



Fylkesmannen
i Oslo og Akershus

Barnehage- og utdanningsavdelingen

TILSYNSRAPPORT

Forvaltningskompetanse
– avgjørelser om særskilt tilrettelegging

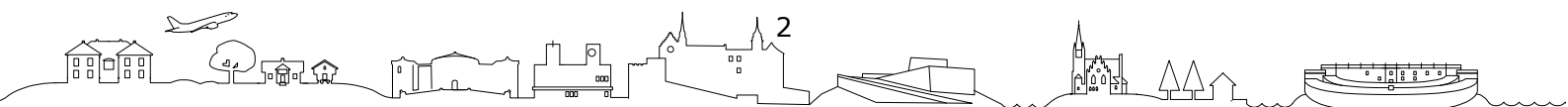
Bærum kommune
Eikeli skole

7. mars 2018



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
1. Innledning	4
2. Om tilsynet med Bærum kommune – Eikeli skole	5
2.1 Fylkesmannen fører tilsyn med offentlige skoler	5
2.2 Tema for tilsynet	5
2.3 Om gjennomføringen av tilsynet	6
2.4 Eikeli skole	7
2.5 Lesehjelp til tilsynsrapporten	7
3. Generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak	8
4. Enkeltvedtak om spesialundervisning.....	19
5. Enkeltvedtak om punktskriftoiplæring m.m.....	26
6. Enkeltvedtak om særskilt språkoplæring	28
7. Frist for retting av regelverksbrudd	32
8. Skoleeiers frist til å rette.....	34



Sammendrag

Tema og formål

Felles nasjonalt tilsyn 2014-17 handler om skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen og består av tre områder for tilsyn:

- skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen
- forvaltningskompetanse (som denne rapporten omhandler)
- skolebasert vurdering

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

- generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak
- enkeltvedtak om spesialundervisning
- enkeltvedtak om punktskriftoplæring m.m.
- enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

Gjennomføring

Fylkesmannen åpnet 14. september 2017 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging – ved Eikeli skole i Bærum kommune.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på skriftlig dokumentasjon, herunder rektors egenvurdering i RefLex og kopier av tilfeldig utvalgte elevmapper, se kapittel 2.3. Vi har også hatt telefon- og e-postkontakt med oppfølgingsspørsmål.

Forhåndsvarsel og foreløpig rapport ble sendt Bærum kommune og Eikeli skole i brev av 24. november 2017, og vi avholdt et slutt møte på skolen 7. desember 2017.

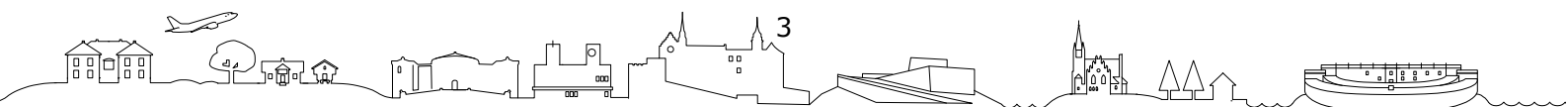
Avdekkede brudd på regelverket

Fylkesmannen har i dette tilsynet vurdert totalt 13 rettslige krav og vi har i kapitlene 3, 4 og 6 konstatert regelverksbrudd. I kapittel 7 står de påleggene som er aktuelle å vedta etter utløp av rettefristen i denne rapporten.

Status på rapporten og veien videre.

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av de brudd på regelverket som er avdekket under tilsynet. Fristen er 7. juni 2018. Dersom regelverksbruddene ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Oslo og Akershus vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

Fylkesmannen gjør oppmerksom på at våre konklusjoner bygger på det konkrete kildematerialet som foreligger, og vi 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

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

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet veiledningsmateriell¹ knyttet til tilsynet, og Fylkesmannen har gjennomført informasjons- og regelverksamlinger i 2014, 2015 og 2016.

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

I denne tilsynsrapporten er det fastsatt frist for retting av de brudd på regelverket som er avdekket under tilsynet. Fristen er 7. juni 2018. Dersom regelverksbruddene ikke er rettet innen fristen, vil Fylkesmannen i Oslo og Akershus vedta pålegg om retting med hjemmel i kommuneloven § 60 d. Et eventuelt pålegg om retting vil ha status som enkeltvedtak og vil kunne påklages, jf. forvaltningsloven kapittel VI.

¹ <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn#111280>



2. Om tilsynet med Bærum kommune – Eikeli 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 lovligheitsilsyn jf. kommuneloven § 60 b. Fylkesmannens tilsyn med offentlige skoler er myndighetsutøvelse og skjer i samsvar med forvaltningsrettens regler for dette.

I de tilfeller Fylkesmannen konkluderer med at et rettslig krav ikke er oppfylt, betegnes dette som brudd på regelverket, uavhengig av om det er opplæringsloven eller forskrifter fastsatt i medhold av denne, som er brutt.

2.2 Tema for tilsynet

Temaet for tilsynet er skolens forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen. Særskilt tilrettelegging for elever innebærer avvik fra ordinært opplæringstilbud og er enkeltvedtak etter loven. Hovedpunkter i tilsynet er:

- generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak
- enkeltvedtak om spesialundervisning
- enkeltvedtak om punktskriftopplæring m.m.
- enkeltvedtak om særskilt språkopplæring
- enkeltvedtak om tegnspråkopplæring

Bærum kommune opplyser i e-post 27. september 2017 til Fylkesmannen at Eikeli skole har én elev med vedtak om opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler, men at eleven ikke har vedtak om punktskriftopplæring. Vi har på denne bakgrunn vurdert om Eikeli skole oppfyller de rettslige kravene som gjelder vedtak om opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler og mobilitet. Siden skolen ikke har noen elever med vedtak om tegnspråkopplæring, blir denne vedtakstypen ikke en del av dette tilsynet og er dermed ikke omtalt i denne rapporten.

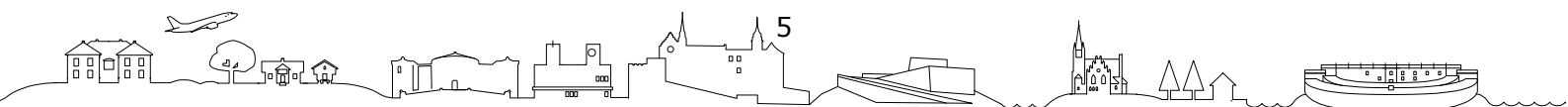
Det overordnede formålet med det nasjonale tilsynet er å bidra til at elever får et godt utbytte av opplæringen. For å sikre at dette gjelder for alle elever, er elever med behov for særskilt tilrettelegging gitt egne rettigheter i opplæringsloven. Tilsynet skal bidra til at kommunen som skoleeier sørger for at skolen:

- sikrer elevens rettssikkerhet gjennom å involvere elever og foresatte i vurderingene før skolen tar avgjørelser om avvik fra ordinært opplæringstilbud
- følger reglene for innhold i enkeltvedtak
- sørger for å vurdere og kartlegge elevens behov på en faglig forsvarlig måte
- fatter vedtak som gir gode føringer for å tilrettelegge innholdet i opplæringen

I tilsynet vurderer vi om Eikeli skole på denne måten sikrer elevenes rettigheter ved enkeltvedtak.

Manglende forvaltningskompetanse i avgjørelser om særskilt tilrettelegging av opplæringen kan medføre at elevene ikke får ivare tatt 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 dette tilsynet; totalt 13 rettslige krav blir vurdert. 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

Fylkesmannen åpnet 14. september 2017 tilsyn med forvaltningskompetanse – avgjørelser om særskilt tilrettelegging – ved Eikeli skole i Bærum kommune. Kommunen ble bedt om å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i kommuneloven § 60 c.

Dette tilsynet har benyttet Utdanningsdirektoratets system for egenvurdering, RefLex, som informasjonsgrunnlag. RefLex er utfylt av skolens ledelse. Egenvurderingen 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.

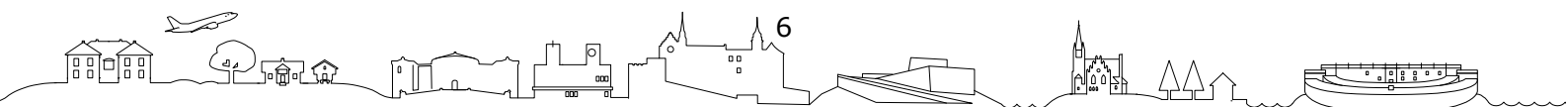
I RefLex viser skolens ledelse til skriftlig dokumentasjon som skal underbygge svarene for temaet forvaltningskompetanse. Denne dokumentasjonen er gjennomgått av Fylkesmannen. Vi har også hatt telefon- og e-postkontakt med oppfølgingsspørsmål, og vi avholdt et sluttmøte på skolen 7. desember 2017.

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner i denne rapporten er basert på ovennevnte svar og dokumentasjon i RefLex, samt kopier av tilfeldig utvalgte elevmapper, jf. vår e-post 4. oktober til rektor og Bærum kommune.

Foreløpig rapport med forhåndsvarsel om pålegg om retting ble sendt Bærum kommune og Eikeli skole i brev av 24. november 2018. Bærum kommune fikk mulighet til å utale seg frem til 15. desember 2017. Kommunen har gitt tilbakemelding på forhåndsvarsel og foreløpig rapport i brev av 15. desember 2017. Bærum kommune har kommentarer til rettslig krav 1, 2, 8, 9, 12 og 13. Fylkesmannen kommenterer disse fortløpende under hvert av de rettslige kravene.

Følgende dokumenter inngår i dokumentasjonsgrunnlaget for tilsynet:

- Rektors svar i RefLex, med følgende vedlegg:
 - Mal enkeltvedtak særskilt norskopplæring
 - Handlingskort 1-6, revidert 18. september 2017
 - Ansvarsfordeling mellom spesialpedagogisk koordinator, spesialpedagog, kontaktlærere og avdelingsleder
 - Tidsfrister
 - Skolens flytskjema
 - Henvisning til spesialpedagogisk team ved Eikeli skole
 - Henvisningsskjema til PP-tjenesten
 - Mal enkeltvedtak spesialundervisning
 - Rehenvisingsskjema til PP-tjenesten
 - Sjekkliste ved henvisninger til PPT
 - Tiltaksskjema for tilpasset opplæring
- Dokumentasjon vedrørende sju elever med vedtak om spesialundervisning.
- Dokumentasjon vedrørende fire elever med vedtak om særskilt språkopplæring.
- Dokumentasjon vedrørende elev med vedtak om opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler og mobilitet.
- Bærum kommunes tilbakemelding av 15. desember 2017 på foreløpig tilsynsrapport.



2.4 Eikeli skole

Eikeli skole er en barneskole som ligger øst i Bærum kommune. Den ble bygget i 1961/62 og utvidet både i 1996 og i skoleåret 2011/12. Skoleåret 2016/17 hadde skolen 595 elever fra 1. til 7. trinn og 71 ansatte knyttet til skole og SFO.

2.5 Lesehjelp til tilsynsrapporten

Denne tilsynsrapporten har ett kapittel for hvert hovedområde for tilsynet:

- Kapittel 3: generelle saksbehandlingsregler for enkeltvedtak
- Kapittel 4: enkeltvedtak om spesialundervisning
- Kapittel 5: enkeltvedtak om punktskriftopplæring m.m.
- Kapittel 6: enkeltvedtak om særskilt språkopplæring

Kapitlene 3-6 er delt inn på følgende måte:

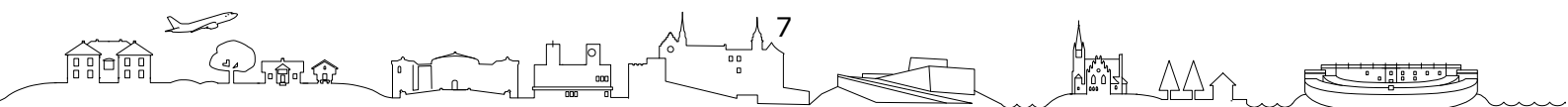
- Rettslig krav
- Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger
- Fylkesmannens konklusjon

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

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

For å sikre anonymiteten til de tilfeldig utvalgte elevene vi har mottatt dokumentasjon på, er elevene benevnt som elev nr. 1, 2, 3 osv. Dette gjelder både spesialundervisning og særskilt språkopplæring.

Bærum kommune bruker i sine maler både betegnelsen PP-tjenesten og PPT for sin pedagogisk-psykologiske tjeneste. Vi har derfor i denne rapporten også variert mellom de to betegnelse.



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

(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 varslede vedtaket vil innebære for eleven, hvilke typer avvik fra ordinær opplæring det dreier seg om og hvilke forhold som er grunnlaget for vedtaket. Det må også vise til de aktuelle bestemmelsene i opplæringsloven med forskrifter.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

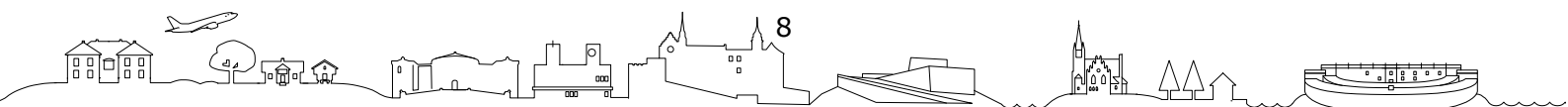
Spesialundervisning

På spørsmålet i RefLex 1.2 om skolen varsler elever og foreldre før det fattes enkeltvedtak om avvik fra det ordinære opplæringstilbudet, svarer rektor «Ja» og skriver at det gjennomføres møter med foresatte ved bekymring for faglig utvikling. Rektor har vedlagt «Tiltaksskjema for tilpasset opplæring», «Henvisning til spesialped.team ved Eikeli skole», «Tiltak for tilpasset opplæring» og «Handlingskort revidert 18.09.2017».

På spørsmålet i RefLex 1.3 om forhåndsvarselet redegjør for det saken gjelder, svarer rektor «Ja» og skriver at det gjennomføres møter med foresatte i forkant av henvisningen. Rektor viser her til: «Henvisningsskjema til PPT».

På spørsmålet i RefLex 1.4 om forhåndsvarselet inneholder opplysninger om hvilke bestemmelser i loven vedtaket bygger på, svarer rektor nei. Hun viser til «Henvisningsskjema til PPT», og skriver at det i dag ikke henvises til lovparagrafer.

På spørsmålet i RefLex 1.5 om forhåndsvarselet inneholder opplysninger om hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket, svarer rektor «Ja». Hun skriver at de foresatte gir opplysninger om eleven «i kommunens henvisningsskjema».



Skolens rutiner

Fylkesmannen ser av handlingskort 1-3 at skolen har rutiner for å involvere foresatte i prosessen frem mot en eventuell henvisning til PP-tjenesten. Vi har blant annet mottatt dokumentet «BÆRUM KOMMUNE - Henvisning til PP-tjenesten for barn og unge BK-600» og «Samtykke til iverksetting av spesialundervisning».

Vi legger dermed til grunn at foresatte er kjent med at skolen har bekymringer rundt eleven, og at det er mulighet for at eleven har behov for spesialundervisning. Fylkesmannen anser at det først er etter at den sakkyndige vurderingen er utarbeidet, at de foresatte får konkret informasjon om elevenes vansker, og om eleven kan ha rett til spesialundervisning.

Skolen kan la være å varsle dersom de foresatte har hatt anledning til å gi sine synspunkter i saken, eller fått kjennskap på annen måte til at skolen skal gjøre et vedtak og har hatt rimelig tid til å uttale seg. Vi vil i det følgende vurdere dette når det gjelder vedtak om spesialundervisning, slik at skolen kan la være å sende ut forhåndsvarsel.

Henvisning til PP-tjenesten

Fylkesmannen har mottatt sju enkeltvedtak om spesialundervisning med tilhørende dokumentasjon. I alle de sju sakene foreligger det et skriftlig samtykke til henvisning til PP-tjenesten, enten på et henvisnings- eller et rehenvisningsskjema.

(Re-)henvisningsskjemaet inneholder, som rektor påpeker, ingen lovparagrafer. Fylkesmannen mener uansett at det så tidlig i saksbehandlingen ikke vil være klarlagt om PP-tjenestens anbefalinger innebærer at det skal fattes vedtak om at eleven har eller ikke har rett til spesialundervisning. Fylkesmannen anser derfor at dette dokumentet ikke oppfyller kravet om forhåndsvarsel, og det innebærer heller ikke at foresatte på annen måte har fått kjennskap til at skolen skal gjøre et vedtak.

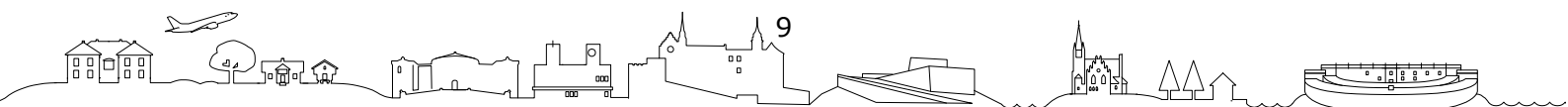
Samtykkeerklæringer

Dokumentet «Samtykke til iverksetting av spesialundervisning» inneholder henvisning til oppl. §§ 5-1 og 5-4. Ved sitatet: «før det blir gjort vedtak om å sette i gang spesialundervisning» får de foresatte etter Fylkesmannens vurdering kjennskap til at det skal fattes vedtak.

Vi mener at samtykkeerklæringer om at det skal iverksettes spesialundervisning, innebærer at foresatte på annen måte har fått kjennskap til at skolen skal gjøre et vedtak. De har også fått anledning til å uttale seg, og skolen kan derfor la være å forhåndsvarse før det fattes vedtak.

Fylkesmannen ser imidlertid at samtykkene til elev nr. 2, nr. 4, nr. 5 og nr. 6 gjelder for flere skoleår av gangen. Disse samtykkene er også innhentet lang tid før vedtakene ble fattet. Foresatte til elev nr. 7 samtykket til iverksetting av spesialundervisning 22. mai 2013. Dette samtykket gjelder kun for skoleåret 2013/2014. Vi kan ikke se at skolen har innhentet noen nye samtykker etter dette. Videre er ikke samtykkene for elev nr. 2, nr. 4, nr. 5 og nr. 7 oppdatert etter at det ble utarbeidet en ny sakkyndig vurdering. Dette fremkommer ved at samtykkene viser til tidligere sakkyndig vurdering enn det som fremgår av vedtakene. For at samtykkeerklæringen skal innebære at foresatte på annen måte har fått kjennskap til at skolen skal gjøre et vedtak, mener Fylkesmannen at samtykket må innhentes i forkant av at det skal fattes vedtak. Samtykket gis for at skolen skal fatte et vedtak om spesialundervisning, og det gjelder frem til skolen skal fatte et nytt vedtak. Samtykkeerklæringen må dessuten vise til nyeste sakkyndig vurdering som vedtaket skal baseres på.

Eikeli skole innhenter samtykke for flere år av gangen, og samtykkene viser dermed i flere tilfeller til en gammel sakkyndig vurdering. Fylkesmannen mener på denne bakgrunn at det



ikke er sannsynliggjort at foresatte på annen måte har fått kjennskap til at skolen skal gjøre et nytt vedtak, og heller ikke hatt rimelig tid til å uttale seg.

Vi må da vurdere om skolen likevel sørger for at foresatte på annen måte har fått kjennskap til at skolen skal gjøre et vedtak og har hatt rimelig tid til å uttale seg, slik at skolen kan la være å sende ut forhåndsvarsel.

Standardskriv fra PP-tjenesten

Rektor har oversendt en brevmal for PP-tjenesten i Bærum kommune der det står at sakkyndig vurdering følger vedlagt til gjennomlesning. Det henvises videre til opplæringsloven § 5-4 der det fremgår at foresatte og elever over 15 år har rett til å gjøre seg kjent med innholdet i den sakkyndige vurderingen, samt uttale seg før det fattes enkeltvedtak om spesialundervisning. Det fremgår videre at de skal ta kontakt dersom det fremkommer uriktig informasjon eller opplysninger, og at den sakkyndige vurderingen sendes til skolen dersom PP-tjenesten ikke hører noe i løpet av 10 dager.

Bærum kommune bekrefter på spørsmål fra Fylkesmannen at PPT følger en slik praksis. Rektor opplyser imidlertid at standardskrivet ikke ligger i elevmappen på skolen, og at det derfor ikke er sendt til Fylkesmannen. Videre opplyser rektor at PP-tjenesten oppbevarer en kopi av dette skrevet for alle elever med sakkyndig vurdering som gjelder § 5-1 spesialundervisning. For elev nr. 7 har skolen bekreftet at standardskrivet ikke er sendt til foresatte.

Selv om dette ikke er gjort for den ene eleven, mener vi det likevel er sannsynliggjort at skolen følger denne praksisen. Vi anser at PP-tjenestens rutiner med å sende standardskrivet med sakkyndig vurdering til foresatte innebærer at foreldrene på annen måte har fått kjennskap til at skolen skal gjøre et vedtak, og har hatt rimelig tid til å uttale seg. På denne bakgrunn er det Fylkesmannens vurdering at skolen kan la være å sende ut forhåndsvarsel i de tilfellene der det fattes vedtak for det første skoleåret/den første perioden som den sakkyndige vurderingen gjelder for.

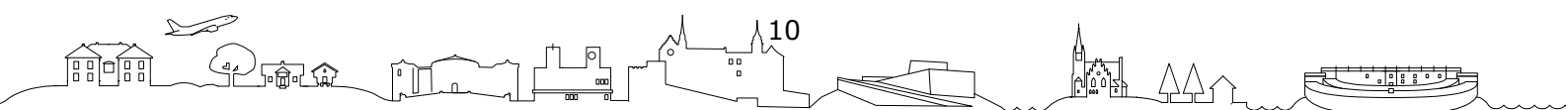
Evalueringsmøter

Når den sakkyndige vurderingen har lengre varighet enn enkeltvedtaket, skal skolen fatte et nytt vedtak når vedtaksperioden er utløpt. Foresatte må da på annen måte få kjennskap til at skolen skal gjøre et vedtak og ha rimelig tid til å uttale seg, for at skolen kan la være å sende ut forhåndsvarsel.

Fylkesmannen ser at de sakkyndige vurderingene for elev nr. 5, nr. 6 og nr. 7 har lengre varighet enn enkeltvedtaket vi har mottatt for eleven.

Spørsmålet blir om skolen i disse tilfellene sørger for at foresatte på annen måte har fått kjennskap til at skolen skal gjøre et vedtak, og har hatt rimelig tid til å uttale seg.

Rektor har i e-post av 16. november 2017 opplyst at skolen har evalueringsmøter med foresatte hver vår der årets individuelle opplæringsplan (IOP) blir evaluert og forslag til ny IOP blir gjennomgått. Forslaget blir sendt hjem i forkant slik at foresatte kan komme forberedt til møtet. Rektor opplyser også at foresatte har mulighet til å komme med innspill til ny IOP før den endelige planen blir skrevet og sendt hjem til de foresatte. Rektor bekrefter også at hun fatter vedtaket etter at neste års IOP er gjennomgått i disse møtene. I og med at ny IOP blir gjennomgått, mener skolen at dette er et samtykke til nytt vedtak.



Etter Fylkesmannen vurdering innebærer skolens rutiner med å ha evalueringsmøter hver vår at foresatte har fått kjennskap til at skolen skal gjøre et nytt vedtak, og at de har hatt rimelig tid til å uttale seg. Vi ser videre av de sju elevmappene at det henvises til enten samarbeids- møter eller evalueringsmøter. Fylkesmannen mener derfor at det er sannsynliggjort at skolen følger denne praksisen.

Oppsummering spesialundervisning

Fylkesmannen legger dermed til grunn at alle foresatte til elever med rett til spesialundervisning på annen måte har fått kjennskap til at skolen skal gjøre et vedtak og har hatt rimelig tid til å uttale seg før rektor skal fatte vedtak om spesialundervisning. Det er derfor vår vurdering at det ikke er nødvendig med et forhåndsvarsel i disse sakene. På denne bakgrunn er det ikke aktuelt å vurdere kontrollspørsmålene som omhandler de rettslige kravene som knytter seg til innholdet i et slikt varsel.

Særskilt språkopplæring

Rektor har ikke nevnt særskilt språkopplæring i svaret på spørsmålene i RefLex 1.2-1.5.

Rektor skriver i brev av 9. oktober 2017 at forhåndsvarsel om tilbud om særskilt norskopplæring tas med de foresatte på utviklingssamtalen på våren. Hun viser til handlingskort 6 punkt 2. Hun opplyser også at kontaktlærerne orienterer om resultatene fra kartleggingen i denne samtalen. Rektor skriver at skolen må legge i handlingskortet at kontaktlærer må orientere om dette, og at det må dokumenteres.

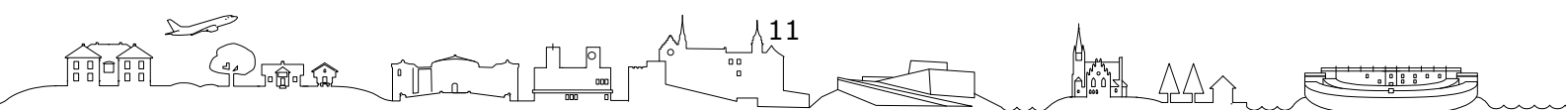
Fylkesmannen ser av dokumentet «*Handlingskort 6*» at kontaktlærer skal informere de foresatte om tilbudet, og om forskjellen på særskilt norskopplæring (støtte fra ressurslærer) og tospråklig fagopplæring (begrepsstøtte gjennom morsmålslærer). Det fremgår imidlertid ikke opplysninger om at foresatte skal informeres om at det skal fattes vedtak om særskilt språkopplæring.

Fylkesmannen har mottatt fire elevmapper til elever som har fått vedtak om særskilt norskopplæring og eventuelt også tospråklig fagopplæring. Vi ser at samtlige foresatte til disse elevene har mottatt dokumentet «Samtykke til særskilt språkopplæring».

I dette dokumentet er opplæringsloven § 2-8 første ledd med informasjon om retten til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring sitert. Videre er begrepet tospråklig fagopplæring definert, og det fremgår at en forutsetning for et tilbud om dette er at eleven også får særskilt norskopplæring. Det er også opplyst i dokumentet at skolen har kartlagt norskkunnskapene til eleven, og at disse kartleggingene viser at eleven ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge den vanlige opplæringen. Samtlige foresatte har signert samtykkeskjemaet før skolen har fattet vedtak om særskilt norskopplæring og eventuelt også tospråklig fagopplæring.

Skolen kan la være å varsle dersom foresatte har hatt anledning til å gi sine synspunkter i saken eller fått kjennskap på annen måte til at skolen skal gjøre et vedtak og har hatt rimelig tid til å uttale seg.

Etter Fylkesmannens vurdering har de foresatte fått muligheten til å uttale seg ved at skolen har innhentet samtykke til å ta imot tilbud om særskilt norskopplæring og eventuelt også tospråklig fagopplæring. Det at foresatte til to av elevene har strøket tospråklig fagopplæring forsterker dette inntrykket.



Oppsummering særskilt språkopplæring

Fylkesmannen anser at alle foresatte til elever med rett til særskilt språkopplæring på annen måte har fått kjennskap til at skolen skal gjøre et vedtak og har hatt rimelig tid til å uttale seg før rektor skal fatte vedtak. Det er derfor vår vurdering at det ikke er nødvendig med et forhåndsvarsel i disse sakene. På denne bakgrunn er det ikke aktuelt å vurdere kontrollspørsmålene som omhandler de rettslige kravene som knytter seg til innholdet i et slikt varsel.

Enkeltvedtak om opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og mobilitet

Rektor har ikke nevnt enkeltvedtak om opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og mobilitet i svaret på spørsmålene i RefLex 1.2-1.5.

Fylkesmannen kan ikke se av dokumentene i saken at det foreligger noen særskilte rutiner for elever med behov for opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og mobilitet. Vi legger imidlertid til grunn at rutinene som fremgår av «Handlingskort 1», «Handlingskort 2» og «Handlingskort 3 henvisning til PP-tjenesten» også gjelder denne type opplæring.

Fylkesmannen kan ikke se at skolen har sendt forhåndsvarsel om at det skal fattes vedtak om opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og mobilitet.

Spørsmålet blir om skolen har andre rutiner som innebærer at foresatte på annen måte har fått kjennskap til at skolen skal gjøre et vedtak og har hatt rimelig tid til å uttale seg slik at skolen kan la være å sende ut forhåndsvarsel. Som tidligere nevnt anser Fylkesmannen at det først er etter at den sakkyndige vurderingen er utarbeidet, at de foresatte får konkret informasjon om elevens vansker, og om eleven kan ha rett til opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og mobilitet.

Standardskriv fra PP-tjenesten

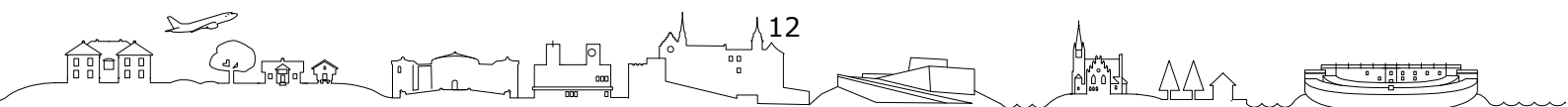
Som nevnt ovenfor under punktet «*Spesialundervisning*» har Bærum kommune bekreftet at PP-tjenesten sender sakkyndig vurdering for gjennomlesning til foresatte sammen med et standardskriv med at de foresatte har rett til å uttale seg om den sakkyndige vurderingen for elever som skal ha vedtak etter opplæringsloven § 5-1.

Av Bærum kommunes svar i e-post 8. november 2017 fremgår det at PP-tjenesten skal sende tilsvarende standardskriv sammen med sakkyndig vurdering som gjelder opplæringsloven § 2-14. Kommunen opplyser imidlertid at dette ikke er gjort for sakkyndig vurdering datert 7. juni 2017, som gjelder opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og mobilitet.

Rektor bekrefter også i e-post 9. november at skolen ikke har gått gjennom sakkyndig vurdering med de foresatte før vedtak ble fattet. Hun skriver at de avholdt et møte med foresatte 29. august 2017, men at sakkyndig vurdering ikke var tema. Fylkesmannen antar at de i dette møtet kan ha snakket om det kommende vedtaket etter opplæringsloven § 2-14. Vi kan likevel vanskelig se at kravet om at foresatte på annen måte har fått kjennskap til at skolen skal gjøre et vedtak, er oppfylt, når sakkyndig vurdering ikke er gjennomgått med de foresatte før vedtaket ble fattet. Som tidligere nevnt anser Fylkesmannen at det først er etter at den sakkyndige vurderingen er utarbeidet, at de foresatte får konkret informasjon om elevens vansker.

Oppsummering opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og mobilitet

På denne bakgrunn anser Fylkesmannen at de foresatte ikke på annen måte har fått kjennskap til at skolen skal gjøre et vedtak, og heller ikke har hatt rimelig tid til å uttale seg før rektor skal



fatte enkeltvedtak. Det er derfor vår vurdering at det er nødvendig med et forhåndsvarsel i dette tilfellet. Siden skolen ikke har sendt et forhåndsvarsel, er det imidlertid ikke aktuelt å vurdere kontrollspørsmålene som omhandler de rettslige kravene som knytter seg til innholdet i et slikt varsel.

Bærum kommunes kommentarer

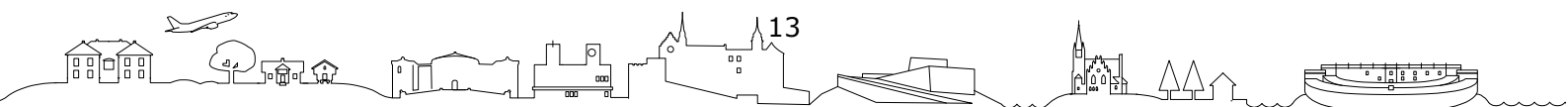
Bærum kommune har i brev av 15. desember 2017 gitt tilbakemelding på foreløpig rapport. I tilbakemeldingen skriver Bærum kommune at Eikeli skole er godt kjent med at det skal forhåndsvarsles i tråd med forvaltningsloven § 16, og at kommunen vil sikre at forvaltningslovens krav om forhåndsvarsel blir oppfylt, før det blir fattet et nytt enkeltvedtak som en del av rutinen i de årlige evalueringsmøtene med skolen. De skriver videre at PP-tjenesten vil gjennomgå rutinene for sending av det ovennevnte standardskrivet fra PP-tjenesten, slik at alle foreldre mottar dette skrivet sammen med sakkyndig vurdering.

Kommunen skriver videre at når det gjelder vedtaket knyttet til opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler har ikke skolen dokumentasjon på at sakkyndig vurdering er gjennomgått. Skolen har imidlertid hatt regelmessige samtaler med foresatte pr. telefon og i møter, der elevens behov for tilrettelegging og hvordan denne skal gjennomføres er drøftet. Kommunen skriver at sakkyndig vurdering, årets IOP, utviklingssamtaler med eleven og foresatte angående tilrettelegging av tekniske hjelpemidler, mobilitet og tilrettelegging av spesialundervisningen har vært utgangspunkt for samtalen. De foresatte har hatt anledning til å gi sine synspunkter i saken og de har hatt mulighet til å uttale seg i rimelig tid før vedtaket ble fattet. Elevens behov for tilrettelegging av tekniske hjelpemidler og mobilitet har blitt behandlet i nær tilknytning til vedtaket om spesialundervisning og ikke som to enkeltvedtak. I samtale med rektor sier elevens foresatte at de opplever at de er tilstrekkelig opplyst om elevens behov og hvilke tilpasninger og tilrettelegginger skolen gjennomfører.

Fylkesmannens vurdering

Etter Fylkesmannens vurdering vil det ikke være nødvendig med forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16 dersom skolen følger sin praksis med gjennomgang av sakkyndig vurdering, årets IOP, utviklingssamtaler med eleven og foresatte, og de foresatte får rimelig tid til å uttale seg før det blir fattet et nytt vedtak. Fylkesmannen bemerker imidlertid, som nevnt på sluttmøtet, at skolen må sørge for at det innhentes samtykke fra foresatte før det blir fattet vedtak om spesialundervisning i henhold til opplæringsloven § 5-4 annet ledd. Skolen kan bruke skrivet, «Samtykke til iverksetting av spesialundervisning» i stedet for forhåndsvarsel.

Fylkesmannen er kjent med at rektor har hatt regelmessige samtaler med foresatte pr. telefon og i møter om tilrettelegging av tekniske hjelpemidler og mobilitet, og at dette har blitt behandlet i nær tilknytning til tilrettelegging av spesialundervisningen. Siden Fylkesmannen ikke kan se at det er sendt forhåndsvarsel til elevens foresatte før det skulle fattes nytt vedtak, har vi, som nevnt, undersøkt om skolen har andre rutiner som innebærer at foresatte på annen måte har fått kjennskap til at skolen skal gjøre et vedtak. Vi har også undersøkt om det er sannsynliggjort at de foresatte har fått rimelig tid til å uttale seg før vedtak slik at skolen kan la være å sende ut forhåndsvarsel. Fylkesmannen mener som nevnt at det først er etter at de foresatte har mottatt sakkyndig vurdering at de får tilstrekkelig kjennskap til elevens opplæringsbehov. Deretter må de få rimelig tid til å uttale seg før skolen skal fatte nytt vedtak. Fylkesmannen har ikke tatt stilling til om denne elevens foresatte fikk tilstrekkelig informasjon om den sakkyndige vurderingen som gjelder spesialundervisningen, men har godtatt rutinen med standardskrivet fra PP-tjenesten der elever har fått ny sakkyndig vurdering, og



«Evalueringmøter» med foresatte, med blant annet gjennomgang sakkyndig vurdering, i de tilfellene det skal fattes nye vedtak om spesialundervisning, og den sakkyndige vurderingen har lenger varighet enn vedtaket.

Når det gjelder eleven som har rett til opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og mobilitet ble det imidlertid bekreftet at foresatte ikke fikk standardskrivet fra PP-tjenesten etter at den sakkyndige vurderingen var utarbeidet. Videre har som nevnt rektor opplyst i e-post av 9. november at skolen avholdt et møte med foresatte den 29. august 2017. Fylkesmannen antar som tidligere nevnt at rektor og elevens foresatte kan ha snakket om det kommende vedtaket om opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og mobilitet, etter opplæringsloven § 2-14, på dette møtet. Rektor bekreftet imidlertid i e-posten av 9. november at sakkyndig vurdering ikke var tema på møtet.

Fylkesmannen mener at det ikke har kommet noen nye opplysninger som tilsier at sakkyndig vurdering likevel var tema på dette møtet, og at den ble gjennomgått med foresatte før vedtaket ble fattet. Vi fastholder dermed at vi vanskelig kan se at kravet om at foresatte på annen måte har fått kjennskap til at skolen skulle gjøre et vedtak og har hatt rimelig tid til å uttale seg, er oppfylt, når sakkyndig vurdering ikke er gjennomgått med de foresatte før vedtaket ble fattet.

På denne bakgrunn opprettholder Fylkesmannen konklusjonen om at de foresatte til elev med rett til tekniske hjelpemidler og mobilitet ikke på annen måte har fått kjennskap til at skolen skal gjøre et vedtak, og heller ikke har hatt rimelig tid til å uttale seg før rektor skal fatte enkeltvedtak. Det er derfor vår vurdering at det var nødvendig med et forhåndsvarsel i dette tilfellet. Siden skolen ikke har sendt et forhåndsvarsel, har vi ikke vurdert kontrollspørsmålene som omhandler de rettslige kravene som knytter seg til innholdet i et slikt varsel.

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.

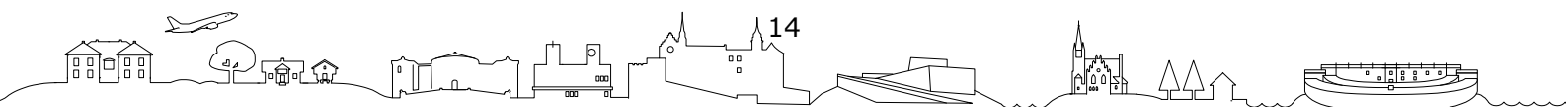
Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder vedtak om opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og mobilitet.

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 og vurderinger

Spesialundervisning

I RefLex 1.6-1.8 svarer rektor «Ja» på spørsmålene om enkeltvedtakene inneholder en begrunnelse hvor det vises til hvilken bestemmelse vedtaket bygger på, hvilke forhold rundt elevens skolesituasjon som er grunnlaget for vedtaket, og hvilke hensyn som er vektlagt. Rektor viser videre til vedtaksmalen for spesialundervisning.

I kommunens mal for vedtak om spesialundervisning er det vist til opplæringsloven § 5-1 som hjemmel for vedtaket. I tillegg inneholder malen felter for beskrivelse av innhold, omfang og organisering av spesialundervisning, samt kompetanse. I malen vises det til faktiske forhold og hvilke hovedhensyn skolen har lagt vekt på gjennom at vedtaket bygger på den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten.

Fylkesmannen har mottatt vedtak for sju elever som mottar spesialundervisning ved Eikeli skole inneværende skoleår. I samtlige av vedtakene er kommunens mal brukt.

Etter Fylkesmannens vurdering oppfylder skolens vedtak om spesialundervisning kravene til begrunnelse for vedtaket.

Særskilt språkopplæring

Rektor nevner ikke særskilt språkopplæring i svarene på spørsmålene i RefLex 1.6-1.8. Rektor har imidlertid vedlagt malen: «Enkeltvedtak om særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring skoleåret...». Skolen har benyttet denne malen i alle de fire enkeltvedtakene som Fylkesmannen har mottatt om særskilt språkopplæring.

Bestemmelsen vedtaket bygger på

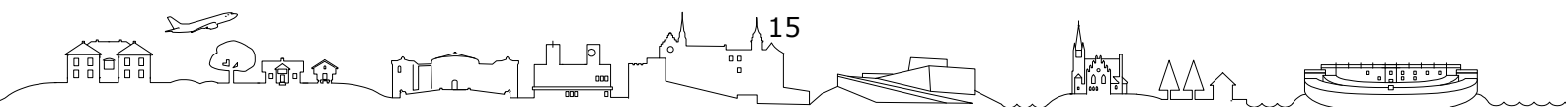
I malen siteres opplæringsloven § 2-8, første ledd, og det vises til at Bærum kommune har fattet vedtak om særskilt norskopplæring og eventuelt tospråklig fagopplæring i henhold til forvaltningsloven § 2b og opplæringsloven § 2-8. Malen inneholder derfor henvisning til bestemmelsen vedtaket bygger på. I samtlige av sakene er kommunens mal brukt.

Henvisning til faktiske forhold og hovedhensyn som er vektlagt

Malen om særskilt språkopplæring viser til foresattes samtykke. I samtykkene står det at skolen har kartlagt norskkunnskapene til eleven. Kartleggingsresultatene viser at eleven ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge den vanlige opplæringen. Dette er en standardtekst som er i alle samtykkene som følger med vedtakene om særskilt norskopplæring. Videre inneholder vedtaksmalen en standardtekst der det står «*Konkrete mål for opplæringen er i samsvar med kartleggingsresultatene, læreplanens kompetansemål eller læreplan for grunnleggende norsk (dersom eleven følger denne læreplanen)*». Vedtak for elev nr. 1 inneholder ikke denne standardteksten. I vedtakene for elev nr. 2, 3 og 4 brukes denne formuleringen bortsett fra «*(dersom eleven følger denne læreplanen)*».

Sammenholdt med samtykkene til foresatte fremgår det av vedtaket at skolen har kartlagt norskkunnskapene til eleven, at skolen vurderer at eleven ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper til å følge den vanlige opplæringen, samt at skolen med den begrunnelsen fatter et enkeltvedtak. Denne standardteksten er brukt i tre av de fire enkeltvedtakene Fylkesmannen har fått tilsendt.

Fylkesmannen mener at det som står i samtykkene og vedtakene er for generelt til å oppfylle lovens krav til begrunnelse når det gjelder de faktiske forholdene som ligger til grunn for



vedtaket, og hvilke hovedhensyn skolen har lagt vekt på. Fylkesmannen mener at det ikke er tilstrekkelig å oppgi en standardformulering om at vedtaket bygger på kartlegging og vurderinger. Enkeltvedtakets begrunnelse skal være individualisert og knyttet til den konkrete elevens behov. Selv om vedtaket til elev nr. 1 i større grad inneholder en slik individualisering, er det vår vurdering at vedtakene ikke oppfyller lovens krav.

Bærum kommunes kommentarer

Bærum kommune viser til at det på side 13 i Fylkesmannens foreløpige rapport står at skolen ikke trenger å begrunne vedtaket dersom vedtaket innvilger en søknad. Kommunen bemerker at vedtakene om særskilt språkopplæring gir et tilbud og innvilger en rettighet som, etter kommunens erfaringer, de foresatte svært sjelden er misfornøyd med. I lys av dette, og under henvisning til i Fylkesmannens forhåndsvarsel om pålegg om retting punkt 2 a, ber Bærum kommune Fylkesmannen oppklare i den endelige rapporten i hvor stor grad det er nødvendig at skolene begrunner et slikt innvilget vedtak.

Bærum kommune viser videre til at de har utarbeidet en ny mal for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring der det står at skolene skal spesifisere hvilke forhold som er lagt til grunn og hvilke hensyn som er vektlagt i vurderingen. Det er videre spesifisert at det skal tydeliggjøres hvilke opplæringsbehov den enkelte eleven har.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen mener at elevene får en rett til særskilt språkopplæring dersom kartlegging viser at dette er et behov eleven har. Det er derfor ikke en søknad. Det er kun i de tilfellene det foreligger en søknad fra foresatte, som blir innvilget, at en begrunnelse ikke er nødvendig. Vi viser her til innholdet i rettslig krav 2 over. Fylkesmannen fastholder dermed at begrunnelsen til særskilt språkopplæring skal fremgå av vedtaket.

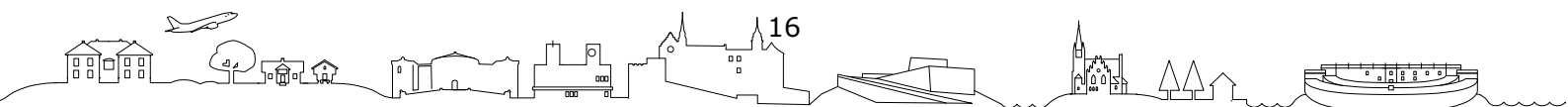
Fylkesmannen fastholder også at opplysningene i Eikeli skoles vedtak om særskilt språkopplæring, sammenholdt med samtykkene, var for generelle til å oppfylle lovens krav til begrunnelse når det gjelder de faktiske forholdene som lå til grunn for vedtaket, og hvilke hovedhensyn skolen hadde lagt vekt på. Vi mener fortsatt at det ikke er tilstrekkelig å oppgi en standardformulering om at vedtaket bygger på kartlegging og vurderinger, da vedtakets begrunnelse skal være individualisert og knyttet til den konkrete elevens behov.

Fylkesmannen har imidlertid vurdert Bærum kommunes nye mal for enkeltvedtak om særskilt språkopplæring, og mener at det er sannsynliggjort at Eikeli skoles fremtidige vedtak om særskilt språkopplæring vil oppfylle de rettslige kravene til at begrunnelsen skal vise de faktiske forhold som er lagt til grunn, og hvilke hensyn som er vektlagt, dersom skolen følger de nye malene. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder begrunnelsen til vedtak om særskilt språkopplæring.

Opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler og mobilitet

Rektor nevner ikke bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler og mobilitet i svarene på spørsmålene i RefLex 1.6-1.8.

Fylkesmannen ser at vedtak om opplæring etter opplæringsloven § 2-14 er fattet i samme vedtak som opplæring etter opplæringsloven § 5-1. I dette vedtaket har rektor benyttet samme mal som «Enkeltvedtak om opplæring på bakgrunn av PPTs sakkyndige vurdering etter opplæringsloven § 5-1».



I vedtaket viser rektor til både opplæringsloven §§ 5-1 og 2-14, og at sistnevnte bestemmelse omhandler svaksynte elevers rett til nødvendig opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler og mobilitet. Rektor viser i tillegg til faktiske forhold og hvilke hovedhensyn skolen har lagt vekt på gjennom at vedtaket bygger på den sakkyndige vurderingen fra PP-tjenesten. Etter Fylkesmannens vurdering oppfyller dermed vedtaket lovens krav.

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.

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder vedtak om rett til opplæring i bruk av nødvendig tekniske hjelpemidler og mobilitet.

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. Kravet gjelder ikke dersom søkeren har fått innvilget alt det ble søkt om. Nærmere regler for saksbehandling ved klage går frem av forvaltningsloven §§ 27-32. Skolen må opplyse om at klagefristen er tre uker fra eleven eller foreldrene fikk vedtaket, at klagen skal sendes til skolen, og hvem som er klageinstans. Klageinstans ved de ulike aktuelle typer enkeltvedtak går frem av opplæringsloven § 15-2.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Rektor svarer «Ja» på spørsmålene i Reflex 1.9-1.12 om alle enkeltvedtakene som ikke innvilger en søknad fullt ut, inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist og klageinstans, samt informasjon om at klagen skal sendes til skolen.

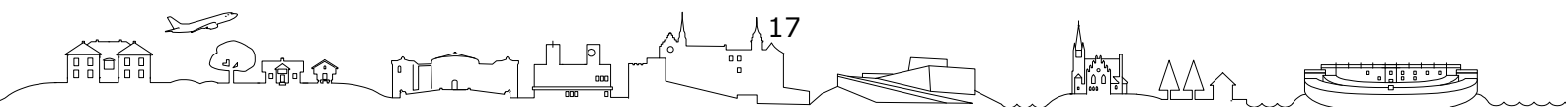
Fylkesmannen har mottatt malene «Enkeltvedtak om opplæring på bakgrunn av PPTs sakkyndige vurdering etter opplæringsloven § 5-1» og «Enkeltvedtak om særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring skoleåret...».

Når det gjelder vedtak om rett til opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler og mobilitet, ser Fylkesmannen at dette følger malen for vedtak om spesialundervisning.

Fylkesmannen ser at alle vedtakene vi har mottatt, inneholder informasjon om klageadgang, klagefrist og klageinstans, samt informasjon om at klagen skal sendes til skolen. Vedtakene inneholder også henvisninger til de relevante bestemmelsene i forvaltningsloven.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.



Rettslig krav 4

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

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

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

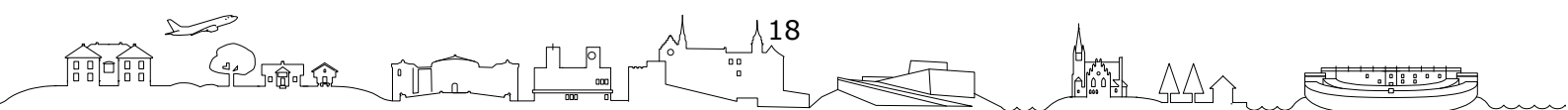
Rektor svarer «Ja» på spørsmålet i RefLex, om enkeltvedtaket inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

I Bærum kommunes mal for spesialundervisning og særskilt norskopplæring fremkommer foresattes rett til å se sakens dokumenter, med henvisninger til de relevante bestemmelsene i forvaltningsloven. Når det gjelder vedtak om rett til opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler og mobilitet, ser Fylkesmannen at dette følger malen for vedtak om spesialundervisning.

Fylkesmannen ser at alle vedtakene vi har mottatt, inneholder informasjon om retten til å se sakens dokumenter.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.



4. Enkeltvedtak om spesialundervisning

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

Rettslig krav 5

Foreldre/elever over 15 år skal gi samtykke før det settes i gang utredning av behovet for spesialundervisning
(RefLex 2.2)

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

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Rektor viser i RefLex til skolens rutiner som fremkommer av «Handlingskort nr. 3». Rektor viser også til henvisningsskjema og rehenvisningsskjema til PP-tjenesten, samt til sjekklister ved slike henvisninger.

Fylkesmannen ser at «Handlingskort nr. 3» inneholder et punkt om at foresatte skriver under på henvisningsskjemaet, og det samme står i sjekklister. Også henvisningsskjema og rehenvisningsskjema til PP-tjenesten inneholder felt for underskrift av foresatte. Rehenvisningsskjemaet påpeker dessuten at underskrift er obligatorisk for elever over 15 år.

Fylkesmannen har mottatt sju enkeltvedtak om spesialundervisning med tilhørende dokumentasjon. I alle de sju sakene foreligger det et skriftlig samtykke til henvisning til PP-tjenesten.

Eksemplene vi har mottatt, viser at det i henvisnings- eller rehenvisningsskjemaene er gitt samtykke fra foresatte til at eleven utredes av PP-tjenesten. Det er derfor Fylkesmannens vurdering at de foresatte gir Eikeli skole samtykke før det igangsettes utredning av behovet for spesialundervisning.

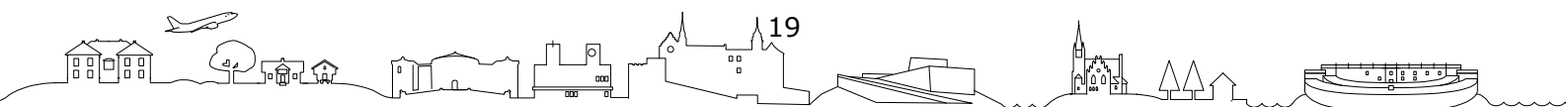
Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 6

Foreldre/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 og vurderinger

I RefLex skriver rektor at foresatte vil få mulighet til å uttale seg om behovet for utredning i samarbeidsmøter med foresatte, PPT og skole. Rektor skriver videre at de har noe manglende dokumentasjon fra disse møtene.

Rektor bekrefter på spørsmål fra Fylkesmannen at PPT sender et standardskriv til foresatte når sakkyndig vurdering er skrevet ferdig for elever som skal ha vedtak etter opplæringsloven § 5-1. Foresatte får en frist på 10 dager til å uttale seg om innholdet. Dersom PPT ikke hører noe innen fristen, sender de sakkyndig vurdering til skolen. Rektor opplyser imidlertid at dette dokumentet ikke ligger i elevmappen på skolen, og at det derfor ikke er sendt til Fylkesmannen. Videre opplyser rektor at PPT oppbevarer en kopi av dette skrevet for alle elever med sakkyndig vurdering som gjelder § 5-1 om spesialundervisning. For elev nr. 7 har skolen bekreftet at skrevet ikke er sendt til foresatte.

På bakgrunn av at foresatte har mulighet til å komme med innspill og kommentarer innen en frist på 10 dager, legger Fylkesmannen til grunn at de foresatte gis mulighet til å uttale seg om innholdet i sakkyndig vurdering før enkeltvedtaket fattes. Selv om dette ikke er gjort for den ene eleven, mener vi det likevel er sannsynliggjort at skolen følger denne praksisen.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

Rettslig krav 7

Elever som har sakkyndig vurdering om spesialundervisning, skal ha et enkeltvedtak.
(RefLex 2.4)

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

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

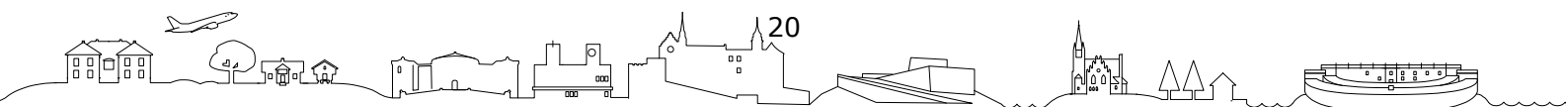
Rektor svarer «Ja» i RefLex og viser til mal for enkeltvedtak om spesialundervisning. For alle de sju elevene som Fylkesmannen har mottatt dokumentasjon, har skolen fattet enkeltvedtak i de tilfellene der det er utarbeidet sakkyndig vurdering.

Ingen av sakene inneholder vedtak der PP-tjenesten ikke anbefaler spesialundervisning for eleven. I brev av 9. oktober 2017 opplyser rektor at skolen ikke har hatt tilfeller hvor PPT ikke har anbefalt spesialundervisning. Dette har hun også bekreftet pr. telefon, hvor hun samtidig opplyser at hun vil fatte et vedtak dersom et slikt tilfelle oppstår.

Fylkesmannen vurderer på denne bakgrunn det slik at skolen fatter vedtak etter at det er utarbeidet sakkyndig vurdering.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.



Rettslig krav 8

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

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

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

I RefLex skriver rektor de ikke har hatt enkeltvedtak som avviker fra sakkyndig vurdering.

Fylkesmannen har bedt om dokumentasjon på sju tilfeldige elever som mottar spesialundervisning for å kontrollere om skolen følger kravene i opplæringsloven og forvaltningsloven. Elevene vi har fått dokumentasjon på, vil her bli referert som elev nr. 1, 2, 3 osv.

Fylkesmannen har sett på sju enkeltvedtak med tilhørende sakkyndig vurdering. I vedtak for elev nr. 4 har ikke PPT skrevet noe om organisering, mens rektor i vedtaket skriver «*fleksibelt i gruppe, i klassen og/eller som individuell oppfølging*».

I vedtak for elev nr. 6 inneholder sakkyndig vurdering et stort spenn i anbefaling av omfanget av spesialundervisningen. Skolen har gitt det laveste antall omfang som er anbefalt, uten at rektor har begrunnet dette ut ifra elevens behov.

Selv om skolen for elev nr. 6 fastsetter det laveste omfanget, er det vår vurdering at vedtaket er i samsvar med sakkyndig vurdering. Vi vil likevel påpeke at PP-tjenesten må være så presis som mulig når den anbefaler et omfang i spesialundervisningen. Dette henger sammen med kravet om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før et vedtak fattes, jf. forvaltningsloven § 17. Dersom rektor mener at PPT ikke er konkret nok i sine anbefalinger, kan rektor be PPT om presiseringer.

De to ovennevnte eksemplene er strengt tatt ikke et avvik, men vedtak basert på en ufullstendig sakkyndig vurdering.

I to av vedtakene (elev nr. 1 og 3) har rektor gitt enetimer, mens denne organiseringsformen ikke er angitt i sakkyndig vurdering.

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

Bærum kommunes kommentarer

Bærum kommune skriver dette i sin tilbakemelding på rettslig krav 8 i foreløpig rapport:

«I følge tilsynsrapporten er det fattet enkeltvedtak som avviker i omfang og organisering fra den sakkyndige vurderingen. Fylkesmannen skriver at de nevnte eksemplene strengt tatt ikke er avvik, men vedtak basert på en ufullstendig sakkyndig vurdering.

I Bærum kommune er rutinen at vedtak skal fattes i tråd med sakkyndig vurdering. Er den sakkyndige vurderingen utydelig, skal rektor etterspørre spesifisering og tydelighet



fra PP-tjenesten. Dersom enkeltvedtaket avviker fra den sakkyndige vurderingen, skal dette begrunnes.

PP-tjenesten har det siste året endret rutinene for sakkyndig vurdering slik at omfanget av timer skal angis presist med timeantall på årstimer, samt at det skal spesifiseres timeantall på hvert enkelt fag og område.

Bærum kommune vil gjennomgå rutinene med skolelederne og sikre at det blir en del av rutinene til skolene. Rutinene vil ligge lett tilgjengelig for skolelederne på kommunens læringsplattform.»

Fylkesmannens vurdering

Undersøkelsen på Eikeli skole avdekket at elev 1 og 3 hadde avvik fra den sakkyndige vurderingen i sine enkeltvedtak. Det forelå ingen begrunnelse fra skolen om avvikene. Som nevnt under sluttmøtet, var det dessuten et punkt som hadde falt ut av den foreløpige rapporten til Fylkesmannen. For elev nr. 7 anbefaler PP-tjenesten: «(...) bør organiseres som oppfølging og hjelp i klasse, og i liten gruppe.», mens det i vedtaket står under «Organisering»: «Eleven vil få individuell oppfølging». Det er heller ikke for denne eleven gitt noen begrunnelse for avviket.

For at det skal være sannsynliggjort at skolens fremtidige praksis oppfyller de rettslige kravene om at avvik fra sakkyndig vurdering skal begrunnes, er det etter vår mening nødvendig at kommunen har gjennomført tilstrekkelige tiltak som er egnet til å sikre at nye rutiner blir etablert. Det er videre nødvendig å sikre at nye rutiner blir fulgt. Det ble avdekket at Eikeli skole hadde avvik fra den sakkyndige vurderingen, som ikke var begrunnet, i sine enkeltvedtak. Fylkesmannen mener det er positivt at kommunen nå vil gjennomgå rutinene med alle skolelederne om at avvik fra sakkyndig vurdering skal begrunnes i enkeltvedtakene. Vi mener imidlertid at det ikke er sannsynliggjort at Bærum kommune har iverksatt tilstrekkelige tiltak som tilsier at rutineendringene er gjennomført slik at ny praksis på Eikeli skole er etablert.

Etter Fylkesmannens vurdering har det ikke kommet noen nye opplysninger som tilsier at Eikeli skole ikke har hatt avvik fra sakkyndige vurderinger uten at avvikene er begrunnet. Det har heller ikke kommet noen opplysninger om at nye rutiner er gjennomført og etablert. Vi opprettholder på bakgrunn av dette vår konklusjon om at avvik fra sakkyndig vurdering ikke er begrunnet i enkeltvedtaket.

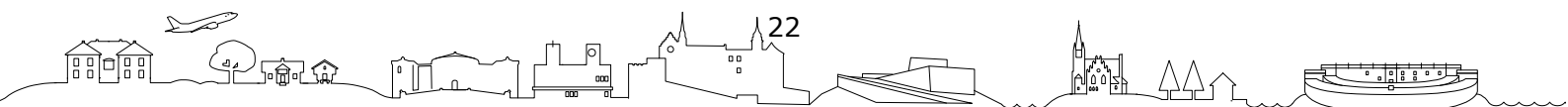
Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.

Rettslig krav 9

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

Den sakkyndige vurderingen skal ta stilling til hva som gir et forsvarlig opplæringstilbud, ta stilling til innholdet i opplæringen og gjøre rede for andre særlige forhold som er viktig for opplæringen, jf. opplæringsloven § 5-3. Skolens vedtak om spesialundervisning skal bygge på den sakkyndige vurderingen. Enkeltvedtaket må vise antall timer med spesialundervisning,



hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke, om det skal være avvik fra LK06, hvordan undervisningen skal organiseres, og hvilken kompetanse personalet skal ha.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Omfang

Alle sju vedtak inneholder omfang angitt som et presist årstimetall som er i samsvar med anbefalingen i sakkyndig vurdering.

Innhold

Alle sju vedtak nevner hvilke fag eller områder som spesialundervisningen omfatter, og viser ellers til sakkyndig vurdering når det gjelder konkretisering av innholdet.

Organisering

De fleste sakkyndige vurderingene beskriver at spesialundervisningen skal organiseres fleksibelt. Enkeltvedtakene bruker beskrivelser som er nesten de samme som i sakkyndig vurdering. Eksempler er: «*Fleksibelt som gruppetimer, enetimer, og oppfølging i klassen*» og «*Organisert fleksibelt, som enetimer, i liten gruppe og i klassen*».

Fylkesmannen mener at verken de sakkyndige vurderingene eller vedtakene er tydelige nok når det gjelder hvordan spesialundervisningen skal organiseres, det vil si hvor mange timer i de forskjellige organiseringsformene elevene har krav på. Det er videre uklart hva «*gruppetimer*» og «*noe oppfølging i liten gruppe*» innebærer for eleven, både når det gjelder antall timer og antall elever i gruppene.

Fylkesmannen mener at disse generelle beskrivelsene angir en for stor grad av fleksibilitet og tilsvarende for liten grad av individualisering. Vi vurderer det slik at det er av vesentlig betydning for eleven om spesialundervisningen gis som enetimer eller for eksempel som oppfølging i full klasse. Vi viser i den forbindelse til opplæringslovens forarbeider, Ot.prp. nr. 46 (1997-98):

«Eit vedtak i kommunen (...) om spesialundervisning (...) skal vere så klart og fullstendig at det ikkje er tvil om kva for opplæringstilbod eleven skal få.»

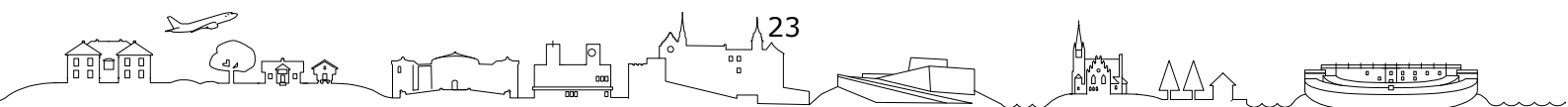
Fylkesmannen vil påpeke at det er enkeltvedtaket foresatte kan klage på, og vedtaket må dermed være klart og tydelig. Dette for å ivareta elevens rettssikkerhet.

Kompetanse

I de sju vedtakene vi har mottatt, beskriver rektor kompetansen til det personalet som skal gjennomføre spesialundervisningen. Som vi har skrevet ovenfor, er omfang angitt som et presist årstimetall, fordelt mellom pedagog og assistent der det er aktuelt. Rektor angir imidlertid ikke i hvilke fag eller områder eleven skal ha oppfølging av assistent eller pedagog.

Etter Fylkesmannens vurdering er verken de sakkyndige vurderingene eller vedtakene presise nok i denne beskrivelsen. Dette innebærer at skolen får for mye frihet og valg til å organisere opplæringen rundt eleven av assistent eller pedagog.

Opplæringen skal gis av personell med nødvendig kompetanse ut fra elevens behov, og dette skal komme tydelig frem i enkeltvedtaket. Slik kompetansen beskrives i vedtakene, kan elevens rett til kompetanse hos den som gjennomfører spesialundervisning tolkes på flere måter. Dette svekker elevens rettssikkerhet.



Vi viser til ovennevnte forarbeider om at vedtaket skal være så klart og fullstendig at det ikke er tvil om hva slags opplæring eleven skal få. For å få det til må også PP-tjenestens sakkyndige vurdering være like klar og konkret.

Oppsummering

Fylkesmannen vil oppsummere de sju vedtakene om spesialundervisning på følgende måte:

- Alle sju vedtak inneholder **omfang** av spesialundervisning som er i samsvar med anbefalingen i sakkyndig vurdering. Dette mener Fylkesmannen er tilfredsstillende.
- Alle sju vedtak viser til anbefalinger i sakkyndig vurdering når det gjelder **innhold**. Dette mener Fylkesmannen er tilfredsstillende da sakkyndig vurdering inneholder beskrivelse av innhold.
- Ingen vedtak beskriver **organisering** tilfredsstillende.
- Ingen vedtak beskriver **kompetanse** tilfredsstillende.

Dette innebærer at vedtakene oppfyller kun to av de fire kravene til beskrivelse av spesialundervisningens omfang, innhold, organisering og kompetanse.

Bærum kommunes kommentarer

Bærum kommune skriver dette i sin tilbakemelding på rettslig krav 9 i foreløpig rapport:

«Bærum kommune har de siste årene arbeidet med å videreutvikle de sakkyndige vurderingene slik at de er så presise og tydelige som mulig. Den sakkyndige vurderingen skal angi antall timer med spesialundervisning, hvilke fag og områder spesialundervisningen skal dekke, om det skal være avvik fra LK06, hvordan undervisningen skal organiseres, og hvilken kompetanse personalet skal ha.

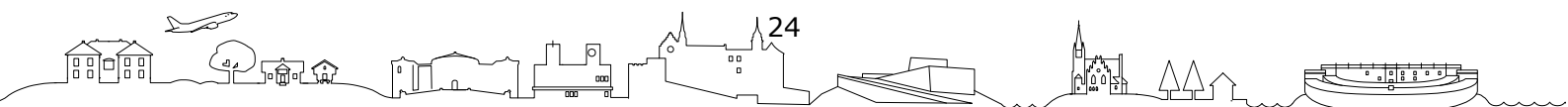
I tilsynsrapporten blir det meldt avvik knyttet til organisering av opplæringen og ordlyden «fleksibelt som gruppetimer, enetimer, og oppfølging i klassen». I tilsynsrapporten står det at disse generelle beskrivelsene angir en for stor grad av fleksibilitet og for liten grad av individualisering for elevene.

Bærum kommune mener at konkretiseringen som fylkesmannen etterspør knyttet til organisering og kompetanse kan være utfordrende for skolene å ivareta i praksis. Enkeltvedtak skrives for ett år av gangen.

I løpet av et skoleår vil undervisningen, fagområdene og kompetansemålene som gjennomgås variere. En elev på 4. trinn som har enkeltvedtak om spesialundervisning i matematikk eller regning vil for eksempel kunne trenge enetimer eller gruppetimer når han skal lære om divisjon, men fungere utmerket godt i klassen når han skal lære om geometri eller tid. Det samme vil kunne gjelde en elev på 7. trinn med enkeltvedtak om spesialundervisning i norsk eller lesing som vil kunne trenge enetimer eller gruppetimer når hun skal lese lengre skjønnlitterære tekster, men som vil kunne fungere godt i klassen når hun skal lære ulike lesestrategier, eller lære om kildekritikk.

Spesialundervisning er en del av prinsippet om tilpasset opplæring (Opplæringslova § 3-1). Utdanningsdirektoratet tydeliggjør at tilpasset opplæring skal basere seg på syv grunnleggende verdier: inkludering, variasjon, sammenheng, relevans, verdsetting, medvirkning og erfaringer (2015).

I løpet av et skoleår fortøner både undervisningen, fagområdene og kompetansemålene seg i de aller fleste tilfeller som mer variert enn det både en sakkyndig vurdering og et enkeltvedtak kan romme med detaljerte beskrivelser. Elevens behov for organisering og voksenstøtte vil endre seg ut ifra fag, fagområder, kompetansemål og lokale tilpasninger.



Bærum kommune ønsker også å presisere at prinsippet om barnets beste og rett til å bli hørt (jfr. Barnekonvensjonens artikler 3 og 12) ligger til grunn for skolenes organisering, og derfor må skolen og elevene selv vil finne gode løsninger underveis i skoleåret. På denne måten kan vi sikre at eleven mottar en forsvarlig og likeverdig opplæring.

Med utgangspunkt i de grunnleggende verdiene for tilpasset opplæring, prinsippene i Barnekonvensjonen og at virkeligheten er mer kompleks enn det som kan beskrives i en sakkyndig vurdering eller et enkeltvedtak, mener Bærum kommune at det bør være rom for at skolene kan gjøre en profesjonell vurdering knyttet til hvilke behov eleven vil ha for organisering og voksenstøtte fra situasjon til situasjon, fleksibelt i løpet av et skoleår. Bærum kommune ber om et tilsvar knyttet til dette i den endelige rapporten.»

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen har forståelse for at konkretiseringen som etterspørres knyttet til organisering og kompetanse kan være utfordrende for skolene å ivareta i praksis. Eleven er i stadig endring og utvikling, både faglig og atferdsmessig.

Som tidligere nevnt i rapporten, skal et vedtak om spesialundervisning bygge på den sakkyndige vurderingen. Både sakkyndig vurdering og vedtak om spesialundervisning skal være så klare og fullstendige at det ikke er tvil om hva slags opplæringstilbud eleven skal få. Klageretten til foresatte er begrenset til enkeltvedtak om spesialundervisning.

Alle de sakkyndige vurderingene og enkeltvedtakene fra Eikeli skole som Fylkesmannen har vurdert, viser at elevene har rett til spesialundervisning i flere fag eller områder. Timeangivelser og organisering er både i sakkyndige vurderinger og i vedtakene angitt som en helhet uten nærmere spesifisering knyttet til hvert enkelt fag eller område.

Fylkesmannen ser imidlertid av Bærum kommunes kommentarer til rettslig krav 8 at PP-tjenesten det siste året har endret rutinen for sakkyndig vurdering slik at omfanget av timer skal angis presist med timeantall for årstimer, samt at det skal spesifiseres timeantall for hvert enkelt fag og område. Dette ble også sagt på sluttmøtet. Fylkesmannen ser på dette som positivt.

Fylkesmannen mener imidlertid at alle enkeltvedtakene mangler nødvendig spesifisering av antall timer og organisering i aktuelle fag/områder ut ifra elevens individuelle behov. For å oppfylle elevens rett til å kjenne til opplæringstilbudets innhold må enkeltvedtaket, som bygger på den sakkyndige vurderingen, angi antall timer og type organisering knyttet til det enkelte fag.

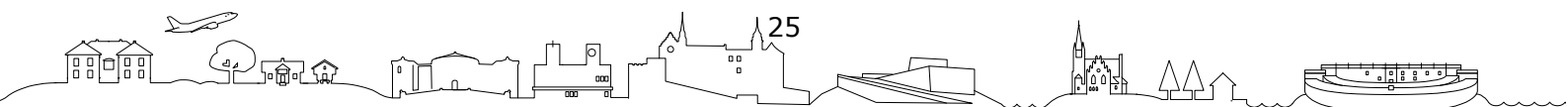
Dersom det i løpet av skoleåret skjer endringer hos eleven som påvirker konklusjonen i sakkyndig vurdering, og dermed grunnlag for enkeltvedtak, må det skrives ny sakkyndig vurdering og fattes nytt enkeltvedtak.

Fylkesmannen fastholder med dette konklusjon om at enkeltvedtakene om spesialundervisning ikke er presise nok når det gjelder opplysninger om hvordan undervisningen skal organiseres, og hvilken kompetanse personalet skal ha, knyttet til det enkelte fag.

Fylkesmannens konklusjon

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

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



5. Enkeltvedtak om punktskriftoplæring m.m.

Bærum kommune opplyser i e-post 27. september 2017 til Fylkesmannen at Eikeli skole har én elev med vedtak om opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler, men at eleven ikke har vedtak om punktskriftoplæring.

Nedenfor har vi oppgitt de rettslige kravene i tilsynet som gjelder for enkeltvedtak om opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler og mobilitet. 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 10

Elever som etter sakkyndig vurdering har behov for opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler og mobilitet, skal ha et enkeltvedtak. Vedtaket skal være basert på en sakkyndig vurdering og gi oversikt over hva som er nødvendig opplæring for eleven. Vedtaket skal ta stilling til opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler og mobilitet.

(RefLex 3.2-3.5)

Sterkt svaksynte og blinde elever har rett til nødvendig opplæring i punktskrift, jf. opplæringsloven § 2-14. Sterkt svaksynte og blinde elever har også rett til opplæring i å bruke nødvendige tekniske hjelpemidler og i mobilitet, jf. opplæringsloven § 2-14. Skolen må vedta hvilken opplæring eleven skal ha i nødvendige tekniske hjelpemidler og/eller mobilitet etter at PPT har foretatt en sakkyndig vurdering av behovet. Det er naturlig å samordne ulike vedtak for den svaksynte/blinde eleven. Skolen må da få klart frem om eleven bare skal ha opplæring i punktskrift, bare i tekniske hjelpemidler og/eller bare i mobilitet.

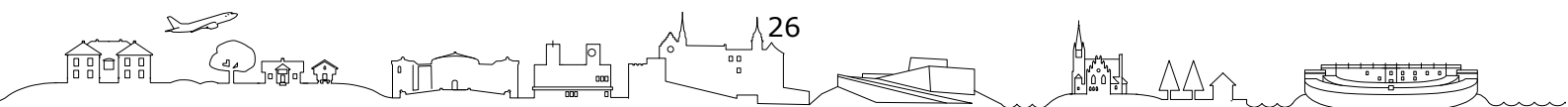
En avgjørelse om opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler og mobilitet gjelder rettigheter for en bestemt person og er derfor et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Bærum kommune opplyser i e-post 27. september at Eikeli skole har én elev med enkeltvedtak knyttet til oppl. § 2-14. Eleven bruker ikke punktskrift, og vedtaket gjelder dermed opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler og mobilitet. Rektor bekrefter dette i RefLex, hvor hun gjentar at eleven ikke har punktskriftoplæring, men får opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og mobilitet.

Sakkyndig vurdering er datert 7. juni 2017 og gjelder behov for nødvendig opplæring etter opplæringsloven § 2-14. PP-tjenesten viser her til forskrift til opplæringsloven § 1-1f; om rett til inntil 1525 timer i løpet av grunnskolen, i tillegg til timerammen i den ordinære fag- og timefordelingen. PPT anbefaler i sakkyndig vurdering at eleven får 152 årstimer med skolens personale, og det står at eleven har rett til nødvendig opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og mobilitet.

PP-tjenesten gir i to kulepunkter eksempler både på mobilitetstrening, for eksempel å ta seg frem til og fra, samt på skolen, og eksempler på bruk av datamaskin med tilleggsutstyr som er tilpasset synshemmede.



Enkeltvedtaket er datert 14. september 2017 og gjelder både oppl. § 5-1 om spesialundervisning og § 2-14 om opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler og mobilitet. Vedtaket fastslår at eleven skal få 152 årstimer til opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og mobilitet, og rektor viser til sakkyndig vurdering av 7. juni 2017 når det gjelder forslag til tiltak.

Etter Fylkesmannens vurdering gir enkeltvedtaket oversikt over hva som anses som nødvendig opplæring for eleven, og vedtaket tar stilling til opplæring i nødvendige tekniske hjelpemidler og mobilitet.

På denne bakgrunn er det Fylkesmannens vurdering at Eikeli skole fatter enkeltvedtak når en elev har behov for opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og mobilitet. Det er også dokumentert at vedtaket er basert på en sakkyndig vurdering av elevens behov for opplæring i bruk av nødvendige tekniske hjelpemidler og mobilitet.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.



6. 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 11

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.

Fylkesmannen har bedt om dokumentasjon på fire tilfeldige elever som mottar særskilt språkopplæring for å kontrollere om skolen følger kravene i opplæringsloven og forvaltningsloven. Elevene vi har fått dokumentasjon på, vil her bli referert som elev nr. 1, 2, 3 og 4.

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

I RefLex svarer rektor «Ja» på at den fatter enkeltvedtak for elever som har rett til særskilt språkopplæring. Fylkesmannen har fått tilsendt enkeltvedtak for de fire ovennevnte elevene med rett til særskilt språkopplæring, som bekrefter skolens svar i RefLex.

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

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt.

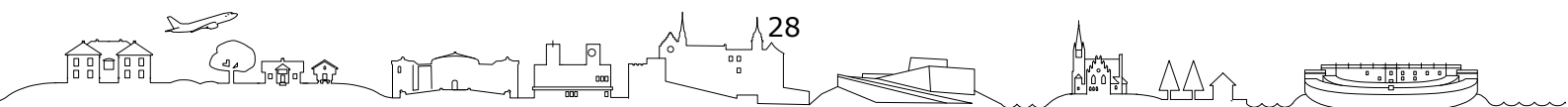
Rettslig krav 12

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

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

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

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



Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

I enkeltvedtaket for elev nr. 1 står det ingenting om at det har vært en kartlegging eller andre opplysninger om kartleggingsresultater. Vedtaket viser imidlertid til samtykkeerklæringen signert 7. mars 2017. Der fremkommer det at eleven er kartlagt.

For elev nr. 2, 3 og 4 står følgende setning i vedtakene: «*Konkrete mål for opplæringen er i samsvar med kartleggingsresultatene [...]*». I disse vedtakene viser rektor også til samtykkeerklæringen.

I de fire samtykkeerklæringene fra foresatte fremgår det klart at skolen, på bakgrunn av kartlegging av elevens norskkunnskaper, anbefaler særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring. Fylkesmannen legger dermed til grunn at skolen gjennomfører en kartlegging av elevenes norskkunnskaper før vedtak om dette fattes.

Opplysninger om omfanget av opplæringen

I RefLex svarer rektor «Ja» på spørsmålet om enkeltvedtakene inneholder opplysninger om omfanget av opplæringen.

Etter en gjennomgang av de fire enkeltvedtakene, er det Fylkesmannens vurdering at skolen har oppfylt sin plikt til å gi opplysninger om omfanget av opplæringen. Samtlige vedtak inneholder informasjon om antall timer med opplæring for det aktuelle skoleåret. Omfanget er i to av vedtakene i tillegg fordelt mellom særskilt norskopplæring og tospråklig fagopplæring.

Opplysninger om hvilke læreplaner eleven skal følge

Rektor svarer følgende i RefLex:

«Ja. I kommunens mal står det i utgangspunktet at "konkrete mål for opplæringen er i samsvar med kartleggingsresultatene, læreplanens kompetansemål eller læreplan for grunnleggende norsk (dersom eleven følger denne læreplanen). Vi ser at det er noe ulikt beskrevet i forhold til hvilken læreplan elevene skal følge i våre enkeltvedtak.»

Fylkesmannen ser at det for elev nr. 1 står ingenting i enkeltvedtaket om hvilken læreplan eleven skal følge. For elev nr. 2, 3 og 4 står det følgende i vedtaket:

«Konkrete mål for opplæringen er i samsvar med kartleggingsresultatene, læreplanens kompetansemål eller læreplan for grunnleggende norsk.»

Fylkesmannen mener disse opplysningene ikke er presise nok, særlig på grunn av formuleringen «*eller*», som gir inntrykk av at det er uklart hvilken læreplan eleven følger. Det følger av det rettslige kravet at vedtaket skal fastslå dette.

Opplysninger om organiseringen av opplæringen

I RefLex svarer rektor «Ja» på at enkeltvedtakene inneholder opplysninger om organiseringen av opplæringen.

Fylkesmannen har merket seg at for elev nr. 1 står det følgende under tittelen «Organisering» i enkeltvedtaket: «*Eleven profiterer på ekstra støtte i norsk opplæringen for å styrke begrepsforståelse, lesing og skriving*». Fylkesmannen mener dette dreier seg om begrunnelse for vedtaket og ikke hvordan opplæringen er organisert. Teksten oppfyller følgelig ikke kravet til regelverket om at enkeltvedtaket skal inneholde opplysninger om organisering.



Når det gjelder elev nr. 2, 3 og 4, fremgår det følgende om organiseringen av opplæringen: «Undervisningen organiseres fleksibelt som gruppetimer, enetimer og oppfølging i klassen».

Fylkesmannen mener dette er en for generell oppramsing av ulike måter å organisere undervisningen på, som kan tyde på at skolen ikke foretar en individuell og konkret vurdering for den enkelte eleven.

Bærum kommunes kommentarer

Bærum kommune har i sin tilbakemelding på foreløpig rapport opplyst at de har endret malen for særskilt språkopplæring, og har lagt ved denne. Malen viser til de to ulike læreplanene og i malens veiledningstekst står det at det må fremgå tydelig hvilken læreplan elevene har behov for opplæring i. Det står også at det skal settes konkrete mål for eleven med utgangspunkt i læreplanen, og at disse målene bør begrunnes ut fra elevens kompetanse.

Når det gjelder kravet om *organisering* viser Bærum kommune til sine kommentarer til rettslig krav 9.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen mener at det er sannsynliggjort at Eikeli skoles fremtidige vedtak om særskilt språkopplæring vil oppfylle de rettslige kravene til konkretisering av hvilken lærerplan elevene skal følge, dersom skolen følger de nye malene. Vi *endrer* derfor vår konklusjon som gjelder opplysninger om *hvilken læreplan eleven skal følge*.

Fylkesmannen vil igjen påpeke at organiseringen av undervisningen i enkeltvedtakene skal være individualiserte. Vi viser til vår vurdering ovenfor i rettslig krav 12. Vi *oppretholder* derfor vår tidligere konklusjon om *organiseringen* av opplæringen.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder *opplysninger om omfanget av opplæringen*. Det rettslige kravet er oppfylt når det gjelder *opplysninger om hvilken læreplan eleven skal følge*. Det rettslige kravet er ikke oppfylt når det gjelder *organiseringen av opplæringen*.

Rettslig krav 13

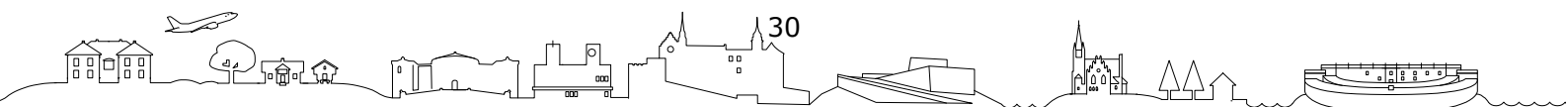
Det skal fattes enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven overføres til den ordinære opplæringen (RefLex 4.6)

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

Fylkesmannens undersøkelser og vurderinger

Rektor svarer følgende i RefLex: «*Nei. Vi har ikke avsluttet enkeltvedtak innenfor vedtaksperioden*».

Skolens rutiner i «*Handlingskort 6*» fastslår: «*Siste registrering i Vokal skal foreligge innen januar*», og at enkeltvedtak fattes innen 1. juni. Vi forstår dette slik at alle elevene kartlegges i januar, og at et eventuelt vedtak i juni gjelder for påfølgende skoleår.



Fylkesmannen kan ikke se av skolens rutiner at det foretas flere kartlegginger/vurderinger enn den «*innen januar*», og heller ikke ut ifra en individuell vurdering av den enkelte elev med vedtak om særskilt språkopplæring. Vi mener dermed at skolen med kun én kartlegging pr. år ikke i tilstrekkelig grad skaffer seg grunnlag til å vurdere om det bør fattes et såkalt opphørsvedtak innenfor vedtaksperioden. Vi ser for øvrig av de fire vedtakene vi har mottatt, at ingen av dem er fattet innen 1. juni slik skolens rutine tilsier. Tre av vedtakene er fattet så sent som i september. Vi anser at det da har gått lang tid etter at kartleggingen er foretatt.

Vi anser på denne bakgrunn at skolen ikke har sannsynliggjort at rektor vil fatte enkeltvedtak om opphør av særskilt språkopplæring dersom en elev overføres til den ordinære opplæringen innenfor vedtaksperioden.

Bærum kommunes kommentarer

I sin tilbakemelding på foreløpig rapport anfører Bærum kommune at de har tydeliggjort i malen «Enkeltvedtak om avslag/opphør av særskilt språkopplæring» at løpende kartlegging skal gjøres.

Kommunen anfører videre at alle skoler i Bærum skal gjøre vurderinger knyttet til elevenes behov for særskilt norskopplæring løpende gjennom hele året, på bakgrunn av vurdering av elevens arbeid, språkkompetanse, kartlegginger og elevsamtaler.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen mener at malen oppfylder de rettslige kravene til vedtakene om opphør. Vi kan imidlertid ikke se at det fremgår av malen at skolen skal foreta en løpende kartlegging av elevene det gjelder. Det er heller ikke opplyst at Eikeli skole kartlegger elever med vedtak om særskilt språkopplæring ofte nok til at det kan fanges opp om eleven har tilstrekkelige kunnskaper til å følge vanlig undervisning, slik at det kan fattes vedtak om opphør av særskilt språkopplæring under den aktuelle vedtaksperioden.

Etter Fylkesmannens mening er det ikke tilstrekkelig at kommunen har laget en mal som oppfylder de rettslige kravene til vedtakene om opphør. Etter vår mening er det også nødvendig at skolens rutiner endres og at kommunen har gjennomført tiltak som er egnet til å sikre at nye rutiner blir etablert, og at disse blir fulgt.

Fylkesmannen ser at kommunen skriver at de vil påse at handlingskortene for særskilt språkopplæring ved Eikeli skole blir oppdatert ut fra de rettslige kravene som er påpekt i den foreløpige tilsynsrapporten, og at kommunen skal gjennomgå rutineene med skolelederne, og sikre at opphørsvedtak blir en del av rutineene til skolene.

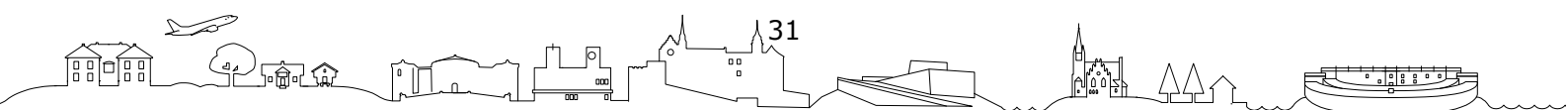
Etter Fylkesmannens vurdering betyr dette at endringene av rutineene ikke er gjennomført og at ny praksis derfor ikke er etablert.

Fylkesmannen mener dermed at det ikke er sannsynliggjort at Bærum kommune har iverksatt tilstrekkelige tiltak som tilsier at Eikeli skole har en ny og etablert praksis som sikrer at elever med vedtak om særskilt språkopplæring får vedtak om opphør når eleven overføres til den ordinære opplæringen.

Fylkesmannen opprettholder derfor vår konklusjon på dette punktet.

Fylkesmannens konklusjon

Det rettslige kravet er ikke oppfylt.



7. Frist for retting av regelverksbrudd

Fylkesmannen har i dette tilsynet vurdert totalt 13 rettslige krav, og vi har i kapitlene 3, 4 og 6 konstatert regelverksbrudd.

I denne rapporten gir Fylkesmannen Bærum kommune frist til å rette lovbrudd, jf. kommuneloven § 60 d.

Frist for retting er 7. juni 2018. Bærum kommune må innen denne datoen sende Fylkesmannen en erklæring om at ulovlige forhold er rettet, og en redegjørelse for hvordan regelverksbrudd er rettet.

Dersom brudd på regelverket ikke rettes innen den fastsatte fristen, 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 (kapittel 3)

1. Bærum kommune må sørge for at saksbehandlingen ved Eikeli skole oppfyller forvaltningslovens krav til forhåndsvarsel, jf. forvaltningsloven § 16. Bærum kommune må i denne forbindelse se til at:

Skolen sender forhåndsvarsel som oppfyller rettslig krav 1, til foresatte før det fattes enkeltvedtak om opplæring i bruk av nødvendig tekniske hjelpemidler og mobilitet.

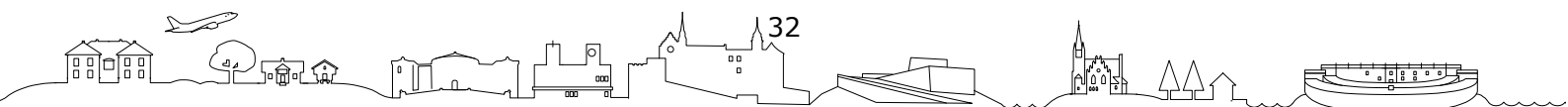
Alternativt må skolen sørge for at foresatte har hatt anledning til å gi sine synspunkter i saken, eller fått kjennskap på annen måte til at skolen skal gjøre et vedtak og har hatt rimelig tid til å uttale seg.

Enkeltvedtak om spesialundervisning (kapittel 4)

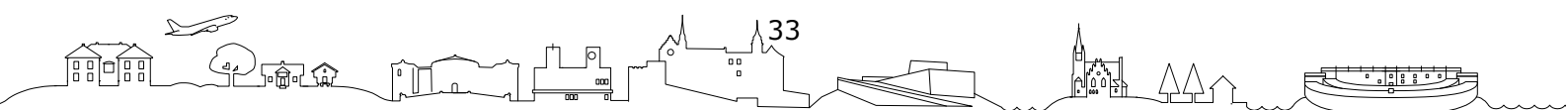
2. Bærum kommune må sørge for at Eikeli skole i enkeltvedtak om spesialundervisning oppfyller opplæringsloven §§ 5-3 og 5-4, jf. forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V. Bærum kommune må i denne forbindelse se til at:
 - a. skolen begrunner eventuelle avvik fra sakkyndig vurdering i vedtakene
 - b. enkeltvedtaket inneholder opplysninger om
 - organisering av spesialundervisningen
 - kompetansekrav for de som skal gjennomføre spesialundervisningen

Enkeltvedtak om særskilt språkopplæring (kapittel 6)

3. Bærum kommune må sørge for at Eikeli skole ved behov for og opphør av behov for særskilt språkopplæring oppfyller forvaltningsloven § 2 og kapittel IV og V og opplæringsloven § 2-8. Bærum kommune må i denne forbindelse se til at:



- a. enkeltvedtaket inneholder opplysningen om organisering av den særskilte språkopplæringen
- b. skolen fattet vedtak om opphør av særskilt språkopplæring når eleven overføres til den ordinære opplæringen



8. Skoleeiers frist til å rette

Som nevnt i kapittel 7 har Bærum kommune fått frist til å rette de regelverksbruddene som er konstatert i denne tilsynsrapporten.

Frist for tilbakemelding er 7. juni 2018

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

Fylkesmannen i Oslo og Akershus

7. mars 2018

Jan Petter Nielsen

Kristin S. Ekman

Warvin R. Ringkjøb

Heidi Lindhagen

