



Fylkesmannen
i Oslo og Akershus

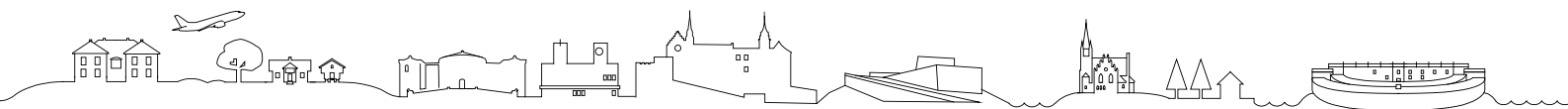
Barnehage- og
utdanningsavdelingen

TILSYNSRAPPORT

Forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging

Oppegård kommune – Greverud skole

30. oktober 2018



Innhold

Sammendrag	3
1. Innledning	5
1.1 Greverud skole – Oppegård kommune	5
1.2 Lesehjelp til tilsynsrapporten	5
2. Om tilsynet med Oppegård kommune – Greverud 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	11
4. Enkeltvedtak om spesialundervisning	17
5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring	24
6. System for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd	29
7. Frist for retting av lovbrudd	35



Sammendrag

Tema og formål

Temaet for dette tilsynet er forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen. Tilsynet er en del av felles nasjonalt tilsyn 2018-2021. Hovedpunkter i tilsynet er:

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

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.

Gjennomføring

Fylkesmannen åpnet 2. februar 2018 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging – ved Greverud skole i Oppegård kommune. I tillegg omhandler tilsynet skoleeiers forsvarlige 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 og intervjuer på skoleeier- og skolenivå.

Avdekkede lovbrudd

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

Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

1. Oppegård kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Greverud skole oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak jf. forvaltningsloven § 25.

Oppegård kommune må i denne forbindelse se til at enkeltvedtak om særskilt språkopplæring inneholder en begrunnelse som viser til de «faktiske forhold» som vedtaket bygger på.

Enkeltvedtak om spesialundervisning

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

Oppegård kommune må i denne forbindelse se til at enkeltvedtak om spesialundervisning klart og tydelig presiserer

- spesialundervisningens omfang, innhold og organisering
- kompetansekrav for de som skal gjennomføre spesialundervisningen



Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

3. Oppegård kommune må sørge for at Greverud skole i vedtak om og opphør av behov for særskilt språkopplæring oppfyller forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V og opplæringsloven § 2-8.

Oppegård kommune må i denne forbindelse se til at

- omfang og organisering av den særskilte språkopplæringen fastsettes i vedtak ut fra elevens individuelle behov, og på grunnlag av kartlegging av elevens norskferdigheter
- enkeltvedtak inneholder opplysninger om hvilke læreplaner eleven skal følge
- enkeltvedtak for elevene i velkomstklasse inneholder en vurdering av at velkomstklasse er det beste for eleven
- 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. Oppegård 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.

Oppegård kommune må i denne forbindelse:

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

Status på rapporten og veien videre

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbrudd som er avdekket under tilsynet.

Fristen er 1. februar 2019

Dersom lovbruddet ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Oslo og Akershus vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

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

Tilsynsrapporten er avgrenset til tilsynstemaet, og er ikke en uttømmende tilstandsvurdering av kommunens øvrige virksomhet.



1. Innledning

Felles nasjonalt tilsyn på opplæringsområdet 2018-2021 omfatter følgende temaer: skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen, skolebasert vurdering, tidlig innsats, spesialundervisning, skolemiljø, grunnskoleopplæring for voksne og videregående opplæring for voksne.

Temaet skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen er delt inn i deltemaer og omfatter blant annet forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen. Skoleeiers forsvarlige system for å vurdere og følge opp at kravene blir etterlevd er også et av deltemaene.

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

Tilsynet har avdekket fire lovbrudd. I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av lovbruddene som er avdekket under tilsynet. Fristen er 1. februar 2019. 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 Greverud skole – Oppegård kommune

Greverud skole er en offentlig barneskole i Oppegård kommune i Akershus fylke. Skolen har omkring 580 elever (skoleåret 2017/2018) fordelt på 1. til 7. trinn. Skolen har 44 lærere fordelt på 27,71 årsverk til undervisning. På skolens hjemmeside opplyses det om at skolen har tre til fire paralleller på hvert trinn.

Oppegård kommune har totalt 27 324 innbyggere (per 2. kvartal 2018, tall fra SSB), hvorav 3 716 er elever i grunnskolen (tall fra GSI per 01.09.2018). Oppegård kommune har seks barneskoler og fire ungdomsskoler.

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:

- 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 *Forhåndsvarsel om pålegg om retting av lovbrudd* 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 Opepgård kommune – Greverud 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 Greverud skole skoleåret 2017/2018 ikke har elever med enkeltvedtak om punktskriftoptøpling 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
- fatter vedtak som gir gode føringer for å tilrettelegge innholdet i opplæringen

I tilsynet vurderer vi om Greverud 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 Oppegård kommune ble åpnet gjennom brev av 2. februar 2018. 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 fra skolen og skoleeier, og intervjuer med to personer fra Greverud skole og tre personer fra kommunenivå den 20. mars 2018.

Tilsynet ble utsatt fra våren 2018 til høsten 2018 på bakgrunn av bytte av saksbehandler hos Fylkesmannen. Det ble derfor innhentet nye dokumenter vedrørende elever med vedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring.

Vi sendte foreløpig rapport til Oppegård kommune i brev av 28. september 2018, og Fylkesmannen avholdt sluttmøte 18. oktober 2018. I sluttmøtet deltok i tillegg til de som hadde vært med i tilsynet, de fleste av kommunens rektorer. I den foreløpige rapporten presenterte vi våre vurderinger og konklusjoner.

Oppegård kommune har i epost av 22. oktober uttalt at tilsynet er nyttig i det videre arbeidet med forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen. Skoleeier har nå revidert malene for enkeltvedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring, og det er utarbeidet nye maler for vedtak om opphør av særskilt språkopplæring og spesialundervisning. De nye malene fulgte vedlagt til e-posten fra kommunen.

Kommunen informerer også om at de vil ta opp dette tilsynet på neste ledernetverk for alle rektorene og PPT-leder.

Videre informerer kommunen at de i fremtiden vil gjennomføre rutinemessige kontroller



på skolene med utgangspunkt i sakkyndig vurdering/enkeltvedtak om spesialundervisning og enkeltvedtak om særskilt språkopplæring.

Fylkesmannen ser positivt på at kommunen har satt i gang arbeidet med å rette lovbruddene.

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunlaget for tilsynet:

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

DOKUMENTER VEDRØRENDE SPESIALUNDERVISNING:

- Saksgang skole spesialundervisning
- Rutiner for saksgang vedrørende elever ved alternative opplæringsarenaer
- Skjema henvendelse PPT
- Vedtaksmal
- Informasjon om klagerett og klagefrist
- T-timer – rapportering
- Veiledning til rapporteringsskjema

DOKUMENTER VEDRØRENDE SÆRSKILT SPRÅKOPPLÆRING:

- Rutinebeskrivelse særskilt språkopplæring
- SNO – rutine for tildeling 2016-17
- Antall elever med behov for særskilt norskopplæring
- Mal for vedtak om særskilt språkopplæring
- Vedtaksmal velkomstklasse
- Informasjon om klagerett og klagefrist

DOKUMENTER VEDRØRENDE KOMMUNENS FORSVARLIGE SYSTEM:

- Innkalling til administrativt ledernetttverk 1.06.2017
- Innkalling til administrativt ledernetttverk 30.11.2017
- Mal for årshjul spesialundervisning
- Oppegård kommunes system for styring og kvalitetsutvikling i grunnskolen
- Ledernetttverk tema: spesialundervisning (PP-presentasjon)
- Spes.ped. nettverk (PP-presentasjon)
- Utvidet spes.ped. Koordinatornettverk (PP-presentasjon)

- Utfylt EVS fra skolens ledelse vedrørende skoleeiers forsvarlige system
- Utfylt EVS fra skolens ledelse vedrørende skolens enkeltvedtak
- Dokumentasjon vedrørende sju elever med spesialundervisning:
 - Seks vedtak om spesialundervisning for skoleåret 2017/2018
 - Seks vedtak om spesialundervisning for skoleåret 2018/2019
 - Sju sakkyndige vurderinger som har relevans for vedtakene
 - Referat fra samarbeidsmøter og ansvarsgruppemøter
 - Henvisingsskjema til PPT
 - Kontrakt for alternativ opplæring «den ene dagen»



- Dokumentasjon vedrørende sju elever med særskilt språkopplæring:
 - Fire vedtak om særskilt språkopplæring for skoleåret 2017/2018
 - To vedtak om særskilt språkopplæring i velkomstklasse for skoleåret 2017/2018
 - Seks vedtak om særskilt språkopplæring for skoleåret 2018/2019
 - To vedtak om særskilt språkopplæring i velkomstklasse for skoleåret 2018/2019
 - Referat fra samarbeidsmøter



3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene som gjelder generelt for saksbehandling av enkeltvedtak. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller forvaltningsloven kravene er knyttet til.

Rettslig krav 1

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

Dersom foreldre eller elever ikke allerede har uttalt seg i saken, skal de varsles før skolen gjør et vedtak. De skal ha anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist, jf. forvaltningsloven § 16. Skolen skal gi forhåndsvarslet skriftlig.

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

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

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

Fylkesmannens undersøkelser

Spesialundervisning

I EVS viser rektor til møte med foresatte når det gjelder om skolen varsler elever og foresatte før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet.

I intervju opplyser rektor om at foresatte alltid gis mulighet til å uttale seg om sakkyndig vurdering når den sakkyndige vurderingen er ferdig utarbeidet. Videre at skolen fatter nye enkeltvedtak om spesialundervisning hvert år.

Det følger av siste avsnitt i de sakkyndige vurderingene at foresatte er gjort kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen.

Skolen sender ikke ut skriftlig forhåndsvarsel. Foresatte har møter med PPT etter at det er utarbeidet sakkyndig vurdering, og de er i møtet forelagt sakkyndig vurdering.

Det følger av saksdokumentene Fylkesmannen har innhentet at skolen har flere møter/foreldresamtaler med foresatte når det gjelder informasjon om den enkelte elevs spesialundervisning.



Særskilt språkopplæring

I EVS svarer rektor at elever og foreldre varsles før det fattes enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Rektor viser til at det sendes ut innkalling til samarbeidsmøte og at det holdes møter med foresatte. Rektor viser videre i intervjuet til at det er dialog med foresatte gjennom utviklingssamtaler. På eget møte med foresatte informerer skolen om bakgrunnen for vedtaket, kartlegging, innhold, omfang og organisering.

Skolen sender ikke ut et skriftlig forhåndsvarsel til foresatte.

Fylkesmannen har mottatt dokumentasjon vedrørende seks elever som mottar særskilt språkopplæring ved Greverud skole inneværende skoleår. To av elevene går i innføringsklasse og fire går i ordinær klasse. For elevene i innføringsklassen står det i vedtaket at vedtaket er basert på søknad og samtykke fra foresatte.

Fylkesmannens vurderinger

Spesialundervisning

Under rettslig krav 5 har vi konkludert med at Greverud skole innhenter samtykke fra foresatte til å henvise eleven til PPT. Under rettslig krav 6 har vi videre konkludert med at foresatte får mulighet til å uttale seg om innholdet i den sakkyndige vurderingen før det blir fattet enkeltvedtak.

Den sakkyndige vurderingen gir informasjon om hva spesialundervisningen vil innebære for eleven, og hvilke eventuelle avvik fra ordinær opplæring det dreier seg om. Den sakkyndige vurderingen viser til de aktuelle bestemmelsene i opplæringsloven (opplæringsloven kapittel 5).

Gjennom den ordinære saksgangen for spesialundervisning blir foresatte dermed kjent med saken, og de får vite hva opplæringstilbudet vil innebære for eleven. Vi har også lagt vekt på at skolen har møter med foresatte vedrørende elevenes spesialundervisning. Det er derfor ikke nødvendig for skolene å sende forhåndsvarsel i saker om spesialundervisning.

Særskilt språkopplæring

Ved enkeltvedtak om avvik fra ordinært opplæringstilbud kreves det at et forhåndsvarsel er skriftlig. Et muntlig forhåndsvarsel vil ikke oppfylle forvaltningslovens krav til forhåndsvarsel i § 16. Greverud skole gir ikke foresatte og elever skriftlig forhåndsvarsel. Spørsmålet blir dermed om foresatte på annen måte får kjennskap til at skolen skal fatte et vedtak og om de har fått rimelig tid til å uttale seg.

Foresatte til elevene med vedtak om særskilt språkopplæring i velkomstklasse har søkt om plass i velkomstklassen. For disse elevene er det ikke nødvendig at skolen sender ut forhåndsvarsel.

For elever som får særskilt språkopplæring må skolen gi foresatte informasjon om resultatet av kartleggingen av eleven og hvilke avvik fra det ordinære opplæringstilbudet som er aktuelle. Fylkesmannen legger til grunn at de samtalene og møtene rektor har beskrevet sikrer slik informasjon. Forutsatt at foresatte deretter får rimelig tid til å uttale seg, vil dette være tilstrekkelig. På denne bakgrunn mener vi at foresatte får mulighet til å gi sitt syn før det blir fattet vedtak om særskilt språkopplæring i ordinær klasse.



Fylkesmannens konklusjon

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

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

Rettslig krav 2

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

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

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

Fylkesmannens undersøkelser

Spesialundervisning

Rektor på Greverud skole har i EVS vist til den kommunale malen for vedtak om spesialundervisning.

I kommunens mal for enkeltvedtak om spesialundervisning vises det til sakkyndig vurdering fra PPT. Det er tomme felter/bokser i denne malen for utfyllende informasjon om innhold i og organisering av opplæringen, samt kompetanse for den som skal gjennomføre opplæringen. Malen inneholder også henvisning til gjeldende regelverk, dvs. opplæringsloven § 5-1, jf §§ 5-3, 5-4 og 5-5 med et sitat fra lovteksten i § 5-1.

I alle vedtakene om spesialundervisning som Fylkesmannen har fått tilsendt er kommunens mal benyttet. Det fremgår av de sakkyndige vurderingene hvilke faktiske forhold som er lagt til grunn; det vil si 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.

Særskilt språkopplæring

Rektor svarer i EVS at skolens enkeltvedtak inneholder begrunnelser som viser både til bestemmelsen vedtaket bygger på, og på hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket.

I vedtakene om særskilt språkopplæring som Fylkesmannen har mottatt beskrives lovgrunnlaget for vedtaket. Skolen viser til opplæringsloven § 2-8 første ledd, første punktum. For elevene som har fått vedtak om særskilt språkopplæring i velkomstklasse viser skolen til oppl. § 2-8 første ledd. Det vises videre til at Oppegård kommune tilbyr



nyankomne elever i grunnskolen et særskilt opplæringstilbud i inntil to år. Tilbudet går ut på at tospråklig fagopplæring og særskilt språkopplæring gis i en egen velkomstklasse.

Fylkesmannens vurdering

Spesialundervisning

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.

Særskilt språkopplæring

Vedtakene Fylkesmannen har mottatt om særskilt språkopplæring har en beskrivelse av hjemmelsgrunnlaget under punktet «lovgrunnlag». Vedtakene om særskilt språkopplæring i velkomstklasse inneholder en beskrivelse av § 2-8 første ledd. Hjemmelen for plassering i velkomstklasse finnes imidlertid i § 2-8 femte ledd;

«Kommunen kan organisere særskilt opplæringstilbud for nykomne elever i egne grupper, klasser eller skoler. Dersom hele eller deler av opplæringa skal skje i slik gruppe, klasse eller skole, må dette fastsetjast i vedtak om særskilt språkopplæring. Vedtak om slik opplæring i særskilt organisert tilbud kan berre gjerast dersom dette er rekna for å vere til beste for eleven. Opplæring i særskilt organisert tilbud kan berre gjerast for eitt år om gongen. I vedtaket kan det for denne perioden gjerast avvik frå læreplanverket for den aktuelle eleven i den utstrekning dette er nødvendig for å vareta eleven sitt behov. Vedtak etter dette leddet krev samtykkje frå elev eller føresette».

Skolen viser ikke til dette leddet i vedtakene.

Vedtakene mangler en beskrivelse av de «faktiske forhold» vedtaket bygger på, jf forvaltningsloven § 25. Etter Fylkesmannens vurdering skal vedtakene inneholde et eget avsnitt om hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlag for vedtaket. Det skal informeres om hvor eleven kommer fra, morsmål, hvor lenge eleven har bodd i Norge, når eleven begynte på norsk skole og eventuelt hvor mye norskopplæring eleven har hatt siden da. Vedtakene skal også omtale kartleggingen av elevenes norskerferdigheter og resultatene av kartleggingen. Det er på bakgrunn av en vurdering av elevenes norskerferdigheter at elevene har behov for særskilt språkopplæring. Skolen må vise hva den har vektlagt og vurdert i vedtaket.

Fylkesmannen mener at vedtakenes begrunnelse ikke er individualiserte og knyttet til den konkrete elevens behov. Dette gjelder både elevene med særskilt språkopplæring og elevene med vedtak om særskilt språkopplæring i velkomstklasse.

Kommunens tilbakemelding etter foreløpig rapport

Kommunen har laget ny mal for vedtak om spesialundervisning og vedtak om særskilt språkopplæring. Det følger av malen for vedtak om særskilt språkopplæring og mal for vedtak om spesialundervisning at det skal skrives en individualisert begrunnelse for vedtakene. Malene er foreløpig ikke implementert, og Fylkesmannen opprettholder derfor lovbruddet når det gjelder særskilt språkopplæring.

Fylkesmannens konklusjon

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



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

Rettslig krav 3

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

Det er et krav at brevet med enkeltvedtaket skal opplyse om de formelle forhold som gjelder dersom eleven eller foreldrene vil klage, jf. forvaltningsloven § 27. Nærmere regler for saksbehandling ved klage går frem av forvaltningsloven §§ 27 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

I 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, klagefrist og at klagen skal sendes til skolen. Informasjon om klagerett og klagefrist følger også av et vedlegg til malen, med informasjon om klageadgangen. Malen for vedtak er fulgt i alle fem vedtakene, og alle vedtakene har nevnte vedlegg.

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

Fylkesmannens vurdering

Spesialundervisning

Fylkesmannen vurderer at enkeltvedtakene om spesialundervisning inneholder informasjon om klagerett, klageinstans, klagefrist og fremgangsmåte ved klage.

Særskilt språkopplæring

Vedtaket 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

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

Rettslig krav 4

Enkeltvedtaket skal inneholde informasjon om retten til å se sakens dokumenter (RefLex 1.13)

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



Fylkesmannens undersøkelser

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 enkeltvedtak inneholder informasjon om elevens/ foresattes rett til å se sakens dokumenter.

Fylkesmannen har vurdert seks vedtak om spesialundervisning og seks vedtak om særskilt språkopplæring. Alle enkeltvedtakene som Fylkesmannen har mottatt inneholder dette vedlegget.

Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen vurderer at vedlegget til vedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring inneholder informasjon om innsynsretten, og det rettslige kravet dermed er oppfylt.

Fylkesmannens konklusjon

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



4. Enkeltvedtak om spesialundervisning

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene i tilsynet som gjelder for enkeltvedtak om spesialundervisning. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller forvaltningsloven kravene er knyttet til. Kravene kommer i tillegg til de generelle saksbehandlingsreglene som er omtalt over i kapittel 3.

Rettslig krav 5

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

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

Fylkesmannens undersøkelser

I skolens EVS svarer rektor på dette kontrollspørsmålet at «i skolens rutiner kalles det inn til samarbeidsmøte der behovet for sakkyndig vurdering drøftes, foresatte informeres om dette arbeidet og videre saksgang. Henvisningsskjema underskrives.»

Fylkesmannen har mottatt dokumentasjon vedrørende seks elever som mottar spesialundervisning på Greverud skole i inneværende skoleår. For en av disse eleven er det fattet vedtak om at det ikke lenger er behov for spesialundervisning.

I kommunens mal for henvisning til PPT er det avkrysning for samtykke fra foresatte til at eleven henvises til PPT. I alle de seks sakene som Fylkesmannen har mottatt har foresatte samtykket til at eleven henvises til PPT.

Fylkesmannens vurderinger

I dokumentasjonen og sakene Fylkesmannen har fått tilsendt finner Fylkesmannen det sannsynliggjort at foreldre samtykker før utredning av behovet for spesialundervisning.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

Rettslig krav 6

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

Foreldrene har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen og til å uttale seg før skolen fatter et enkeltvedtak, jf. opplæringsloven § 5-4. Skolen kan gi begrensninger i denne retten, jf. forvaltningsloven § 19 og reglene om taushetsplikt. Skolen og PPT har ansvar for at samarbeidet med eleven og foreldrene blir 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 PPT går gjennom sakkyndig vurdering med foresatte før skolen og foresatte har møte med PPT.

Av intervju med rektor følger det at når utkastet til sakkyndig vurdering er ferdig, gis foresatte mulighet for uttalelse.

Det fremkommer av de sakkyndige vurderingene at foresatte har mottatt kopi, nederst i sakkyndig vurdering står det «kopi» til foresatte. Videre fremkommer det av siste avsnitt i sakkyndig vurdering at «foresatte er gjort kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen».

Det fremkommer av dokumentasjonen at tidsrommet fra den sakkyndige vurderingen foreligger, og til det blir fattet første vedtak om spesialundervisning, er tre til fire uker.

I kommunens rutine om «saksgang for vurdering av timer til spesialundervisning [...]» fremkommer det ikke om foresatte skal gis mulighet til å uttale seg om sakkyndig vurdering.

Fylkesmannens vurderinger

På bakgrunn av skolens EVS og opplysninger fra rektor legger Fylkesmannen til grunn at foreldrene er kjent med innholdet i sakkyndig vurdering før vurderingen sendes til skolen. Fylkesmannen mener på denne bakgrunn at det er sannsynliggjort at kommunen sikrer at foresatte gis mulighet til å uttale seg om den sakkyndige vurderingen før enkeltvedtak blir fattet.

Tidsrommet fra den sakkyndige vurderingen foreligger og til det blir fattet vedtak viser at foresatte er gitt rimelig tid til å uttale seg.

Fylkesmannen mener imidlertid at kommunen burde beskrevet i sine rutiner at foresatte skal gis mulighet til å uttale seg om den sakkyndige vurderingen.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

Rettslig krav 7

Elever som etter sakkyndig vurdering har behov for spesialundervisning, skal ha et enkeltvedtak (RefLex 2.4)

Etter den sakkyndige vurderingen må skolen fatte et vedtak. Dette gjelder både dersom skolen innvilger spesialundervisning og dersom skolen ikke innvilger dette. Kravet om enkeltvedtak gjelder både når PPT anbefaler spesialundervisning og når de ikke anbefaler dette. En avgjørelse om spesialundervisning gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

Fylkesmannens undersøkelser

I de seks sakene som gjelder spesialundervisning som Fylkesmannen har mottatt har fem fått innvilget spesialundervisning, etter tilråding fra PPT i Oppegård. Et av vedtakene



innebærer opphør av spesialundervisning. 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, mener vi at skolen fatter vedtak etter at det er utarbeidet sakkyndig vurdering fra PPT.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.

Rettslig krav 8

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

Den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til hva som gir et forsvarlig opplæringstilbud, ta stilling til innholdet i opplæringen og gjøre rede for andre særlige forhold som er viktig for opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-3 annet ledd. Skolens vedtak om spesialundervisning skal bygge på den sakkyndige vurderingen. Et enkeltvedtak skal være så klart og tydelig at det ikke er tvil om hva slags opplæringstilbud eleven skal ha. Enkeltvedtaket må vise antall timer med spesialundervisning, hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke, om det skal være avvik fra Læreplan for Kunnskapsløftet 2006 (LK06), hvordan undervisningen skal organiseres, og hvilken kompetanse personalet skal ha.

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 spesialundervisningens *omfang* beskrevet slik:

«Eleven har rett til spesialundervisning i ...(antall) årstimer (a 60min.)»

I malen er krav til spesialundervisningens *innhold* beskrevet slik:

«Angi hvilke fag og områder.

Avvik fra læreplanen.

Angi kompetansemål og ev. avvik fra kompetansemål i læreplanverket.

Angi behov for særskilt tilrettelegging/utstyr».

I malen er krav til spesialundervisningens *organisering* beskrevet slik:

«Antall årstimer i de ulike fagene/områdene.

... (antall) årstimer som organiseres i liten gruppe.

... (antall) årstimer som organiseres som tolærersystem i klassen/basen.

... (antall) årstimer som organiseres som enetimer.

I utgangspunktet fordeles årstimene jevnt utover skoleåret. Det kan likevel bli aktuelt å gjennomføre noen av årstimene mer intensivt i perioder».



I malen er krav til *kompetanse* beskrevet slik:

«Kompetanse – pedagog/assistent.

Spesifisere bruk av faglærer, pedagog med særskilt/spesiell kompetanse, assistent og eventuell annen kompetanse som er nødvendig for å kunne gi eleven et forsvarlig utbytte av opplæringen».

Av kommunens rutine «Saksgang for vurdering av timer til spesialundervisning [...]» følger det på s. 2 at når rektor treffer vedtak skal det fremgå av vedtaket «om spesialundervisningen skal gis av pedagog, spesialpedagog eller assistent».

Omfanget av spesialundervisningen er beskrevet i et presist antall årstimer i alle vedtak og sakkyndige vurderinger vi har innhentet fra Greverud skole. Alle de sakkyndige vurderingene gjelder for tre år, men det følger av flere at «omfanget skal vurderes på ny hvert år».

Når det gjelder innholdet i spesialundervisningen, 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 de sakkyndige vurderingene er innholdet nærmere beskrevet, og det fremkommer om det skal være avvik fra kompetansemål eller ikke, om eleven kan følge ordinær timefordeling samt om eleven kan følge den ordinære organiseringen av opplæringen for trinnet.

De sakkyndige vurderingene på Greverud skole er gjort gjeldende for tre år. *Innholdet* er ikke beskrevet slik at det kan anvendes i tre år. Eksempelvis for elev 5, som har spesialundervisning i matematikk. Det står i den sakkyndig vurdering som ble utarbeidet da eleven gikk på 3. trinn at kompetansemålene skal hentes fra 2. trinn.

Organiseringen av spesialundervisningen blir i de fem vedtakene beskrevet slik:

- Elev 1: «xx timer som organiseres fleksibelt. ... timelærer, pedagog og assistent, i gruppe, korte enetimer og/eller tolærersystem i klassen. Tilbud om alternativ opplæring en dag per uke».
- Elev 2: «tolærersystem i klassen og i mindre grupper. X timer i uken i aldersblandet gruppe».
- Elev 3: «Noe tolærersystem i klassen men også i liten gruppe med oppfølging».
- Elev 4: «som tolærer i klassen, liten gruppe, en til en. Han deltar også på aldersblandet gruppe».
- Elev 5: «Som tolærer i klassen samt mindre grupper».

Kompetansen på den som skal gjennomføre opplæringen/spesialundervisningen blir i de fem vedtakene beskrevet slik:

- Elev 1: «Pedagog, assistent og kontaktlærer med kompetanse på Tourettes syndrom».
- Elev 2: «Pedagog i tett samarbeid med kontaktlærer, miljøarbeider og assistent».
- Elev 3: «Spesialpedagog i samarbeid med kontaktlærer. Spesialpedagog veileder assistent».



- Elev 4: «Pedagog har hovedansvaret for undervisningen og arbeider tett sammen med assistent som følger [elev 4] gjennom hele skoledagen».
- Elev 5: «Pedagog med kompetanse på sosiale vansker og matematikkvansker, i samarbeid med kontaktlærer».

Fylkesmannens vurderinger

I alle fem enkeltvedtakene som Fylkesmannen har sett på fra Oppegård kommune/Greverud 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 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 Oppegård kommune og de sakkyndige vurderingene beskriver omfang av spesialundervisningen i antall klokketimer per år. Når sakkyndig vurdering har varighet for tre år, må sakkyndig vurdering beskrive om antallet timer med spesialundervisning skal økes i takt med økningen av timer for trinnet. Fylkesmannen mener dette burde vært tydeligere presisert i flere av de sakkyndige vurderingene.

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.

Innholdet i de sakkyndige vurderingene er ikke beskrevet slik at innholdet kan anvendes i tre år. Et eksempel er elev 5, som har spesialundervisning i matematikk. Det står i den sakkyndig vurdering, som ble utarbeidet da eleven gikk på 3. trinn, at kompetansemålene skal hentes fra 2. trinn. Fylkesmannen mener det skulle vært beskrevet hvilke kompetansemål eleven skal følge når eleven går på 4. og 5. trinn. Eleven skal ikke nødvendigvis følge kompetansemål fra 2. trinn når eleven går på 5. trinn. På denne bakgrunn konkluderer Fylkesmannen med at innholdet av spesialundervisningen er upresist formulert, og at dette må anses som et lovbrudd.

Malen for vedtak gir etter Fylkesmannens vurdering klare føringer for hvordan organiseringen skal skrives i vedtak. Det er bra at det er laget alternativer for hvor mange timer av spesialundervisningen som skal organiseres i liten gruppe/ med tolærersystem i klassen/ enetimer.

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 alle fem saker er det gitt alternativer for opplæringen slik at læreren selv kan velge på hvilken måte spesialundervisningen skal gis/organiseres. I to av vedtakene (elev 1 og 2) er timeantallet uteglemt; «xx timer som organiseres fleksibelt» og «x timer i uken i aldersblandet gruppe». Da er det helt opp til skolen å bestemme timeantallet.



De sakkyndige vurderingene er på tilsvarende måte heller ikke presise når det gjelder hvordan spesialundervisningen bør organiseres for å gi elevene likeverdig opplæringstilbud i alle fem sakene. 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. Fylkesmannen vurderer på denne bakgrunn at organiseringen av spesialundervisning ikke er presist nok beskrevet i vedtak om spesialundervisning på Greverud skole.

Skolen beskriver kompetansen til personalet, som skal gjennomføre spesialundervisningen i vedtakene, ved å gjengi antall timer med assistent/ pedagog (eller spesialpedagog). Det fremgår ikke hvor mange timer med assistent og hvor mange timer med pedagog i fire av fem vedtak (elev 1,2,3 og 4). Det er med andre ord gitt for lite presis beskrivelse av hvor mange timer elevene har rett til opplæring med pedagog eller spesialpedagog. I fire av fem saker har skolen/læreren i realiteten frihet til selv å velge om eleven skal få opplæring av en assistent eller en pedagog. Skolen kan velge å gi eleven kun opplæring av en assistent, og det er uklart når det skal brukes assistent. Slik kompetansen er beskrevet i vedtaket kan det tolkes på forskjellige måter.

Elevenes rettssikkerhet svekkes når det ikke er tilstrekkelig presist beskrevet hvordan organiseringen av og innholdet i spesialundervisningen, og kompetansen til den som skal gjennomføre spesialundervisningen.

Kommunens tilbakemelding etter foreløpig rapport

Kommunen har laget ny mal for vedtak om spesialundervisning. Det følger av malen at enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om spesialundervisningens *omfang*, *innhold* og *organisering*. Malen er foreløpig ikke implementert, og Fylkesmannen opprettholder derfor lovbruddet. Fylkesmannen vil også presisere at det må gjøres arbeid for å endre innholdet i de sakkyndige vurderingene før lovbruddet kan oppheves/anses rettet, jf. vurderingene ovenfor.

Fylkesmannen konklusjon

På bakgrunn av innsendt dokumentasjon, herunder alle enkeltvedtakene, konkluderer Fylkesmannen med at lovkravet ikke er oppfylt når det gjelder enkeltvedtakets opplysninger om spesialundervisningens *omfang*, *innhold* og *organisering*. Videre konkluderer Fylkesmannen med at beskrivelsen av *kompetanse* på den som skal gjennomføre spesialundervisningen ikke er tilstrekkelig presist.

Lovkravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 9

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

Dersom skolens vedtak avviker fra den sakkyndige vurderingen, må skolen begrunne dette. Begrunnelsen skal vise hvorfor eleven likevel får et opplæringstilbud som oppfyller elevens rett til spesialundervisning, jf. opplæringsloven § 5-3 siste ledd. Skolen må få klart frem hva avviket består i, og hva opplæringstilbudet innebærer for eleven. Begrunnelsen må være slik at foreldrene forstår hvilke vurderinger som ligger til grunn for at skolen ikke følger tilrådingen i den sakkyndige vurderingen.



Fylkesmannens undersøkelser

Rektor uttaler i EVS at «dersom det er avvik i vedtaket fra den sakkyndige vurderingen så vil dette tas opp med foresatte, f. eks der timetallet avviker».

Ingen av vedtakene i tilsynet har avvik fra sakkyndig vurdering, alle vedtak er i tråd med sakkyndig vurdering.

Fylkesmannens vurderinger

Fylkesmannen legger til grunn at dersom det hadde vært avvik fra sakkyndig vurdering ville skolen gitt en begrunnelse for dette, slik skolen skriver i sin egenvurdering.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er oppfylt.



5. Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene i tilsynet som gjelder for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. Vi viser også til hvilke bestemmelser i opplæringsloven og/eller forvaltningsloven disse kravene er knyttet til. Kravene kommer i tillegg til de generelle saksbehandlingsreglene som er omtalt over i kapittel 3.

Rettslig krav 10

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

(RefLex 4.2)

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

Fylkesmannens undersøkelser

I skolens EVS svarer rektor at det fattes enkeltvedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring.

I Oppegård kommunes «rutinebeskrivelse – særskilt språkopplæring» står det at rektor på nærskolen skal fatte enkeltvedtak om at elever skal ha opplæring i særskilt norsk, samt enkeltvedtak om grunnleggende norsk i velkomstklasse. Videre er det beskrevet hvordan elevenes norskferdigheter skal kartlegges.

Fylkesmannen har fått tilsendt seks vedtak om særskilt språkopplæring fra skolen.

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 11

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

(RefLex 4.3 – 4.5)

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



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

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

Fylkesmannens undersøkelser

I EVS svarer rektor at enkeltvedtakene om særskilt språkopplæring inneholder opplysninger om antall timer (omfang) og organisering. Rektor svarer at enkeltvedtakene ikke inneholder informasjon om hvilken læreplan eleven skal følge. Rektor viser til den innsendte dokumentasjonen for enkeltelever.

Skolen har ikke vist hvordan den kartlegger elevenes norskferdigheter, men sier i intervju at skolen kartlegger elevenes ferdigheter på våren med bruk av materiell fra Utdanningsdirektoratet.

Under overskriften «vedtak» i kommunens mal for vedtak om særskilt språkopplæring står det at eleven skal «tilbys *timer/uke* særskilt norskopplæring. Timene blir gitt som ene- og/eller gruppetimer». Malen inneholder ikke informasjon om hvilken læreplan eleven skal følge.

I alle seks sakene Fylkesmannen har mottatt har skolen brukt kommunens mal. I vedtakene, er vedtakets varighet angitt ut skoleåret 2018/2019. Det er tildelt 1 time per uke, og det er angitt at timen blir gitt som gruppetime.

I intervju sier rektor at omfanget av særskilt språkopplæring for elevene er standardisert. Skolen plusser imidlertid på med flere timer som dekkes av skolens egne midler.

I kommunens skriv om tildeling av midler til særskilt språkopplæring (for skoleåret 2016/2017), står det at elevene som mottar særskilt språkopplæring får 45 minutter per uke det første året med særskilt språkopplæring og 30 minutter per uke det andre og tredje året.

Velkomstklasse

I kommunens rutinebeskrivelse for særskilt språkopplæring står det at elevene i velkomstklasse skal organiseres i grupper avhengig av alder og tidligere skolegang, og at det skal undervises etter læreplan for grunnleggende norsk for språklige minoriteter. Denne informasjonen fremgår også av kommunens mal for vedtak om særskilt språkopplæring i velkomstklasse.

I intervju sier rektor at elevene som får vedtak om særskilt språkopplæring i velkomstklasse, kartlegges i velkomstklassen.



I tillegg til seks vedtak om særskilt språkopplæring, har to av elevene fått eget enkeltvedtak om særskilt språkopplæring i velkomstklasse. Vedtaket om en time per uke med særskilt språkopplæring er truffet 28. august, og vedtaket om opplæring tre dager per uke i velkomstklasse er truffet 6. september.

Det fremgår av de to vedtakene vedrørende opplæring i velkomstklasse at eleven skal være i aldersblandet gruppe tre dager per uke.

Vedtakene om særskilt språkopplæring i velkomstklasse inneholder informasjon om hvilken læreplan i norsk som skal følges.

Skolen har ikke vist i vedtakene at den har vurdert at egne grupper (velkomstklasse) er det beste for elevene.

Fylkesmannens vurderinger

Alle vedtakene Fylkesmannen har mottatt inneholder informasjon om omfanget av den særskilte språkopplæringen, samt informasjon om organiseringen. Vedtakene om 1 times særskilt språkopplæring inneholder imidlertid ikke informasjon om hvilken læreplan eleven skal følge.

I de seks vedtakene Fylkesmannen har mottatt er elevene tildelt 1 time særskilt språkopplæring i uka. Undervisningen er organisert som gruppetimer for samtlige elever. Under rettslig krav 2 har vi konkludert med at skolens vedtak om særskilt språkopplæring ikke inneholder en beskrivelse av de faktiske forholdene som vedtaket bygger på. Det er blant annet ikke vist til kartleggingen av elevenes norskkunnskaper. Når vedtakene ikke inneholder en beskrivelse av de faktiske forholdene vedtaket bygger på, herunder kartleggingen av elevens norskkunnskaper, er det vanskelig å se om skolen har tatt tilstrekkelig hensyn til elevens behov ved vurderingen av omfang og organisering av språkopplæringen.

Omfang og organisering av den særskilte språkopplæringen skal fastsettes ut fra elevens individuelle behov. Etter Fylkesmannens vurdering fremstår vedtakene i liten grad som individualiserte både når det gjelder omfang og organisering av opplæringen.

Velkomstklasse

Det følger av § 2-8 femte ledd at det skal vurderes at velkomstklasse er det beste for eleven, sammenlignet med å få opplæring i vanlig klasse. En slik vurdering mangler i de to vedtakene vedrørende opplæring i velkomstklasse.

Elevene skal følge den ordinære opplæringen i to dager. Det burde fremgå av vedtakene hvilke dager og hvilke fag eleven skal være i ordinær opplæring/klasse.

Det følger av § 2-8 femte ledd at det skal fremgå om det gjøres avvik fra læreplanverket i de øvrige fagene. Det står ikke noe om avvik fra læreplanverket i de to vedtakene. Fylkesmannen stiller spørsmål ved om disse elevene i velkomstklasse får opplæring etter ordinære læreplaner i øvrige fag.

Elevene som har vedtak om velkomstklasse har også et eget vedtak om særskilt språkopplæring i 1 time i uka. Det følger av § 2-8 at det skal treffes *ett* vedtak om elevens samlede språkopplæring. Det er vanskelig for eleven og foresatte å forstå



sammenhengen mellom disse to vedtakene. Det ville vært tydeligere dersom all opplæring som gjelder særskilt språkopplæring etter § 2-8 var samlet i ett vedtak.

Kommunens tilbakemelding etter foreløpig rapport

Kommunen har laget en ny mal for vedtak om særskilt språkopplæring. Det følger av malen at enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om opplæringens *omfang*, og om eleven vil bli tatt ut av ordinære undervisningen. Den nye malen er foreløpig ikke implementert, og Fylkesmannen opprettholder derfor lovbruddet. Fylkesmannen vil presisere at enkeltvedtakene også må inneholde opplysninger om opplæringens *organisering* og hvilken læreplan eleven skal følge.

Fylkesmannens konklusjon

Omfang og organisering av den særskilte språkopplæringen skal fastsettes ut fra elevens individuelle behov, og på bakgrunn av kartlegging av elevens ferdigheter. Det gjøres ikke på Greverud skole.

Enkeltvedtakene inneholder ikke opplysninger om hvilke læreplaner eleven skal følge.

Enkeltvedtakene for elevene i velkomstkasse mangler en vurdering av at velkomstkasse er det beste for eleven.

Lovkravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 12

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

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

Fylkesmannens undersøkelser

Rektor svarer i EVS at skolen ikke fatter enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven starter i den ordinære opplæringen. Ingen av elevene som har fått vedtak etter opplæringsloven § 2-8 på Greverud 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 22.08.2018, men vi har ikke mottatt noen vedtak om opphør.

I kommunens rutinebeskrivelse fremgår det at ledelsen og lærerne i velkomstklassen har ansvar for jevnlig vurdering av elevens utvikling, og at de skal be om et overføringsmøte med nærskolen når eleven skal være på nærskolen på fulltid. Videre står det at «ledelsen/kontaktlærer ved nærskolen informerer foreldrene om når oppholdet i



velkomstklassen avsluttes. (Det skrives enkeltvedtak fra velkomstklassen når plassen opphører)».

Det er ikke beskrevet i kommunens rutiner når og hvordan det skal fattes enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven starter i den ordinære opplæringen.

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, eller opplysninger om hvordan elevenes ferdigheter har blitt kartlagt underveis i opplæringen.

Fylkesmannen ser av kommunens rutiner vedrørende særskilt språkopplæring, at ledelsen og lærerne i velkomstklassen er gitt ansvaret for at elevene i velkomstklassen får jevnlig kartlegginger av sine norskferdigheter 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 i velkomstklasse når eleven føres tilbake til nærskolen. Fylkesmannen har imidlertid heller ikke mottatt noen vedtak om opphør av særskilt språkopplæring i velkomstklasse.

Når skolen i EVS har svart at den ikke fatter enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring, og dette heller ikke er beskrevet i kommunens rutiner, finner Fylkesmannen det sannsynliggjort at skolen og kommunen ikke 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.

Kommunens tilbakemelding etter foreløpig rapport

Kommunen har laget en ny mal for vedtak om opphør av særskilt språkopplæring og en ny mal om opphør av særskilt språkopplæring i velkomstklasse.

De nye malene er foreløpig ikke implementert, og Fylkesmannen opprettholder derfor lovbruddet.

Fylkesmannens konklusjon

Lovkravet er ikke oppfylt.



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

Rettslig krav 13

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

Systemets utforming og omfang kan skoleeier bestemme på bakgrunn av lokale forhold, egne risikovurderinger og skoleeiers og skolenes organisering. For at et system skal være forsvarlig, må det være egnet til å avdekke forhold som er i strid med lov og forskrift. Systemet må også sikre at det blir satt i gang tiltak som er tilstrekkelige til å rette opp i slike forhold.

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

Nedenfor har vi konkretisert kravene som skoleeier må oppfylle, for at systemet skal være forsvarlig i samsvar med opplæringsloven § 13-10.

Rettslig krav 13.1

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

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

Fylkesmannens undersøkelser – spesialundervisning og særskilt språkopplæring

I Oppegård kommune er rektorene delegert myndighet til å fatte enkeltvedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring, mens klager på enkeltvedtak som skal sendes til Fylkesmannen behandles av skoleeier.

Det følger av skoleeiers EVS at skoleeier følger opp skolene gjennom «Moava 1310», som er et system som hjelper skoleeiere til å oppfylle kravet til et forsvarlig system. Rutiner og oppfølging av spesialundervisningen drøftes i ledernetverk for skole, barnevern og PPT. Ifølge EVS innhenter skoleeier informasjon fra skolene om de har elever med behov for særskilt norskopplæring. Skolene får tildelt ressurser ut fra dette og lager enkeltvedtak om særskilt norskopplæring. Videre følger det av EVS at skolene melder fra om nyankomne elever som har behov for opplæring i kommunens velkomstklasse.

Rektor svarer i EVS at kommunen har felles rutiner, og at hun mottar påminnelser fra skoleeier. Det blir minnet om at det skal rapporteres i Moava.



Skoleeier har i EVS lagt ved utskrift fra Oppegård kommunes system for styring og kvalitetssikring i grunnskolen. Dette er et verktøy for å vurdere om opplæringsloven følges. Det uttales i dette at det er kjøpt inn lisens på Moava, som er et digitalt årshjulsbasert system med gjøremål som er lenket opp mot aktuell paragraf i Opplæringsloven. Datasystemet skal hjelpe kommunen å holde rede på alt som rektorene har ansvar for å oppfylle etter opplæringsloven. Alle skolene er lagt inn i systemet og de bruker systemet. Kommunens maler er lagt inn her. Rektor varsles på Outlook og merker av når gjøremål er gjort.

I kapittel 4 i dette systemet er det lagt ved en «Plan for gjennomføring av kvalitetsvurdering». Av denne følger at det skal foretas Virksomhetsbesøk (skolebesøk) fra januar til april, at det er faste ledersamtaler med nye ledere og at det skal foretas «Fast oppfølging på noen enkeltskoler» hele året.

I kapittel 6 i dette systemet følger det at det skal rapporteres til kommunen med en årsrapport vedrørende skolens vedtak om spesialundervisning.

I kapittel 7 vedrørende «møtearenaer» fremgår at rektorene er med i et administrativt ledernetverk og fagnettverk. I kapittel 12 fremgår at i månedlige fagnettverk og ledernetverk tas opp faglige og/eller juridiske saker knyttet til opplæringsloven. Kommunen har juridisk skolekompetanse på administrativt nivå som brukes av nettverkene.

Det er lagt ved innkalling til ledernetverk hvor tema har vært spesialundervisning i juni 2017. Vedlagt følger kopi av PP-presentasjon om spesialundervisning.

Det er lagt ved en «Veiledning for rapportering på spesialundervisning». Rapporten skal fylles ut elektronisk av skolen og legges i egen mappe på kommunens intranett. Dette er et hjelpemiddel til planlegging og oppfølging av spesialundervisningen på den enkelte skole. Elevene anonymiseres. Det skal blant annet fylles inn om eleven har mottatt lite, moderat eller stort omfang av spesialundervisning, antall timer, og om faglige og sosiale mål er nådd eller ikke nådd. Videre skal det fylles inn om det har skjedd avvik/fracfall av timer til spesialundervisning, og om dette avviket skyldes ansatt eller elev.

Rektor uttaler i intervju at det er «åpen dør» inn til kommunens jurist for å få hjelp til å utarbeide vedtak, men at skolen kunne ønske at kontakten med skoleeier var tettere, mer konkret og mer på detaljnivå når det gjelder utformingen av vedtak.

Skoleeier har videre vedlagt mal for vedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring.

Skoleeier uttaler i intervju at det foretas skolebesøk en gang i året, i år var temaet opplæringsloven kapittel 9A. Videre ble det uttalt at det ikke har vært foretatt stikkprøver av vedtak om særskilt språkopplæring eller spesialundervisning siste året, men det er mulig å foreta månedlige stikkprøver gjennom Moava 1310. Skoleeier uttaler i intervju at de ser at de burde ha sett på og vurdert enkeltvedtak, ikke bare talt dem.

Fylkesmannens vurderinger - spesialundervisning og særskilt språkopplæring

Fylkesmannen finner at Moava 1310 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.

Når skoleeier ikke selv fatter vedtak, skal Fylkesmannen kontrollere om skoleeier innhenter relevant informasjon om skolenes forvaltningskompetanse. Det er rektorene som fatter vedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring i Oppegård kommune. Det er derfor skapt arenaer for drøfting av saksbehandling i nettverkene, og tema spesialundervisning og særskilt språkopplæring har vært diskutert.

Skoleeier skaffer seg oversikt over vedtak om spesialundervisning og særskilt språkopplæring gjennom innhenting av lister (rapportering på spesialundervisning) over elever med vedtak, men disse listene gir ikke tilstrekkelig informasjon om hvilket innhold det enkelte vedtak har. Listene/rapporteringen om spesialundervisning inneholder informasjon om antall elever og antall timer med spesialundervisning, og om målene til den enkelte elev er nådd.

Som det fremkommer ovenfor har verken kommunen eller rektor oppgitt for eksempel stikkprøver eller kontroll av elevmapper fra skoleeiers side når det gjelder spesialundervisning og særskilt språkopplæring. 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 og særskilt språkopplæring fra Greverud skole. Slik informasjon er helt sentral for at kommunen skal ha mulighet til å vurdere om skolenes praksis er i tråd med regelverket.

Kommunens rutiner og maler om spesialundervisning og særskilt språkopplæring kan til en viss grad sikre riktig og lik praksis ved skolene i kommunen. Dokumentasjonen vi har mottatt viser imidlertid at kommunen ikke kontrollerer om disse faktisk følges og brukes.

At vi har avdekket flere lovbrudd i dette tilsynet tyder på at kommunen ikke har innhentet og vurdert skolenes vedtak. Kommunen har for eksempel ikke avdekket at det ikke fattes vedtak om opphør av særskilt språkopplæring på Greverud skole, slik det stilles krav om i opplæringsloven § 2-8.

Etter Fylkesmannens vurdering ivaretar dagens praksis ikke i tilstrekkelig grad kravet om at kommunen innhenter nødvendig informasjon om enkeltvedtakene om spesialundervisning og særskilt språkopplæring. Dette kunne ha vært gjort ved innhenting av stikkprøver av vedtak fra skolene i kommunen.

Rettslig krav 13.2

Skoleeier må vurdere skolenes praksis opp mot regelverket (Reflex 2.10)

Skoleeiere må bruke informasjonen de innhenter om skolenes 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 har utarbeidet felles rutiner og maler for forvaltning av enkeltvedtak for skolene i kommunen. Klagesaker følges opp av skoleeier.

Rektor skriver i EVS at kommunen kvalitetsikrer enkeltvedtak ved gjennomgang med kommunens jurist ved klagesaker.

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. Moava 1310 oppdateres med endringer i lovverket. Skoleeier vurderer felles kompetanseheving fortløpende.

Etter Fylkesmannens vurdering bidrar Moava 1310 til at kommunen til enhver tid kan ha oppdatert informasjon om regelverket og egne rutiner.

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 13.3

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

Skoleeier må sette i verk egnede tiltak for å rette opp 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 svarer i EVS at klagesaker følges opp av skoleeier. Når skoleeier vurderer vedtakene til ikke å være i samsvar med regelverket, utarbeides nye vedtak i samarbeid med skolene. Videre følger av EVS at skoleeier tar stikkprøver av skolens enkeltvedtak for å følge opp at skolens praksis er i samsvar med regelverket. I intervjuet med skoleeier svarer skoleeier at stikkprøver kun tas dersom skoleeier har oppdaget feil i skolens saksbehandling gjennom behandlingen av klagesaker.



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.

Det er ikke tilstrekkelig å kontrollere kun de vedtakene som er påklaget. Også andre vedtak (som ikke er påklaget) kan inneholde feil og mangler.

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 13.4

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

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

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

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

Fylkesmannens undersøkelser – spesialundervisning og særskilt språkopplæring

Skoleeier viser i EVS til at skoleeier følger opp praksis gjennom virksomhetsbesøk, medarbeidersamtaler med rektorer, faste ledersamtaler med nye ledere/enkeltledere og fast oppfølging av noen enkeltskoler.



Fylkesmannens vurdering – spesialundervisning og særskilt språkopplæring

Fylkesmannen har ovenfor (rettslig krav 13.1) konkludert med at kommunen ikke innhenter tilstrekkelig informasjon. Da blir også konklusjonen her at skoleeier ikke innhenter tilstrekkelig informasjon *ofte nok*.

Kommunens tilbakemelding etter foreløpig rapport

Kommunen uttaler at de nå skal gjennomføre rutinemessig kontroll på skolene med utgangspunkt i sakkyndig vurdering/enkeltvedtak om spesialundervisning og enkeltvedtak om særskilt språkopplæring. På neste ledernetverk for alle rektorene og PPT-leder vil dette tilsynet blir tatt opp som egen sak. Videre har de laget et skjema til bruk for kontroll av enkeltvedtak om særskilt språkopplæring og spesialundervisning på alle skolene.

De nye rutinene for å bedre kontrollen ute på skolene er foreløpig ikke implementert, og Fylkesmannen opprettholder derfor lovbruddet vedrørende forsvarlig system.

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

Fylkesmannen har konkludert med at Oppegård 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.



7. Frist for retting av lovbrudd

Fylkesmannen har i kapitlene 3 til og med 6 konstatert brudd på regelverket. Fylkesmannen gir Oppegård kommune en frist for å rette lovbruddene, jf kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 1. februar 2019.

Innen denne fristen må Oppegård kommune sende oss en erklæring om at forholdene er rettet og en redegjørelse for hvordan bruddene er rettet.

Hvis Oppegård kommune ikke har rettet regelverksbruddene innen fristen, vil vi vedta pålegg om retting. Et pålegg om retting er et vedtak som kommunen kan klage på, jf. forvaltningsloven § VI.

Fylkesmannen varsler at følgende fire pålegg kan bli aktuelle å vedta etter utløpet av rettefristen i endelig tilsynsrapport, jf. opplæringsloven § 14-1 første ledd, jf. kommunelovens § 60 d:

Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak

1. Oppegård kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Greverud skole oppfyller forvaltningslovens krav til enkeltvedtak jf. forvaltningsloven § 25.

Oppegård kommune må i denne forbindelse se til at enkeltvedtak om særskilt språkopplæring inneholder en begrunnelse som viser til de «faktiske forhold» som vedtaket bygger på.

Enkeltvedtak om spesialundervisning

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

Oppegård kommune må i denne forbindelse se til at enkeltvedtak om spesialundervisning klart og tydelig presiserer

- spesialundervisningens omfang, innhold og organisering
- kompetansekrav for de som skal gjennomføre spesialundervisningen

Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

3. Oppegård kommune må sørge for at Greverud skole i vedtak om og opphør av behov for særskilt språkopplæring oppfyller forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V og opplæringsloven § 2-8.

Oppegård kommune må i denne forbindelse se til at

- omfang og organisering av den særskilte språkopplæringen fastsettes i vedtak ut fra elevens individuelle behov, og på grunnlag av kartlegging av elevens norskferdigheter
- enkeltvedtak inneholder opplysninger om hvilke læreplaner eleven skal følge



- enkeltvedtak for elevene i velkomstklasse inneholder en vurdering av at velkomstklasse er det beste for eleven
- 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. Oppegård 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.

Oppegård kommune må i denne forbindelse:

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

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

Oslo, 30. oktober 2018

Marit Kanutte Aarflot

Siri Aass

