvarsel er det en forutsetning at de får kjennskap til varselet mer enn tre dager før vedtak fattes. Fylkesmannen har ikke mottatt noen dokumentasjon om hvorvidt kartleggingen har skjedd tidligere enn 28. august og om foreldrene dermed har fått informasjon om kartleggingen på et tidligere tidspunkt enn 28. august. Fylkesmannen må derfor legge til grunn informasjonen som fremkommer av tilsendt dokumentasjon; altså at foreldrene får varsel kun tre dager før det treffes vedtak.

### **Fylkesmannens konklusjon i foreløpig rapport**

Når det gjelder vedtak om spesialundervisning mener Fylkesmannen at det er tilstrekkelig sannsynliggjort at foresatte varsles i tråd med forvaltningsloven § 16.

Når det gjelder vedtak om særskilt språkopplæring, mener Fylkesmannen at foresatte ikke i tilstrekkelig grad blir gitt anledning til å uttale seg i saken før vedtak fattes. Til tross for at det foreligger søknader med redegjørelse for kartlegging av eleven, har Fylkesmannen dermed kommet til at det rettslige kravet ikke kan anses oppfylt i henhold til forvaltningsloven § 16.

Lovkravet er oppfylt når det gjelder spesialundervisning.

Lovkravet er ikke oppfylt når det gjelder særskilt språkopplæring.

### **Eidsvoll kommunes kommentar**

Eidsvoll kommune har i brev av 23.05.2017 gitt tilbakemelding på foreløpig rapport når det gjelder vedtak om særskilt språkopplæring:

«Ås skole har varslet tidligere enn det som er fremkommet. Det ble varslet allerede før sommeren og det er dette som har vært rutine og praksis også tidligere år. Vedlagt er varsel som viser dette.» Vedlagt er årsrapporter for de seks elevene med særskilt språkopplæring for skoleåret 2015/16, og kommunen mener altså at disse årsrapportene tilfredsstillende kravet til forhåndsvarsel i forvaltningsloven.

### **Fylkesmannens sluttvurdering**

Det er ikke noe krav i opplæringsloven om at det utarbeides årsrapport for særskilt språkopplæring, men Fylkesmannen vurderer det som positivt at Ås skole utarbeider slike årsvurderinger av norskopplæringen som er gjort for elever som har hatt særskilt språkopplæring året før.

Denne årsrapporten inneholder en kartlegging av elevens norskkunnskaper, men ikke en uttalelse om hvilket omfang eller hva slags opplæring eleven skal ha året etter. Det er for øvrig ikke samsvar mellom kartleggingen av elevenes norskkunnskaper 10. juni og 28. august 2016 i henholdsvis «årsrapportene» og «søknadene».



Fylkesmannen kan ikke se at foreldrene har mottatt denne rapporten. Dette fremstår som et dokument som er laget for skolen. Fylkesmannen mener derfor at denne årsrapporten ikke tilfredsstiller kravet til forhåndsvarsel.

Lovkravet er oppfylt når det gjelder spesialundervisning.

Lovkravet er ikke oppfylt når det gjelder særskilt språkopplæring.

## **Rettslig krav 2**

### **Forhåndsvarslet skal gjøre rede for hva saken gjelder, og gi opplysninger om rettslig og faktisk grunnlag for det varslede enkeltvedtaket**

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 varslede 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

Av skolens EVS fremgår at forhåndsvarslene om spesialundervisning inneholder opplysninger om hva saken gjelder, samt rettslig og faktisk grunnlag.

I de fem tilsendte sakene vedrørende spesialundervisning for elevene som er hjemmehørende i Eidsvoll kommune fremgår det at PPT har sendt sakkyndig vurdering til foresatte for gjennomlesing. Brevet oppgir opplæringsloven § 5-4 som grunnlag for at foresatte har rett til å uttale seg om innholdet, og det gis en frist for tilbakemelding på innholdet i sakkyndig vurdering til PPT.

### Særskilt språkopplæring

Av skolens EVS fremgår at forhåndsvarslene om særskilt språkopplæring inneholder opplysninger om hva saken gjelder, samt rettslig og faktisk grunnlag.

I de seks tilsendte sakene vedrørende særskilt språkopplæring foreligger det søknad om særskilt språkopplæring. Alle søknadene følger kommunens mal for «søknad om særskilt norskopplæring / tospråklig fagopplæring / morsmål skoleåret ...», heretter kalt søknad.

Mal for søknad oppgir ikke noe rettslig grunnlag/lovhjemmel for rettigheten. I malen er det oppgitt standardteksten/overskriften «Vurdering av elevens behov – Oppsummering av resultatene på kartleggingen». Det er også standardoverskrifter for «Mål for undervisningen», «innhold i undervisningen» og «organisering av undervisningen».

Alle seks søknadene i sakene Fylkesmannen har sett på følger ovennevnte mal.

## **Fylkesmannens vurderinger**

### Spesialundervisning

For de fem elevene som er hjemmehørende i Eidsvoll kommune har Fylkesmannen under rettslig krav 1 konkludert med at foresatte varsles i tråd med forvaltningsloven § 16. Bakgrunnen for dette var at foresatte har fått tilsendt sakkyndig vurdering for



gjennomlesning og det er gitt en frist for å uttale seg. Fylkesmannen mener at den sakkyndige vurderingen gjør rede for hva saken gjelder og gir tilstrekkelige opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget for de varslede vedtakene til at det rettslige kravet er å anse som oppfylt.

Som nevnt under rettslig krav 1 når det gjelder de to sakene vedrørende fosterbarn som er hjemmehørende i andre kommuner (Bærum og Oslo), er det de andre kommunene som har ansvar for å forhåndsvarsele. Fylkesmannen har derfor, som tidligere nevnt, ikke vurdert innholdet i forhåndsvarsel i disse to sakene.

#### Særskilt språkopplæring

Fylkesmannen vurderer at søknadene/forhåndsvarslene om særskilt språkopplæring inneholder opplysninger om hva saken gjelder og det faktiske grunnlaget for vedtakene. Det faktiske grunnlaget er vurdering og kartlegging av elevens behov for språkopplæring. Men det gis ikke informasjon om det *rettslige grunnlaget* for vedtakene, som er opplæringslovens § 2-8. Det rettslige kravet er følgelig ikke oppfylt.

#### **Fylkesmannens konklusjon i foreløpig rapport**

Fylkesmannen konkluderer med at det rettslige kravet er oppfylt i fem av de mottatte sakene om spesialundervisning. Kommunens mal for samtykkeerklæring gir tilstrekkelige opplysninger om det rettslige og faktiske grunnlaget i disse sakene.

Lovkravet anses dermed oppfylt for spesialundervisning.

Fylkesmannen konkluderer med at forhåndsvarslene vedrørende særskilt språkopplæring gjør rede for hva saken gjelder, og inneholder opplysninger om faktisk grunnlag for det varslede enkeltvedtaket, men at varselet mangler informasjon om rettslig grunnlag/lovhjemmel.

Lovkravet er ikke oppfylt for særskilt språkopplæring.

#### **Eidsvoll kommunes kommentar**

Eidsvoll kommune har i brev av 23.05.2017 gitt tilbakemelding på foreløpig rapport når det gjelder særskilt språkopplæring. Kommunen skriver: «Forhåndsvarselet mangler opplysninger om hvilket lovgrunnlag vedtaket bygger på. Dette vil bli lagt inn i kommunens felles mal for varsling umiddelbart».

#### **Fylkesmannens sluttvurdering**

Fylkesmannen legger til grunn at i fremtidige varsler vil lovgrunnlaget legges inn i varselet, slik kommunen uttaler i brev av 23.5.2017. Pr. i dag er det ikke dokumentert at forhåndsvarslene inneholder rettslig grunnlag/lovhjemmel. Fylkesmannen endrer derfor ikke konklusjonen i foreløpig tilsynsrapport, og har kommet til at det rettslige kravet ikke er oppfylt for særskilt språkopplæring.

Fylkesmannen konkluderer med at forhåndsvarslene vedrørende særskilt språkopplæring gjør rede for hva saken gjelder, og inneholder opplysninger om faktisk grunnlag for det varslede enkeltvedtaket, men at varselet mangler informasjon om rettslig grunnlag/lovhjemmel.



Lovkravet anses oppfylt for spesialundervisning.

Lovkravet er ikke oppfylt for særskilt språkopplæring.

### Rettslig krav 3

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

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

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

I EVS fra skolen fremgår det at det vises til § 5-1 og at det gis begrunnelse for vedtak om spesialundervisning.

I kommunens mal for «vedtak om igangsetting av spesialundervisning» vises det til sakkyndig vurdering fra PPT. Det er et felt for utfyllende informasjon om *innhold* i og *kompetanse* for den som skal drive opplæringen. Når det gjelder organisering av spesialundervisning står følgende: «Undervisningen skal gis som eneundervisning, to-lærer i klassen og assistentoppfølging/økt voksentetthet.»

Malen inneholder også henvisning til gjeldende regelverk; opplæringsloven §§ 5-1 og 5-3 med sitat fra lovteksten til § 5-1. Det oppgis informasjon om at skolen skal utarbeide en IOP for spesialundervisningen.

I alle de fem sakene om spesialundervisning som Fylkesmannen har fått tilsendt er kommunens mal benyttet. Det fremgår av de sakkyndige vurderingene for samtlige fem elever hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn; det vil si en kartlegging/ beskrivelse av elevens behov for spesialundervisning og en beskrivelse av elevens lærevansker, jf. opplæringsloven § 5-3 annet ledd. Videre følger det av den sakkyndige vurderingen hva slags spesialundervisning eleven skal motta.

På skolens EVS om særskilt språkopplæring oppgir rektor at enkeltvedtakene viser til opplæringsloven § 2-8 som hjemmel for vedtakene. Når det gjelder de faktiske forhold



som er lagt til grunn og hvilke hensyn som er vektlagt, viser rektor til at «eget avsnitt inneholder begrunnelse».

I kommunens mal for vedtak om særskilt språkopplæring («Tildeling av undervisningstimer i særskilt norskopplæring, to-språklig fagopplæring og morsmål») er det oppgitt at «Ved tildelingen er følgende regelverk lagt til grunn», og § 2-8 første, annet og tredje ledd er deretter sitert. Videre i malen står standardteksten «Begrunnelsen for vedtaket er søknaden ... med den faglige kartleggingen og vurderingen som ligger ved denne.»

I alle seks enkeltvedtakene som Fylkesmannen har mottatt om særskilt språkopplæring, er kommunens ovennevnte mal benyttet.

### **Fylkesmannens vurdering**

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon vurderer Fylkesmannen at skolens enkeltvedtak om spesialundervisning inneholder begrunnelse for vedtaket; henvisning til hjemmelen, faktiske forhold som er lagt til grunn, og hvilke hensyn som er vektlagt. Ettersom vedtakene viser til sakkyndig vurdering fra PPT blir innholdet i deler av den sakkyndige vurderingen gjort til en del av i enkeltvedtaket. Dette blir dermed gjort til elevens rettighet.

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon vurderer Fylkesmannen at skolens enkeltvedtak om særskilt språkopplæring inneholder henvisning til hjemmelen og de faktiske forhold som er lagt til grunn.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Lovkravet er oppfylt både når det gjelder spesialundervisning og særskilt språkopplæring.

## **Rettslig krav 4**

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

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**

På EVS fra skolen svarer rektor bekreftende på at enkeltvedtakene inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og at klagen skal sendes til skolen.

Kommunens mal om spesialundervisning inneholder informasjon om klageadgang, klageinstans og at klagen skal sendes til skolen. Informasjon om *klagefrist* følger av et vedlegg til malen, med diverse informasjon om klageadgangen. Malen for vedtak er fulgt i alle fem vedtakene, men det er kun to av disse fem vedtakene som har ovennevnte vedlegg med informasjon om klagefrist.





Både kommunens mal om særskilt språkopplæring og de seks enkeltvedtakene som Fylkesmannen har mottatt inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage.

### **Fylkesmannens vurdering**

#### Spesialundervisning

Fylkesmannen vurderer at det er bra at malen inneholder informasjon om klagerett og klageinstans. Fordi vedlegget til malen ikke er brukt/lagt ved i tre av kommunens fem enkeltvedtak om spesialundervisning, så inneholder ikke disse tre vedtakene informasjonen om klagefrist, og det rettslige kravet er dermed ikke oppfylt.

#### Særskilt språkopplæring

Vedtak om særskilt språkopplæring inneholder den informasjonen de skal om klageadgang, klagefrist, klageinstans og fremgangsmåte ved klage, og Fylkesmannen vurderer at det rettslige kravet dermed er oppfylt.

### **Fylkesmannens konklusjon i foreløpig rapport**

Lovkravet er ikke oppfylt når det gjelder spesialundervisning, da tre av fem vedtak ikke inneholder informasjon om klagefrist.

Lovkravet er oppfylt når det gjelder særskilt språkopplæring.

### **Eidsvoll kommunes kommentar**

I brev av 23.05.2017 skriver kommunen at «Eidsvoll kommunes rutine og praksis inneholder informasjon om klagefrist og retten til å se sakens dokumenter. Det skjedde her en feil i kopiering før innsending til Fylkesmannen og dokumentasjon på riktig praksis følger vedlagt.» Kommunen har sendt med de tre vedtakene som manglet vedlegg med informasjon om klagefrist. Vedlegg om klagefrist er lagt ved hvert av vedtakene.

### **Fylkesmannens sluttvurdering**

Fylkesmannen legger til grunn at det var feil kopiering i kommunen som gjorde at det manglet informasjon om klagefrist. Fylkesmannen endrer konklusjonen i foreløpig rapport, og har på bakgrunn av kommunens tilbakemelding kommet til at det rettslige kravet er oppfylt.

Lovkravet er oppfylt når det gjelder særskilt språkopplæring og spesialundervisning.

### **Rettslig krav 5**

#### **Enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter**

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



### **Fylkesmannens undersøkelser**

Av skolens EVS følger det at enkeltvedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring viser til elevens/ foresattes rett til å se sakens dokumenter.

Tilsendt vedlegg til mal for vedtak om spesialundervisning inneholder informasjon om elevens/ foresattes rett til å se sakens dokumenter.

Fylkesmannen har vurdert fem vedtak fra Eidsvoll kommune, jf. rettslig krav 4 ovenfor. Kun to av de fem enkeltvedtakene som Fylkesmannen har mottatt inneholder dette vedlegget.

Tilsendt vedlegg til mal for vedtak om særskilt språkopplæring inneholder informasjon om elevens/ foresattes rett til å se sakens dokumenter. Alle seks enkeltvedtakene som Fylkesmannen har mottatt inneholder vedlegget med informasjon om rett til å se sakens dokumenter.

### **Fylkesmannens vurderinger**

Fylkesmannen vurderer at det er bra at malen med vedlegg om vedtak om spesialundervisning inneholder informasjon om innsynsretten. Fordi vedlegget til malen ikke er brukt/lagt ved i tre av kommunens fem enkeltvedtak, så inneholder ikke vedtakene denne informasjonen, og det rettslige kravet er dermed ikke oppfylt.

Når det gjelder malene og enkeltvedtakene om særskilt språkopplæring, oppfyller disse det rettslige kravet når det gjelder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

### **Fylkesmannens konklusjon i foreløpig rapport**

Lovkravet er ikke oppfylt når det gjelder spesialundervisning.

Lovkravet er oppfylt når det gjelder særskilt språkopplæring

### **Eidsvoll kommunes kommentar**

I kommunens brev av 23.05.2017 skriver kommunen vedrørende vedtak om spesialundervisning at «Eidsvoll kommunes rutine og praksis inneholder informasjon om klagefrist og retten til å se sakens dokumenter. Det skjedde her en feil i kopiering før innsending til Fylkesmannen og dokumentasjon på riktig praksis følger vedlagt.» Kommunen har sendt med de tre vedtakene som manglet vedlegg med informasjon om innsynsretten. Vedlegg hvor informasjon om innsynsretten fremgår, er lagt ved hvert av vedtakene.

### **Fylkesmannens sluttvurdering**

Fylkesmannen legger til grunn at det var feil kopiering i kommunen som gjorde at det manglet informasjon om innsynsretten for tre vedtak om spesialundervisning. Fylkesmannen endrer konklusjonen i foreløpig rapport, og har på bakgrunn av kommunens tilbakemelding kommet til at det rettslige kravet er oppfylt også når det gjelder spesialundervisning.

Lovkravet er oppfylt når det gjelder særskilt språkopplæring og spesialundervisning.



## 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 6

#### **Foreldrene/elevene skal gi samtykke før det settes i gang utredning av behovet for spesialundervisning**

Skolen må hente inn samtykke fra foreldrene til elever under 15 år før PPT foretar sakkyndig vurdering av behovet for spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-4. Elever som har fylt 15 år, skal selv gi samtykke i saker om spesialundervisning og om at foreldre skal orienteres, forutsatt at elevene er samtykkekompetente. Dersom foreldrene/eleven selv har bedt om spesialundervisning, ligger samtykket implisitt i søknaden.

### Fylkesmannens undersøkelser

Av skolens EVS følger at foreldrene samtykker før det igangsettes utredning av behov for spesialundervisning.

Fylkesmannen har mottatt dokumentasjon vedrørende syv elever som mottar spesialundervisning ved Ås skole i inneværende skoleår. To av disse elevene er barn som bor i fosterhjem i Eidsvoll kommune, men elevene er hjemmehørende i Oslo og Bærum kommune. PPT i Eidsvoll har som rette instans utarbeidet sakkyndig vurdering også for disse elevene. Disse to sakene vil derfor innbefattes under de rettslige kravene som omhandler sakkyndig vurdering, det vil si rettslig krav 6 - 8. Sakene vil ikke tas med under de to rettslige kravene som handler om utarbeidelse av enkeltvedtak, rettslig krav 9 og 10.

I kommunens mal for henvisning til PPT er det avkrysning for samtykke til foresatte. I seks av de syv sakene som Fylkesmannen har fått tilsendt har foresatte samtykket til henvisning til PPT. I saken som mangler samtykke, bor barnet i fosterhjem i Eidsvoll kommune og eleven er hjemmehørende i Oslo kommune.

### Fylkesmannens vurderinger

I dokumentasjonen og sakene Fylkesmannen har fått tilsendt fra Eidsvoll kommune finner Fylkesmannen det tilstrekkelig sannsynliggjort at foreldre samtykker før utredning av spesialundervisning. Fylkesmannen har da ikke lagt vekt på den ene saken med vedtak fra Oslo kommune hvor det ikke forelå samtykke.

### Fylkesmannens konklusjon

Vi finner at det er korrekt praksis i seks av syv saker, og anser at det er tilstrekkelig sannsynliggjort at foreldrene gir samtykke før det settes i gang utredning av behovet for spesialundervisning.

Lovkravet er oppfylt.



## Rettslig krav 7

### Foreldrene/eleven skal ha mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før enkeltvedtaket fattes

Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før skolen fatter et enkeltvedtak, jf. opplæringsloven § 5-4. Skolen kan gi begrensinger i denne retten, jf. forvaltningsloven § 19 og reglene om taushetsplikt. Skolen og PPT har ansvar for at samarbeidet med eleven og foreldrene blir ivaretatt på en god måte på de ulike trinnene i prosessen. Foreldrene må få se den sakkyndige vurderingen og få rimelig tid til å uttale seg om innholdet.

### Fylkesmannens undersøkelser

Av skolens EVS fremkommer det at foresatte har mulighet til å uttale seg på samtykkeskjemaet vedrørende vedtak om spesialundervisning før vedtaket fattes.

Av malen for samtykkeerklæring følger at når kommunen har mottatt samtykkeskjemaet i undertegnet stand, vil det bli fattet enkeltvedtak om elevens rett til spesialundervisning. Det følger videre av malen at dette samtykkeskjemaet skal leveres tilbake til skolen innen 10 dager, og at foreldrene gis mulighet til å komme med «Eventuelle kommentarer og innspill til den sakkyndige vurderingen».

Fylkesmannen har bedt skolen om dokumentasjon som viser at foresatte har fått uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før enkeltvedtak om spesialundervisning er fattet. Fylkesmannen har mottatt dokumenter som viser at foresatte har fått oversendt sakkyndig vurdering fra PPT i fem av de syv sakene som omhandler spesialundervisning (for elev 1, 2, 6, 7 og 8). I samtykkeerklæringen gis foreldrene mulighet til å uttale seg om den sakkyndige vurderingen innen 10 dager.

Fylkesmannen har ikke mottatt dokumentasjon for at foresatte til de to fosterbarna har fått uttale seg om sakkyndig vurdering.

### Fylkesmannens vurderinger

På bakgrunn av skolens EVS og samtykkeerklæringen fra foresatte som skal signeres og at det gis mulighet for tilbakemelding i fem av de syv sakene som omhandler spesialundervisning, vurderer Fylkesmannen at det er sannsynliggjort at kommunen sikrer at foresatte gis mulighet til å uttale seg om den sakkyndige vurderingen før enkeltvedtak blir fattet.

De to sakene (elev 4 og 5) som foresatte ikke har blitt gitt mulighet til å uttale seg, gjelder de to fosterbarna som vi har nevnt tidligere i rapporten under blant annet rettslig krav 1. Det er Eidsvoll kommune som har ansvar for å utarbeide sakkyndig vurdering, og kommunen burde sørget for at foresatte fikk mulighet til å uttale seg om den sakkyndige vurderingen. Fylkesmannen vurderer at det er ekstra viktig at foresatte gis mulighet til å uttale seg om den sakkyndige vurderingen for barn som hører innunder barnevernet, fordi dette ofte er barn (elever) i en ekstra sårbar livssituasjon.

### Fylkesmannens konklusjon i foreløpig rapport

Ettersom det rettslige kravet ikke anses oppfylt i to av de syv sakene, og disse sakene handler om barn i barnevernet, mener Fylkesmannen at praksisen ved Ås skole ikke



sikrer at alle foresatte får uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før vedtak fattes.

Lovkravet er ikke oppfylt.

### **Eidsvoll kommunes kommentar**

Eidsvoll kommune skriver i brev av 23.05.2017, vedrørende sakene om barn i fosterhjem, at «Eidsvoll kommunes rutine og praksis gir alle foresatte mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen. Dokumentene på dette var ikke vedlagt alle sakene i forrige forsendelse, men følger vedlagt her.» Vedlagt er et brev fra Utdanningsetaten i Oslo kommune datert 20.01.2016. Brevet er sendt til kommuner med gjesteelever fra Oslo. Det inneholder informasjon om rutiner for refusjon av utgifter til grunnskoleopplæring og spesialundervisning, og om søknadsprosedyre for spesialundervisning, for elever med Oslo som bostedskommune.

Videre ligger det ved vedtak om spesialundervisning fra Bærum kommune for elev nr. 5; samme vedtak som ble sendt oss etter vårt varsel om tilsyn. Det står i vedtaket at det vises «til foresattes samtykke datert 31.05.16». Det er også lagt ved et brev datert 04.02.2016 fra Bærum kommune. Brevet er sendt til kommuner med gjesteelever fra Bærum, og omhandler søknadsrutiner for å søke om ressurser til spesialundervisning for gjesteelever fra Bærum.

### **Fylkesmannens sluttvurdering**

Vedlagte dokumentasjon tilfredsstillende etter Fylkesmannens vurdering ikke kravet om at foresatte skal gis mulighet til å uttale seg i de to sakene vedrørende barn i fosterhjem. Brevene fra Oslo og Bærum kommune viser at det er et generelt krav at foresatte til gjesteelever skal forelegges sakkyndig vurdering. Dette er imidlertid brev som er sendt ut som generell informasjon til kommuner med gjesteelever fra henholdsvis Oslo og Bærum kommune. Det fremgår ingen konkret informasjon om de to sakene vedrørende fosterbarna i disse brevene.

Det er derfor ikke dokumentert at foresatte har blitt forelagt sakkyndig vurdering i de to sakene (elev 4 og 5). Fylkesmannen endrer ikke konklusjonen i foreløpig rapport; lovbruddet opprettholdes.

Lovkravet er ikke oppfylt.

### **Rettslig krav 8**

#### **Elever som etter sakkyndig vurdering har behov for spesialundervisning, skal ha et enkeltvedtak**

Etter den sakkyndige vurderingen må skolen fatte et vedtak. Dette gjelder både dersom skolen innvilger spesialundervisning og dersom skolen ikke innvilger dette. Kravet om enkeltvedtak gjelder både når PPT 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**

Av skolens EVS fremgår det at enkeltvedtak fattes etter at det er gjennomført sakkyndig vurdering og at alle enkeltvedtak tar utgangspunkt sakkyndig vurdering fra PPT.



I de syv sakene som gjelder spesialundervisning som Fylkesmannen har mottatt har samtlige elever fått innvilget spesialundervisning, etter tilråding fra PPT i Eidsvoll. Fylkesmannen har ikke mottatt eksempler på enkeltvedtak etter sakkyndig vurdering der spesialundervisning *ikke* ble innvilget.

### **Fylkesmannens vurderinger**

På bakgrunn av rektors EVS og de enkeltvedtakene som Fylkesmannen har mottatt fra Ås skole, mener vi at skolen fatter vedtak etter at det er utarbeidet sakkyndig vurdering fra PPT.

Som nevnt tidligere, så vurderer ikke Fylkesmannen innholdet i vedtakene fattet av Oslo og Bærum kommune for de to fosterbarna i dette tilsynet (elev 4 og 5). Men Fylkesmannen ser at de sakkyndige vurderingene som er utarbeidet av PPT i Eidsvoll har blitt fulgt opp med vedtak i elevenes hjemkommuner.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Lovkravet er oppfylt.

## **Rettslig krav 9**

### **Avvik fra sakkyndig vurdering skal begrunnes i enkeltvedtaket**

Dersom skolens vedtak avviker fra den sakkyndige vurderingen, må skolen begrunne dette. Begrunnelsen skal vise hvorfor eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller elevens rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-3 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**

Rektor uttaler i EVS at dersom det er avvik i vedtaket fra den sakkyndige vurderingen så vil dette begrunnes. Videre at ingen av vedtakene i tilsynet har avvik fra sakkyndig vurdering.

Fylkesmannen har sett på fem saker vedrørende spesialundervisning fra Eidsvoll kommune, og det er ikke avvik fra den sakkyndige vurderingen i noen av sakene.

Vi har som tidligere nevnt i rapporten ikke sett på de to sakene vedrørende barn i fosterhjem fra Oslo og Bærum kommune (elev 4 og 5) når det gjelder vurdering av enkeltvedtak, fordi det er annen kommune enn Eidsvoll som har truffet vedtak.

### **Fylkesmannens vurderinger**

Fylkesmannen antar at dersom det hadde vært avvik fra sakkyndig vurdering ville skolen gitt en begrunnelse for dette, slik skolen skriver i sin egen vurdering. Skolen synes å ha god forståelse for sammenhengen mellom sakkyndig vurdering og vedtak.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Lovkravet er oppfylt.



## Rettslig krav 10

### Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om hvilket omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, og kompetansekrav for de som skal gjennomføre opplæringen

Den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til hva som gir et forsvarlig opplæringstilbud, ta stilling til innholdet i opplæringen og gjøre rede for andre særlige forhold som er viktig for opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-3 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.

### Fylkesmannens undersøkelser

Av skolens EVS fremkommer det at enkeltvedtak inneholder omfang, innhold og organisering av spesialundervisningen.

I kommunens mal for enkeltvedtak om spesialundervisning er kravet til *omfang* beskrevet slik:

«innenfor rammen av en tilleggsressurs på 000 Årstimer hvorav ...årstimer med pedagog og ... med 000 assistent».

I malen er krav til *organisering* beskrevet slik:

«Undervisningen skal gis som eneundervisning, to-lærer i klassen og assistentoppfølging/økt voksentetthet»

I malen er krav til *innhold* beskrevet slik:

«innenfor følgende fag/områder:

- Norsk 000 årstimer,
- Matematikk 000 årstimer,
- Engelsk 000 årstimer
- Naturfag/Samfunnsfag 000 årstimer».

Omfanget av spesialundervisningen er beskrevet i et presist antall årstimer i alle vedtak og sakkyndige vurderinger vi har innhentet fra Ås skole.

Når det gjelder innholdet, er det i alle vedtakene oppgitt hvilke fag det skal gis spesialundervisning i, eller om spesialundervisningen skal handle om sosial kompetanse, grunnleggende ferdigheter og støtte til bruk av hjelpemidler. Innholdet i vedtakene samsvarer med tilrådingen i de sakkyndige vurderingene i alle sakene.

I mal for vedtak om spesialundervisningen er organiseringen for vedtak er det laget kolonner for hvor mange timer det skal gis spesialundervisning innen enkelte fag/områder.

Organiseringen av spesialundervisningen blir i de fem vedtakene beskrevet som følgende:



- Elev 1: «mindre grupper, to-lærer i klassen»
- Elev 2: norsk «mindre grupper med pedagog 114 årstimer, to-lærer/assistentoppfølging i klassen 76 timer». .....
- Elev 6: Organisert som «mindre grupper»
- Elev 7: Organisert som «mindre grupper/eneundervisning» og «assistentoppfølging / økt voksentetthet»
- Elev 8: Organisert som «mindre gruppe/tolærer i klassen

De sakkyndige vurderingene angir i alle sakene hvilken kompetanse undervisningspersonalet skal ha; det skilles mellom pedagogtimer og assistenttimer. I vedtakene skilles det også mellom pedagogtimer og assistenttimer.

### Fylkesmannens vurderinger

I alle fem enkeltvedtakene som Fylkesmannen har sett på fra Eidsvoll kommune/Ås skole, vises det til at den sakkyndige vurderingen ligger til grunn for vedtaket. Den sakkyndige vurderingen er på denne måten gjort til en del av begrunnelsen for enkeltvedtaket.

Fylkesmannen har i dette tilsynet overfor Eidsvoll kommune ikke vurdert innholdet i vedtakene som er truffet vedrørende fosterbarn som bor i Eidsvoll men som er hjemmehørende i andre kommuner (Oslo og Bærum). Disse vedtakene er truffet av andre kommuner (hjemkommunen).

Fylkesmannen mener det er bra at malen for spesialundervisning viser til at vedtaket skal beskrive spesialundervisningens omfang, organisering og innhold, og at det skilles mellom timer som skal gis av pedagog og assistent.

Fylkesmannen vurderer at alle enkeltvedtakene fra Eidsvoll kommune og de sakkyndige vurderingene presist beskriver omfang av spesialundervisningen i antall årstimer. Fylkesmannen mener med andre ord at kommunen overholder lovkravet om presis beskrivelse av omfang, fordi omfanget er klart og tydelig beskrevet i vedtakene.

Når det gjelder innholdet i spesialundervisningen, vurderer Fylkesmannen at det er samsvar mellom enkeltvedtaket og sakkyndig vurdering i alle sakene. Innholdet er presist beskrevet med hensyn til hvilke fag eleven har behov for spesialundervisning i, eventuelt om eleven har behov for spesialundervisning når det gjelder sosial kompetanse.

Av de fem eksemplene på vedtak som Fylkesmannen har fått tilsendt fremgår det etter Fylkesmannens vurdering for mange alternative løsninger for organisering av spesialundervisningen. I tre av fem saker (elev 1, 7 og 8) er det gitt alternativer for opplæringen slik at læreren selv kan velge på hvilken måte spesialundervisningen skal gis/organiseres. I de to øvrige sakene (elev 2 og 6) er det skrevet at spesialundervisningen skal skje i «mindre grupper» og det anser Fylkesmannen å være en tilstrekkelig presis beskrivelse av organiseringen, selv om antallet i gruppen kunne vært nærmere presisert.

De sakkyndige vurderingene er på tilsvarende måte heller ikke presise når det gjelder hvordan spesialundervisningen bør organiseres for å gi elevene likeverdige





opplæringstilbud i tre av fem saker. Enkeltvedtakene er som følge av dette ikke klare og tydelige i forhold til hvilken rett elevene har til spesialundervisning. Den upresise beskrivelsen av organiseringen av spesialundervisningen gir skolen for mye frihet/valg i forhold til hvordan skolen ønsker å organisere spesialundervisningen. Dette svekker elevenes rettssikkerhet. Fylkesmannen vurderer på denne bakgrunn at organiseringen av spesialundervisning ikke er presist nok beskrevet i vedtak om spesialundervisning på Ås skole.

Malen gir etter Fylkesmannens vurdering ikke klare føringer for hvordan organiseringen skal skrives i vedtak, men det er bra at det er laget kolonner for hvor mange timer det skal gis spesialundervisning innen enkelte fag/områder.

Presisering av kompetanse for gjennomføring av spesialundervisningen fremgår i vedtakene ved beskrivelse av antall timer med henholdsvis assistent og/eller pedagog.

### **Fylkesmannens konklusjon i foreløpig rapport**

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon, herunder alle enkeltvedtakene, konkluderer Fylkesmannen med at lovkravet er oppfylt når det gjelder enkeltvedtakets opplysninger om spesialundervisningens omfang, innhold og kompetanse.

Lovkravet er ikke oppfylt når det gjelder enkeltvedtakets opplysninger om spesialundervisningens *organisering*.

Lovkravet er ikke oppfylt.

### **Eidsvoll kommunes kommentar**

I brev av 23.05.2017 skriver Eidsvoll kommune at «Organisering av spesialundervisning kan misforstås i noen av vedtakene og vi vil umiddelbart informere alle rektorer om at organisering må komme klart og entydig frem i vedtaket».

### **Fylkesmannens sluttvurdering**

Fylkesmannen legger til grunn at presis beskrivelse av spesialundervisningens organisering foreløpig ikke er implementert i kommunens praksis. Kommunen uttaler at de vil endre sin praksis når det gjelder dette, men det anses ikke å ha trått i kraft foreløpig. Fylkesmannen vil bemerke at det først og fremst er PP-tjenesten som bør endre sin praksis når det gjelder beskrivelse av spesialundervisningens organisering. Deretter vil rektor fatte vedtak som følge av sakkyndig vurdering, og PP-tjenestens sakkyndige vurdering blir en del av vedtakets begrunnelse.

Lovkravet er ikke oppfylt.

### **Referanse til tidligere tilsyn med Eidsvoll kommune**

I Fylkesmannens varsel om felles nasjonalt tilsyn med Eidsvoll kommune datert 26.01.2017, viser Fylkesmannen til at tilsynet også er en oppfølging av våre tilsyn med Eidsvoll kommune i 2007 og 2012. Tilsynstemaene var da overlappende med temaene i dette tilsynet, det vil si vedtak om spesialundervisning og skoleeiers forsvarlige system.

I tilsynsrapport fra 2012 fikk Eidsvoll kommune følgende pålegg (pålegg 4.2.1) om retting når det gjelder vedtak om spesialundervisning:



- Eidsvoll kommune må formulere klare og fullstendige vedtak om spesialundervisning, jf. opplæringsloven §§ 5-1 og 5-3-etablere et forsvarlig system knyttet til retten til spesialundervisning i opplæringsloven kapittel 5.

Dette pålegget ble den gangen begrunnet med at det var uklart hvordan spesialundervisningen skulle *organiseres*. Det samme forholdet ble avdekket Fylkesmannens tilsyn i 2007.

Fylkesmannen vurderte det sannsynliggjort at alle påleggene i tilsynsrapporten fra 2012 var etterkommet og anså tilsynet som avsluttet, jf. Fylkesmannens brev datert 08.10.2013.

Etter Fylkesmannens vurdering ser det ikke ut til at de tidligere påpekte lovbruddene fra tilsynet i 2012 og 2007 har blitt rettet, til tross for erklæringer om retting.

Se mer om dette under vurdering av kommunens forsvarlige system, rapportens kapittel 6, se sluttvurdering under.



## 5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

### Rettslig krav 11

#### Elever som har rett til særskilt språkopplæring, skal ha et enkeltvedtak

Elever med annet morsmål enn norsk og samisk har rett til særskilt norskopplæring til de har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring i skolen, jf. opplæringsloven § 2-8. Om nødvendig har elevene også rett til morsmålsopplæring, tospråklig fagopplæring eller begge deler. Skolen må sørge for å kartlegge norskferdigheter før skolen vedtar særskilt språkopplæring. En avgjørelse om særskilt språkopplæring gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

### Fylkesmannens undersøkelser

I skolens EVS står det at det fattes enkeltvedtak ut fra søknad. Videre følger det av EVS at skolens søknadsskjema om særskilt språkopplæring er lagt ved som en del av dokumentasjonen.

Fylkesmannen har fått tilsendt seks vedtak om særskilt språkopplæring fra skolen. Alle vedtakene innvilger særskilt språkopplæring på bakgrunn av søknad om særskilt språkopplæring, samt den faglige kartleggingen og vurderingen som ligger ved søknaden. I den faglige kartleggingen er elevenes behov vurdert.

### Fylkesmannens vurderinger

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

### Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

### Rettslig krav 12

#### Enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om omfanget av opplæringen, hvilke læreplaner eleven skal følge og organiseringen av opplæringen

Eleven skal kartlegges før vedtak om særskilt språkopplæring, jf. opplæringsloven § 2-8. Kartleggingen vil danne grunnlag for å vurdere behovet for språkopplæring og for å kunne ta stilling til omfanget (antall timer og varighet), for kobling mot ordinær opplæring og eventuelt behovet for tospråklig opplæring i fag eller morsmålsopplæring.

Skoleeier må også ta stilling til hvilken læreplan eleven skal benytte: læreplan i grunnleggende norsk for språklige minoriteter eller ordinær læreplan i norsk. Skolen skal bruke en egen læreplan for morsmålsopplæring for elever som får slik opplæring.

Organiseringen må gå klart frem av vedtaket. Kommunen kan organisere tilbudet om særskilt språkopplæring i egne grupper for nyankomne elever i inntil to år, jf. opplæringsloven § 2-8. Vedtak kan bare gjøres for ett år om gangen. Det er en forutsetning at skolen vurderer at egne grupper er det beste for eleven. Denne vurderingen må komme frem av vedtaket. I vedtaket kan skolen også gjøre avvik fra læreplanverket.



### Fylkesmannens undersøkelser

I EVS svarer rektor at enkeltvedtakene inneholder årstimer, hvilken læreplan som benyttes og opplysninger om organisering. Rektor henviser til malen for vedtak om særskilt språkopplæring som Fylkesmannen har fått tilsendt. Rektor uttaler at kommunen har tilbud om innføringsklasse, og da fattes det et eget vedtak av innføringssskole etter innføringsamtale.

I 1310.no har kommunen beskrevet gjøremålene tilknyttet «Minoritetsspråklige elever – fatte vedtak». Der fremgår det blant annet at rektor må sikre at enkeltvedtaket inneholder hvor mange timer med særskilt språkopplæring eleven skal ha, hvilken læreplan i norsk som skal benyttes for eleven og at det beskrives hvordan opplæringen skal organiseres.

Som nevnt i rettslig krav 11, har Fylkesmannen fått tilsendt seks vedtak om særskilt språkopplæring. I alle seks sakene er skolens mal for enkeltvedtak brukt.

Av mal for vedtak om særskilt språkopplæring fremgår omfanget av særskilt språkopplæring under overskriften «Tildelt». Det er henvist til at årstimer utgjør 60 minutter. Der skal det angis antall tildelte årstimer for henholdsvis særskilt norskopplæring etter vanlig læreplan med lærer, tospråklig fagopplæring med lærer og/eller morsmål med morsmåls lærer. Vedtakets varighet skal fremgå av samme felt; det står at «Timene gis forholdsmessig fra den tid vedtaket er fattet og ut skoleåret». Det aktuelle skoleåret er angitt i vedtaket, hvor det skal føres inn hvilket trinn eleven går på det skoleåret.

I alle seks vedtakene vi har mottatt, er vedtakets varighet angitt ut skoleåret 2016/2017. I tre av vedtakene er det tildelt 76 årstimer med lærer i særskilt norskopplæring. I to av vedtakene er det tildelt 76 årstimer med lærer i særskilt norskopplæring, og 76 timer med lærer i tospråklig fagopplæring. I det siste vedtaket er det tildelt 171 årstimer med lærer i særskilt norskopplæring og 114 årstimer med lærer i tospråklig fagopplæring.

Under overskriften «Tildelt» i vedtaket, hvor omfanget spesifiseres, står det også hvilken læreplan som skal følges. I fem av de seks sakene Fylkesmannen har fått tilsendt, er det oppgitt at den særskilte språkopplæringen skal skje etter vanlig læreplan. I den sjette saken er læreplan i grunnleggende norsk oppgitt.

Organisering er et eget punkt i vedtaksmalen sammen med «innhold». Det står at innhold og organisering skjer «I henhold til *søknad*. Organisering i basisgruppe og mindre gruppe.» I *søknad* om særskilt språkopplæring angis organisering av norskopplæringen og morsmål/tospråklig fagopplæring i feltet «Organisering av undervisningen». I fem av de tilsendte vedtakene er den særskilte språkopplæringen organisert i basisgrupper og mindre grupper, mens undervisningen i det sjette vedtaket er med egen lærer.

### Fylkesmannens vurderinger

Dokumentasjonen viser at skolen fatter enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Fylkesmannen har mottatt vedtak for seks elever, hvor tre elever har vedtak om særskilt norskopplæring og de øvrige tre har vedtak om særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring. Alle vedtakene inneholder informasjon om omfanget av den særskilte språkopplæringen, hvilken læreplan eleven skal følge og organiseringen av opplæringen.



Fylkesmannen ser at vedtakene er individualisert både i forhold til omfang og organisering av opplæringen, samt valg av læreplan.

### **Fylkesmannens konklusjon**

Lovkravet er oppfylt.

### **Rettslig krav 13**

#### **Det skal fattes enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven overføres til den ordinære opplæringen**

Skolen må kartlegge elever som får særskilt språkopplæring, underveis i opplæringen, jf. opplæringsloven § 2-8. Dette for å vurdere om elevene har tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge ordinær opplæring på skolen. Før skolen overfører eleven til å følge ordinær opplæring, må skolen fatte et enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring. Dette gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

### **Fylkesmannens undersøkelser**

Rektor svarer i EVS at skolen fattet enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven starter i den ordinære opplæringen, hvis enkeltvedtaket oppheves innen det tidspunktet som vedtaket er fattet for. Ingen av elevene som har fått vedtak etter opplæringsloven § 2-8 på Ås skole har hittil fått opphevet sine vedtak i løpet av vedtaksperioden. Fylkesmannen etterspurte tre eksemplarer på vedtak om opphør av særskilt språkopplæring i vårt brev datert 22.02.2017, men vi har ikke mottatt noen vedtak om opphør.

I 1310.no har kommunen laget gjøremål for særskilt språkopplæring under «Minoritetsspråklige elever – kartlegging» med frist 25.04. og «Minoritetsspråklige elever – fatte vedtak» med frist 22.08. Det er beskrevet i disse rutinene, med henvisning om at de er hentet fra Utdanningsdirektoratet, at «Kommunen/skolen skal kartlegge kunnskapene eleven har i norsk før det blir gjort vedtak om særskilt språkopplæring. Slik kartlegging skal også utføres underveis i opplæringen for elever som får særskilt språkopplæring etter forskriftene, som grunnlag for å vurdere om elevene har tilstrekkelig kunnskap i norsk til å følge den vanlige opplæringen i skolen. Kommunen/skolen skal fatte enkeltvedtak om å begynne eller avslutte særskilt norsk-/morsmålsopplæring». Videre står det at «Som rektor må du fatte enkeltvedtak om opphør av den særskilte språkopplæringen når det underveis vurderes at en elev kan overføres til ordinær opplæring».

### **Fylkesmannens vurderinger**

Fylkesmannen har ikke mottatt eksempler på vedtak om opphør før vedtaksperioden har utløpt, og rektor har informert om at skolen ikke har noen vedtak om opphør. Vi har heller ikke andre opplysninger om at elever har blitt overført til ordinær opplæring før vedtaksperioden er utløpt.

Fylkesmannen ser av kommunens rutiner vedrørende særskilt språkopplæring i 1310.no at rektor er gitt ansvaret for at elever med særskilt språkopplæring får jevnlig kartlegginger av sine norskerferdigheter underveis i opplæringen. Videre står det i rutinene at rektor er ansvarlig for å følge opp at det fattes vedtak om opphør av særskilt



språkopplæring når eleven føres tilbake til den ordinære undervisningen. Tatt i betraktning at mye av teksten i disse gjøremålene er hentet fra Utdanningsdirektoratets sider, så angir gjøremålene rutiner slik de ideelt skal være. 1310.no ble tatt i bruk i høst, og det er derfor uklart hvilke rutiner kommunen har hatt før 1310.no ble tatt i bruk. Av de sakene vi har fått oversendt, er alle søknader om særskilt språkopplæring med kartlegging undertegnet 28.08.2016, med unntak av én kartlegging som er undertegnet 05.02.2017, men hvor søknaden er undertegnet 28.08.2016. Alle vedtakene er fattet 01.09.2016 (ett vedtak er fattet 01.09.2016 selv om kartlegging er undertegnet 05.02.2017).

Tilsendt dokumentasjon og EVS fra rektor forteller at skolen ikke har fattet vedtak om opphør av særskilt språkopplæring i skoleåret 2016/2017. Vi har ikke mottatt eksempler på andre kartlegginger enn kartleggingene som er signert av rektor den 28.08.2016, selv om vi etterspurte relevante kartlegginger som lå til grunn for vedtakene. Av seks tilfeldig valgte saker, så har det kun blitt foretatt én kartlegging i hver av disse sakene, og på samme tidspunkt. Når det ikke kartlegges jevnlig, vil det etter Fylkesmannens vurdering ikke kunne bli avklart om elever kan overføres til den ordinære undervisningen, og det vil da heller ikke foreligge vedtak om opphør av særskilt språkopplæring. Så selv om kommunens rutiner viser til at rektor er ansvarlig for jevnlig kartlegging av elever som har særskilt språkopplæring, så finner ikke Fylkesmannen det sannsynliggjort at dette skjer i praksis. Etter vår vurdering har dette igjen sammenheng med at de ikke foreligger noen vedtak om opphør av særskilt språkopplæring.

### **Fylkesmannens konklusjon i foreløpig rapport**

På bakgrunn av ovennevnte konkluderer Fylkesmannen med at Ås skole ikke har sannsynliggjort at de har en praksis som sikrer at det blir fattet enkeltvedtak om opphør så snart eleven får tilstrekkelige ferdigheter i norsk til å følge den ordinære opplæringen.

Lovkravet er ikke oppfylt.

### **Eidsvoll kommunes kommentar**

Kommunen skriver i brev av 23.05.2017 at «Eidsvoll kommune vil umiddelbart se til at praksis forandres slik at det gjøres vedtak om opphør av behov for særskilt språkopplæring».

### **Fylkesmannens sluttvurdering**

Fylkesmannen legger til grunn at det å vedta opphør av særskilt språkopplæring foreløpig ikke er implementert i kommunens praksis. Kommunen uttaler at de vil endre sin praksis når det gjelder dette, men det anses ikke å ha trått i kraft foreløpig.

Lovkravet er ikke oppfylt.



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

### Rettslig krav 14

**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 14.1

**Skoleeier må skaffe seg informasjon om skolenes enkeltvedtak om særskilt språkopplæring og spesialundervisning**

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 - spesialundervisning

I følge skoleeiers EVS har skoleeier utarbeidet felles mal til bruk ved enkeltvedtak om spesialundervisning. Skoleeier har ledersamtaler med rektorer annenhver måned, hvor forvaltningskompetanse er et av flere faste tema. Skoleeier opplyser at de bruker det digitale verktøyet 1310.no for oppfølging av flere gjøremål knyttet til opplæringsloven, herunder også forvaltningskompetanse. Skoleeier har i EVS lagt ved utskrift fra 1310.no vedrørende enkeltvedtak for spesialundervisning, hvor det beskrives hvilke krav som stilles til enkeltvedtak innenfor dette saksområdet og hvilket ansvar rektor har. Skoleeier har videre vedlagt mal for vedtak om spesialundervisning, samt tidsplan for utviklingsarbeid og ledersamtaler 2017. Tidsplanen viser at virksomhetsleder og rektor skal drøfte enkeltvedtak om spesialundervisning for neste skoleår i mai.

Rektor henviser i sin EVS til at skoleeier har utarbeidet felles mal til bruk ved enkeltvedtak om spesialundervisning. Rektor viser til at skoleeier bruker 1310.no, hvor skolen følges opp med tidsfrister og gjøremål. Dette er også tema på skoleeiers møte med skolens rektorer. Skoleeier følger opp skolen med ledersamtaler, hvor forvaltningskompetanse er tema i forhold til saksgang i enkeltvedtak om spesialundervisning.

Skoleeier og rektor henviser i sine EVS'er til ledersamtalene de har annenhver måned, og Fylkesmannen ba på denne bakgrunn skoleeier om å ettersende 3-5 møtereferater eller møteinnkallinger fra disse møtene, jf. Fylkesmannens epost av 17.03.2017. Videre ba Fylkesmannen om mer utfyllende forklaring på hvordan skoleeier bruker 1310.no for å skaffe seg informasjon om hvordan skolene forvalter enkeltvedtak om spesialundervisning, samt utskrifter eller dokumentasjon som synliggjør hvordan systemet brukes i denne sammenheng.



I følge svar fra skoleeier, så skrives det ikke møtereferat fra ledersamtalene. Ledersamtalene er en muntlig samtale hvor rektor eller virksomhetsleder gjør egne notater for videre oppfølging. Disse notatene arkiveres ikke. Skoleeier har sendt med tre eksempler på møteinnkallinger til disse møtene. Innkallingene gjøres i Outlook. Innkallingene viser kort hvilke temaer som skal tas opp. Det fremgår ikke eksplisitt av de innkallingene vi har fått tilsendt at spesialundervisning eller særskilt språkopplæring har vært et eget tema.

I følge brev datert 23.03.2017 har Eidsvoll kommune hatt systemet 1310.no siden høsten 2016. Det er ikke oppgitt hva slags system kommunen hadde i forkant av dette. Skoleeier forklarer i sitt svar på vår e-post at skolene følges opp ut fra dato på «gjøremålene» i 1310.no. Rektorene blir varslet om gjøremålet i forkant av fristdato. I selve gjøremålet ligger oppdatert lovverk som rektorene følger. Hvis rektorene ikke har gjennomført gjøremålet innen tidsfrist, etterspør skoleeier dette og ber om årsak til at det ikke er gjort; dette for å forsikre seg om at rektor innehar kompetanse til å utføre gjøremålet. Slik oppfølging kan også være sak på ledersamtaler mellom rektor og virksomhetsleder for skole hvor konkret vedtak blir drøftet. Skoleeier henviser til vedlegg om gjøremål hentet fra 1310.no.

Det ligger ved tre vedlegg som forklarer gjøremål tilknyttet spesialundervisning; dette er «IOP for elever med vedtak om spesialundervisning» med frist 15.09., «enkeltvedtak for spesialundervisning neste skoleår er fattet» med frist 01.06. og «årsrapporter spesialundervisning» med frist 20.06. Det fremgår av disse vedleggene hvilket ansvar rektor har tilknyttet de nevnte gjøremålene.

### **Fylkesmannens vurderinger - spesialundervisning**

Fylkesmannen finner at 1310.no gir skoleeier mulighet til å ha oversikt over de lovpålagte gjøremålene skolene i kommunen har. De enkelte oppgavene har frister for når de skal være utført, og skoleeier vil kunne etterspørre gjøremålet hvis det ikke blir utført. Skoleeier ber i slike situasjoner om å få oppgitt en årsak. Gjøremålene vi har fått tilsendt viser rektors ansvar innenfor hvert område. Det fremgår av tidsplan for utviklingsarbeid og ledersamtaler for 2017 når det er møter mellom rektor og virksomhetsleder i 2017, og hva som skal være tema på møtene. Spesialundervisning er tema på møtet i mai, hvor vedtakene for neste skoleår skal drøftes. Skoleeier har utarbeidet felles mal for enkeltvedtak om spesialundervisning.

Fylkesmannen skal kontrollere om skoleeier innhenter relevant informasjon om spesialundervisning fra skolene i kommunen, herunder Ås skole i dette tilsynet. Det er skapt arenaer for drøfting av slike saker i ledersamtalene, men det er ikke sannsynliggjort av fremlagt dokumentasjon at dette skjer. Det skrives ikke referat fra møtene, og møteinnkallingene gir lite informasjon om hva som står på agendaen. Tidsplanen viser heller ingen annen aktivitet som berører spesialundervisning, annet enn møtet i mai 2017.

Som det fremkommer ovenfor har verken kommunen eller rektor oppgitt for eksempel stikkprøver eller kontroll av elevmapper fra skoleeiers side når det gjelder spesialundervisning. Kommunen får således ikke oppdatert informasjon om kvaliteten på skolenes saksbehandling. Vi finner det derfor ikke sannsynliggjort av tilsendt dokumentasjon at skoleeier innhenter informasjon om enkeltvedtakene om spesialundervisning fra Ås skole.





Etter Fylkesmannens vurdering ivaretar dagens praksis ikke i tilstrekkelig grad kravet om at kommunen innhenter nødvendig informasjon om enkeltvedtakene om spesialundervisning.

### **Fylkesmannens undersøkelser - særskilt språkopplæring**

Skoleeier skriver i sin EVS at skoleeier har utarbeidet felles mal til bruk ved enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Skoleeier har ledersamtaler med rektorer annenhver måned hvor forvaltningskompetanse er et av flere faste tema. Skoleeier bruker 1310.no for oppfølging av flere «gjøremål» knyttet til opplæringsloven, herunder også forvaltningskompetanse. Vedlagt er utskrift fra 1310.no vedrørende særskilt språkopplæring, hvor det står beskrevet blant annet hvilke krav som stilles til enkeltvedtak innenfor dette saksområdet. Det er videre lagt ved mal for vedtak om særskilt språkopplæring og tidligere nevnt tidsplan for utviklingsarbeid og ledersamtaler 2017.

Rektor henviser i sin EVS til at skoleeier har utarbeidet felles mal til bruk ved enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Rektor uttaler at skoleeier bruker 1310.no, hvor skolen følges opp med tidsfrister og gjøremål. Dette er også tema på skoleeiers møte med skolens rektorer. Skoleeier følger opp skolen med ledersamtaler, hvor forvaltningskompetanse er tema i forhold til saksgang i enkeltvedtak om særskilt språkopplæring.

Som nevnt under «Fylkesmannens undersøkelser – spesialundervisning» over, ba Fylkesmannen om å få ettersendt møtereferater eller møteinnkallinger fra ledermøter, jf. Fylkesmannens e-post av 17.03.2017. Videre ba vi om mer utfyllende forklaring på hvordan skoleeier bruker 1310.no for å skaffe seg informasjon om hvordan skolene forvalter enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, samt utskrifter eller dokumentasjon som synliggjør hvordan systemet brukes i denne sammenheng.

I følge svar fra skoleeier så skrives det ikke møtereferat fra ledersamtalene, men vi har fått oversendt tre eksempler på møteinnkallinger. Skoleeier har redegjort for hvordan skoleeier bruker 1310.no, og vi henviser til skoleeiers svar gjengitt i forrige punkt, «Fylkesmannens undersøkelser – spesialundervisning». Skoleeier har vedlagt to dokumenter som forklarer gjøremål tilknyttet særskilt språkopplæring, hvilket er gjøremål tilknyttet «Minoritetsspråklige elever – fatte vedtak» med frist 22.08. og «Minoritetsspråklige elever – kartlegging» med frist 25.04. Disse refererer lovteksten til opplæringsloven § 2-8, samt angir hvilket ansvar rektor har tilknyttet de nevnte gjøremålene.

### **Fylkesmannens vurdering - særskilt språkopplæring**

Skoleeier og rektor svarer tilnærmet det samme når det gjelder særskilt språkopplæring og spesialundervisning. Vi gjengir derfor ikke hele vår vurdering på ny her, men henviser til vår vurdering over, under spesialundervisning, siden disse blir sammenfallende. Som det fremkommer ovenfor har verken kommunen eller rektor oppgitt for eksempel stikkprøver eller kontroll av elevmapper fra skoleeiers side når det gjelder 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 særskilt språkopplæring fra Ås skole.



Etter Fylkesmannens vurdering ivaretar dagens praksis ikke i tilstrekkelig grad kravet om at kommunen får nødvendig informasjon om enkeltvedtakene om særskilt språkopplæring.

### **Rettslig krav 14.2**

#### **Skoleeier må vurdere skolens praksis opp mot regelverket**

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 – spesialundervisning og særskilt språkopplæring**

Det fremgår av skoleeiers EVS at skoleeier vurderer i ledersamtaler den enkelte rektors forvaltningskompetanse og veileder i konkrete saker. Skoleeier vurderer felles kompetanseheving fortløpende. 1310.no inneholder veiledning, rutiner og lenker til kompetanse innenfor hvert av de gjøremålene de har. Vedlagt er tidligere nevnte utskrifter fra 1310.no vedrørende enkeltvedtak om spesialundervisning og tidsplan for utviklingsarbeid og ledersamtaler 2017.

Rektor skriver i EVS at skoleeier vurderer i ledersamtaler den enkelte rektors forvaltningskompetanse og veileder i konkrete saker. Skoleeier vurderer felles kompetanseheving fortløpende. 1310.no inneholder veiledning, rutiner og lenker til kompetanse innenfor hvert gjøremål.

Fylkesmannen har i e-post av 17.03.2017 bedt skoleeier om mer utfyllende forklaring på hvordan de bruker 1310.no for å vurdere vedtakene opp mot regelverket. Skoleeier skriver i sitt svar at ved endringer i lovverket sørger skoleeier for å spre denne kunnskapen gjennom rektormøter som læringsarena. 1310.no og andre informasjonskanaler gir både rektorer og skoleeier beskjed om eventuelle endringer i lovverk som må føre til praksisendring. Eidsvoll kommune startet med 1310.no høsten 2016. De sender med dokumentasjon på etterspørring av gjøremål, men disse er ikke knyttet opp mot enkeltvedtak om spesialundervisning eller særskilt språkopplæring, da de gjøremålene ikke har funnet sted etter at de startet opp med 1310.no.

Som nevnt i forrige punkt, har vi fått ettersendt tre eksempler på møteinnkallinger til ledermøter, samt gjøremål i 1310.no tilknyttet spesialundervisning og særskilt språkopplæring.

#### **Fylkesmannens vurderinger – spesialundervisning og særskilt språkopplæring**

Skoleeier viser i sitt svar til at de vurderer den enkelte rektors forvaltningskompetanse i ledersamtaler, de veileder i konkrete saker og informerer om endringer i lovverket. 1310.no oppdateres med endringer i lovverket. Skoleeier vurderer felles kompetanseheving fortløpende.



Etter Fylkesmannens vurdering bidrar 1310.no til at kommunen til enhver tid kan ha oppdatert informasjon om regelverket.

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.

### **Rettslig krav 14.3**

**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 skolens 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 skolens praksis på det gjeldende området er blitt i samsvar med opplæringsloven med forskrifter.

### **Fylkesmannens undersøkelser – spesialundervisning og særskilt språkopplæring**

Skoleeier skriver i EVS at hvis det oppdages feil praksis, iverksettes veiledning eller opplæring. Veiledning og opplæring gjøres på felles ledermøter. Kommunen kjøper også ekstern kompetanse ved behov. Flere av rektorene i Eidsvoll har deltatt på Fylkesmannens regelverkssamling om Felles nasjonalt tilsyn. Alle skolene har gjennomført RefLex i forvaltningskompetanse. 1310.no inneholder veiledning, rutiner og lenker til kompetanse innenfor hvert av de gjøremålene de har. Oppfølging av at skolene har endret sin praksis, slik at den er i samsvar med regelverket, gjøres ifølge skoleeier på ledersamtaler annenhver måned. Skoleeier henviser til tidsplan for utviklingsarbeid og ledersamtaler 2017, og utskrift fra 1310.no om enkeltvedtak for spesialundervisning.

Rektor viser i sin EVS til at det iverksettes opplæring og veiledning ved feil praksis. Dette gjøres på felles ledermøter. Det kjøpes også ekstern kompetanse ved behov. Alle rektorene har gjennomført RefLex i forvaltningskompetanse. De har deltatt på Fylkesmannens regelverkssamling om Felles nasjonalt tilsyn. Rektor viser til at skoleeier følger opp at skolene har endret sin praksis slik at den er i samsvar med regelverket på ledersamtaler annenhver måned.

Det fremgår av tidsplan for utviklingsarbeid og ledersamtaler 2017 at det var obligatorisk for rektorene å fylle ut Forvaltningskompetanse i RefLex 20. mars, og at de kan fylle ut en valgfri kartlegging i tillegg, knyttet til de fokusområdene skolen har.



### **Fylkesmannens vurdering – spesialundervisning og særskilt språkopplæring**

Fylkesmannen har over konkludert med at skoleeier ikke sørger for å ha oppdatert kunnskap om skolens praksis når det gjelder vedtak om særskilt språkopplæring og spesialundervisning, og at skoleeier dermed ikke kan vurdere om skolen oppfyller kravene i opplæringsloven med forskrifter.

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.

#### **Rettslig krav 14.4**

#### **Skoleeier må innhente tilstrekkelig informasjon ofte nok til å vurdere og følge opp praksis**

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 informasjonsinnhenting. 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 – spesialundervisning og særskilt språkopplæring**

Skoleeier viser i EVS til at rektorens egenmelding i 1310.no gir skoleeier informasjon med faste gjøremål. Praksis som ikke er i samsvar med regelverket er fast agenda på ledersamtaler annenhver måned, og fast agenda på ledermøte med rektorer i mai hvert år. For øvrig henvises det til utskrift av 1310.no vedrørende enkeltvedtak om spesialundervisning og tidsplan for utviklingsarbeid og ledersamtaler 2017.



Rektor viser i EVS til at oppfølging av egenmeldingene i 1310.no gir skoleeier informasjon. Praksis som ikke er i samsvar med regelverket er fast agenda på ledersamtaler annenhver måned og fast agenda på ledermøter med rektorer i mai hvert år.

I tidsplan for utviklingsarbeid og ledersamtaler 2017 står det at det var obligatorisk for rektorene å fylle ut Forvaltningskompetanse i RefLex 20. mars, og at de kan fylle ut en valgfri kartlegging i tillegg, knyttet til de fokusområdene skolen har.

### **Fylkesmannens vurdering – spesialundervisning og særskilt språkopplæring**

Fylkesmannen har ovenfor (rettslig krav 14.1) konkludert med at kommunen ikke innhenter tilstrekkelig informasjon. Da blir også konklusjonen her at skoleeier ikke innhenter tilstrekkelig informasjon *ofte nok*.

### **Fylkesmannens samlede konklusjon om forsvarlig system, jf. opplæringsloven § 13-10 i foreløpig rapport**

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

### **Eidsvoll kommunes kommentar**

I brev datert 23.05.2017 skriver kommunen følgende: «Eidsvoll kommune vil lage nye rutiner for å følge opp at kravene som redegjort for i pkt. 5 blir etterlevd, og bruke den informasjonen som fremkommer til å vurdere forvaltningspraksis. Rutinen vil også inneholde hvordan skoleeier vil følge opp at skolene endrer sin praksis i tråd med opplæringsloven med forskrift når det er nødvendig».

### **Fylkesmannens sluttvurdering**

Fylkesmannen opprettholder at lovkravet ikke er oppfylt.

I Fylkesmannens varsel om felles nasjonalt tilsyn med Eidsvoll kommune datert 26.01.2017, viser Fylkesmannen til at tilsynet også er en oppfølging av våre tilsyn med Eidsvoll kommune i 2007 og 2012. Tilsynstemaene var da overlappende med temaene i dette tilsynet, det vil si vedtak om spesialundervisning og skoleeiers forsvarlige system. I tilsynsrapport fra 2012 fikk Eidsvoll kommune følgende pålegg om retting når det gjelder *forsvarlig system*, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd:

- Eidsvoll kommune må etablere et forsvarlig system knyttet til retten til spesialundervisning i opplæringsloven kapittel 5.
- Eidsvoll kommune må dokumentere at de har et system som sikrer at rutinene for å vurdere informasjon om det som faktisk skjer i skolene vedrørende kapittel 5 er implementert og fungerer i praksis, jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

Kommunen erklærte påleggene rettet i brev av 02.05.2013 og 26.08.2013. Eidsvoll kommune hadde rettet lovbruddene på følgende måte:

- *Virksomhetsleder mottar kopi av alle vedtak om spesialundervisning*



- *PPT-leder deltar fast på månedlige ledermøter med rektorer og virksomhetsledere. Prosedyre for saksgang settes som fast tema hvert halvår for å sikre lik vurdering og etterlevelse.*
- *Virksomhetsledere for oppvekst og familiens hus vurderer årlig innholdet i Eidsvoll kommunes system for evaluering av «System for kvalitetsvurdering – Opplæringsloven § 13-10». Settes som fast tema i årshjul for samarbeid mellom virksomhetene.*
- *Årlig fagdag for ansatte i oppvekst og PPT med tema spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp – for å sikre kunnskap om og forståelse av lovgrunnlaget.*
- *Opplæringsloven settes som fast tema i ledersamtaler mellom virksomhetsleder og rektor.*

Fylkesmannen vurderte det sannsynliggjort at alle påleggene i tilsynsrapporten fra 2012 var etterkommet og anså tilsynet som avsluttet, jf. Fylkesmannens brev datert 08.10.2013.

Vi har i årets tilsyn avdekket at kommunen ikke innhenter oppdatert informasjon (kontroll av elevmapper eller stikkprøver) om kvaliteten på skolenes saksbehandling, jf. ovennevnte vurdering under rettslig krav 14.1. Som følge av dette har ikke kommunen eksempelvis avdekket at vedtak om spesialundervisning på Ås skole bør ha en mer presis beskrivelse av spesialundervisningens *organisering*. Dette lovbruddet ble avdekket også i tilsyn med Eidsvoll kommune i 2007 og 2012, se vurdering i denne rapportens pkt. 4, rettslig krav 10 (s. 24). Hvis kommunen hadde hatt et forsvarlig system ville denne feilen ha blitt rettet opp i kommunen, på alle skolene, også på Ås skole allerede i 2007.

Fylkesmannen ser alvorlig på at kommunen ikke har opprettet et forsvarlig system, på tross av tilsyn med lovbrudd på dette tema både i 2007 og 2012. Kommunen har tidligere uttalt at lovbruddene er rettet, men Fylkesmannen kan ikke se at så er tilfelle.

Fylkesmannen har tillit til at kommunen vil sørge for å bygge opp et forsvarlig system for å ivareta elevenes rettssikkerhet, herunder vedtak om rett til enkeltvedtak om særskilt språkopplæring og spesialundervisning.



## 7. Frist for retting av lovbrudd

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

Frist for retting er 29. september 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.

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

### Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

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

Eidsvoll kommune må i denne forbindelse se til at

- elever og foresatte varsles før det fattes vedtak om særskilt språkopplæring
- forhåndsvarselet om særskilt språkopplæring inneholder opplysninger om hvilken lovbestemmelse vedtaket bygger på (rettslig grunnlag for vedtaket)

### Enkeltvedtak om spesialundervisning

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

Eidsvoll kommune må i denne forbindelse se til at:

- skolen gir alle foresatte mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før vedtak fattes
- enkeltvedtak om spesialundervisning klart og tydelig presiserer organiseringen av spesialundervisningen

### Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

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

Eidsvoll kommune må i denne forbindelse se til at 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

4. Eidsvoll 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.



Eidsvoll kommune må i denne forbindelse:

- skaffe seg informasjon om hvordan skolene forvalter enkeltvedtak for elever med behov for spesialundervisning og særskilt språkopplæring
- bruke informasjonen om hvordan skolene forvalter enkeltvedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring til å vurdere om skolenes praksis er i samsvar 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 **29. september 2017**.

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

Fylkesmannen i Oslo og Akershus,

8. juni 2017

Marit Kanutte Aarflot

Ingrid Damlien Haraldsen

